

KONTROLLIARUANNE

nr OSIV-2-1.4/07/29
04.06.2007

Põllumajandustootmise ja maaelu arendamiseks antud toetuste
tulemuslikkus

Tallinn
2007

Kokkuvõte

Euroopa Liidu maaelu- ja põllumajandustoetuste maksmisel on olnud kaks peamist eesmärki: esimene neist on seotud põllumajandussektoriga ja selle konkurentsivõime suurendamisega; teine hõlmab maaelu ning maapiirkondade tasakaalustatud arendamist. Alanud programmiperioodil 2007–2013 makstakse Eestis tootjatele kokku ligikaudu 26 miljardit krooni maaelu- ja põllumajandustoetusi ehk aastas keskmiselt ligi 4 miljardit. Kuna Euroopa Liit soovib 2013. aastast vähendada järk-järgult põllumajandustoetusi, eeldatakse, et ettevõtjad tõhustavad tootmist ja suudavad toime tulla ka vähenevate turu- ja otsetoetustega.

Riigikontroll analüüsis riigi poolt seni seatud põllumajandustootmise ja maaelu arengu eesmärkide saavutamist ja Euroopa Liidu uuel finantsperioodil tekkivate probleemide lahendamiseks kavandatud. Auditis tugineti Eesti maaelu ja põllumajanduse arengut käsitlevatele uuringutele ja arvestustele, samuti statistikale ja selle analüüsile. Põllumajandustootjate jätkusuutlikkuse kohta finantsperioodil 2007–2013 andis eksperdiarvamuse Eesti Maaülikooli majandus- ja sotsiaalinstituut.

Riigikontrolli hinnangul ei paranda põllumajanduse ja maaelu toetused põllumajandustootjate konkurentsivõimet sedavõrd, et nad suudaksid jätkusuutlikult majandada. Eksperdiarvamuse kohaselt satub ligi 70% praegu tegutsevatest põllumajanduslikest majapidamistest eelseisvatel aastatel tõsisesse raskustesse. Kutselistest tootjatest suudaks toetuste vähenemisel jätkata vaid viiendik.

Põllumajandusministeerium, kelle ülesandeks on luua tingimused maaelu jätkusuutlikuks ja mitmekesiseks arenguks, pole seni suutnud maaelu süsteemselt kujundada. Kuigi riigis on kümneid maaelu arendamist puudutavaid valdkondlikke arengukavasid, pole need omavahel piisavalt seotud, mistõttu ei saa riigi kavandatud meetmete tervikmõju maapiirkondade sotsiaal-majanduslikule arengule komplekselt hinnata.

Peamised järeldused

Põllumajandussektori konkurentsivõime tervikuna on kehv. Efektiivsusnäitajate (saagikus, produktiivsus, lisandväärtuse loomine ja tööjõu tootlikkus) poolest jääb Eesti ELi vanadest liikmesriikidest mitu korda maha. Efektiivselt suudavad toota vaid suurtootjad.

Investeeringute vaegus takistab konkurentsivõime suurendamist. Prognoosi kohaselt oleks kutselistel tootjatel teoreetiliselt võimalik järele jõuda EL-15 riigi tasemele, kui tootmisse investeeritakse lähema seitsme aasta jooksul üle 20 miljardi krooni. Puudujääk vajaduse ja eraldatud summa vahel on aga 9 miljardit krooni.

Paljud väikese ja keskmise suurusega tootjad satuvad raskustesse juba lähiaastatel. Kõiki põllumajanduslike majapidamiste suurusgruppe hõlmanud analüüs näitas, et tootjate probleemid leevenduvad toetuste mõjul aastani 2010, seejärel langevad enam kui pooled, enamasti keskmise ja väikese suurusega tootjad, põllumajanduslike majapidamiste konkurentsist välja.

Põllumajandustootmisele alternatiivse tootmise teke maapiirkondades võib toimuda valuliselt. Osa tootjaid peab paratamatult lisisissetuleku saamise pärast mitmekesistama oma tegevust väljaspool põllumajandust. Maal on aga vähe neid, kes oleksid nõus traditsioonilise tootmise asemel arendama muid tootmissuundi. Turuinformatsioon tootjatele on puudunud ja ministeeriumipoolne selgitustöö selles osas on olnud vähene.

Maapiirkondade tasakaalustatud arengule on vähe tähelepanu pööratud. Põllumajandusministeerium on maaelu probleeme lahendanud tootjakeskselt ega ole ennast kehtestanud maaelu-poliitika kujundajana ja elluviijana. Ministeerium ei ole soovinud valitsuselt ka oma volituste suurendamist, nii et oleks võimalik enam suunata teiste ministeeriumide maaeluga seonduvat tööd; samuti pole valitsus sellist tööd ministeeriumilt nõudnud.

Ettepanekud põllumajandusministrile

1. Analüüsida prognooside kohaselt eelseisvail aastail jätkusuutmatuks osutada võivate põllumajandustootjate tegelikku olukorda, tegevuse ümberkorraldamise võimalusi ja tegevuse lõpetamisega kaasneda võivaid probleeme ja nende lahendamise võimalusi.
2. Rakendada vajaduse korral tulenevalt analüüsi tulemustest koostöös teiste ministeeriumidega, maavalitsuste ja kohalike omavalitsustega täiendavad abinõud põllumajanduslikust tootmisest vabanevate inimeste võimalikult elukohalähedaseks rakendamiseks, elukohast kaugemal tööl käimiseks vajalike teede seisundi ja hoolde, samuti ühistranspordiühenduse toimimise parandamiseks, põllumajanduslikust tootmisest vabanevate töötajate ümberõppeks, põllumajandusliku majapidamise keskse töö lõpetamisega kaasneda võivate sotsiaalküsimuste lahendamiseks.
3. Selgitada koostöös teiste ministeeriumidega võimalikult täpselt teiste valdkondlike arengukavade raames kavandatu võimalikku (koos)mõju maaelu arengule. Taotleda arengukavade muutmist, kui analüüsist selgub, et neis kavandatu ei ole maapiirkondade vajalikuks peetava arengu tagamiseks piisav. Korraldada neis kavades maaelu arengu seisukohast oluliste meetmete rakendamise ja mõju pidev seire ning taotleda vajaduse korral seire andmete põhjal arengukavade täiendavat muutmist.
4. Tagada kvaliteetne nõuandesüsteem ja turuinfo olemasolu ning nende kättesaadavus tootjatele; selgitada mittetraditsiooniliste ja vähelevinud põllumajandustoodete pakkumise-tarbimise soove; aidata tootjatel saada ülevaadet tootmise-turustuse toimimisest ning pakkuda välja lahendusi perspektiivsete tootmissuundade arendamisel ja turgude leidmisel.
5. Sätestada koostöös Keskkonnaministeeriumiga maapiirkonna keskkonnaseisundi hindamise kriteeriumid, näha ette keskkonnaseisundi muutumise pidev seire ja negatiivsete ilmingute korral vajalike korrigeerivate abinõude kiire rakendamine.
6. Valida kooskõlastatult põllumajandustootjate esindusorganisatsioonidega teadusasutus(ed) või -kollektiivi(d), kellega riik sõlmib pikaajalise raamlepingu pidevate või perioodiliste tööde tegemiseks, et tagada riigile ja huvirühmadele usaldusväärne erapooletu informatsioon ning prognoosid maaelus ja põllumajandustootmises toimuvate muutuste ning nende mõju kohta maal elavatele inimestele ja keskkonnale. Toimuva pidev jälgimine ja analüüsimine aitaks hinnata maaelu arengukava 2007–2013 toetusmeetmete tulemuslikkust ja rakendada vajaduse korral korrigeerivaid meetmeid ning tagaks vajalikud andmed järgnevaiks perioodiks maaelu arengukava koostamiseks.

