

KredExi erakorralised meetmed ettevõtetele koroonakriisi mõju leevendamiseks

*Kas riiklikult oluliste projektide elluviimiseks antakse
erakorralist laenu läbipaistvalt ja läbimõeldult?*

Sisukord

Kokkuvõte	4
KredExi ettevõtlusmeetmetele eraldatud ca miljardi euro tõhusamaks kasutamiseks peaks riigi sekkumise eesmärk olema täpsem	9
Valitsus otsustas koroonakriisi ilmnedes toetada ettevõtteid KredExi kaudu kaks korda suuremas mahus, kui ametnikud ette olid pannud	9
MKMi kinnitusel töötati KredExi meetmed välja koostöös ekspertidega, kuid nende rakendamiseni oleks võinud jõuda kiiremini	10
Ettevõtted on KredExi erakorralisi meetmeid kasutanud kevadel prognoositust seni oluliselt vähem, mis pole tingimata halb, kuid edasisteks otsusteks tuleb põhjusi teada ja turgu jälgida	11
Ei ole piisavalt selge, mida riik KredExi meetmetelt ootab ja kuidas meetmete toimimist jälgitakse	14
Riiklikult oluliste projektide laenumetmest raha taotlemine ja saamine on olnud paljuski läbipaistmatu	16
Riiklikult oluliste projektide laenumetmest on 27.09.2020. aasta seisuga saanud raha kaks ettevõtet	16
Riiklikult oluliste projektide laenumetme taotlustingimused on olnud osalt segadust tekitavad ja neid on muudetud sihtrühma ettevõtjaid piisavalt teavitamata	17
Ei ole piisavalt selge, mille põhjal kujundab KredEx valitsusele ettepaneku, milline projekt on riiklikult oluline ja milline mitte	20
On olnud segadust, millal ja millise laenuotsuse valitsus tegi	23
Ülevaatele esitatud ametlikud vastused ja Riigikontrolli kommentaarid	26
Ülevaate iseloomustus	29
Lisa. KredExi erakorralised meetmed ettevõtetele	30

KredExi erakorralised meetmed ettevõtetele koroonakriisi mõju leevendamiseks

Kas riiklikult oluliste projektide elluviimiseks antakse erakorralist laenu läbipaistvalt ja läbimõeldult?

Kokkuvõte

Kuidas on koroonakriis muutnud Eesti majanduse väljavaadet?

1. 2019. aasta lõpus üleilmselt levima hakanud koroonaviirus seadis Eesti inimesed, ettevõtted ja riigi silmitsi majanduslike raskuste, tööpuuduse kasvu ning sotsiaalsete riskidega. Pandeemia ja selle ohjeldamiseks kevadel 2020 riiklikult rakendatud (liikumis)piirangud töötasid avaldada suurt negatiivset mõju eelkõige turismi ja vaba aja veetmisega seotud tegevusaladele, kuid ka tööstusele, teenindusele ja üldisele majandusaktiivsusele laiemalt. Eesti kui väike ja avatud majandusega riik sõltus palju ka naabrite ning kaubavahetuspartnerite olukorrast ja otsustest.

Teadmiseks, et

oktoobris 2020 oli Eestis ca 50 000 töötut ehk pea 20 000 rohkem kui aasta varem.

2. Eesti majandusarengu väljavaated halvenesid viiruse leviku taustal kiirelt. Kui 2019. aasta sügisel prognoosis Rahandusministeerium 2020. aasta majanduskasvuks 2,2%, siis kevadel 2020 avalikustatud hinnang nägi ette majanduse kahanemist 8%. Koroonakriisi eeldatavat mõju töötusele Rahandusministeerium täpsemalt ei prognoosinud, kuid märkis, et tööturg saab kriisis paratamatult tugeva tagasilöögi (vt tabel 1).

Pandeemia on näidanud, et

kriisiolukorras võib riigivõlg ühe aastaga mitmekordistuda.

Tabel 1. Valitud majandus- ja rahandusnäitajad aastal 2019 ning Rahandusministeeriumi prognoos aastaks 2020

	2019	2020. a prognoos septembris 2019	2020. a prognoos aprillis 2020	2020. a prognoos septembris 2020
SKP reaalkasv (%)	5,0	2,2	-8,0	-5,5
Valitsussektori nominaalne eelarvepositsioon (% SKPst)	-0,3	0,0	-10,1	-6,6
Valitsussektori võlakooormus (% SKPst)	8,4	8,0	21,9	18,2
Töötuse määr (%)	4,4	5,2	Ei esitatud	7,5
Keskmise palga reaalkasv (%)	5,1	3,4	0,0	1,3

Allikas: Rahandusministeerium, Eurostat, Statistikaamet; andmed 18.10.2020. a seisuga

Kuidas otsustas valitsus koroonakriisile reageerida?

3. Vabariigi Valitsus asus märtsis ja aprillis 2020 aset leidnud arutelude tulemusel seisukohale, et riik peab võtma aktiivse rolli ning tervishoiu-süsteemi toimimise tagamise kõrval toetama ettevõtlust ja tööturgu ka

täiendavate majanduslike meetmetega. See tähendas riigikassast plaanituga võrreldes suuremaid kulusid, aga muu hulgas ka maksu- langetuste ja -soodustuste tõttu väiksemaid tulusid. 15. aprillil 2020 vastu võetud lisaeelarvega andiski Riigikogu valitsusele loa rahastada (sh laenu abil) majanduslangusest tulenevat puudujääki ning rakendada kriisi- leevendusmeetmeid. See toob kaasa riigikassa aastase negatiivse rahavoo summas pea 3,8 miljardit eurot¹.

Kuidas on muutnud koroonakriis riigi rahanduse väljavaadet?

4. Erakorralised kulud ja tulude langus muutis ka riigi rahanduse 2020. aasta väljavaadet. Kui aastat alustati lootuses hoida valitsussektori tulud ja kulud võrdsena, siis lisaeelarvet vastu võttes prognoosis Rahandusministeerium eelarvepuudujäägiks ca 10% SKPst. Tuludest suuremate kulude rahastamiseks võetavad laenud ja emiteeritavad võlakirjad pidid Rahandusministeeriumi aprillikuise prognoosi kohaselt koos SKP langusega kergitama valitsussektori võlakoormuse 2020. aasta lõpuks pea 22%-ni SKPst. Rahandusministeeriumi septembris avalikustatud prognoosi järgi kujuneb käesoleva aasta majandus- ja rahandusolukord küll kardetust veidi paremaks (vt tabel 1), kuid seevastu on taastumine kriisist järgnevatel aastatel ilmselt aeglasem².

Milliste KredExi erakorraliste meetmetega riik ettevõtteid toetab?

5. Koroonakriisi ja selle mõjude leevendamiseks asus riik 2020. aasta lisaeelarve kohaselt rakendama kokku 37 (erakorralist) meetet, mis jaotuvad seitsme valitsemisala vahel. Ettevõtluse toetamisel on üheks keskseks riigi abinõuks Sihtasutuse KredEx (edaspidi KredEx) kaudu antavad käendused ja laenud.

6. Ettevõtteid on võimalik taotleda KredExi käendust, et võtta kommertspangast uus laen, muuta olemasoleva laenu tagasimakse- graafikut, näiteks taotleda pikemat maksepuhkust, tagasimakse tähtaja muutmist vms. Kui pank ettevõtet ei finantseeri, on võimalik taotleda KredExilt otselaenu. Kokku on KredExil viis erinevate tingimustega erakorralist käendusmeetet ja kolm laenumeedet³. KredExi erakorraliste meetmete rakendamiseks eraldati 2020. aasta lisaeelarvest 850 miljonit eurot. Riigi täpsemad kulud sõltuvad ettevõtete ja pankade käitumisest ning majandusarengust (loe ka p-d 16–18; 26–27; 38).

Millised nõuded seadis Vabariigi Valitsus KredExi meetmetele?

7. 2020. aasta lisaeelarve jõustumise järel võttis Vabariigi Valitsus 28. aprillil 2020 vastu määruse (edaspidi üldmäärus), millega kehtestati „üldtingimused kõikidele sellistele valdkonna eest vastutava ministri kehtestatavatele toetusmeetmetele nende õiguslikust vormist sõltumata (edaspidi meede), mis seonduvad COVID-19 haigust põhjustava koroonaviiruse levikuga seotud kriisi ja sellest tuleneva eriolukorra mõju leevendamiseks ning eriolukorra lahendamiseks⁴“.

¹ Rahandusministeerium tõi lisaeelarvega koos antud prognoosis välja, et majandus- languse ja erakorraliste meetmete mõju valitsussektori eelarvepositsioonile on 10,1% SKPst ehk ca 2,6 miljardit eurot, kuid tuleb arvestada, et sellele lisanduvad veel riigikassa kulutused (näiteks finantseerimistehingud), mis ei mõjuta eelarvepositsiooni. Riigikassa negatiivne rahavoog tervikuna ulatub Rahandusministeeriumi hinnangul 2020. aastal rohkem kui 3,7 miljardi euroni.
https://www.valitsus.ee/sites/default/files/2020_aasta_lisaeelarve_eelnou_seletuskiri.pdf
Vt lk tabel 3, lk 9.

² <https://www.rahandusministeerium.ee/et/riigieelarve-ja-majandus/majandusprognoosid>

³ Vt meetmete nimekirja ülevaate lisast 1.

⁴ <https://www.riigiteataja.ee/akt/128042020019?leiaKehtiv>

8. Üldmääruses on muu hulgas sätestatud, et meetme alusel hüvitise, toetuse või finantsinstrumendi eraldamine peab olema läbipaistev ja mittediskrimineeriv ning tagama sihtrühma kuuluvate isikute võrdse kohtlemise. Samuti peavad asjaomased ministeeriumid tegema koostööd meetme tingimuste väljatöötamisel ning rakendamisel. Lisaks on üldmääruses sõnastatud muid nõudeid meetme liikide, sisu ning aruandluse ja avalikustamisega seonduva kohta.

Mida Riigikontroll analüüsis?

9. Riigikontroll analüüsis riigi 2020. aasta lisaeelarvest ja viidatud valitsuse üldmäärusest lähtudes eelkõige järgmist:

- kuidas KredExi erakorralised meetmed ettevõtetele kujundati, mida riik nende elluviimisega soovib saavutada ja kuidas tulemusi jälgib;
- kas KredExi toetusmeetme „Erakorraline laen riiklikult olulistele projektidele“ menetlus- ja otsustusprotsess on nii KredExi kui ka Vabariigi Valitsuse tasandil selge, läbipaistev ning loob eeldused ettevõtete võrdseks kohtlemiseks;
- kui palju ettevõtteid on KredExi erakorralistest meetmetest tuge taotlenud, saanud ja kas see vastab meetmete väljatöötamisel riigi seatud ootustele.

10. Riigikontroll rõhutab, et analüüsis KredExi kaudu ettevõtetele abi andmise aluseid (meetmete tingimusi) ja protsessi, kuidas riiklikult oluliste projektide tarvis laenu taotlusi menetleti ning otsus tehti, mitte Vabariigi Valitsuse iga üksikotsust ja selle (poliitilist) põhjendatust. Riigikontroll jälgib meetme „Erakorraline laen riiklikult olulistele projektidele“ elluviimist ka edaspidi ning on otsustanud koostada eraldi analüüsi⁵, et selgitada välja konkreetsete projektide toetamise asjaolud.

11. Ülevaate koostamiseks saatis Riigikontroll kirjalikud küsimused koos materjalipäringuga KredExile ning Majandus- ja Kommunikatsiooni-ministeeriumile (edaspidi MKM). Samuti analüüsis Vabariigi Valitsusele esitatud asjakohaseid materjale ja kohtus MKMi majandusarengu asekanstleriga. Ülevaate fookuses on eelkõige KredExi meetme „Erakorraline laen riiklikult olulistele projektidele“ väljatöötamine ja rakendamine⁶.

Mida me ülevaate tulemusel kokkuvõtvalt tähele panime?

12. Riigikogu ja Vabariigi Valitsus eraldasid KredExi meetmeteks pea miljard eurot, jättes riigi sekkumise eesmärgi ja tulemuste hindamise ebaselgeks. Ettevõtete huvi või vajadus KredExi toe järele on seni osutunud prognoositust kordades väiksemaks. Pelgalt raha ärakasutamine ei tohigi olla eesmärk, kuid KredExi meetmete vajaduse täpsemaks hindamiseks ja sihitamiseks tuleb ettevõtjate vähese huvi põhjusi paremini tunda ja turgu jälgida. Võib mõista, et eriolukorra alguses kujundati lisaeelarve ja kriisimeetmed ajasurve ning piiratud info tingimustes, kuid KredExi meetmete toimivust on vaja ka hinnata, eriti nüüd, kui paljud kevadel ettevõtjate ja pankade vahel sõlmitud kokkulepped on lõppenud või lõpevad.

⁵ „Koroonakriisiga seotud laenu taotluste menetlus Maaelu Edendamise Sihtasutuses ja KredExis“.

⁶ <https://www.kredex.ee/covid19/meede/erakorraline-laen-riiklikult-olulistele-projektidele/>

13. On ebaselge, millisest allikast antakse laenu riiklikult olulistele projektidele. Kui riiklikult olulisi laenuprojekte rahastatakse meetmest, millele on viidanud KredEx, siis selleks Riigikogu 2020. aasta lisaeelarvega luba pole andnud. KredExi tegevus riiklikult oluliste projektide laenumeeetme tingimuste kehtestamisel ja taotluste läbivaatamisel ning Vabariigi Valitsuse tegevus laenuotsuste langetamisel on olnud paljuskil läbipaistmatu. Ettevõtjaid on meetme tingimuste muutmisest teavitatud puudulikult. Seetõttu pole kindel, kas praegune protsess tagab sihtrühma kuuluvate ettevõtete võrdse kohtlemise ning riigi raha parimal viisil kasutamise.

14. Riigikontrolli arvates tuleb KredExi meetmete tõhusamaks ja tulemuslikumaks kasutamiseks muu hulgas kokku leppida, millist kasu riik KredExi meetmete rakendamisest ootab. Samuti selles, kas edaspidi keskenduda laenude asemel käendustele ning kas ja millistel tingimustel on põhjendatud riiklikult oluliste projektide laenumeeetmega jätkamine. Riiklikult oluliste laenuprojektide rahastamises tuleb jõuda selgusele ning veenduda, et laenu andmine toimub nii, nagu on ette nähtud Riigikogule esitatud 2020. aasta lisaeelarve seaduse seletuskirjas.

Väliskaubandus- ja infotehnoloogiaminister leidis vastuskirjas Riigikontrollile, et ülevaates väljatoodud murekohad ja ettepanekud väärivad kahtlemata arutelu. Minister selgitas ka ettevõtetele suunatud KredExi erakorraliste meetmete kujundamise kevadisi asjaolusid ja mida võetakse ette, et koroonakriisile asjakohaselt reageerida. KredExi tegevuse riiklikult oluliste projektide laenuaotluste menetlemisel hindas minister asjaolusid arvestades läbipaistvaks. Loe ministri vastust täismahus ülevaate lk 26.

KredExi juhatuse liige leidis vastuskirjas Riigikontrollile samuti, et ülevaates väljatoodud murekohad ja ettepanekud väärivad kahtlemata arutelu. KredExi esindaja kinnitusele ei saa nad nõustuda väitega, et riiklikult oluliste projektide laenumeeetme tingimusi on muudetud siht-rühma ettevõtjaid teavitamata, kuna meetme tingimuste tutvustamiseks on ettevõtjatele korraldatud mitmeid seminare. Lisaks ei ole KredExi hinnangul meetme tingimusi pärast nende avamist sisuliselt muudetud. KredExi juhatuse liikme sõnul ei saa nõustuda, et riiklikult oluliste projektide laenumeeetmest raha taotlemine ja saamine on olnud läbipaistmatu. KredEx rõhutas ka, et riiklikult oluliste projektide laenumeeetme allikaks ei ole lisaeelarvega eraldatud käibelaen, vaid strateegiliste ettevõtete aktsiate ostmise meede. Loe KredExi esindaja vastust ja Riigikontrolli kommentaare sellele ülevaate lk 27.

Riigikontroll tervitab KredExi meetmeid puudutavat arutelu. Riigikontroll jääb seisukoha juurde, et riiklikult oluliste projektide laenumeeetmest raha taotlemine ja saamine on olnud paljuskil läbipaistmatu eelkõige kahel põhjusel: 1) KredEx ei selgitanud ülevaate koostamise raames Riigikontrollile sisuliselt, kuidas hinnatakse riiklikult oluliste laenuaotluste sotsiaal-majanduslikku mõju ning kujundatakse Vabariigi Valitsusele ettepanek, milline taotlus on riiklikult oluline ja milline mitte; 2) Vabariigi Valitsusele laenuotsuste tegemiseks esitatud materjalidest nähtub, et vähemalt ühe ja rahaliselt kaalukaima ettepaneku puhul oleks KredEx vajanud nende endi sõnul kaalutletud ettepaneku tegemiseks rohkem aega.

Riigikontroll leiab, et kui riiklikult olulisi laenuprojekte rahastatakse meetmest, millele on viidanud KredEx, siis on see vastuolus sellega, milleks Riigikogu 2020. aasta lisaeelarvega loa andis. Lisaeelarve seletuskirjas on sõnaselgelt öeldud, et KredExi viidatud meetmest rahastatakse strateegiliste ettevõtete aktsiate ostu või laiendatakse riigi äriühingute aktsiakapitali, mitte ei anta laenu.

KredExi ettevõtlusmeetmetele eraldatud ca miljardi euro tõhusamaks kasutamiseks peaks riigi sekkumise eesmärk olema täpsem

Valitsus otsustas koroonakriisi ilmnedes toetada ettevõtteid KredExi kaudu kaks korda suuremas mahus, kui ametnikud ette olid pannud

15. Kevadel 2020 jõudsid ametnikud ja poliitilised otsustajad kiiresti üksmeelele, et riigi sekkumise eesmärk peab kehtestatud eriolukorras olema eelkõige toetada ettevõtete likviidsust ja töökohtade säilimist. Valitsusele märtsis MKMi esitatud materjalidest nähtub siiski, et ametnike ettepanek KredExi meetmete ulatuse ja n-ö iseloomu kohta erines oluliselt sellest, mille kasuks valitsus otsustas.

16. Memorandumis, mille toonane väliskaubandus- ja infotehnoloogia-minister esitas 18.03.2020 valitsuskabinetile, on rõhutatud, et riigi tugi ettevõtjatele on kujunenud eriolukorras kahtlemata vajalik, kuid esmalt peaks ettevõtte likviidsusprobleemide korral pöörduma kommertspankade ja/või Maksu- ja Tolliameti poole ning kui lahendust ei leita, siis KredExi poole. Samuti toodi esile, et otselaenude asemel peaks eelistama garantiisid ja käendusi, nii nagu soovitasid ka mitmed eksperdid, sh Eesti Pank. MKMi ettepanek valitsusele oli anda KredExile nelja uue meetme rakendamiseks kokku 400 miljonit eurot; valitsus otsustas 2020. aasta lisaeelarvega eraldada raha enam kui kaks korda rohkem (vt tabel 2).

Tabel 2. KredExi erakorraliste meetmete rahastamine. MKMi ettepanek märtsis 2020 ja Riigikogu kinnitatud 2020. aasta lisaeelarve aprillis 2020 (miljonites eurodes)*

KredExi meede	MKMi ettepanek	2020. a lisaeelarve
Käibelaen	150	500
Investeeringislaen	50	50
Laenukäendus väljastatud pangalaenude tagasimaksegraafikute leevendamiseks	150	300
Täiendav tagatisfond laenukäenduste pakkumiseks	50	–
KOKKU	400	850

* KredEx on reaalses toetustegevuses liigitanud ja nimetanud meetmed veidi erinevalt, kui on riigi 2020. aasta lisaeelarve seaduse seletuskirjas ning valitsusmaterjalides toodud jaotus. Kokku on KredExil kaheksa erakorralist meetmet, mis on leitud <https://www.kredex.ee/covid19/>. 2020. aasta lisaeelarvega eraldati ka 300 miljonit eurot meetmeks „Strateegiliste ettevõtete aktsiate tugiostud või riigi äriühingute kapitali laiendamise“, millest osa pidi minema KredExile, kui ettevõtete aktsiaid ostetakse. 27.09.2020. a seisuga pole seda tehtud. Samas on KredExi kinnitusel sellest meetmest võimaldatud ka KredExi kaudu rahastada riiklikult olulisi laenuprojekte, mistõttu on KredExil erakorraliste ettevõtete toetusmeetmete rakendamiseks võimalik kasutada 850 miljonit ja enam eurot. Täpsemat jaotust lisaeelarve seletuskirjas ei esitatud.

Allikas: riigi 2020. aasta lisaeelarve seaduse seletuskiri ja memorandum valitsuskabineti nõupidamisele (esitatud 18.03.2020)

Napib infot, kuidas jõudis valitsus otsusele avada KredExi meetmed praegusel kujul ja mahus

17. MKMi majandusarengu asekancleri sõnul tulenes algselt valitsusele tehtud ettepaneku ettevaatlik toon kaalutlusest, et riik ei sekku finantsturu toimimisse, kui selleks pole vajadust. Samuti oli prognoosimatu, kui paljud ettevõtjad KredExi abi taotlevad. Selles valguses oli MKMi esimene eelistus, et ettevõtete esmaseks ja heaks partneriks on hästi kapitaliseeritud pangad.

18. Siiski juhtis asekancler Riigikontrolli tähelepanu asjaolule, et ehkki valitsusele ette valmistatud otsus erines oluliselt valitsuse kujundatud

seisukohast, peavadki summad olema märkimisväärsed. Samuti, et majanduse arengul hoitakse silm peal ning ollakse vajaduse korral valmis abinõusid korrigeerima⁷.

„Oluline on signaal, mille riik turule ja ettevõtjatele annab – me toetame teid. Siiski on tähtis kommunikeerida ka põhimõtet, et riik toetab neid, kes panustavad ka ise ja soovivad iseennast aidata. Vältida tuleks seda, et toetatakse neid, kes olid põhimõttelises kriisis juba enne tervisekriisi ja selle mõjusid. Eelpool loetletu on ka põhjus, miks lisaeelarvega eraldati rohkem raha, kui võib olla algselt ettepanek valitsusele oli. Väike lootus on, et ehk ei lähe kogu seda raha ka vaja.“

Allikas: MKMi majandusarengu asekanstler Riigikontrollile, juuni 2020

19. Riigikontrolli arvates ei ole ametnike esialgselt ettepanekust rahaliselt mahukama ning ulatuslikuma riikliku abipaketi kujundamine iseenesest halb, kuid oluline on, et valitsus teeks aega ja asjaolusid arvestades informeeritud ning läbimõeldud otsuse. Praegusel juhul napib teavet, kuidas jõuti just rakendunud KredExi meetmete heakskiitmiseni.

MKMi kinnitusel töötati KredExi meetmed välja koostöös ekspertidega, kuid nende rakendamiseni oleks võinud jõuda kiiremini

20. MKMi majandusarengu asekanstleri sõnul koostati KredExi uusi meetmeid puudutav ettepanek valitsusele MKMi juhtimisel peamiselt MKMi, Rahandusministeeriumi, Sotsiaalministeeriumi, Eesti Panga ja KredExi ekspertide ühistööna. Lisaks kaasati asjatundjaid Riigikantseleist, Tartu Ülikoolist jm.

21. Maaeluministeerium, kelle valitsemisalas olev Maaelu Edendamise SA (MES) jagab KredExiga sarnaseid toetusi, käendusi ja laene bio- ja maamajandusettevõtetele⁸, otseselt KredExi meetmete väljatöötamisel ei osalenud. Küll aga hoiti MKMi sõnul üksteist kavandatavate abinõudega kursis, kuna seda nõuab ka valitsuse eelpool viidatud üldmäärus. Siiski nentis MKMi majandusarengu asekanstler, et kahe sihtasutuse meetmetesse ja toetamisloogikasse on jõudnud ka küsitavusi.

„Maaeluministeeriumiga hoidsime üksteist kursis kavandatavatest meetmetest, kuna juba üldmäärusest tulenevalt peab jälgima, et meetmed ei dubleeriks. Samas juhtus näiteks ikkagi, et kui KredExi hüvitatavate kahjude piir pankadele oli 15%, siis MESile piirangut pole. Samuti tekitab küsimusi mahtude proportsionaalne jaotus KredExi ja MESi vahel selles mõttes, et kui palju majandusest moodustavad tegevusalad, millele on MES avatud ning kui palju KredExi potentsiaalne klientuur.“

Allikas: MKMi majandusarengu asekanstler Riigikontrollile, juuni 2020

⁷ Valitsuskabineti 18.03.2020. a memorandumis oli kirjeldatud lisaks valitsusele tehtud ettepanekule ka erinevaid võimalikke meetmepakette, kui kriis peaks osutama pikaajalisemaks, näiteks kestma kauem kui 6 kuud.

⁸ Loe lähemalt Riigikontrolli Maaelu Edendamise SA erakorralisi meetmeid puudutavast ülevaatest
<https://www.riigikontroll.ee/Riigikontrollipublikatsioonid/Audituaruanded/tabid/206/Audit/2511/Area/63/language/et-EE/Default.aspx>

**KredExi ja Maaelu
Edendamise SA meetmete
loomine oleks võinud käia
rohkem käsikäes**

Eesti Kaubandus-Tööstuskoja hinnangul oleks kaasamine meetmete väljatöötamisel pidanud olema sisulisem

22. Eesti Kaubandus-Tööstuskoja peadirektor nentis Riigikontrollile antud kommentaaris siiski, et ekspertide kaasamine ettevõtetele suunatud meetmete väljatöötamisel oleks pidanud olema märksa sisulisem. Peadirektor rõhutas, et võib pidada mõistetavaks, et kevadel oligi kriisimeetmete eesmärk reageerida kiiresti, meetmed kujundati märkimisväärse ajasurve tingimustes ja toimunud protsessi ei saa tagantjärele enam muuta. Uute ja järgmiste otsuste tegemisel on siiski oluline, et võetaks sisuliselt kuulda teiste seas ka eksperte, teadlasi, Eesti Panka, ettevõtluse katusorganisatsioone ja kommerts pankasid.

23. KredExi meetmete kujundamise töörühma juhtinud MKMi majandusarengu asekancleri sõnul on üks õppetunde see, et abinõude väljatöötamine ja jõustamine oleks saanud toimuda tempokamalt. Teisalt viitas asekancler, et mingites aspektides võinuks kaaluda hoopiski enama aja võtmist – näiteks olnuks riigi positsioon kommerts pankadega KredExi käendusmeetmete üle läbirääkimisel ilmselt tugevam ja tingimused ehk paremadki, kui oleks olnud aega kõnelda kõikide pankadega eraldi, mitte kollektiivselt Eesti Pangaliidu kaudu.

24. Riigikontroll nõustub, et koroonakriisile reageerimisel oli oluliseks teguriks kahtlemata kiirus, kuid järjest enam peab eesmärgiks olema ka riigi sekkumise läbimõeldus ja täpsus.

Ettevõtted on KredExi erakorralisi meetmeid kasutanud kevadel prognoositust seni oluliselt vähem, mis pole tingimata halb, kuid edasisteks otsusteks tuleb põhjusi teada ja turgu jälgida

Nelja kuuga on kasu saanud ca 3% prognoositud ettevõtetest ja kasutatud 26% rahast

25. Märtsis 2020, kui väliskaubandus- ja infotehnoloogia minister tegi valitsusele ettepaneku eraldada KredExile ettevõtete erakorralisteks meetmeteks 400 miljonit eurot, prognoosisid ametnikud ja eksperdid, et meetmetest saab kasu hinnanguliselt ca 6500 ettevõtet, mis mõjutab ligikaudu 140 000 töötajat. 27.09.2020. aasta seisuga on KredExi ettevõtetele suunatud erakorralistest meetmetest saanud käendust või laenu 208 ettevõtet. Lisaeelarvega KredExile eraldatud 850 miljonist eurost on praeguseks KredEx laenulepinguid sõlminud mahu 179,4 miljonit eurot (sh Tallink Grupp ASile; edaspidi Tallink; 100 miljonit eurot) ning andnud käendusi summas 43,3 miljonit eurot.