Põllumajandusminister teatas oma vastuses, et ministeerium ei nõustu viiest peamisest järeldusest kolmega. Ministeerium ei ole taotlenud ega taotle ka edaspidi kogu maaelupoliitika väljatöötamist ja elluviimist, sest see on teiste ministeeriumide pädevuses. Minister märgib, et maaelu ja töökeskkonna üldisemad küsimused tuleks arutusele võtta Vabariigi Valitsuse tasemel selle tegevusvaldkonna juhtivate ministeeriumide ettepanekute alusel.

Samuti leidis põllumajandusminister, et aruandes kajastatud ja ministeeriumi esitatud andmetele tuginev maaülikooli analüüs põllumajandustootjate jätkusuutlikkusest ei arvesta kõigi toetuste mõju. Vastuskirjas toonitab minister, et põllumajandussektori edasiste arengusuundade analüüsimiseks tuleb tellida lisauuringuid.

Põllumajandusminister esitas oma vastuses kontrolliaruande eelnõule ka täiendavaid selgitusi ning kirjeldas õiguslikku raamistikku, millest tulenevalt on koostatud maaelu arengukava ja selle meetmed.

Riigikontroll aktsepteerib enamikku põllumajandusministri selgitustest, kuid jääb eriarvamusele ministeeriumi ülesannete suhtes maaelupoliitika suunamisel. Riigikontroll ei pea õigeks, et

Põllumajandusministeerium käsitleb riigi maaelupoliitikat eelkõige kui põllumajanduspoliitikat ja sellest tulenevalt korraldab Maaelu Arengu Euroopa Põllumajandusfondi raha kasutamist, seostamata seda arengusuundadega, mida viiakse ellu liidu teistest fondidest saadava raha toel.

Riigikontrolli arvates on Põllumajandusministeeriumi üheks seadusjärgseks ülesandeks töötada välja riigi maaelupoliitika ning taotleda seejärel, et sellest poliitikast tulenevad riigi ülesanded lisatakse teiste ministeeriumide valdkondlikesse arengukavadesse.

SISUKORD

SISSEJUHATUS	6
Valdkonna ülevaade	6
Auditi teostus	11
1. PÕLLUMAJANDUSLIK TOOTMINE PÜSIB TÄNU TOETUSTELE	13
1.1. Põllumajandustootmise tulukus on kasvanud peamiselt suurenevate toetuste arvel	13
1.2. Tootmine ei ole efektiivne võrreldes teiste ELi riikidega	13
1.3. Enamik põllumajanduses kasutatavast varast on amortiseerunud.....	14
1.4. Maaelu toetustega ei ole suudetud tasakaalustada otsetoetuste suurtootmist soodustavat mõju.....	15
1.5. Enamik investeringutoetusi on läinud suurtele tootjatele	16
1.6. Põllumajanduslik tootmine kontsentreerub	17
1.7. Terviklikku hinnangut seni rakendatud meetmete tulemuslikkusele pole veel antud	18
2. PERIOODIL 2007–2013 MAKSTAVAD TOETUSED EI LAHENDA ENAMIKU TOOTJATE JÄTKUSUUTMATUSE PROBLEEMI	19
2.1. Investeerida mahus, mis võimaldaks ELi vanadele liikmesmaadele järele jõuda, ei ole reaalne	19
2.2. Enamikule tootjatest käib konkurentsivõimelisemaks muutumine üle jõu.....	20
2.3. Paljud tootjad ei suuda oma tegevust ümber kohandada	21
3. MAAELUPOLIITIKA KAHE PÕHIEESMÄRGI JÄRGIMINE EI TOIMU TASAKAALUSTATULT	23
3.1. Maaelu probleeme lahendatakse põllumajandustootjakeskselt	23
3.2. Põllumajandusministeerium ei ole toiminud maaeluministeeriumina.....	23
3.3. Maapiirkondade arengut ei jälgita ega analüüsita piisavalt	24
LISA. MAAÜLIKOOLI MAJANDUS- JA SOTSIAALINSTITUUDI EKSPERDIARVAMUS	26
PÕLLUMAJANDUSMINISTRI VASTUS	278

Sissejuhatus

Auditi eesmärgiks oli hinnata riigi poolt põllumajandustootjatele antud rahalise abi kasutamise tulemuslikkust. Põhikriteeriumeid oli kaks: kas seni seatud eesmärgid on saavutatud ning kas põllumajandustootmise ning maaelu tegelik areng ja praegune olukord võimaldavad loota, et nad arenevad eelseisva rahastamisperioodi 2007–2013 lõpuks neis suundades ja tempos, mis on püstitatud strateegias ja arengukavas ning mille saavutamist peab vajalikuks Euroopa Liit.¹

Auditeeritud perioodiks olid aastad 1994–2006 ja prognoos toetuste tulemuslikkuse kohta hõlmab aastaid 2007–2013.

Auditeeritud asutus oli Põllumajandusministeerium.

Auditi korraldasid vanemaudiitor Maidu Lääne, audiitor Terje Keerberg ja auditi juht Tuuli Rasso. Järelevalvet auditi üle tegi IV osakonna peakontrolör Olav Lüüs (kuni 01.11.2006) ja Tarmo Olgo (alates 01.11.2006).

Valdkonna ülevaade

Mõisted

Põllumajandustootja – füüsilisest isikust ettevõtja või juriidiline isik või füüsiliste või juriidiliste isikute ühendus või riigi- ja kohaliku omavalitsuse asutus, kelle põllumajandusettevõtte (majandusüksus) asub Eestis ja kelle püsigegevus on põllumajandussaaduste tootmine.

Maapiirkond – 2000. aastal vastu võetud maaelu ja põllumajandusturu korraldamise seaduse järgi on maapiirkond küla, alevi ja aleviku territoorium.²

Põllumajandussaaduste turu korraldamine – turukorraldusmeetmed, mida riik rakendab selleks, et tagada põllumajandustootjatele sise- ja välisriikide tootjatega võrdsed konkureerimis-tingimused (turukorraldust on käsitletud osana riigi tulupoliitikast, kuid ka vastupidi – tulupoliitikat on nimetatud osaks turukorraldusest).

Otsetoetused – ELi ühtse põllumajanduspoliitika raames põllumajandustootjatele makstavad pindala- ja loomatoetused, mille maksmise eeskirjad on kehtestatud Euroopa Nõukogu määruses nr 1782/2003.

FADN (Farm Accountancy Data Network) – põllumajandusliku raamatupidamise andmebaas, mille löid ELi liikmesriigid 1965. aastal eesmärgiga koguda infot põllumajanduslike majapidamiste majandustegevuse analüüsimiseks. Praegu kogutakse andmeid ligikaudu 80 000 põllumajandustootjalt (*testettevõtelt*), kes on välja valitud kindlate kriteeriumide alusel ja kes esindavad kuni viit miljonit majapidamist Euroopa Liidu liikmesriikides. Eesti andmebaasis on 500 ettevõtte andmed. Testettevõtete süsteem hõlmab ligikaudu 90% kasutatavast põllumajandusmaast ja -tootmisest kogu ELis.

Standardkogutulu – majapidamises toodetud põllumajandustoodangu väärtuse ja selle tootmiseks tehtud muutuvkulude vahe. Muutuvkuludeks on näiteks seemne, väetise maksumus, veterinaarkulud jms. Toodangu väärtuse hulka lisanduvad toodanguliigile makstavad toetused.

ESU (Euroopa suurusühik) – standardkogutulu jagamisel 1200-ga saadud ettevõtte majanduslik suurus. 1 ESU = 18 768 kr. Eestis on minimaalseks majanduslikuks suurusks 2 ESU ehk 37 536 kr.

Põllumajanduslik majapidamine – Statistikaamet käsitleb põllumajandusliku majapidamisena “ühtset majandusliku ja tehnilise juhtimisega tootmisüksust, kus toodetakse põllumajandussaadusi ja kus on

¹ Euroopa Nõukogu 20.09.2005. a määrus (EÜ) nr 1698/2005 Maaelu Arengu Euroopa Põllumajandusfondist (EAFRD) antavate maaelu arengu toetuste kohta. Arvestada tuleb ka asutamislepingu §-s 33 sätestatud põllumajanduse toetamise eesmärgi.