26. KredEx rakendab erakorralisi meetmeid veidi teises liigenduses, kui lisaeelarve seletuskirjas toodud meetmete jaotus, mistõttu pole prognoositud nõudlust riigi toe järele tegelikkusega täpselt võimalik võrrelda. Siiski nähtub andmetest et nii KredExi erakorralised laenud kui ka käendused pole olnud ettevõtetele nii atraktiivsed või vajalikud, kui kevadel oodati (vt tabel 3).

Tabel 3. KredExi erakorraliste meetmete kasutamise prognoos märtsis 2020 ja tegelik kasutamine 27.09.2020. a seisuga (miljonites eurodes)

	Prognoositud taotlejate / tehingute arv	Allkirjastatud lepingute arv	Meetme eelarve	Allkirjastatud lepingute maht
Erakorraline laen,	475	111	550	179,4
sh erakorraline käibekapitalilaen	375	90	500	170,7
sh erakorraline laen riiklikult olulistele projektidele	N/A	3	N/A*	149,4
sh erakorraline investeerimislaen	100	21	50	8,7
Erakorraline käendus,	5859	142	300	43,3
sh erakorraline käendus olemasolevatele pangalaenuudele	5 859	66	300	29,6
sh erakorraline käendus uutele pangalaenuudele	N/A	57	N/A	11,9
sh erakorraline väikelaenu käendus	N/A	13	N/A	0,6
sh erakorraline käendus majutus- ja tootlustussektorile, reisibüroodele ja reisikorraldajatele	N/A	6	N/A	1,2
sh erakorraline käendus riiklikult olulistele projektidele	N/A	0	N/A	0
KOKKU	6334	253	850	222,7

*KredExi kinnituse järgi on riiklikult olulistele laenuprojektidele võimalik lisaks käibekapitalilaenu meetmele rahastust taotleda ka meetmest „Strateegiliste ettevõtete aktsiate tugiosust või riigi äriühingute kapitali laiendamine“, mida KredEx on ka kasutanud. Meetmele eraldati 2020. a lisaelarvega 300 miljonit eurot, kuid 27.09.2020. a seisuga pole strateegiliste ettevõtete aktsiaid sellest rahast ostenud. Seetõttu on KredExil erakorraliste ettevõtete toetusmeetmete rakendamiseks võimalik kasutada 850 miljonit ja enam eurot.

Allikas: Vabariigi Valitsusele 18.03.2020 esitatud memorandum; riigi 2020. a lisaelarve seletuskiri ja KredEx, <https://www.kredex.ee/covid19/>

Teadmiseks, et

27.09.2020. a seisuga ei vastanud meetme tingimustele / oli lükatud tagasi 181 taotlust, neist 174 erakorralise laenu taotlust ja 7 erakorralise käenduse taotlust. Ise loobus kokku 15 taotlejat. Peamised tagasilükkamise põhjused on välistatud sektor (sh kinnisvaraarendus, ehitus, kaubandus) – 36%; ebapiisav maksevõime – 26%; ettevõtte on raskustes – 10%; ebasobiv sihtotstarve – 7%.

Allikas: KredEx

MKM vähesest huvist KredExi meetmete vastu: ettevõtjad ja kommertspangad said kriisis valdavalt riigita kokkuleppele

KredEx: käenduste kasutamist on pärssinud kahjude hüvitamise piir

27. 27.09.2020. aasta seisuga oli KredExil menetluses 29 erakorralise laenu taotlust ning 4 erakorralise käenduse taotlust. Tagasi oli lükatud kokku 181 taotlust. KredExi Riigikontrollile esitatud andmetest järeldeb, et ettevõtteid, kes ei vasta KredExi meetmete toetustingimustele, on saanud negatiivse otsuse või ise loobunud, on pea sama palju kui laenu/käendust saanud, mis näitab samuti vähest huvi KredExi abi vastu.

28. Vabariigi Valitsusele 15.09.2020 koostatud memorandumis vahendab Rahandusministeerium MKMi/KredExi selgitust, et ettevõtjad ja pangad on saanud seni kriisiga oodatust paremini hakkama ning jätkusuutlikke ja maksejõulisi ettevõtjaid on laenuandjad finantseerinud ka koroonakriisi ajal ilma riikliku sekkumise vajaduseta.

29. KredEx kommenteeris Riigikontrollile täiendavalt, et erakorralisi käendusmeetmeid on ettevõtjad kasutanud oodatust vähem muu hulgas Vabariigi Valitsuse kehtestatud käenduste portfelli kahjude hüvitamise (madala) ülempiiri tõttu.

„KredEx ei arvestanud prognoosimisel, et Vabariigi Valitsus kehtestab käenduste portfelli kahjude hüvitamise ülempiiri 15%, mis tõsteti Vabariigi Valitsuse 18.06.2020 otsusega 30%-le. Prognoosid lähtusid eeldusest, et kahjude ülempiiri ei kehtestata, kuna seda ei ole kehtestatud ei KredEx-i ega MES-i tavameetmetele ega ka MES-i kriisimeetmetele. MKM ja KredEx on korduvalt teemat Vabariigi Valitsuses tõstatanud, sh on KredEx saatnud 25.05.2020 väliskaubandus- ja infotehnoloogiaministrile kirjaliku ettepaneku kahjude hüvitamise ülempiiri kaotamiseks uute laenude käendamisel.“

Allikas: KredExi ja MKMi kommentaar Riigikontrollile, oktoober 2020

30. Riigikontrollile KredExi meetmete kasutamise statistikat kommenteerinud Eesti Kaubandus-Tööstuskoja peadirektor leidis, et KredExi meetmete järele pole olnud seni väga suurt vajadust, kuna ettevõtted on paljuski saanud oma mured kommertspankadega lahendatud. Lisaks on nn palgatoetuse meede vähendanud nõudlust KredExi abi järele.

„Minul puudub teave, et pankade tingimused on ebamõistlikud ja nad ei tule vastu. Väga oluline on jälgida, mis saab aasta lõpus.“

Allikas: Eesti Kaubandus-Tööstuskoja peadirektor Riigikontrollile, september 2020

**Eesti Kaubandus-Tööstus-
koda: oluline on hoolikalt
jälgida, mis hakkab juhtuma
sügisel**

31. Eesti Kaubandus-Tööstuskoja peadirektor juhtis aga ka tähelepanu, et ettevõtjate ja pankade kevadel sõlmitud kokkulepped hakkavad ilmselt suures osas lõppema ning väga oluline küsimus on, mis saab edasi; kas ja millistel tingimustel neid uuendatakse. Teiste sõnadega, ehkki turutõrget, mida riik peaks KredExi laenude ja käendustega lahendama, sellises mahus seni ei tekkinud, peaks riik olema tähelepanelik ja vajaduse korral tark sekkuja edaspidi.

32. Vabariigi Valitsusele 15.09.2020 esitatud materjalis on MKM leidnud, et edaspidi tuleks KredExi meetmete kujundamisel eelistada laenukäendusi, kuid sõnastanud kokkuvõtvalt, et mõistlik on jätkata meetmete rakendamist suuremate muudatusteta.

33. Paljusid Eesti ettevõtjaid ühendav Eesti Kaubandus-Tööstuskoda on oma seisukohas konkreetsem ja seda meelt, et ehkki riik peab ettevõtetele tuge pakkuma vajaduse kohaselt, on keeruline näha riikliku otselaenamise plusse. Kõnes Riigikogule juunis 2020 tegi Kaubandus-Tööstuskoja juhatuse esimees Toomas Luman ettepaneku vähendada KredExi kaudu laenude andmist ning suurendada käenduste osa.

„Otsetoetused ja laenud sekkuvad igal juhul turu toimimisse, mistõttu tuleks eelistada käendust ja garantiid, mida on võimalik pakkuda enamatele ja riigile väiksema riskiga.“

Allikas: Eesti Kaubandus-Tööstuskoja juhatuse esimehe Toomas Lumani kõne Riigikogu ees; juuni 2020

34. Sama mõtet toetas/kordas Riigikontrollile septembris 2020 antud kommentaaris ka Kaubandus-Tööstuskoja peadirektor, kelle hinnangul oleks mõistlik, kui ei ilmne olulisi vastupidiseid argumente, lõpetada KredExi kaudu laenu andmine ja jätkata vajaduse korral käendustega.

„Eesti Kaubandus-Tööstuskoda ei olnud üldise ja laiaulatusliku riikliku laenupakkumise poolt KredExi meetmete väljatöötamise ajal ega ole ka praegu. Nagu öeldud, vähemalt seni tundub turg toimivat, turul raha on ja on väga küsitav, kas eksisteerib turutõrge, mida riik läbi KredExi laenude andmise lahendab. Pigem pole laenamine minu hinnangul õigustatud. Sõltub majandusarengutest, kuid praegu tundub mõistlik, et KredEx võiks edaspidi piirduda vajadusel vaid käenduste pakkumisega. Seejuures võiks ettevõtja kui kliendi analüüs, riskihindamine jms jääda kommertspanga hooleks, kus on selleks ilmselt rohkem võimekust. Riik võib käenduste andmisel seada sisse erisusi, kui kedagi soovitakse n-ö prioriteetsena toetada, kuid keda eelistada, miks ja mille põhjal, on keeruline öelda. Kedagi välistada käendamistingimustes poleks samuti otstarbekas. Kindlasti ei tohiks KredExi käendused olla ettevõtja jaoks

ebamõistlikult kallid ja riigil tuleb leida tasakaal, kas KredExi jaoks on esmatähtis vältida kahjusid/teenida tulu või toetada majanduspoliitilisi eesmärke tervisekriisis.“

Allikas: Eesti Kaubandus-Tööstuskoja peadirektor Riigikontrollile, september 2020

35. Riigikontroll rõhutab, et pelgalt riigi eraldatud raha ärakasutamine ei saa ega tohigi olla eesmärk omaette. Kui ettevõtjad ei soovinud riigi tuge seetõttu, et tegelik areng osutus kevadel prognoositust oluliselt paremaks, siis tasub tunda heameelt, et KredExi meetmeid ja raha vähemalt seni nii palju vaja pole läinud. Samas viitasid MKM ja KredEx Riigikontrollile, et valitsuse kehtestatud käenduste kahjude hüvitamise ülempiir on liiga madal, mis võib olla takistanud kommertsbankade raha ja riigi abi jõudmist ettevõtjateni.

36. Igal juhul on statistika kõnekas ja sunnib küsima, mida valitsus ja meetme rakendajad KredExi tegevuse tulemustest täpsemalt teavad. Selle mõistmine on oluline, et tunda ära KredExi meetmete muutmise vajadus. Samavõrd oluline on ka küsimus, millist kasu, tulu, muutust riik KredExi meetmete rakendamisest ootab ehk mis on riigi sekkumise eesmärgid.

Ei ole piisavalt selge, mida riik KredExi meetmetelt ootab ja kuidas meetmete toimimist jälgitakse

37. KredExi meetmete tagasihoidliku kasutamise puhul on paslik küsida, millised eesmärgid Riigikogu ja Vabariigi Valitsus 2020. aasta lisaeelarvet kinnitades KredExi meetmetele seadis ning kas raha prognoositust vähesem rakendamine on toonud kaasa ka tagasilööke kriisimõjude leevendamisel.

38. 2020. aasta lisaeelarve seaduse seletuskirjas on öeldud, et KredExi kaudu hakatakse pakkuma Eesti ettevõtetele erinevaid majandusmeetmeid, mis aitavad leevendada koroonaviiruse levikust tulenevaid majanduslikke raskusi. Meetmete eesmärk on väljuda kriisist võimalikult kiiresti ning leevendada kriisi mõjusid. Lisaeelarvest KredExile 850 miljoni euro eraldamise kohta on tooduna järgmine selgitus:

1. Laenukäendus juba väljastatud pangalaenu tagasimaksegraafikute leevendamiseks, eelarve kokku 300 mln eurot (käenduste realiseerimise ülemmäär 600 miljonit eurot), mille arvelt saab anda käendusi kuni 1,5 miljardit eurot. Kui pank leevendab olemasoleva KredExi poolt tagamata pangalaenu tagasimaksegraafikut, annab KredEx laenule oma käenduse.

2. Käibelaen, eelarve kokku 500 mln eurot. KredEx annab ettevõttele käibelaenu koroonaviiruse puhangust tingitud likviidsusprobleemide ületamiseks, sh vajadusel pangalaenu maksete tasumiseks.

3. Investeerimislaen, eelarve kokku 50 mln eurot. KredEx annab ettevõttele investeerimislaenu, et ära kasutada koroonaviiruse levikust tulenevalt nii tekkinud kui ka erinevaid uusi ärivõimalusi.

Allikas: riigi 2020. aasta lisaeelarve seletuskiri

39. Riigi 2020. aasta lisaeelarve seletuskirjast nähtub, et võimaldades 850 miljoni euro kasutamist, ei sõnastanud Riigikogu ega valitsus täpsemaid

Eesmärkide üldsõnalisuse tõttu on võimatu öelda, millal on 850 miljonit eurot kasutatud hästi või vähem hästi

Teadmiseks, et

2020. aasta lisaeelarvega eraldati kõrval kirjeldatud meetmetele täiendavalt 300 miljonit eurot meetmele „Strateegiliste ettevõtete aktsiate tugiostud või riigi äriühingute kapitali laiendamine“, millest osa pidi minema KredExile, kui ettevõtete aktsiaid ostetakse. 27.09.2020. a seisuga pole KredExi kaudu seda tehtud. Samas on KredExi kinnituse kohaselt võimalik meetmest raha taotleda riiklikult olulistele laenuprojektidele, mida KredEx on ka kasutanud.

Meetmest on kavandatud rahastada ka sissemakseid riigi äriühingute aktsiakapitali. Lisaeelarve seletuskirjas on meetme kohta järgmine selgitus: „Täpne jaotus ei ole lisaeelarve seaduse eelnõu koostamise ajal veel teada, tegemist on valmisolekuga toetada vajadusel riigi ettevõtteid eriolukorrast tulenevalt. Täpsemad otsused kinnitatakse Vabariigi Valitsuses“.

Allikas: riigi 2020. aasta lisaeelarve seletuskiri

eesmärke, millist kasu peaks meetmetest ettevõtetele ja majandusele tervikuna tõusma.

40. Riigikontrolli intervjueritud MKMi majandusarengu asekanstler juhtis tähelepanu, et meetmete toimimise hindamiseks siiski (sisemised) näitajad on, mida jälgitakse igal nädalal: näiteks maksulaekumised, registreeritud töötute arv, töötuskindlustuse kasutajate arv ning ettevõtete elektritarbimine. Lisaks saadab asekanstleri sõnul KredEx MKMile kaks korda nädalas ülevaate, kuidas on käenduste ja laenudega läinud.

41. Valitsusele märtsis 2020 MKMi esitatud memorandumis on kolm KredExi erakorraliste meetmete mõjunäitajat toodud: pankrottide arv; pankrotis ettevõtete osakaal kõigist ettevõtetest; negatiivse krediidi-reitinguga ettevõtete osakaal kõigist ettevõtetest. KredEx kommenteeris aga Riigikontrollile, et nendega sõlmitud rahastamislepingutes ei ole memorandumis loetletud näitajaid sätestatud.

42. Riigikontroll saab kinnitada, et KredEx esitab MKMile erakorraliste laenude ja käenduste kasutamise statistikat – see on sarnane KredExi kodulehel avalikustatava infoga⁹, ehkki veidi detailsem. Teisalt ei nähtu, kas, kes ja mil viisil analüüsib KredExi meetmete sisulisi tulemusi ning seost ülevaate eelmises punktis viidatud näitajatega.¹⁰ Samuti on väga oluline mõista, millal ja mida on vaja KredExi meetmetes muuta.

KredExilt saadud info ei anna kindlust, et meetmete toimimist süsteemselt ja sisuliselt hinnatakse

43. Riigikontroll küsis meetme „Erakorraline laen riiklikult olulistele projektidele“ näite põhjal KredExilt, kuidas toimub meetmete eesmärgistamine ja nende saavutamise jälgimine. KredEx vastas, et küsimuse peaks esitama pigem Vabariigi Valitsusele. Vastuses täpsustati siiski, et kuna meetme puhul ei ole taotlejaid palju, ei ole meetme kohta ka näitajaid seatud.

Valitsusele esitatud materjal: kriisimeetmete eesmärk on ebaselge

44. Kui KredExi hinnangul peaks meetme eesmärgistamise küsimustega pöörduma pigem Vabariigi Valitsuse poole, siis nähtub, et valitsuse tasandil on teema hiljuti ka tõstatatud. 15.09.2020. aasta erakorraliste meetmete rakendamise ülevaates valitsusele toob Rahandusministeerium välja, et KredExi kriisimeetmete (mitte pelgalt riiklikult oluliste projektide abinõu) eesmärk ei ole selge. Pole määratud selgeid kriisimeetmete rakendamise suuniseid. Turutõrgete ja ettevõtete likviidsusprobleemide leevendamise kõrvale pole seatud tulemuslikkuse näitajaid ega sihttasemeid.

45. Ka KredExi vastused Riigikontrollile, mis puudutasid konkreetsemalt riiklikult oluliste projektide laenumeeetme väljatöötamist, tingimuste muutmise kaalumist, suhtlust MKMiga jms, olid valdavalt lakoonilised ja mittesisulised, viidates sageli pealiskaudselt, et arutelud toimuvad, koostööliinid toimivad ja meedet rakendatakse nii, nagu valitsuse üldmäärusega on ette nähtud (loe lähemalt ka ülevaate p-d 57–84).

⁹ <https://www.kredex.ee/covid19/> Vt rubriiki „Kriisiabi saanud ettevõtjate nimekirjad“.

¹⁰ MKM juhtis Riigikontrolli tähelepanu, et väliskaubandus- ja infotehnoloogiaminister kutsus juulis 2020 turuosalistega KredExi meetmete arutamiseks kokku töörühma. Teisalt viitas Eesti Kaubandus-Tööstuskoda Riigikontrollile, et sisulist kaasamist on olnud siiski vähe. Loe ka ülevaate p 22.

KredExi meetmed kujundati ajasurve tingimustes, kuid nüüd on (olnud) mahti õppida

46. Kokkuvõtvalt tunnustab Riigikontroll valitsuse soovi ettevõtteid koroonakriisis toetada, kuid ei saa kättesaadava info põhjal kinnitada, et KredExi meetmed on selgelt eesmärgistatud, meetmete rakendumist sisuliselt jälgitakse ning muutmisevajadust süsteemselt hinnatakse.

KredExi meetmed töötati välja tugeva ajasurve tingimustes, kuid nüüd, kus on olnud mahti toimunud analüüsida, on õppetundidega arvestamine väga oluline riigi toetuse korrigeerimisel ja edasiste otsuste tegemisel.

47. Riigikontroll analüüsis peale selle, millised ootused on KredExi erakorralistele meetmetele seatud ning kuidas tulemusi hinnatakse, ka seda, kas meetmete tingimused on selged ja taotluste menetlemise ja otsustamisega seonduv läbipaistev. Kuna KredExil on erakorralisi abinõusid palju, võeti fookusesse meede „Erakorraline laen riiklikult olulistele projektidele“, millest on kirjutatud ülevaate järgmises peatükis.

Riiklikult oluliste projektide laenumeetmest raha taotlemine ja saamine on olnud paljuski läbipaistmatu

Riiklikult oluliste projektide laenumeetmest on 27.09.2020. aasta seisuga saanud raha kaks ettevõtet

48. Riiklikult oluliste projektide elluviimiseks suunatud laenumeetme tingimused jõustusid 07.05.2020 (tingimusi on hiljem muudetud, vt selle kohta ülevaate p-d 57–68). KredExi kinnitusel avasid nad võimaluse laenutaotlusi esitada siiski varem, 3 aprillist, mis on pea kaks nädalat varem, kui Riigikogu kinnitas lisaeelarve.

49. Andmetest, mis KredEx esitas Riigikontrollile, nähtub, et 27.09.2020. aasta seisuga on meetme kaudu laenu taotlenud kokku viis ettevõtet, kellest neli on saanud valitsuselt heakskiitva otsuse ja ühe äriühingu taotluse lükkas valitsus tagasi. Ainsa keelduva vastuse on seni valitsuselt saanud lennundusega seotud Smartlynx Airlines Estonia OÜ. (vt tabel 4).

Tabel 4. Meetme „Erakorraline laen riiklikult olulistele projektidele“ rakendamine (laenusumma ühik on miljon eurot)

Ettevõte	Ettevõtja esitas taotluse	Valitsuselt positiivne eelhinnang	Valitsuselt positiivne lõppotsus	Laenuleping sõlmitud	Laenu-summa	Taotletud laenusumma
Tallink Grupp AS	16.04.2020	–	08.05.2020	08.06.2020	100	150
Alexela Varahalduse AS	30.04.2020	28.05.2020	09.07.2020	–	37	37
Porto Franco OÜ	28.05.2020	11.06.2020	03.09.2020	09.09.2020	39,4	39,4
Magnetic MRO AS	29.05.2020	11.06.2020	10.09.2020	11.09.2020	10	10
Smartlynx Airlines Estonia OÜ	05.06.2020	—*	–	–	–	10

* Smartlynx Airlines Estonia OÜ sai valitsuselt negatiivse otsuse 09.07.2020.

Allikas: Riigikontroll KredExi andmete põhjal; 27.09.2020. a seisuga

50. KredExi andmetest selgub, et 27.09.2020 seisuga on meetmerahast väljamakseid tehtud 48 miljonit eurot.

KredExi sõnul peaks küsimuse taotlemisaktiivsuse kohta esitama pigem valitsusele

51. Riigikontroll küsis ülevaate koostamise raames juunis 2020 KredExilt hinnangut, kas senine taotlemisaktiivsus on ootuspärane või võib sellest lugeda märke, et meede ei ole mingitel põhjustel sihtrühma jaoks

atraktiivne. KredEx Riigikontrollile vastata ei soovinud või osanud ning leidis, et küsimuse peaks esitama pigem valitsusele.

„Kuna kõnealuse KredEx'i teenuse puhul on tegemist Vabariigi Valitsuse poolt strateegilisteks investeringuteks/ projektideks loodud meetmega (summas 300 miljonit eurot)¹¹, peaks toodud küsimused edastama ka Vabariigi Valitsuse esindajatele.“

Allikas: KredExi juhatuse liikme vastus Riigikontrollile, juuni 2020

52. Ettevõtete huvi erakorralise laenumeetme vastu on seotud ka riigi ootustega, mistõttu palus Riigikontroll KredExilt ka selgitust, kuidas hinnatakse meetme toimimist ning tuntakse ära, kui midagi on vaja muuta.

Riigikontrolli küsimus KredExile (juuni 2020): „Kas ja millised eesmärgid ning meetme toimimist iseloomustavad mõõdikud meetme väljatöötamisel seati? Kas KredExis ja/või suhtluses MKMiga on olnud arutelusid, et meetme tingimustes peaks midagi muutma? Kui jah, siis mida on täpsemalt arutatud ning milliste tulemusteni jõutud?“

KredExi juhatuse liikme vastus (juuni 2020): „Meie hinnangul ei ole selle meetme puhul taotlejaid palju, ilmselt jääb koguarv 10 juurde. Sel põhjusel ei ole kõnealuse meetme kohta mõõdikuid seatud. Hetkel me ei näe vajadust kõnealuse meetme tingimuste muutmiseks.“

53. Vastupidi KredExi kinnitusele muudeti siiski paar päeva hiljem riiklikult oluliste projektide laenumeetme tingimusi. Muu hulgas toodi eraldi esile võimalus taotleda laenu kinnisvaraarenduseks, mis on avalikkuses palju kõneainet tekitanud. Riigikontroll käsitleb tingimuste ja nende muutmise seonduvat järgnevalt veidi üksikasjalikumalt.

Riiklikult oluliste projektide laenumeetme taotlustingimused on olnud osalt segadust tekitavad ja neid on muudetud sihtrühma ettevõtjaid piisavalt teavitamata

Eesti Kaubandus-Tööstuskoja juhatuse esimees Riigikogule: riigi toetus peab olema läbipaistev ja tagama ausa konkurentsi

54. Meetme „Erakorraline laen riiklikult olulistele projektidele“ taotlus- ja menetlustingimused jõustusid esimest korda 07.05.2020. KredExi juhatuse otsusega kinnitati muu hulgas, millistele tingimustele peab laenu taotlev ettevõtte vastama; millises summas ja milliseks otstarbeks võib laenu taotleda; laenuperioodi, intressimäära ja tagatistega seonduv; info ja dokumendid, mis ettevõtjal tuleb taotlusega esitada; ning tegevusalad, kus tegutsevatele ettevõtetele laenu kindlasti ei anta.

55. Laenu sai taotleda alates summast 10 miljonit eurot ning võtmetähtsusega oli ettevõtte suutlikkus dokumentaalselt tõestada, et

- projekt (ettevõtte) on oluline mõju majandussektorile või regioonile ja kaasnevad võimalikud negatiivsed tagajärjed, kui

¹¹ Riigikontrollile antud hilisemas kommentaaris asus KredEx seisukohale, et riiklikult oluliste projektide laenumeetme allikas on siiski lisaeelarvega eraldatud käibelaen, mitte strateegiliste ettevõtete aktsiate ostmise meede, millele viitas KredEx tsiteeritud vastuses. Rahandusministeeriumi lisaeelarve toetusmeetmete rakendamise aruandest jääb mulje, nagu rahastataks riiklikult olulisi projekte strateegiliste ettevõtete meetmest <https://www.rahandusministeerium.ee/et/lisaeelarve-0>. Vabariigi Valitsuse otsustes, millega on heaks kiidetud laenu andmine riiklikult olulistele projektidele, on allikaks näidatud siiski 2020. aasta lisaeelarvega eraldatud käibelaen.

projekt jääb teostamata. Selleks pidi ettevõtte esitama KredExile projekti sotsiaalmajandusliku mõju analüüsi;

- finantsvahendite kaasamine on ilma KredExi käendusega võimatu.

56. Laenu sihtotstarve pidi olema finantseerida kulutusi, mis tehakse koroonaviiruse levikust tingitud ajutiste raskuste ületamiseks. Laenuperioodiks on 6–72 kuud; intressimäär vahemikus 1–6% aastas; lepingutasu 0,5% laenusummalt. Sõnastatud olid piirangud, kui ettevõtte taotleb riigi toetust mitmest meetmest, näiteks Maaelu Edendamise SA-lt. Taotlus koos vajalike materjalidega tuli esitada KredExile, kes teeb valitsusele lõppotsuse ettepaneku. Koos laenu taotlusega tuli taotlejal esitada KredExile väliskaubandus- ja infotehnoloogiaministri ettepanek menetleda taotlust riiklikult olulise projektina. Meetme tingimustes oli kirjas, et KredExil on õigus küsida ka valitsuse eelhinnangut, kas projekt on perspektiivikas ja analüüsiga peaks lõppotsuse tegemiseks jätkama (vt tabel 4).

Seni on taotlustingimusi muudetud kaks korda

57. Algselt, alates 07.05.2020 kehtinud meetme tingimusi on 18.10.2020. aasta seisuga muudetud kaks korda: 15.06.2020 ja 22.07.2020. Peamised Riigikontrolli täheldatud muudatused on toodud tabelis 5¹².