² OECD kriteeriumide järgi on maapiirkond selline ala, kus rahvastikutihedus on alla 150 elaniku ruutkilomeetrit. Selle järgi tuleks kogu Eestit pidada maapiirkonnaks, sest isegi Harjumaal koos Tallinnaga oli 2005. a asustustihedus vaid 121 in/km².

vähemalt üks hektar kasutatavat põllumajandusmaad või kus on vähem kui üks hektar kasutatavat põllumajandusmaad ning kus toodetakse põllumajandussaadusi peamiselt müügiks või mille majanduslik suurus on vähemalt üks Euroopa suurusühik (ESU)”.
Maailikooli eksperdiarvamus Riigikontrollile, vt kontrolliaruande lisa 1

Tootmistüüp – majapidamise tootmistüüp määratakse standardkogutulu osatähtsuse järgi majapidamise summaarses standardkogutulus. Tootmistüüpideks on taimekasvatus (A), aiandus (B), piimatootmine (E), loomakasvatus (F), sea- ja linnukasvatus (G), segatootmine (H).

Väiketootja – tootja, kelle aastane standardkogutulu on 2–6 ESU (37 500–112 600 kr).

Keskmise suurusega tootja – tootja, kelle aastane standardkogutulu on 6–16 ESU (112 600–300 300 kr).

Suurtootja – tootja, kelle aastane standardkogutulu on üle 16 ESU (>300 300 kr).

Tööjõu aastaiühik – võrdub arvestuslikult 2200 töötunniga.

Vahetarbimine – tootmiseks tehtud eri- ja üldkulud ilma palgakuluta.

Netolisandväärtus (NLV) – kogutoodangu väärtusest (sh toetused) on lahutatud vahetarbimine ning kulum.

Ettevõtjatulu – kasum, mille tekkimises tootja enda ja pereliikmete panust ei arvesta.

Jätkusuutlik tootja – aruandes on peetud jätkusuutlikeks ettevõtjaid, kes suudavad aastas investeerida 5% põhivarade aastakeskmisest väärtusest ja maksavad töötleva tööstuse keskmisega võrdset, igal aastal 5% kasvavat palka.³

SAPARD – Kesk- ja Ida-Euroopa maade põllumajandusele ja maaelule antava erakorralise liitumiseelse abi programm investeeringutoetusteks aastatel 2000–2006.

MAK – EList saadava raha kasutamiseks koostatud „Eesti maaelu arengukava 2004–2006”. Maaelu toetused on ette nähtud soodustama põllumajanduse konkurentsivõimet, keskkonnakaitset ja maaelu.

RAK – „Eesti riiklik arengukava 2003–2006”, mille 3. prioriteedi meetmed käsitlevad inimressursi arendamist, ettevõtluse konkurentsivõimet, maaelu, kalandust, infrastruktuuri ja kohalikku arengut.

Alternatiivne tootmine – põllumajandussaaduste tootmine, mis ei kuulu peamiste põllumajandussaaduste hulka oma vähese osatähtsuse tõttu põllumajanduslikus tootmises ning maakasutuses; samuti mittepõllumajanduslik ettevõtlus, kui tootmine on oluline maapiirkonnas uute töökohtade loomisel.

ÜPP otsetoetused – otsetoetused on ELi ühise põllumajanduspoliitika turukorralduse üheks osaks, mis võeti kasutusele pärast 1992. aastat eesmärgiga hüvitada tootjatele sekkumishindade alandamisest tulenevat sissetulekute vähenemist. Lisandunud on ühine pindalatoetus. Turukorralduslikud ja otsetoetused moodustavad I samba EL ühisest põllumajanduspoliitikast (ÜPP).

Maaelu arengukava (MAK) toetused – MAK hõlmas perioodi alates Euroopa Liiduga liitumisest kuni 2006. aasta lõpuni. Uueks finantsperioodiks on koostatud MAK 2007–2013. Maaelu toetused on ette nähtud soodustama põllumajanduse konkurentsivõimet; keskkonnakaitset ja maahooldust; külaelu jätkumist ja maapiirkonna põllumajandusvälist ettevõtlust. Peamised programmist kasusaajad on põllumajandustootjad, kelle kaudu toetatakse kaudselt maaomanikke ja maaelanikke tervikuna. Maaelutoetused moodustavad II samba ÜPPst.

³ Maaülikooli eksperdiarvamus Riigikontrollile, vt kontrolliaruande lisa 1

Eesti riikliku arengukava 2004–2006 (RAK) toetused – toetatakse nelja prioriteeti: inimressursi arendamine; ettevõtluse konkurentsivõime; põllumajandus, kalandus ja maaelu; infrastruktuur ja kohalik areng. Uuel finantsperioodil tõukefondide toetusi ei maksta.

Riiklikud toetused maaelu ja põllumajandusturu korraldamise seaduse (MPTKS) alusel – seaduses nimetatud riigisisesed toetused olid ette nähtud maamajandustegevuse, elukeskkonna jm arendamiseks.

Taust

1995. aastal oli Eestis 13 500 põllumajanduslikku majapidamist, 1999. aastal 41 500, 2001. aastal juba 54 900 (vt tabel 1). Sealtpeale hakkas nende arv vähenema. Statistikaameti struktuuruuringu andmetel oli Eestis 2003. aastal 36 800 ja 2005. aastal 27 700 põllumajanduslikku majapidamist.

Tabel 1. Põllumajanduslike majapidamiste arv 1995–2005

	1995	1999	2001	2003	2005
Juriidiliste isikute majapidamised	983	734	821	783	879
Füüsiliste isikute majapidamised	13 513	41 446	54 881	36 076	26 868
Kokku	14 496	42 180	55 702	36 859	27 747

Allikas: Statistikaameti ja TÜ majandusteaduskonna andmed

Statistikaameti andmetel elas maapiirkonnas 1989. aastal 446 800 ja 2005. aasta alguses 449 700 inimest. Seega elab Eestis iga kolmas inimene maapiirkonnas, neist oli tööga hõivatud 173 000. Kutselisi põllumajandustootjaid, kelle aastane standardkogutulu ulatus üle 37 500 krooni, oli 6700 ehk 4,8% rahvastikust ja Eesti ei erine selle näitaja poolest teistest (ELi maades keskmisena 5%). Eesti tootjal oli 2005. aastal keskmiselt 109 ha põllumajanduslikku maad, millest ligi kaks kolmandikku oli renditud. Keskmisel ELi põllumajandustootjal oli Eesti tootjast 3,2 korda vähem põllumajanduslikku maad (34 ha), millest ligikaudu pool oli rendimaa.

Põllumajanduse toetamine aastail 1991–2004

Eesti maaelu ja põllumajandusturgu korraldavates õigusaktides oli aastatel 1991–2000 silmas peetud tootjate tulubaasi suurendamist. 1994. aastal sõnastas Riigikogu põllumajanduse arendamise põhiteesid:⁴ põllumajandusliku tootmise aluseks on talumajandus ja eraomandile tuginev ühistegevus; elanikud varustatakse peamiselt Eestis toodetud põhiliste toiduainetega; toiduainete optimaalsed hinnad kujundatakse põllumajandussaaduste turu korraldamise teel, sh toidukaupade sisse- ja väljaveo reguleerimise ning maamajandust toetava krediitpoliitikaga. Konkreetseid arvulisi eesmärke Riigikogu ei seadnud, seda ei teinud ka valitsus. Tegevuskava nende eesmärkide saavutamiseks ei koostatud.

Suundumus talumajapidamistootmisele oli tol ajal päevakorral. Traditsioonilise määratluse järgi on talu eelkõige klassikaline pere poolt peetav põllumajandustootmise üksus.⁵ Kui paljusid põllumajanduslikest majapidamistest võib käsitleda taludena, ei ole selge. Ükski praegu jõusolev õigusakt ei anna talu mõistet.⁶ Statistikas põllumajanduslikuks majapidamiseks peetav majapidamine ei ole samastatav taluga, ka mitte põllumajandusliku ettevõtlusega.

Reformide alustamisel eeldati, et riigil õnnestub mõjutada toiduainete hindade kujunemist siseturul selliselt, et need oleksid kooskõlas elanike ostujõuga ja tagaksid põllumajandussaaduste tootjatele ning töötlejatele arenguks vajaliku tulu. Kavandati reguleerida toidukaupade sisse- ja väljavedu ning toetada maamajandust krediitpoliitikaga. Tegelikult, järgides Rahvusvahelise Valuutafondi,

⁴ Riigikogu 23.02.1994. a otsus “Maaelu ja -majandust käsitlevate seaduste väljatöötamise põhialused”

⁵ Faktum & Ariko, 2006; Riigikogu maaelu komisjoni tellitud uuring

⁶ 1990. aastate algul kehtinud taluseadus defineeris talu põllumajandusliku ettevõtluse vormina, mis baseerub riigi poolt antud või rendilepingu alusel saadud maal, taluperale omandiõiguse alusel kuuluval või rendilepingu alusel saadud tootmisvahenditel, mille põhieesmärgiks on põllumajanduslik kaubatootmine ja traditsioonilise Eesti maaelu kujundamine. Reformierakonna, Isamaaliidu ja Mõõdukate koalitsioonilepingus (märts 1999) oli kirjas koalitsiooni eesmärk defineerida ja seadustada talu kui tootmisüksuse mõiste ning luua vastav register. Seni seda tehtud pole.

Maailmapanga ja Maailma Kaubandusorganisatsiooni (WTO) soovitusi, ei rakendanud valitsus aastail 1990–1997 abinõusid siseturu kaitsmiseks. Sel perioodil sai põllumajandustootja enne Euroopa Liiduga liitumist riigilt tuge mitu korda vähem kui tema konkurendid liidu vanades liikmesriikides (vt tabel 2).

Tabel 2. Tootjatoetuse indeksi muutumine (%)

Riik	1986–1988	1992–1994	1995–2000	2001	2003	2004
Eesti	80	–42	10	13	14	14
EL-15	48	48	41	34	36	33

Allikad: Eesti Maaülikooli andmed; Tamm, D., Reiljan, J. Eesti põllumajanduse rahvusvaheline konkurentsivõime. TÜ.

Eesti tootjad tagasid elanikkonnale ja tööstusele vajaliku piima tootmise, liha osas jäädi märgatavalt alla ka Kesk- ja Ida-Euroopa riikide keskmisele (vt tabel 3).

Tabel 3. Omamaise põllumajandustoodangu osatähtsus (%) riigi põllumajandussaaduste koguvajaduse rahuldamises 2000. aastal

Toodang	Eesti	EL-15	Kesk- ja Ida-Euroopa riigid
Teravili	95	116	93
Piim	135	108	107
Loomaliha	81	103	108
Sealiha	67	110	101

Allikas: Eesti Maaülikooli andmed

Põllumajandusministeeriumi arvestuste kohaselt toetas riik aastatel 1993–1997 põllumajandust kokku 392 miljoni krooniga. Reformide tõttu ja ilmselt ka toetusmeetmete vähesuse tõttu kaotas põllumajandus aastatel 1990–2003 ligikaudu kolmveerandi oma osast SKTst ja tööhõivest, kusjuures näiteks piima kogutoodang vähenes kaks korda, liha tootmine ligi kolm korda, köögiviljatoodang üle kahe korra, kartuli kogutoodang kuus korda.

Põllumajanduse toetamine aastail 2000–2006

Ühinemisel Euroopa Liiduga hakkas Eesti osa saama ELi põllumajanduspoliitika elluviimise rahastamisest. Põllumajanduse olukorra süvaanalüüs ja selge eesmärgipüstitus olid Euroopa Liidu seatud eeltingimusteks, et pääseda juurde eelstruktuurifondidele ning Euroopa Põllumajanduse Arendus- ja Tagatisfondile EAGGF.⁷

Eesti koostas liitumiseelseks perioodiks maaelu pikaajalise planeerimise raamdokumendi „Eesti maaelu arengukava 2000–2006”, millest lähtuti kui alusdokumendist ELi SAPARDi raha kasutamisel Eestis alates 2001. aastast. Pärast ELiga liitumist koostati aastaiks 2004–2006 kaks dokumenti: kogu riigi arengut käsitlev raamdokument Eesti riiklik arengukava ELi tõukefondide meetmete rakendamiseks aastatel 2003–2006 (RAK), milles põllumajanduse, kalanduse ja maaelu arengu küsimusi käsitleti ühena neljast arengukava prioriteedist; ning Eesti maaelu arengukava 2004–2006 (MAK). Maaelu ja põllumajanduse valdkonnas olid nii MAK kui ka RAK sisuliselt varasema, 2000. aastal aastateks 2000–2006 koostatud arengukava edasiarendused (kuigi MAKiga nähti ette mitmed uued toetused): senisest rohkem pöörati neis tähelepanu keskkonna ja regionaalarengu küsimustele.

Eesti põllumajandustootjad saavad lisaks arengukavade toetustele ELi eelarvest pindala- ja otsetoetusi arvestuses vanade liikmesmaade tasemest: 2006. aastal oli see 35%, täismahus hakatakse neid toetusi eraldama 2013. aastal. Peale selle on uutel ELi riikidel õigus teha lisamakseid ja täiendavaid

⁷ Euroopa Ühenduste ja nende liikmesriikide ning Eesti Vabariigi assotsieerumisleping (jõustus 01.02.1998), Eesti põllumajanduse arengu strateegia 2000–2003 (vt <http://www.agri.ee/index.php/15617/>), investeeringutoetuste programm põllumajandusele ja maaelule (Eesti maaelu arengukava) 2000–2006 (valitsuses heaks kiidetud 14.12.1999, vt <http://www.agri.ee/index.php/14284/>). EAGGF tagatisfondi otsemaksete ja turukorralduse kulutused ei eeldanud programmdokumendi olemasolu.

otsetoetusi (maaeluarengu meetmete eelarverealet), kusjuures täiendavate otsetoetuste kogusumma arvestuses hektari kohta ei tohi ületada 40% samaks aastaks kehtestatud ELi otsetoetuste summast.

2005. aastal oli kõige suurema osatähtsusega ühtne pindalatoetus, mis moodustas 27,4% toetuste kogusummast. Suuruselt teine oli põllumajanduslik keskkonnatoetus (26,3%), mille komponentideks olid toetus keskkonnasõbraliku tootmise, mahetootmise ja ohustatud tõugu looma kasvatamise eest. Põllumajandusmaa hektari kohta maksti 2005. aastal 1741 krooni toetust (v.a investeeringud põllumajandusmaasse), 2004. aastal 1534 krooni. EL-24 keskmine toetuste summa moodustas 2005. aastal 4848 kr/ha.

Uus maaelu arengu strateegia 2007–2013 ja vastav arengukava

2006. aasta 13. juulil valitsuse poolt heaks kiidetud maaelu arengu strateegias fikseeriti põllumajanduse arenguks aastateks 2007–2013 kolm peamist eesmärki: parandada valdava osa põllumajandusettevõtete ning põllumajandussaadusi töötleva tööstuse konkurentsivõimet; tagada ja säilitada hea keskkonnaseisund ja väärtuslikud kooslused; mitmekesistada maapiirkonna ettevõtlust ning parandada maapiirkondade elu kvaliteeti.

Strateegia põhjal koostati maaelu arengukava 2007–2013, mille eeldatav kogumaht on 14,3 miljardit krooni. Arengukava esimese telje (MAKi eelarvest 40% ehk 5,7 miljardit) kaheksa meetet on suunatud põllumajandusettevõtete ja põllumajandussaadusi töötleva tööstuse ettevõtete konkurentsivõime parandamisele. Teine telg (39% MAKi eelarvest ehk 5,5 miljardit) hõlmab kümnet meetet põllumajanduskeskkonna ja -maastike toetuseks. Kolmanda telje (21% MAKi eelarvest ehk 3 miljardit) meetmete rakendamise eesmärgiks on toetada maapiirkondade majandustegevuse mitmekesistamist ning külade arendamist. Neljas telg „Leader” toetab kohalikku arengut ja initsiatiive; selle telje meetmeid rahastatakse kolme eelmise telje alt.