Tabel 5. Meetme „Erakorraline laen riiklikult olulistele projektidele“ tingimused ja neis tehtud olulisemad muudatused

Meetme tingimused 07.05–14.06.2020	Meetme tingimused 15.06–21.07.2020	Meetme tingimused alates 22.07.2020
Ettevõtja peab juba koos taotlusega esitama väliskaubandus- ja info-tehnoloogiaministri ettepaneku taotluse menetlemiseks riiklikult olulise projektina.	–	–
Taotlemisel tuleb ettevõtjal esitada: 1. projekti sotsiaal-majandusliku mõju analüüs, mis tõendab projekti olulist mõju majandusele, majandussektorile või regioonile ja võimalikke negatiivseid tagajärgi, kui projekt jääb teostamata.	Ettevõtjal on oluline mõju majandusele, majandussektorile või regioonile ja tema ebaõnnestumine tooks riigile kaasa ulatuslikke negatiivseid tagajärgi.	Ettevõtja on olulise mõjuga kogu Eesti majandusele, majandussektorile või regioonile ning ilma finantsinstrumenti rakendamata võivad suure tõenäosusega kaasneda negatiivsed sotsiaalsed tagajärjed või turutõrked.
–	Kinnisvara arendamise projekti saab vaadelda riiklikult olulise projektina, kui projekt hõlmab vähemalt 10 000 m ² mitteeluruumide arendamist ja on ehitusregistris märgitud pooleliolevaks seisuga 12.03.2020.	Kinnisvara arendamise projekti saab vaadelda riiklikult olulise projektina, kui projekt hõlmab vähemalt 10 000 m ² mitteeluruumide arendamist ja on ehitusregistris märgitud pooleliolevaks seisuga 12.03.2020.
Olemasolevale laenu refinantseerimine pole üldjuhul lubatud.	Olemasolevale laenu refinantseerimine pole üldjuhul lubatud.	–
Finantsvahendite kaasamine KredExi käendusega on võimatu.	Finantsvahendite kaasamine muudest allikatest on võimatu või ebamõistlikult kulukas.	Finantsvahendite kaasamine muudest allikatest on võimatu või ebamõistlikult kulukas.
Ettevõtjal puuduvad 12.03.2020 seisuga krediidiasutustele ajatamata võlgnevused ja riiklike maksude maksuvõlad või on need ajatatud.	Ettevõtjal puuduvad 12.03.2020 seisuga krediidiasutustele ajatamata võlgnevused ja riiklike maksude maksuvõlad või on need ajatatud.	Ettevõtjal puuduvad ajatamata võlgnevused ja riiklike maksude maksuvõlad või on need ajatatud.
Lepingutasu 0,5% laenu summalt.	Lepingutasu 0,5% laenu summalt.	Lepingutasu vastavalt valitsuse otsusele minimaalselt 0,1% laenu summalt.
Laenu tagatise vajadus sõltub projekti riskitasemest.	Laenu tagatise vajadus sõltub projekti riskitasemest.	Laenul peab olema tagatis.
		Täpsustatud ja lisatud on nõudeid rubriikides „Laenusaaaja peamised kohustused“ ja taotlemiseks vajalikud dokumendid.

Allikas: Riigikontroll KredExi andmete põhjal

¹² KredExi kodulehel olid varem kättesaadavad ka meetme tingimuste varasemad versioonid. 23.11.2020. a seisuga on need eemaldatud ning kättesaadav on vaid kehtiv versioon.

On ebaselge, kuidas pidanuks ettevõtja saama ministri heakskiidu juba enne taotluse esitamist

58. Riigikontrolli arvates on meetme tingimused sisaldanud nõudeid, mis ei ole üheselt mõistetavad ning tingimustesse on tehtud olulisi muudatusi, millest oleks pidanud avalikkust / meetme sihtrühma rohkem teavitama, tehtud muudatuste põhjusi selgitama¹³. Mõnede selliste tingimuste kohta küsis Riigikontroll ka KredExilt selgitusi.

59. Üheks segadust tekitavaks nõudeks, mis meetme tingimustes kehtis veel juuniku keskkel (ja KredExi kodulehe kohaselt augustikuu alguseni), oli ettevõtte kohustus esitada koos laenu taotlusega KredExile väliskaubandus- ja infotehnoloogia ministri ettepanek menetleda taotlust riiklikult olulise projektina.

60. Riigikontroll palus mais 2020 KredExil täpsustada, millise protsessi kaudu ja milliste kriteeriumide alusel peaks ettevõtja saavutama enne taotluse esitamist otsuse, kas minister näeb tema projekti riiklikult olulisena või mitte. KredEx selgitas Riigikontrollile, et tegemist on meetme tingimustesse jäänud kahetusväärse veaga, mis parandatakse lähipäevil.

61. Juunis 2020 juhtis Riigikontroll KredExi tähelepanu, et eksitus on jätkuvalt meetme tingimustes kirjas. Oma vastuses KredEx küsimust enam ei kommenteerinud, 15. juunil 2020 kehtima hakanud tingimustes enam nõuet ei olnud, kuid KredExi kodulehel meedet n-ö tutvustavas tekstis oli tingimus esile toodud kuni augusti alguseni. Nii oli meetme sihtrühma potentsiaalselt oluliselt mõjutav nõue KredExi kodulehel meetme rakendamise algusest veel neli kuud hiljem¹⁴.

62. Meetme tingimustes on muutunud veidi ka see, kuidas peaks riiklikult oluliste laenu taotluste menetlemisel silmas pidama otsuse võimalikke tagajärgi. Meetme algsete tingimuste kohaselt pidi taotleja kirjeldama „võimalikke negatiivseid tagajärgi, kui projekt jääb teostamata.“ Juuni 2020 keskkel muudeti tingimusi selliselt, et ettevõtja mõju majandusele või regioonile hinnati selle kaudu, kas taotluse rahuldamata jätmise „tooks riigile kaasa ulatuslikke negatiivseid tagajärgi“. Alates 22.07.2020 praeguseni kehtivate tingimuste kohaselt peetakse taotluse hindamisel silmas, kas laenu andmata jätmisega „võivad suure tõenäosusega kaasneda negatiivsed sotsiaalsed tagajärjed või turutõrked.“

Valitsus andis Porto Franco laenule positiivse eel-hinnangu, mille järel kirjutati toetustingimustesse ka vastav täpne alus

63. Avalikkuses leidis märkimisväärselt kajastamist juuli lõpus tulnud teade, et valitsus toetas OÜ-le Porto Franco (edaspidi Porto Franco) laenu andmist summas 39,5 miljonit eurot¹⁵. Kinnisvaraarendus ei olnud küll riiklikult oluliste projektide laenu meetme tingimustes märgitud välistatud tegevusalaks, kuid meetme tingimustes eraldi väljatoodud alus laenu

¹³ KredExi Riigikontrollile esitatud infost nähtub, et riiklikult oluliste projektide laenu meetme tingimuste juunikuist muutmist võidi ettevõtjatele kommunikeerida, kuid juulikuist tingimuste muutmist mitte. Samuti ei selgu materjalist üldjuhul, millisele sihtrühmale teavitussüritusi korraldati ning millistele KredExi meetmele keskenduti.

¹⁴ KredEx selgitas Riigikontrollile ülevaate kooskõlastamise etapis, et kodulehel oli info eksitav kommunikatsioonitõrke tõttu. Samuti ei olnud meetme tingimuste koostamisel KredExi käsutuses veel valitsuse üldmäärust. KredEx kinnitas siiski Riigikontrollile, et eksitus ei takistanud riiklikult oluliste projektide taotluste menetlemist.

¹⁵ <https://www.err.ee/1118491/valitsus-toetas-porto-francole-ligi-40-miljoni-eurose-laenu-andmist>

andmiseks kirjutati tingimuste versiooni, mis hakkas kehtima 15. juunil 2020.

Teadmiseks et

muude KredExi erakorraliste ettevõtlusmeetmete puhul on üldjuhul välistatud anda laenu või käendust kinnisvara arendamise tarbeks.

64. KredEx rõhutas Riigikontrollile, et muudatus meetme tingimustes mitte ei avanud uut võimalust kinnisvaraarendajatele, vaid vastupidi kitsendas seda, sest kinnisvaraarendus ei olnud ka enne välistatud tegevusalade seas. Muudatusega sätestati, et riiklikult oluline kinnisvara-projekt saab olla vaid pinnaga vähemalt 10 000 ruutmeetrit mitte-eluruume ning mis on 12.03.2020. aasta seisuga märgitud ehitusregistris pooleliolevana.

65. Väärib siiski märkimist, et valitsus andis KredExi ettepanekul Porto Franco taotlusele positiivse eelhinnangu 11. juunil 2020 ehk veel enne, kui jõustusid tingimused, mis rõhutatult ütlesid, millistel juhtudel võib kinnisvaraarendus olla riiklikult oluline projekt. Muudest KredExi erakorralistest meetmetest kinnisvara arendamisega seotud ettevõtted tingimuste kohaselt üldiselt laenu ega käendust ei saa.

66. Riigikontroll küsis KredExilt ka teavet, miks on meetme tingimustes muudetud punkte, mis on seotud laenu kasutamise sihtotstarbega (refinantseerimine), muudest allikatest laenu saamisega ning ettevõtja varasema maksekäitumisega (vt tabel 5 eespool). Samuti seda, milline on KredExi hinnangul olnud muudatuste reaalne mõju.

Jääb kohati selgusetuks, kelle initsiatiivil ja miks on tingimusi muudetud

67. KredExi juhatuse liige selgitas, et viidatud tingimusi on muudetud eelkõige seetõttu, et saavutada parem kooskõla valitsuse vastava üldmääruse ja riigiabi raamistikuga; samuti kannavad muudatused tingimuste lihtsustamise eesmärki. Sisulist ja reaalselt märkimisväärset mõju muudatustel KredExi hinnangul üldiselt ei ole (olnud).

Ei ole piisavalt selge, mille põhjal kujundab KredEx valitsusele ettepaneku, milline projekt on riiklikult oluline ja milline mitte

68. Meetme „Erakorraline laen riiklikult olulistele projektidele“ rakendajana on KredExi ülesanne võtta vastu ettevõtte taotlus, kontrollida selle vastavust meetme tingimustele, analüüsida ning teha valitsusele ettepanek, kas laenu anda või mitte.

Teadmiseks, et

valitsus tegi otsuse anda Tallinkile laenu 08.05.2020 ehk üks päev pärast tingimuste kehtima hakkamist.

KredEx oli materjalid valitsusele esitanud enne tingimuste jõustumist.

69. KredExil on enne valitsuse lõpliku otsuse tegemist õigus küsida valitsuselt eelhinnangut, kas ministrid näevad projekti potentsiaalselt riiklikult olulisena või mitte. Kui Tallink välja arvata, mille kohta tehti otsus samaaegselt meetme tingimuste jõustumata hakkamisega, on ülejäänud taotlejate puhul KredEx seda võimalust ka kasutanud. Kui valitsus leiab eelhinnangu faasis, et projekt ei ole riiklikult oluline, nagu otsustati Smartlynx Airlines Estonia OÜ puhul, KredEx taotlust edasi ei menetle ning laenu ei anta.

70. Riigikontroll palus KredExil kirjeldada võimalikult konkreetselt, kuidas toimub laenu taotluste läbivaatamine ning milline on KredExi menetlusprotsess. KredEx vastas Riigikontrollile, et menetlus ja otsustamine toimub asutuse sisekorra kohaselt, ja esitas selle korra palve peale ka Riigikontrollile.

71. Riigikontrollile kättesaadavaks tehtud materjalist nähtus, et kaks sisekorranähtud dokumenti on vananenud ja/või ei käsitle KredExi riiklikult oluliste projektide laenumeeetme menetlust. Üks KredExi

esitatud dokumentidest oli kinnitatud KredExi juhataja käskkirjaga rohkem kui kolm aastat tagasi ja käsitles tollal rakendatud laenumetmete menetlust. KredExi edastatud teine dokument ei reguleerinud samuti erakorraliste meetmetega seonduvat.

72. KredEx selgitas Riigikontrollile, et otsustas mitte koostada dubleerivaid protseduure erinevate laenutoodete menetlemiseks, kuna laenutaotluste menetlemine on standardne protsess ning erakorraliste meetmete jaoks ei ole vaja eraldi sisekordi. KredEx nentis, et nende sisekorrad vajavad teatud kohtades ajakohastamist, kuid see ei mõjuta laenutaotluste menetlemist sisuliselt.

73. Pärast ülevaate koostamiseks vajalike andmete kogumise lõppu, Riigikontrolli ülevaate eelnõu ametliku kommenteerimise faasis, võttis KredEx seisukoha, et aja- ja asjakohane sisekord laenutaotluste menetlemiseks siiski eksisteerib, juba kevadest saati, ja see on jäänud kahetsusväärset Riigikontrollile õigel ajal esitamata.

74. KredExi ametlikule vastuskirjale lisatud materjalist nähtub, et 22.05.2020 on KredExi nõukogu kinnitanud dokumendi „Krediidiriski juhtimise ning laenu ja käenduste teenindamise, hindamise ja ebatõenäoliselt laekuvate nõuete kuludesse kandmise kord“, mis käsitleb KredExi erakorraliste meetmete majasisest rakendamist üldises plaanis.

75. Lisaks edastas KredEx Riigikontrollile täpsemad juhised, milles on kirjeldatud KredExi kliendihaldurite tegevust alates taotluse saamisest kuni ettepaneku tegemiseni vastavale KredExi otsustustasandile. Need ei kirjelda aga protsessi KredExi majasisesest otsusest kuni MKMile ja valitsusele ettepaneku tegemiseni. Menetlusjuhiseid ei ole KredExi juhatus ega nõukogu kinnitanud ja pole teada, millal on need koostatud. Riigikontrolli arvates võimaldavad need siiski haldurite tegevust taotluste menetlemisel koordineerida ja suunata.

76. Riigikontroll leiab, et asjakohane sisemine reeglistik riiklikult oluliste projektide laenumetme menetluseks on vajalik, sest meede erineb märkimisväärselt teistest KredExi abinõudest, sh kätkeb see KredExi-välist otsustamist ehk analüüsi ja ettepanekute tegemist Vabariigi Valitsusele.

77. Riigikontrolli arvates on kaheldav, kas KredEx on suutnud täita kõiki meetme tingimustes sätestatud nõudeid ning teha vajalikke toiminguid – näiteks taotlejatele teabe kogumine, esitatud materjalide analüüsimine –, et teha valitsusele kaalutletud ettepanek.

78. Näiteks peaks meetme tingimuste kohaselt olema üheks olulisemaks taotleja esitatud materjaliks „Projekti sotsiaal-majandusliku mõju analüüs“, mis peaks andma KredExile ja seeläbi valitsusele teabe, milline on projekti/ettevõtte mõju majandusele, majandussektorile või regioonile. Samuti, mis jääb teostamata või mis juhtub, kui taotleja laenu ei saa.

79. Riigikontrollile antud infost selgub, et kõik meetmest laenu taotlenud ettevõtted on küll KredExile teatavaid sotsiaal-majandusliku mõju analüüsi sisaldavaid materjale esitanud, kuid pole piisavalt selge, kuidas KredEx on neid materjale kasutanud. Riigikontrolli palve peale täpsustada, mida sotsiaal-majandusliku mõju analüüs peaks sisaldama ning kuidas seda taotluse menetlemisel täpsemalt hinnatakse, nentis

On küsitav, kas KredEx on jõudnud taotlusi piisavalt sisuliselt menetleda

KredExi juhatuse liige, et kriisiolukorras pole täiemahulise sotsiaal-majandusliku analüüsi koostamine mõeldav.

80. Riigikontroll palus siiski seni ainsa (KredExi ettepanekul) valitsuselt eitava vastuse saanud ettevõtte Smartlynx Airlines Estonia OÜ näitel kirjeldada, kuidas täpsemalt taotluste jagamine riiklikult olulisteks ja mitteolulisteks projektideks toimub.

Riigikontrolli küsimus KredExile (august 2020): „Palun täpsustage, kas eksisteerivad siiski mingid täpsemad kriteeriumid, suhtarvud, kvantitatiivsed või kvalitatiivsed mõõdikud, mis aitavad KredExil ettepanekut teha ja valitsusel otsustada. Ja palun iseloomustage selle põhjal, miks Smartlynx ei kvalifitseerunud.

KredExi juhatuse liikme vastus (august 2020): „Sotsiaalmajandusliku mõju hindamiseks on Justiitsministeeriumi ja Riigikantselei koostanud „Mõjude hindamise metoodika“. Mõjude hindamine täismahus on pikk protsess, mis võtab üldjuhul aega vähemalt 3–6 kuud. Seetõttu ei ole kriisisituatsioonis täismahus sotsiaalmõjude hindamise läbiviimine põhjendatud [---]. Sotsiaal-majandusliku mõju analüüsi koostamisse peab olema kaasatud sõltumatu ekspert, kellel on varasem sotsiaal-majandusliku mõju hindamise kogemus. Sotsiaal-majandusliku mõju analüüs peab hõlmama vähemalt Justiitsministeeriumi ja Riigikantselei „Mõjude hindamise metoodika“ lisa 3 „Mõjude väljaselgitamise kontroll-küsimustik“ abil tuvastatud mõjude hinnangut.

SA KredEx vaates peab esmalt ettevõtte ise suutma tõendada olulist sotsiaal-majanduslikku mõju. Kui oluline sotsiaal-majanduslik mõju on ettevõtja poolt tõendatud, langetab Vabariigi Valitsus otsuse, kas mõju ulatus on piisavalt oluline, et projekt oleks riiklikult oluline.“

81. Küsimus, kas KredEx on saanud alati taotlusi piisavalt põhjalikult analüüsida, tekib ka näiteks seoses laenu andmisega Tallinkile. Selle otsustamiseks esitas KredEx valitsusele materjali, milles on rõhutatult välja toodud, et andmete hilise esitamise tõttu vajaks sihtasutus (põhjalikult kaalutud ettepaneku tegemiseks) veel nädalat. Valitsus otsustas otsusega siiski mitte oodata. Loe ka ülevaate p 87.

**Eesti Kaubandus-Tööstuskoda
Riigikontrollile: ei saa aru,
millele tuginedes laenu
andmine otsustatakse**

82. Riigikontrollile riiklikult oluliste projektide laenumeedet kommenteerides tõdes ka Eesti Kaubandus-Tööstuskoja peadirektor, et pole teada, kuidas hinnatakse taotlejate sotsiaalmajanduslikku mõju ja millise info põhjal kujundatakse seisukoht laenu anda või mitte. Peadirektor rõhutas, et läbipaistvuse puudumine tekitab usaldamatust ja suurendab korruptsiooniohtu. Praegusel kujul meetmega jätkamist ei toetanud Eesti Kaubandus-Tööstuskoda ka augustis 2020 Riigikantseleile saadetud kirjas.

„Peame vajalikuks välja tuua, et strateegiliste ettevõtete senisel kujul toetamine otselaenudega ei ole kohane meede ning tuleks lõpetada. Vajadusel tuleb strateegiliste ettevõtete toetamiseks kasutada konkreetse ettevõtte eripärast tulenevaid meetmeid nn rätseplahendusena, kuid ainult juhul, kui on selge, millised ettevõtted on Eestile strateegiliselt tähtsad.“

Allikas: Eesti Kaubandus-Tööstuskoja kommentaarid majanduse elavdamise ekspertkogu ettepanekute tööversiooni kohta; kiri Riigikantseleile augustis 2020

Küsimus, milline projekt/ettevõte on riiklikult oluline, jääb paljuski õhku

**MKM: KredExiga on tegelenud vähe ametnikke
KredEx: probleem on hoopis meetmete eesmärgistamises**

83. Kokkuvõtvalt nähtub materjalidest, mille KredEx esitas valitsusele, et riiklik olulisus hõlmab praktikas küsimust, milline on olnud taotleja varasem käitumine tööandja ja maksumaksjana ning kui suur on ettevõtte. Need põhimõtted on mõistetavad, ent siiski on praeguses protsessis alates meetme tingimuste kehtestamisest ja muutmisest kuni valitsusele ettepaneku esitamiseni palju ebamäärasust ja läbipaistmatust.

84. Kindlust, et KredExis menetletakse laenuaotlusi piisavalt läbipaistvalt, vähendab veelgi MKMi asekanstleri kommentaar Riigikontrollile, et võrreldes näiteks Ettevõtluse Arendamise SAgaga on ministeeriumil jagunud KredExile (tegevuse suunamisel) aastaid väga vähe tähelepanu. Asekanstleri sõnul on KredExiga otseselt ja põhitööna tegelevaid ametnikke ministeeriumis vaid üks, ehkki see on kriisi edenedes muutunud¹⁶. KredExi sõnul on aga probleem hoopis kriisimeetmete eesmärgistamises, mitte väheses tähelepanus.

„Tähelepanu ei olnud/ole vaja suunata KredExi tegevusele, vaid meetmete selgele eesmärgistamisele.“

Allikas: KredExi kommentaar Riigikontrollile, oktoober 2020

85. Läbipaistvus ei ole siiski vaid KredExi tasandi küsimus, lõplikud otsused teeb Vabariigi Valitsus.

On olnud segadust, millal ja millise laenuotsuse valitsus tegi

86. Riigi raha kasutamine peab olema arusaadav ja läbipaistev igal otsustustasandil. Küsimused, mida käsitleti eelmises alapeatükis KredExi tegevusega seonduvalt, on asjakohased ka valitsuse puhul: millisele infole tuginedes tehakse lõplik otsus ja kas otsuse põhjendused on mõistetavad.

87. Valitsus on oma otsustes vaba ja võib lähtuda, aga ei pea lähtuma KredExi ettepanekust. Riigikontrollile kättesaadavate materjalide kohaselt on valitsus seni küll teinud otsuse nii, nagu KredEx on ette pannud, kuid nii mõnelgi juhul on KredEx toonud valitsuse ette ka laenu andmisega kaasnevad olulised riskid.

88. Kõige ilmekam näide puudutab laenu andmist Tallinkile. Valitsusele esitatud materjalis on KredEx rõhutatult esile toonud, et tulenevalt kiirest ajaraamist ja Tallinki poolt realistliku prognoosi esitamisest alles 05.05.2020 pealelõunal, pole analüütikud jõudnud andmeid analüüsida, et veenduda numbrite paikapidavuses, teostada stressistsenaariumite analüüs ja hinnata Tallinki järgmistel perioodidel tasutavate maksude summat.

89. KredExi hoiatusest hoolimata otsustas valitsus Tallinkile 100 miljoni euro ulatuses laenu anda. Arvestades, et laenu raha esimene osamakse jõudis Tallinkini mitu kuud hiljem, tekib küsimus, kas kiireloomulisus oli otsuse juures asjakohane.

KredEx valitsusele Tallinki laenu otsuse riskist: analüüsiks vajaksime veel nädalat

¹⁶ MKMi majandusarengu asekanstleri selgitus: „Õige oleks öelda, et MKMi tähelepanu jagus liiga vähe KredExi teemadele, sest alates kriisist on see kordades kasvanud. Nagu on kasvanud ka KredExi kapitali ja tegevuse maht. MKMi tähelepanu on nüüd väga suurel määral KredExile suunatud. Enne kriisi oli KredEx turule sekkumise mõistes suhteliselt väike tegija võrreldes nt EASiga. Kriisi ajal ja ka kriisi järgselt KredExi tähtsus on oluliselt kasvanud ja uuel eelarveperioodil ka jääb suuremaks, sest finantsinstrumentide osakaal turule sekkumisel riigi jaoks kasvab.“

KredEx valitsusele Porto Franco laenu otsuse riskist: valitsuse maine võib kannatada

90. Laenu andmise riskidele juhtis KredEx valitsuse tähelepanu ka Porto Franco otsuse puhul. 14.07.2020 valitsusele koostatud memorandumis on KredEx seisukohal, et avalikkuse silmis on projekti riiklik olulisus küsitav. Projekti finantseerimisega kaasneb mainerisk Vabariigi Valitsusele ja KredExile. KredExi juhtis valitsuse tähelepanu ka sellele, et projekti finantseerimine tekitab õigustatud ootuse teistel kinnisvaraarendajatel, kes ootavad, et riik ka nende projekte soodustingimustel rahastaks.

91. Riski väljatoomisele vaatamata otsustas valitsus Porto Franco laenu siiski anda. Seejuures on ebaselge, millal valitsus otsuse langetas.

92. KredEx kinnitas Riigikontrollile, et Porto Franco laen sai valitsuse lõpliku heakskiidu 30.07.2020. Kuna Riigikontroll vastavat valitsuse otsust ei leidnud, pöördui küsimusega Riigikantselei poole. Riigikantselei istungiosakonnast kinnitati, et valitsus lõplikku otsust siiski 30.07.2020 ei teinud, tegemist oli eelhinnanguga. Valitsuse lõplik heakskiit vormistati 03.09.2020. aasta istungil. Samas oli KredExi sõnul valitsus positiivse eelhinnangu Porto Franco laenule andnud juba varem, 11.06.2020.

93. Läbivalt iseloomustab kõiki riiklikult oluliste laenude otsuseid materjalide hiline esitamine valitsusele ja see seab kahtluse alla, kas valitsus saab teha, soovib teha või on teinud piisavalt läbi kaalutud otsuse. KredExi sõnul peab siinjuures arvestama, et tegemist oli kriisimeetmete rakendamisega, mis tingis vajaduse tegutseda väga kokkusurutud ajagraafikutes.

Kokkuvõtteks

94. Kokkuvõtvalt nähtub Riigikontrollile, et riiklikult oluliste projektide laenumetmest raha taotlemine ja saamine on olnud paljuski läbipaistmatu. Meetme taotlustingimused on olnud osalt segadust tekitavad ja neid on muudetud avalikkust ja ettevõtjaid piisavalt teavitamata. Ei ole piisavalt selge, mille põhjal kujundab KredEx valitsusele ettepaneku, milline projekt on riiklikult oluline ja milline mitte. Samuti on olnud ebaselgust, millal on valitsus otsuse laenu anda või mitte anda vastu võtnud ning millisest lisaeelarvega kinnitatud meetmest seda rahastatakse.

95. Koroonakriisi mõju leevendamiseks ettevõtetele suunatud KredExi erakorraliste meetmete väljatöötamise ja rakendamise kogemus kätkeb Riigikontrolli arvates väärt õppetunde, kuidas edasises tegevuses riigi sekkumist paremini korraldada. Riigikontroll soovib väliskaubandus- ja infotehnoloogiainistri juhtimisel leida kokkulepped muu hulgas järgmistes küsimustes:

- Millised on KredExi erakorraliste ettevõtlusmeetmete (edaspidi meetmed) eesmärgid ja nende saavutamise näitajad?
- Millised on Majandus- ja Kommunikatsiooniministeeriumi ning KredExi konkreetset ülesanded ja vastutus:
 - a) meetmete eesmärkide saavutamise jälgimisel ja hindamisel ning tulemustest aruandmisel;

b) meetmete väljatöötamisel, sh ekspertide kaasamisel; taotlustingimuste kujundamisel ja nende muutmisel; avalikkusele info jagamisel?

- Kas KredExi meetmed toetavad riigi eesmärkide saavutamist (kulu)tõhusamalt, kui keskenduda otselaenude asemel rohkem käendustele ja garantiidele?
- Milline on meetme „Erakorraline laen riiklikult olulistele projektidele“ rahastamise allikas?
- Kas ja millistel tingimustel on põhjendatud meetmega „Erakorraline laen riiklikult olulistele projektidele“ praegusel kujul jätkamine?
- Millised on konkreetsed (kvantifitseeritavad) kriteeriumid, mille alusel liigitavad KredEx ja Vabariigi Valitsus projekti riiklikult oluliseks või mitteoluliseks?
- Kuidas tõhustada riiklikult oluliste projektide laenutaotluste menetlust KredExis selliselt, et kahtlusteta oleks tagatud ettevõtete läbipaistev ning võrdne kohtlemine?
- Kas ja kuidas muuta riiklikult oluliste projektide laenutaotluste üle otsustamist Vabariigi Valitsuses selliselt, et kahtlusteta oleks tagatud ettevõtete läbipaistev ning võrdne kohtlemine?
- Kas, kuivõrd ja mil viisil on Majandus- ja Kommunikatsiooni-ministeeriumil kavas pöörata KredExi tegevuse suunamisele senisest rohkem tähelepanu?