Euroopa ühise põllumajanduspoliitika toetustena saab Eesti uuel finantsperioodil 11 miljardit krooni. Koos maaelu arengukava rahaga toetatakse põllumajandust ja maaelu aastatel 2007–2013 kokku 25,3 miljardi krooniga. Raha saadakse Maaelu Arengu Euroopa Põllumajandusfondist (EAFRD) ja Euroopa Põllumajanduse Tagatisfondist (EAGF).

Maaelu saab raha ka Euroopa Regionaalarengu Fondist (ERDF), mis toetab majandusarengut ja uute töökohtade loomist; Euroopa Sotsiaalfondist (ESF), mis aitab suurendada tööhõivet maal inimressursi arendamise kaudu; Euroopa Kalanduse Fondist (EFG), et lahendada kalanduse valdkonna struktuurseid probleeme. Lisaks riigile toetavad põllumajandustootjaid ja maaettevõtjaid Maaelu Edendamise Sihtasutus ja Ettevõtluse Arendamise Sihtasutus. Sihtasutuste ja nimetatud fondide toetusi Riigikontroll ei auditeerinud.

Toetuste maksmise korraldus

ELi fondidest (EAFRD, EAGF) põllumajanduse, kalanduse ja maaelu toetusteks eraldatud raha rakendusasutuseks on Põllumajandusministeerium. Uuel finantsperioodil täidab ministeerium ka korraldusasutuse ülesandeid. Meetmeraha väljamaksete tegijaks (makseagentuuriks) on Põllumajanduse Registrate ja Informatsiooni Amet (PRIA). PRIA ülesandeks on ELi põllumajanduse, maaelu arengu toetuste ja riiklike toetuste andmise korraldamine, seadusega ettenähtud riiklike põllumajandusregistre ja muude andmekogude pidamine, nende andmete töötlemine ning analüüsimine, toetuse taotluste menetlemine, toetuse seire ja kontroll ning andmete esitamine toetuse aruandluseks.

Põllumajandustootjad võisid 2006. aastal riigilt taotleda ligikaudu 40 erinevat toetust. Aastas esitas taotluse ligikaudu 20 000 isikut, keskmiselt soovis iga taotleja kolme liiki toetust. Otsetoetustest moodustasid 2005. aastal enamuse – 27,4% – pindalatoetused; 26,3%-ga järgnes põllumajanduslik keskkonnatoetus (keskkonnasõbraliku tootmise, mahetootmise ja ohustatud tõugu loomade kasvatamise toetused). Tabel 4 annab PRIAst saadud andmetel põhineva ülevaate toetusraha kasutamisest. 2007. aasta riigieelarvest on põllumajandustoetusteks ette nähtud 4 miljardit krooni ehk ligikaudu 5,5%.

Eelarveaastaks ette nähtud, ent kasutamata jäänud raha on võimalik n + 2 reegli alusel kasutada eelarveaastale järgneva kahe aasta jooksul, see tähendab et 2004.–2006. a summasid saab välja maksta kuni 2008. aastani. Taotluste pikk menetlemise aeg on PRIAst saadud selgitustel tingitud eesmärgist tagada sihipärane kontroll toetuste kasutamise üle. Väljamaksed jäävad väiksemaks ka seetõttu, et mitte kõiki taotlusi ei rahuldata. Näiteks esitati 2005. aastal kokku 22 612 taotlust 744 miljoni krooni kohta, millest kiideti heaks 16 314 taotlust ehk 72%.

Kui 2004.–2006. aastal oli riigis ELi tõukefondide rahakasutuse keskmine 46%, siis Põllumajandusministeeriumi ja PRIA hallatavate fondide puhul oli see näitaja ~20% suurem: EAGGF-i nn tagatissektiooni puhul 58,7% ja nn arendussektiooni puhul 65,7%. See näitab, et Põllumajandusministeerium ja PRIA tulid ELi ja Eesti riigi toetuste jagamisel edukalt toime.

Tabel 4. Toetused põllumajandustootjatele 2004–2006 (mln kr)

Toetused	2004		2005		2006	
	Eelarve*	Täitmine	Eelarve	Täitmine	Eelarve	Täitmine
Toetused kokku	2 175,8	1 796,8	2 526,8	1 617,4	3 086,3	1 981,7
sh Euroopa Liidu raha	1 647,3	1 297,4	1 810,7	1 148,4	2 019,1	1 239,3
Eesti riigi raha	528,5	499,4	716,1	469	1 067,2	742,4
Riikliku arengukava EAGGF kokku	380,9	170,5	415,7	363,8	420,5	271,1
Maaelu arengukava kokku	872,1	623,3	1 038,5	442,7	1 228,8	601,1
Põllumajanduse turukorraldus kokku	234,7	23,2	321,1	69	332	87,9
Ühtne pindalatoetus	334,8	330,3	435,3	432,7	551,3	476,5
Täiendav otsetoetus	86,8	85,8	203,7	204,7	450,4	450,3
Maaelu ja põllumajandusturu korraldamise seaduse alusel makstud riiklikud toetused	127,8	127,2	105,4	46,4	103,3	86,6
SAPARD kokku	138,7	436,5	7,1	58,1	0	8,2
Sekkumiskokku	0	0	98,3	48,3	103,1	84,4

* Eelarve veerud kajastavad lisaelarvega tehtud muudatusi.

Allikas: PRIA andmed

Auditi teostus

Riigikontrolli seisukohtade kujundamisel tugineti olulisematele seda valdkonda käsitlevatele dokumentidele, eelkõige Riigikogu otsustele ja Riigikogus toimunud arutelude protokollidele, Põllumajandusministeeriumi poolt valitsusele arutamiseks esitatud maaelu ja põllumajanduse arengu strateegiatele ja arengukavadele, Statistikaameti töödele, Eesti Maaülikooli ja tema töötajate avaldatud ja avaldamata töödele, Maamajanduse Infokeskuse töödele, PRIA andmetele.

Intervjueeriti Põllumajandusministeeriumi, Põllumajandus-Kaubanduskoja ja Põllumajandustootjate Keskliidu juhte, väiketootjate seisukohad fikseeriti Talupidajate Keskliidu ja Põllumeeste Kogu poolt massiteabevahendites avaldatu põhjal. Mitmes küsimuses palus Riigikontroll eksperdiarvamust Eesti Maaülikooli majandus- ja sotsiaalinstituudilt.

Riigikontroll kasutas põhiliselt neljast allikast pärinevaid andmeid: Statistikaameti andmed (hõlmavad kõiki maamajapidamisi); Põllumajandusministeeriumi valitsemisalas oleva Maamajanduse Infokeskuse kogutavad põllumajandusliku raamatupidamise andmed FADNisse (kogum hõlmab põllumajandustootjaid, kelle majanduslik suurus on vähemalt 2 ESU); Põllumajandusministeeriumi valitsemisalas oleva PRIA andmed põldude, loomade, toetuste taotlejate ja toetuste kohta ning Eesti Konjunktuuriinstituudi kogutavad põllumajandussaaduste turgu kirjeldavad andmed.

FADNist pärinevad põllumajandustootjate tulude ja kulude andmed, mida kasutavad põllumajanduse arengut analüüsivad spetsialistid (Põllumajandusministeerium, Maamajanduse Infokeskus, Eesti Maaülikool). FADNis olevad 500 tootjat esindavad 6809 (baasaastaks on võetud 2003. aasta)

põllumajandustootjat majandusliku suurusega üle 2 ESU. Neid andmeid kogutakse ja töödeldakse Eestis alates 2001. aastast.

Auditi raames telliti eksperdiarvamus Eesti Maaülikooli majandus- ja sotsiaalinstituudilt, et saada vastus järgmistele küsimustele:

- Kas ja mil määral vähendab investeeringute kasv 2007.–2013. a programmiperioodi jooksul vahet meie ja ELi vanade liikmesriikide põllumajandustootjate materiaalse baasi vahel ning aitab kaasa seatud eesmärkide saavutamisele?
- Kui suur osa tootjaid võib olla lähiaastail sunnitud oma tegevuse põllumajandustootmises lõpetama, kuna toetused ei taga nende jätkusuutlikkust ka pärast programmiperioodi lõppu (2013. a)?
- Kas suured tootjad on suhtelises eeliseisundis toetuste saamisel võrreldes ülejäänud tootjatega?

1. Põllumajanduslik tootmine püsib tänu toetustele

1.1. Põllumajandustootmise tulukus on kasvanud peamiselt suurenevate toetuste arvel

Ilma riigipoolse toetuseta ei oleks põllumajandustootmine konkurentsivõimeline enamiku teiste majandusharudega. Eestis põllumajanduse jaoks suhteliselt soodsal 2005. aastal moodustasid toetused ligikaudu 2/3 ettevõtjate tulust (ettevõtjatulust), ebasoodsal 2006. aastal oleks ilma toetusteta ettevõtjatu peaaegu olematuks jäänud. Tootmisharuti ja ettevõtjate suurusgrupiti on olukord erinev, kuid tervikuna püsib Eesti põllumajandustootmine praegu vaid tänu toetustele. Kui aga teistes Euroopa Liidu maades põllumajandustootjaid ei toetatataks, suudaks meie tootjad nendega konkureerida.

Põllumajanduses 2005. aastal loodud brutolisandväärtusest ligikaudu pool, s.t ligikaudu niisama palju, kui arvestati ettevõtjatuks, kujunes otsetoetuste arvel: suurtel tootjatel ligikaudu kolmandik, väikestel kaks kolmandikku ehk peaaegu niisama palju, kui arvestati ettevõtjatu. Kui neid toetusi vähendatakse, võib paljudel väikestel tootjatel tulu jääda tootmiskuludest väiksemaks.

Suurtel tootjatel on võimalik investeerida otsetoetuste arvel enam. Enne liitumist oli erinevus väikeste tootjatega ilmne (vt tabel 5). Pärast ELiga liitumist on suured tootjad pindala- ja otsetoetusi hektari põllumajandusmaa kohta saanud sama palju kui teised tootjad.

Tabel 5. Põllumajandustootjatele makstud toetused (v.a investeeringutoetus) suurusgrupiti (kr/ha)

Toetused 1 ha kohta	2001	2003	2004
Suured tootjad	447	506	1546
Keskmise suurusega tootjad	309	529	1520
Väikesed tootjad	210	422	1536
Suurusgruppide keskmine	322	482	1534

Allikas: Põllumajandusministeeriumi andmed

Põllumajandustoodangu suuremast müügitulust (kokkuostuhindade tõus) ja võimalikest toetusrahadest ei piisa, selleks et kõik praegused põllumajandustootjad suudaksid oma materiaalset baasi tugevdada ELi vanade liikmesriikide tasemeni. Seega tuleb paratamatult valida, keda ja kui suures ulatuses toetada. Kui jaotada olemasolev raha tootjate vahel, arvestamata seda, mil määral nad sellele toel suudavad tootmist efektiivsemaks muuta, siis on tõenäoline, et konkurentsivõimelisteks kujunevad vaid vähesed ja meie põllumajandustootmine tervikuna kaotab ka need positsioonid, mis tal seni Eestis ja Euroopa Liidus veel säilinud on.

1.2. Tootmine ei ole efektiivne võrreldes teiste ELi riikidega

Tulu saamine sõltub toodangule tehtud kuludest, saagikusest/tootlikkusest, toodangu müügihinnast⁸ ja muudest teguritest.

Võrreldes 2001. aastaga suurenes põllumajandustootmises loodud netolisandväärtus (arvestuses tööjõuühiku kohta) 2005. aastaks 1,5 korda ja ettevõtjatu 2,7 korda (vt tabel 6).

Tabel 6. Põllumajandustootjate tulu kasv aastatel 2001–2005 (mln kr)

	2001	2002	2003	2004	2005
Põllumajandustoodangu maksumus kokku	6 712,2	6 680,8	6 751,1	7 405,1	8 237,7
Toetused (koos investeeringutoetustega)	331,3	581,6	740,6	1 923,2	1 995,2
Ettevõtjatu	1 350,9	1 102,5	1 041,1	1 944,7	2 049,5

Allikas: Statistikaameti ja Põllumajandusministeeriumi andmed 2007. aasta märtsis

⁸ Kokkuostu- ja müügihindade määramisel kasutatakse enamasti börsihindu (Matifi või Euronexti tehingute futuurhinnad).

Ettevõtjatulu oli 2005. aastal enamikus tootmistüüpides – taimekasvatases, aianduses, piimatootmises, loomakasvatases, sea- ja linnukasvatases – toetuste mõjul positiivne. Ettevõtjatulu ja lisandväärtus kasvasid eelkõige toetuste mahu kasvu tõttu. Võrreldes 2001. aastaga maksti 2005. aastal toetusi kuus korda rohkem.

Eesti saab Euroopa Liidu eelarvest tootjatele otsetoetuste maksmiseks hektari kohta arvestatuna vähem raha kui ELi vanad liikmesriigid. 2005. aastal oli erinevus ligikaudu 40%. Kuna Eestis on aga põllumajandusmaad tootja kohta keskmiselt rohkem, sai tootja otsetoetusi keskmiselt pea niisama palju kui ELi vanades liikmesriikides keskmiselt. Samas on nendes riikides tootmine intensiivsem (toodangut hektari kohta saadakse rohkem), s.t et jäi neil näiteks 2005. aastal tootmise arendamiseks üle rohkem raha kui meie tootjatel (vastavalt 3563 kr/ha ja 271 kr/ha).⁹

Põllumajandustootjad saavad hektarilt vähem teravilja kui nende konkurendid teistes Euroopa Liidu maades, sh ka vähem kui Lätis, Leedus ja Soomes. Kui Eestis saadi 2005. aastal hektarilt keskmiselt 27 tsentnerit teravilja, siis EL-25 keskmiseks kujunes 48 tsentnerit. Teravilja saagikus pole aastate jooksul märkimisväärselt kasvanud. Mõnevõrra efektiivsemad on piimatootjad. 2005. aastal saadi lehma kohta piima 92% EL-15 keskmisest, 2006. aastal kasvas toodang veelgi. Tööjõukulud toodanguühiku kohta olid Eestis aga oluliselt suuremad: Eesti piimatootjatel oli 2005. aastal tööjõuühiku kohta keskmiselt 8,9 ning EL-15-s 24,6 lüpsilehma (Suurbritannias isegi 43,5 lehma). Eesti keskmine piimatootja sai 2004. aastal loomühiku kohta 9 korda vähem tulu võrreldes EL-15-ga.¹⁰

Eesti põllumajanduses oli netolisandväärtus tööjõuühiku kohta ehk tööjõu tootlikkus 2004. aastal väga väike: 10 korda väiksem kui Hollandis ja 5 korda väiksem kui EL-15 keskmine. Võrreldes teiste ELi riikidega on Eestis tööjõu tootlikkus suurem vaid Läti ja Leedu tööjõu tootlikkusest. Põllumajandusharu kogutoodang tootjahinnas põllumajandusmaa hektari kohta on Eestis samuti väga väike võrreldes teiste ELi riikidega: 17 korda väiksem kui Hollandis ja 4 korda väiksem kui EL-15 keskmine.¹¹

Üldjuhul on seos tootmise efektiivsuse ja tootmise mahu vahel järgmine: mida suurem on tootmise maht, seda efektiivsem on tootmine. Samas on tooteid, mille puhul tootmise efektiivsus ei sõltu tootmise mahust ja tootmise mahu arutu suurendamine võib tootmise efektiivsust vähendada. Põhiliste põllumajandustoodete tootmisel on mastaabil aga selge eelis (vt tabel 7).