/allkirjastatud digitaalselt/

Märt Loite
analüüsiosakonna peakontrolör

Ülevaatele esitatud ametlikud vastused ja Riigikontrolli kommentaarid

Koroonakriisi mõju leevendamiseks ettevõtetele suunatud KredExi erakorraliste meetmete väljatöötamise ja rakendamise kogemus kätkeb Riigikontrolli arvates väärt õppetunde, kuidas edasises tegevuses riigi sekkumist paremini korraldada. Riigikontroll soovitas väliskaubandus- ja infotehnoloogiaministri juhtimisel leida kokkulepped mitmetes küsimustes. Minister ega KredExi juhatuse liige püstitatud küsimusi/soovitusi ei kommenteerinud. Järgnevalt on toodud ametlikud vastuskirjad täismahus koos Riigikontrolli kommentaaridega, kus Riigikontrolli arvates on täiendav selgitus vajalik. Riigikontroll saatis ülevaate soovi korral kommenteerimiseks ka rahandusministrile, majandus- ja taristuministrile ning riigisekretärile. Rahandusminister, majandus- ja taristuminister ega riigisekretär vastuskirja ei saanud.

Väliskaubandus- ja infotehnoloogiaministri vastuskiri ülevaatele ja Riigikontrolli kommentaar

Täna teid eelnõu „KredExi erakorralised meetmed ettevõtetele koroonakriisi mõju leevendamiseks“ koostamise ning selle käigus tehtud tähelepanekute eest. Välja toodud murekohad ja ettepanekud väärivad kahtlemata arutelu. Järgnevalt esitame kommentaarid eelnõu peatükkide kaupa:

I. KredExi ettevõtlusmeetmetele eraldatud ca miljardi euro tõhusamaks kasutamiseks peaks riigi sekkumise eesmärk olema täpsem.

a) Riigikontrolli tähelepanek (p 16 ja edasi): „Valitsus otsustas koroonakriisi ilmnedes toetada ettevõtteid KredExi kaudu kaks korda suuremas mahus, kui ametnikud ette olid pannud.“

Meie kommentaar: Valitsus otsustas anda turule ja ettevõtjatele tugevama signaali ja suunata KredExi kaudu kriisimeetmete rakendamiseks rohkem vahendeid, kui esialgu planeeritud, et KredExi meetmetega lahendada ettevõtete likviidsusprobleeme vajadusel ka siis, kui kriis kujuneb pikaajalisemaks. Sealhulgas seisnes lootus pigem selles, et kõiki vahendeid vaja ei lähe ning ka teised riiklikud kriisimeetmed tagavad selle, et riik ei pea niivõrd pikaajaliselt ja suurtes mahtudes sekkuma.

b) Riigikontrolli tähelepanek (p 24): „koroonakriisile reageerimisel oli oluliseks teguriks kahtlemata kiirus, kuid järjest enam peab eesmärgiks olema ka riigi sekkumise läbimõeldus ja täpsus.“

Meie kommentaar: KredExi kriisimeetmete esimene eesmärk oli pakkuda kohest leevendust ettevõtete likviidsusprobleemidele ja seda võimalikult laiale sihtrühmale. Kriisi edenedes tehti mitmeid täiendusi KredExi kriisimeetmete tingimustesse ja loodi ka konkreetsetele sihtrühmadele suunatud tooteid. Samuti moodustas Majandus- ja Kommunikatsiooniministeerium 2020. aasta juulikuus ministri käskkirja alusel kriisimeetmete töörühma, mis koosnes nõuandvast kogust (kuhu kuulus 9 ettevõtete esindusorganisatsiooni) ja kolmeliikmelisest ekspertkogust. Kriisimeetmete töörühma sisendit on kasutatud osaliselt nii KredExi kriisimeetmete kohendamisel, järgmise aasta riigieelarve planeerimisel kui ka pikemaajalisemate meetmete planeerimise aluseks, mida rakendatakse KredExi kaudu. Turuosalise kaasamise abil on ka edaspidi plaanis paremini sihistada ja eesmärgistada KredExi kaudu rakendatavaid meetmeid.

c) Riigikontrolli tähelepanek (p 37): „KredExi meetmete tagasihoidliku kasutamise puhul on paslik küsida, millised eesmärgid Riigikogu ja Vabariigi Valitsus 2020. aasta lisaeelarvet kinnitades KredExi meetmetele seadis ning kas raha prognoositust vähesem rakendamine on toonud kaasa ka tagasilööke kriisimõjude leevendamisel.“

Meie kommentaar: Kuna tegemist on väga teistlaadi kriisiga kui varasemad, siis kujundati meetmeid samuti ka teadmises, et täpseid eesmärgi on jooksvalt vaja kohendada vastavalt arengutele turgudel ja erinevates sektorites. Teadmatus kriisi sügavusest ei võimaldanud ega soosinud ka väga konkreetsete tulemusindikaatorite seadmist KredExi kriisimeetmete rakendamisele, kuna turu olukord on/oli pidevas muutuses ning iga sektori jaoks natukene erinev. Leiame, et kõiki riigi poolt rakendatud meetmeid ja nende mõju kriisi leevendamisel tuleks vaadata kogumina, sh maksumeetmed, otsetoetused, töötukassa meetmed, finantsinstrumendid jne.

II. Riiklikult oluliste projektide laenumeetmest raha taotlemine ja saamine on olnud läbipaistmatu.

Meie kommentaar: Riiklikult oluliste projektide puhul toimub laenuaotluste menetlemine samaväärselt muude laenuprojektidega. Teabe kogumise erisused on defineeritud teenusetingimustes, mis on KredExi laenuhaldurite tegevuse üheks aluseks. Taotlejate finantsandmete analüüs ei erine muude laenuprojektide finantsandmete analüüsist. Projektide ajakriitilisusest tulenevalt on KredExi kõnealuste finantsanalüüside juures kasutanud ka audiitorfirmade ressursi ning õiguslike analüüside puhul advokaadibüroode ressursi. Seega ei saa me riiklikult oluliste projektide laenumeetmest raha taotlemise puhul nõustuda, et tegu oleks läbipaistmatu tegevusega.

Riigikontrolli kommentaar (ministri viimase kommentaari kohta): Riigikontroll jääb seisukoha juurde, et riiklikult oluliste projektide laenumeetmest raha taotlemine ja saamine on olnud paljuski läbipaistmatu eelkõige kahel põhjusel: 1) KredEx ei selgitanud ülevaate koostamise raames Riigikontrollile sisuliselt, kuidas hinnatakse riiklikult oluliste laenuaotluste sotsiaal-majanduslikku mõju ning kujundatakse Vabariigi Valitsusele ettepanek, milline taotlus on riiklikult oluline ja milline mitte; 2) Vabariigi Valitsusele laenuotsuste tegemiseks esitatud materjalidest nähtub, et vähemalt ühe ja rahaliselt kaalukaima ettepaneku puhul oleks KredEx vajanud nende endi sõnul kaalutletud ettepaneku tegemiseks rohkem aega.

Riigikontroll küsis ülevaate koostamise käigus perioodil mai-oktoober 2020 KredExilt korduvalt infot, et mõista vajaliku detailsusega, kuidas KredEx riiklikult oluliste projektide laenumeetme taotlusi menetleb. KredEx vastas Riigikontrollile, et menetlus ja otsustamine toimub asutuse sisekorra kohaselt, mille esitas palve peale ka Riigikontrollile. Riigikontrollile kättesaadavaks tehtud materjalidest nähtus siiski, et kaks sisekorra esitatud dokumenti on vananenud ja/või ei käsitle KredExi riiklikult oluliste projektide laenumeetme menetlust. Üks KredExi esitatud dokumentidest oli kinnitatud KredExi juhataja käskkirjaga rohkem kui kolm aastat tagasi ning käsitles tollal rakendatud laenumeetmete menetlust. KredExi edastatud teine dokument ei reguleerinud samuti erakorraliste meetmetega seonduvat. KredEx selgitas seepeale ülevaate tegemise ajal Riigikontrollile, et otsustas mitte koostada dubleerivaid protseduure erinevate laenuaotluste menetlemiseks, kuna laenuaotluste menetlemine on standardne protsess ning erakorraliste meetmete jaoks ei ole vaja eraldi sisekordi. KredEx nentis, et nende sisekorrad vajavad teatud kohtades ajakohastamist, kuid see ei mõjuta laenuaotluste menetlemist sisuliselt.

Pärast ülevaate koostamiseks vajalike andmete kogumise lõppu, Riigikontrolli ülevaate eelnõu ametliku kommenteerimise faasis, võttis KredEx seisukoha, et aja- ja asjakohane sisekord laenuaotluste menetlemiseks siiski eksisteerib, juba kevadest saati, ja see on jäänud kahetsusväärselt Riigikontrollile õigel ajal esitamata. KredExi ametlikule vastuskirjale lisatud materjalist nähtub, et 22.05.2020 on KredExi nõukogu kinnitanud dokumendi „Krediidiriski juhtimise ning laenude ja käenduste teenindamise, hindamise ja ebatõenäoliselt laekuvate nõuete kuludesse kandmise kord“, mis käsitleb KredExi erakorraliste meetmete majasisest rakendamist üldisel tasemel. Lisaks edastas KredEx Riigikontrollile täpsemad juhised, milles on kirjeldatud KredExi kliendihaldurite tegevust alates taotluse saamisest kuni ettepaneku tegemiseni vastavale KredExi otsustustasandile. Menetlusjuhiseid ei ole KredExi juhatus ega nõukogu kinnitanud. Need ei kirjelda protsessi KredExi majasisesest otsusest kuni MKMile ja valitsusele ettepaneku esitamiseni ja pole teada, millal on juhised koostatud, kuid Riigikontrolli arvates võimaldavad need haldurite tegevust taotluste menetlemisel koordineerida ja suunata. Riigikontroll on ülevaadet uuest infost lähtuvalt korrigeerinud.

KredExi juhatuse liikme vastus kiri ülevaatele ja Riigikontrolli kommentaarid

Täna Teid eelnõu „KredExi erakorralised meetmed ettevõtetele koroonakriisi mõju leevendamiseks“ koostamise ning selle käigus tehtud tähelepanekute eest. Välja toodud murekohad ja ettepanekud väärivad kahtlemata arutelu. Järgnevalt esitame kommentaarid eelnõu tähelepanekute kaupa.

Riigikontrolli tähelepanek (p 13): /... / Ettevõtjad on meetme tingimustest ja nende muutmise teavitatud puudulikult.

KredExi kommentaar: Me ei nõustu tähelepanekuga, sest meetmete ja tingimuste tutvustamiseks oleme korraldanud mitmeid seminare. Riiklikult oluliste projektide tingimustes ei ole sisulisi muutusi olnud. Tingimuste viimased versioonid on alati üleval olnud meie kodulehel.

Riigikontrolli kommentaar: ülevaate koostamise ajal ega ülevaate tööversiooni kommenteerides ei juhtinud KredEx sellele Riigikontrolli tähelepanu ega andnud infot seminaride toimumisest. Riigikontroll palus KredExil pärast nende ametlikku vastuskirja täpsustada, milliseid seminare, kellele ja kui suure osavõttuga on korraldatud. KredExi esitatud materjalidest nähtub, et riiklikult oluliste projektide laenumeele tingimuste juurikult muutmist võidi ettevõtjatele kommunikeerida, kuid juurikult tingimuste muutmist mitte. Samuti ei selgu materjalist üldjuhul, millisele sihtgrupile teavitustõrjusi korraldati ning millistele meetmetel keskenduti. Riigikontroll on ülevaate teksti veidi korrigeerinud.

Riigikontrolli tähelepanek (p 50): KredExi andmetest selgub, et 27.09.2020 seisuga on meetmerahast väljamakseid tehtud summas 48 miljonit eurot. Tallink ei ole nelja kuu jooksul pärast laenulepingu sõlmimist laenusummat enda kasutusse saanud või võtnud.

KredExi kommentaar: Väide on vale. Tallinkile on tehtud väljamakse.

Riigikontrolli kommentaar: Riigikontroll saatis KredExile ülevaate tööversiooni mitteametlikult kommenteerimiseks septembri lõpus 2020, sh palvega uuendada info ning juhtida tähelepanu võimalikele faktivigadele. 01.10.2020 saabunud vastuses ei juhtinud KredEx Riigikontrolli tähelepanu, et ASile Tallink on väljamakse tehtud. Pärast ametlikku vastuskirja saatis KredEx Riigikontrollile selgituse, mistõttu on Riigikontroll ülevaadet siiski korrigeerinud.

Riigikontrolli tähelepanek (p 51 allmärkus 11): Riigikontrollile antud hilisemas kommentaaris asus KredEx seisukohale, et riiklikult oluliste projektide laenumeele allikas on siiski lisaeelarvega eraldatud käibelaen, mitte strateegiliste ettevõtete aktsiate ostmise meede, millele viitas KredEx tsiteeritud vastuses. Väärrib märkimist, et ka Rahandusministeeriumi lisaeelarve toetusmeetmete rakendamise aruandest jääb ekslik mulje, nagu rahastataks riiklikult olulisi projekte strateegiliste ettevõtete meetmest.

KredExi kommentaar: Väide ei ole õige. Oleme endiselt seisukohal, et riiklikult oluliste projektide rahastamise allikaks on strateegiliste ettevõtete aktsiate ostmise meetme eelarvealal olevad vahendid. Kui tehti laenuotsus riiklikult olulise projekti osas, sõlmisid MKM ja KredEx KredEx-i eraldislepingu lisa, mis nägi ette vastava summa eraldamist kõnealuse meetme eelarvealal ning tinglikku lisamist kas käibekapitalilaenu või investeerimislaenu eelarvelisele summale (näitena on kirjale lisatud eraldise lepingu lisa Tallinki laenu rahastamiseks). Tallinki (käibe)laenulepingu summa (100 miljonit eurot) arvestati tinglikult juurde lisaeelarves olevale käibelaenu sihtfondile (500 miljonit eurot). Viidatud lepingus on kirjas, et samal viisil toimitakse ka kõigi tulevaste riiklikult oluliste projektide puhul. (Kommentaar kehtib ka p 25 kohta).