Tabel 7. Erinevused tootlikkuses tootjate suurusgrupiti 2005. aastal

Näitaja	Tootja suurusgrupp		
	Väike	Keskmine	Suur
Nisu hektarisaak, ts/ha	21,6	27,2	33,4
Lehma piimatoodang, kg	4782	5458	6191
Tööjõukulu, tööjõu aastaühikutes 100 ha põllumajandusmaa kohta	11,08	4,30	2,67
Netolisandväärtus tööjõuühiku kohta, kr	62 459	129 172	166 358

Allikas: Maamajanduse Infokeskuse andmed

Maaviljeluse Instituudi andmetel tuleb neis ettevõtetes, kus põllumajandusmaad on üle 400 hektari, üks töötaja toime 127 hektariga, kui maad on 100 kuni 400 hektarit, siis 89 hektariga, ja kui maad on 40 kuni 100 hektarit, siis vaid 41 hektariga. Euroopa Liidus oleks analoogne rida 110, 86 ja 54 ha.¹²

1.3. Enamik põllumajanduses kasutatavast varast on amortiseerunud

Paljude tootjate materiaalne baas on nõrk. Kasutusel olev vara on vananenud. Maamajanduse Infokeskuse andmetel olid pooled ehitistest 2005. aastal vanemad kui 20 aastat ning 70% masinatest ja

⁹ Aamisepp, M. EL-i tasemele jõudmiseks tuleb pingutada. Maamajandus, 12.2006.

¹⁰ Matvejev, E. Meie piimatootja efektiivsusega ei hiilga. Maamajandus, jaanuar 2005.

¹¹ Eesti maaelu arengu strateegia 2007–2013

¹² Loko, V., Koik, E. Teravilja ja rapsi tootmiskulud ning tasuvused erineva suurusega tootmisüksustes, 2004.

seadmetest oli soetatud üle 10 aasta tagasi. Seetõttu ei suudeta konkureerida teiste riikide tootjatega. Haritava maa väiksuse tõttu ei ole otstarbekas soetada suure tootlikkusega maaharimismasinaid, loomade väike arv tingib suhteliselt suured kulutused toodanguühiku kohta.

Suured tootjad on viimastel aastatel teinud suuri investeeringuid, keskmised ja väikesed on investeerinud väga vähe. Eelkõige suurte tootjate tehtud investeeringute tulemusel suurenes keskmiselt ühel tootjal oleva vara maksumus aastail 2001–2005 ligi kaks korda, s.o 2,1 miljoni kroonini. Samas oli väikestel tootjatel 2005. aastal põhivara keskmiselt vaid 0,5 miljoni krooni väärtuses. Ligikaudu veerand tootjatest ei investeerinud aastatel 2001–2005 üldse.

Mitmed suhtarvud näitavad, nagu kasutaks meie tootjad oma põhivara oluliselt tootlikumalt kui teised Euroopa riikides. Näiteks saadi 2003. aastal Eestis üks ühik lisandväärtust 5,5 põhivara maksumuse ühiku kohta, selle näitaja poolest oli Eesti 2003. aastal ELi kõigi liikmesriikide seas üks paremaid. See paremus on petlik, kuna tuleneb paljuski asjaolust, et kasutatav vara (eelkõige ehitised) on arvel oluliselt odavamana kui samalaadne vara ELi vanades riikides. Seetõttu ei anna ka põhivarade maksumuse võrdlus teiste riikidega ühe hektari maa kohta päris õiget pilti, sest Eestis on selle arvestuse järgi vara kolm korda vähem kui ELi vanades liikmesmaades (vt tabel 8).

Tabel 8. Põllumajandusettevõtete põhivaraga varustatus ELi riikides 2004. aastal

	Eesti	Läti	Leedu	Soome	Irish	EL-15
Ehitised, kr/ha	4 067	1 194	1 473	8 007	6 471	10 562
Masinad, kr/ha	3 569	3 150	4 124	15 208	11 217	11 975

Allikas: Maamajanduse Infokeskuse andmed

Põhivara uuenemine on toimunud aeglasemalt kui ELi vanades liikmesmaades. Kui Eesti põllumajandustootjad investeerisid 2005. aastal ühe hektari kasutuses olnud maa kohta 2617 krooni, siis ELi vanad liikmesriigid aastatel 1999–2004 keskmiselt igal aastal 4900 krooni. Ühe töötaja kohta investeeriti ELis 2004. aastal keskmiselt 108 000, Eestis aga 50 000 krooni.¹³

1.4. Maaelu toetustega ei ole suudetud tasakaalustada otsetoetuste suurtootmist soodustavat mõju

Lähtudes maaelu arengukavast 2004–2006, hakati väikestele tootjatele nende halvemast ressursikasutusest tuleneva madalama sissetuleku osaliseks kompenseerimiseks maksma mitmeid täiendavaid otsetoetusi. Hektari kohta arvestatuna said nad otsetoetusi 2004. aastal pea niisama palju kui suured.

Tabel 9. Põllumajandustootjatele makstud toetused (v.a investeeringutoetus) suurusgrupiti (mln kr/ha)

Toetused 1 ha kohta	2001	2003	2004
Suurtootjad	447	506	1546
Keskmised tootjad	309	529	1520
Väiketootjad	210	422	1536
Suurusgruppide keskmine	322	482	1534

Allikas: Põllumajandusministeeriumi andmed

Maaelu arengukava toetused pidanuks tasakaalustama pindalatoetuste suurtootmist soodustavat mõju.¹⁴ Tegelikult oli arengukava toetustel vaid vähene mõju väikeste tootjate arenguvõimalustele ning väikeste ja suurte tootjate majanduslike võimaluste ühtlustamisele.

Meetmetest ainult väikestele tootjatele suunatud elatustalude kohanemise toetus moodustas arengukava kohaselt 6% toetuste kogumahust (vt tabel 10).

¹³ Ekspertiarvamus, Eesti Maaülikool, lk 5

¹⁴ MAKi 2004–2006 peaeesmärgi saavutamiseks vajalikud alameesmärgid

Tabel 10. Hinnang maaelu arengu toetuste tasakaalustavale mõjule

Meede	Meetme mõju hinnang	
	Suur tootja	Väike tootja
Ebasoodsamate piirkondade toetus	++	+
Põllumajanduslik keskkonnatoetus	++	+
Elatustalude kohanemise toetus	0	+
Nõuetega vastavusse viimise toetus	++	0
Põllumajandusmaa metsastamise toetus	0	+
Otsetoetuse lisamaksed	++	+

++ saavad toetust, mis võimaldab säästa raha arenduseks;

+ saavad toetust, mis suurendab sissetulekuid, kuid ei võimalda säästa arenduseks;

0 toetusi ei makstud.

Allikas: Eesti Maaülikooli andmed

Arvestuses tööjõuhiku kohta said suured tootjad väikestest mitu korda rohkem toetust. Näiteks said taimekasvatuses suured tootjad 2004. aastal ühe tööjõuhiku kohta 159 900 krooni, väikesed tootjad aga 35 600 krooni.¹⁵ Seega olid suurte tootjate võimalused ajakohastada tehnoloogiat paremad.

1.5. Enamik investeeringutoetusi on läinud suurtele tootjatele

Enamiku investeeringutoetustest on saanud suured tootjad. Näiteks ei saanud väikesed piima- ja segatootmisega tegelevad tootjad 2004. aastal üldse investeeringutoetusi. Selle põhjuseks ei olnud see, et suuri oleks soositud ja väikseid tõrjutud, vaid see, et väikesed tootjad taotlesid vähem toetusi või ei olnud nende taotlused nõuetekohaselt vormistatud (vt tabel 11).