Riigikontrolli kommentaar: Ülevaate koostamise käigus kogutud materjal ja auditeeritavate hinnangud selles küsimuses on olnud vastuolulised ja muutlikud. See viitab, et riiklikult oluliste projektide laenumeele rahastamise allikas, meetme maht ja seos 2020. aasta lisaeelarvega on ebaselge. Kui riiklikult olulisi laenuprojekte rahastatakse meetmest, millele viitab KredEx, siis on see vastuolus sellega, milleks Riigikogu 2020. aasta lisaeelarvega loa andis. 2020. aasta lisaeelarve seletuskirjas on sõnaselgelt öeldud, et KredExi viidatud meetmest rahastatakse strateegiliste ettevõtete aktsiate ostu või laiendatakse riigi äriühingute aktsiakapitali, mitte ei anta laenu. Näiteks nähtub Vabariigi Valitsuse laenuandmise otsustest, et meetme allikas on käibekapitalilaen; KredExi selgitustest järeldub seavastu, et allikaks on strateegiliste ettevõtete aktsiate ostmise meede.

Riigikontrolli tähelepanek (p 53): Vastupidi KredExi kinnitusele muudeti siiski paar päeva hiljem riiklikult oluliste projektide laenumeele tingimusi. Muu hulgas toodi tingimustes eraldi esile võimalus taotleda laenu kinnisvaraarenduseks, mis on avalikkuses palju kõneainet tekitanud.

KredExi kommentaar: Me ei loonud uusi võimalusi kinnisvaraarendusteks, laenu kinnisvaraarenduseks olid alusest peale lubatud (link). Kommentaar kehtib ka p 57 (tabel 5) ja p 62 kohta.

Riigikontrolli kommentaar: Riigikontroll nendib ülevaates, et kinnisvaraarendus ei olnud ka enne riiklikult oluliste laenuprojektide tingimuste muutmist meetme välistatud tegevusalade hulgas, kuid tingimuste muutmise tõttu võimalus

taotleda laenu kinnisvara arendamiseks eraldi ja otseselt esile. Kui kinnisvara arendamisele oli (praktikas) võimalik ka enne tingimuste muutmist laenu saada, jääb arusaamatuks, miks meetme tingimusi muudeti.

Riigikontrolli tähelepanek (p 64): Muudest KredExi erakorralistest meetmetest kinnisvara arendamisega seotud ettevõtted tingimuste kohaselt üldiselt laenu ega käendust ei saa.

KredExi kommentaar: Kinnisvaraarendus ei ole algusest peale olnud riiklikult oluliste projektide rahastamise puhul välistatud (nii laenu kui käenduse puhul).

Riigikontrolli kommentaar: Riigikontroll pidas ülevaate vastavas kohas silmas kõiki KredExi erakorralisi meetmeid ettevõtetele. Kaheksast erakorralisest laenu- ja käendusmeetmest viie puhul kinnisvara arendamise projektidele laenu või käendust ei anta. Kui kinnisvara arendamisele oli (praktikas) võimalik ka enne tingimuste muutmist laenu saada, jääb arusaamatuks, miks meetme tingimusi muudeti.

Riigikontrolli tähelepanek (p 70): Riigikontroll palus KredExil kirjeldada võimalikult konkreetselt, kuidas toimub laenu taotluste läbivaatamine ning milline on KredExi menetlusprotsess. KredEx vastas Riigikontrollile, et menetlus ja otsustamine toimub asutuse sisekorra kohaselt, ja esitas selle palve peale ka Riigikontrollile.

KredExi kommentaar: Kahetsusväärset jäi õigeaegselt edastamata sisekord „Krediidiriski juhtimise ning laenu- ja käenduste teenindamise, hindamise ja ebatõenäoliselt laekuvate nõuete kuludesse kandmise kord“, mille ajakohastatud versioon kinnitati KredExi nõukogu poolt 22.05.2020 (dokument lisatud kirjale, vt lisa 1). Samuti on meie intranetis kirjeldatud menetlusjuhised (vt lisad 2–6), mis kujutab endast laenu- ja käenduste teenusteenuste standardprotsessi. Kõnealused dokumendid koos detailsete teenusteenustega moodustavad piisava reeglustiku, et tagada töötajatele üheselt arusaadav ja iga laenu taotluse puhul (taas)korratav teenusteenuste protsess.

Riigikontrolli tähelepanek (p 72): KredEx selgitas Riigikontrollile, et otsustasid mitte koostada dubleerivaid protseduure erinevate laenu taotluste menetlemiseks, kuna laenu taotluste menetlemine on standardne protsess ning erakorraliste meetmete jaoks ei ole vaja eraldi sisekordi.

KredExi kommentaar: Laenu taotluste menetlemine on standardne protsess. Juhime tähelepanu asjaolule, et erakorraliste meetmete puhul seisnes „erakorralisus“ meetmete tingimustes (intressimäär, tagatuse nõuded jne), mitte laenu protsessis.

Riigikontrolli tähelepanek (p 77): Riigikontrolli arvates on ka kaheldav, kas KredEx on suutnud täita kõiki meetme tingimustes sätestatud nõudeid ning teha vajalikke toiminguid – näiteks taotlejalt teabe kogumine, esitatud materjalide analüüsimine –, et teha valitsusele kaalutletud ettepanek.

KredExi kommentaar: Väide ei ole kinnitatud faktidega. Palume vaadata umbmäärane kahtlustus üle, sest tingimuste täitmine nii valideerimisprotsessi kui krediidiriski hindamise osas on selgelt tõendatav dokumentidega.

Riigikontrolli tähelepanek (p 94): Kokkuvõtvalt nähtub Riigikontrollile, et riiklikult oluliste projektide laenu meetmest raha taotlemine ja saamine on olnud läbipaistmatu. /.../ Ei ole selge, kuidas KredEx riiklikult oluliste projektide laenu taotluste menetleb ja ettepanekud valitsusele kujundab.

KredExi kommentaar: Väide ei ole kinnitatud faktidega. Palume vaadata umbmäärane kahtlustus üle, sest tingimuste täitmine nii valideerimisprotsessi kui krediidiriski hindamise osas on selgelt tõendatav dokumentidega.

Riigikontrolli kommentaar (KredExi esindaja viimase nelja kommentaari kohta): Riigikontroll jääb seisukoha juurde, et riiklikult oluliste projektide laenu meetmest raha taotlemine ja saamine on olnud paljuski läbipaistmatu eelkõige kahel põhjusel: 1) KredEx ei selgitanud ülevaate koostamise raames Riigikontrollile sisuliselt, kuidas hinnatakse riiklikult oluliste laenu taotluste sotsiaal-majanduslikku mõju ning kujundatakse Vabariigi Valitsusele ettepanek, milline taotlus on riiklikult oluline ja milline mitte; 2) Vabariigi Valitsusele laenu taotluste tegemiseks esitatud materjalidest nähtub, et vähemalt ühe ja rahaliselt kaalukaima ettepaneku puhul oleks KredEx vajanud nende enda sõnul kaalutletud ettepaneku tegemiseks rohkem aega.

Riigikontroll küsis ülevaate koostamise käigus perioodil mai-oktoober 2020 KredExilt korduvalt infot, et mõista vajaliku detailsusega, kuidas KredEx riiklikult oluliste projektide laenu meetme taotluste menetleb. KredEx vastas Riigikontrollile, et menetlus ja otsustamine toimub asutuse sisekorra kohaselt, mille esitas palve peale ka Riigikontrollile. Riigikontrollile kättesaadavaks tehtud materjalidest nähtus siiski, et kaks sisekorra esitatud dokumenti on vananenud ja/või ei käsitle KredEx riiklikult oluliste projektide laenu meetme menetlust. Üks KredExi esitatud dokumentidest oli kinnitatud KredExi juhataja käskkirjaga rohkem kui kolm aastat tagasi ning käsitles tollal rakendatud laenu meetmete menetlust. KredExi edastatud teine dokument ei reguleerinud samuti erakorraliste meetmetega seonduvat. KredEx selgitas seepeale ülevaate tegemise ajal Riigikontrollile, et otsustas mitte koostada dubleerivaid protseduure erinevate laenu taotluste menetlemiseks, kuna laenu taotluste menetlemine on standardne protsess ning erakorraliste meetmete jaoks ei ole vaja eraldi sisekordi. KredEx nentis, et nende sisekorrad vajavad teatud kohtades ajakohastamist, kuid see ei mõjuta laenu taotluste menetlemist sisuliselt.

Pärast ülevaate koostamiseks vajalike andmete kogumise lõppu, Riigikontrolli ülevaate eelnõu ametliku kommentaarimise faasis, võttis KredEx seisukoha, et aja- ja asjakohane sisekord laenu taotluste menetlemiseks siiski eksisteerib, juba kevadest saati, ja see on jäänud kahetsusväärset Riigikontrollile õigel ajal esitamata. KredExi ametlikule vastuskirjale lisatud materjalist nähtub, et 22.05.2020 on KredExi nõukogu kinnitanud dokumendi „Krediidiriski juhtimise ning laenu- ja käenduste teenindamise, hindamise ja ebatõenäoliselt laekuvate nõuete kuludesse kandmise kord“, mis käsitleb KredExi erakorraliste meetmete majasisest rakendamist üldisel tasemel. Lisaks edastas KredEx Riigikontrollile täpsemad juhised, milles on kirjeldatud KredExi kliendihaldurite tegevust alates taotluse saamisest kuni ettepaneku tegemiseni vastavale KredExi otsustustasandile. Menetlusjuhiseid ei ole KredExi juhatus ega nõukogu kinnitanud. Need ei kirjelda protsessi KredExi majasisesest otsusest kuni MKMile ja valitsusele ettepaneku esitamiseni ja pole teada, millal on juhised koostatud, kuid Riigikontrolli arvates võimaldavad need haldurite tegevust taotluste menetlemisel koordineerida ja suunata. Ülevaadet on uuest infost lähtuvalt korrigeeritud.

Ülevaate iseloomustus

Ülevaate eesmärk

Ülevaate eesmärk oli selgitada välja, kuidas kujundati KredExi erakorralised meetmed ettevõtetele, mida riik nende elluviimisest ootab ja kuidas tulemusi jälgib. Samuti uuriti, kui palju ettevõtteid on KredExi erakorralistest meetmetest tuge taotlenud, saanud ja kas see vastab meetmete väljatöötamisel riigi seatud ootustele. Lisaks analüüsis Riigikontroll, kas KredExi toetusmeetme „Erakorraline laen riiklikult olulistele projektidele“ menetlus- ja otsustusprotsess on nii KredExi kui ka Vabariigi Valitsuse tasandil selge, läbipaistev ning loob eeldused ettevõtete võrdseks kohtlemiseks.

Ülevaate ulatus ja käsitusviis

Riigikontroll rõhutab, et analüüsis ettevõtetele suunatud KredExi abi andmise aluseid (meetmete tingimusi) ja protsessi, kuidas riiklikult oluliste projektide laenu taotlusi menetleti ning otsus tehti, mitte Vabariigi Valitsuse iga üksikotsust ja selle (poliitilist) põhjendatust.

Ülevaate koostamiseks saatis Riigikontroll kirjalikud küsimused koos materjalipäringuga KredExile ning Majandus- ja Kommunikatsiooniministeeriumile. Samuti analüüsis Vabariigi Valitsusele esitatud asjakohaseid materjale ja kohtus Majandus- ja Kommunikatsiooniministeeriumi majandusarengu asekancleriga. Ülevaate fookuses on eelkõige KredExi meetme „Erakorraline laen riiklikult olulistele projektidele“ väljatöötamine ja rakendamine.

Ülevaate koostamise aeg

Ülevaate koostamise toimingud lõpetati oktoobris 2020.

Ülevaate koostamise meeskond

Analüüsiosakonna peakontrolör Märt Loite ja audiitor Ermo Liedemann

Kontaktandmed

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

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

Ülevaate kokkuvõte on saadaval ka inglise keeles.

Ülevaate number Riigikontrolli asjaajamissüsteemis on 2-1/80065/20.

Riigikontrolli postiaadress on:

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

Lisa. KredExi erakorralised meetmed ettevõtetele¹⁷

KredExi erakorralised laenumeeded ettevõtetele

1. Erakorraline laen riiklikult olulistele projektidele

Tingimused <https://www.kredex.ee/covid19/meede/erakorraline-laen-riiklikult-olulistele-projektidele/>

2. Erakorraline investeerimislaen

Tingimused <https://www.kredex.ee/covid19/meede/erakorraline-investeerimislaen/>

3. Erakorraline käibekapitalilaen

Tingimused <https://www.kredex.ee/covid19/meede/erakorraline-kaibekapitalilaen/>

KredExi erakorralised laenukäendused ettevõtetele

1. Erakorraline laenukäendus olemasolevate pangalaenude tagasimaksegraafikute leevendamiseks

Tingimused <https://www.kredex.ee/covid19/meede/erakorraline-laenukaendus-olemasolevate-pangalaenude-tagasimaksegraafikute-leevendamiseks/>

2. Erakorraline proportsionaalne laenukäendus uutele pangalaenudele

Tingimused <https://www.kredex.ee/covid19/meede/erakorraline-kaendus-riiklikult-olulistele-projektidele/>

3. Erakorraline proportsionaalne käendus riiklikult olulistele projektidele

Tingimused <https://www.kredex.ee/covid19/meede/erakorraline-kaendus-riiklikult-olulistele-projektidele/>

4. Erakorraline väikelaenu käendus

Tingimused <https://www.kredex.ee/covid19/meede/erakorraline-vaikelaenu-kaendus/>

5. Erakorraline käendus majutus- ja tootlustussektorile, reisibüroodele ja reisikorraldajatele

Tingimused <https://www.kredex.ee/covid19/meede/erakorraline-kaendus-majutus-ja-tootlustussektorile-reisiburoodele-ja-reisikorraldajatele/>

¹⁷ 27.09.2020. a seisuga KredExi kodulehe põhjal.