Tabel 11. Investeeringutoetuste jaotus ettevõtjate suurusgrupi 2004. aastal

Tootmistüüp	Suurusgrupp	Ettevõtja kohta keskmiselt, kr	Põllumajandusmaa hektari kohta, kr
Taimekasvatus	Väikesed	1 295	34
	Keskised	20 108	233
	Suured	368 995	1 062
Piimatootmine	Väikesed	0	0
	Keskised	16 377	205
	Suured	318 882	579
Segatootmine	Väikesed	0	0
	Keskised	21 255	244
	Suured	303 387	586

Allikas: Eesti Maaülikooli andmed

Põllumajandusministeeriumi ning PRIA töötajate selgituste kohaselt taotlesid väikesed tootjad neid toetusi vähem seepärast, et neil oli keerukam täita kõigile toetuste taotlejatele seatud ühesuguseid nõudeid:

- tootmise väiksema mahu ja tulukuse tõttu oli neil raskusi investeeringute omafinantseerimise tagamisega;
- toetuse taotlemiseks vajaliku äriprojekti koostamise kulutused ja ajakulu olid väikestel tootjatel suhteliselt oluliselt suuremad kui suurtel tootjatel, sest ka taotletav toetus oli suhteliselt väiksem.

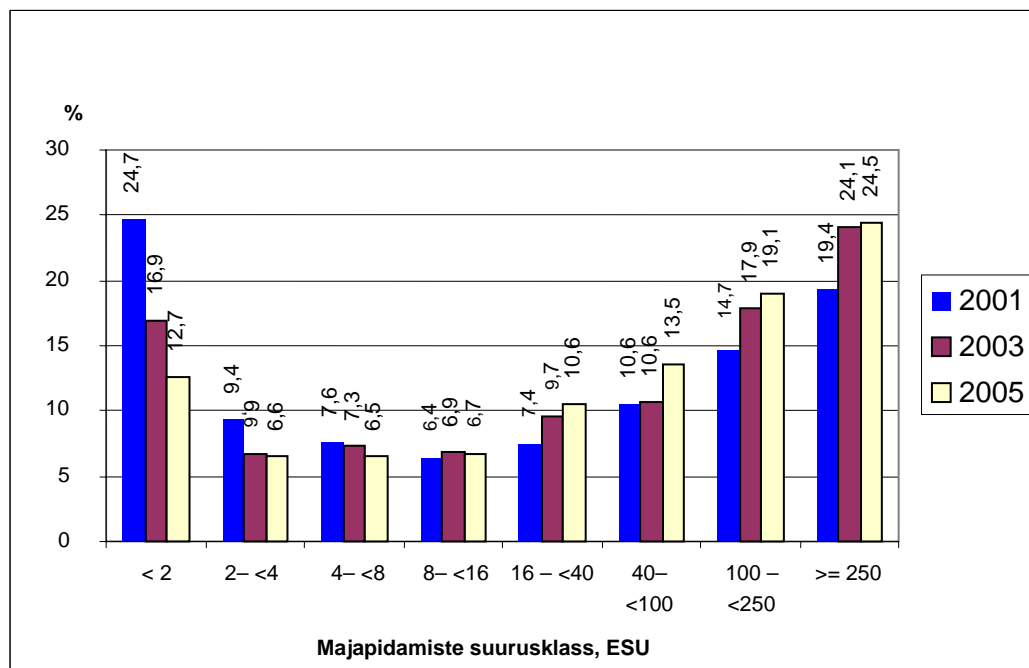
¹⁵ Eesti Maaülikooli andmed. Väiketootja puhul võis olla tegemist osalise tööjõu näitamise, mistõttu võrdlus ei pruugi anda objektiivset pilti.

1.6. Põllumajanduslik tootmine kontsentreerub

Eestis oli 2005. aastal 27 747 põllumajanduslikku majapidamist, neist 26 868 kuulusid füüsilistele isikutele. Neli aastat tagasi, 2001. aastal, oli neid kaks korda rohkem. Jooniselt 1 on näha, et alla 2 kuni 8 ESUga majapidamiste arv vähenes ja üle 16 ESUga suurenes.

Praegu kuulub ligikaudu neli viiendikku põllumajandusmaast väheste suhteliselt suurtele majapidamistele, kes moodustavad 8% põllumajanduslike majapidamiste koguarvust ning kellel on põllumajandusmaad üle 50 hektari. Loomakasvatusega tegelevate majapidamiste arv vähenes aastatel 2001–2005 kahe viiendiku võrra, peaaegu kaks kolmandikku piimakarjast peetakse vähemalt 100 piimalehmaga põllumajanduslikes majapidamistes. Enam kui neli viiendiku sigadest kasvatatakse vähemalt 1000 seaga majapidamistes ja ligikaudu üheksa kümnendikku kodulindudest vähemalt 1000 linnuga majapidamistes.

Joonis 1. Põllumajanduslike majapidamiste jaotumine standardkogutulu suuruse järgi 2001., 2003. ja 2005. aastal



Allikas: Statistikaamet

Väikeste majapidamiste kadumine ja tootmise koondumine suurematesse majapidamistesse on Eurostati andmetel iseloomulik kogu Euroopa Liidule. Põllumajandustootmise kontsentreerumine Eestis on aga toimunud kiiremini kui üheski ELi vanas ja uues liikmesmaas.

Aastaiks 2004–2006 koostatud maaelu arengukavas ja riiklikus arengukavas ei seatud tootmise kontsentreerumise suhtes mingeid eesmärke ega esitatud selle kohta arvestusi. Deklareeriti üksnes väikeste tootmiste (mikroettevõtete) arengu toetamise vajadust ja kavandati meetmed selle toetamiseks.

Tootmise kiire kontsentreerumine ja väiksemate majapidamiste kadumine on vastuolus ELi asutamislepingus sätestatud põhimõttega, et ühise põllumajanduspoliitika rakendamisel arvestatakse vajadust viia põllumajanduses asjakohaseid kohandamisi ellu järk-järgult. Euroopa Kontrollikoja aruandes Euroopa maaelu arendamise kohta (2006) on märgitud, et „maapiirkondadel tuleb vastu seista sellistele olulistele väljakutsetele nagu rahvastiku vähenemine ja majanduslike võimaluste vähesus”.

Toetusprojektide kavandamisel tuleb hakata rohkem reageerima ka sellele, mida inimesed tahavad: ohutut toitu, loomade heaolu ja tervislikku keskkonda. Tuleb leida vastus, milline tootmine – väikeste

või suurte ettevõtjate oma – suudab neile nõuetele enam vastata. Väiketootmise puhul on olulised traditsioonid, pereettevõtted, loomade heaolu, toodangu mahedus jm. Kui edaspidi hakatakse inimese tervise seisukohalt märksa enam hindama mahetoodetud toitu ning puhast keskkonda, siis ilmselt muutub ka suhtumine suurtootmisse. See on ka üheks põhjuseks, miks väiketootjate püsimisele tuleb ka põllumajanduspoliitiliselt erinevalt läheneda.

Riigikontroll leiab, et intensiivsem tootmine ja kontsentratsioon halvendavad paratamatult keskkonnaseisundit ja bioloogilist mitmekesisust. Ka MAKi 2007–2013 keskkonnamõjude hindamise aruandes on viidatud, et isegi kehtivate keskkonnanõuete formaalsel järgimisel pole võimalik kõikjal tagada põhja- ja pinnavee head seisundit. Kui tootmise kontsentreerumine võib tõepoolest olla neutraalse või isegi positiivse mõjuga (eelkõige vanade kehvas seisus farmide puhul, kust loomad ära viiakse), siis suure tõenäosusega on väga kulukas hoida head keskkonnaseisundit suurte tootmiskeskuste ümbruses. Tõusevad kulutused seoses läga ja jäätmete käitlemisega, sest loomade suure arvu tõttu ei saa neid enam karjatada. Põllumajanduse üldise arengu negatiivseid keskkonnamõjusid tuleb MAKi meetmete kaudu leevendada, kuid selleks peab olema võimalus meetmete keskkonnamõju edukust mõõta. Selliseid näitajaid MAKis välja ei pakuta.

Arengukavas kirjeldatakse näiteks, et nitraaditundlikel aladel on maakasutus riigi keskmisega võrreldes juba praegu 50% intensiivsem ja põhjavee joogiveena kasutamisel on probleeme. Oht on reaalne, teades, et näiteks 80% sõnnikuhoidlatest ei vasta praegu nõuetele ning ilmselt ei suudeta ka uuel perioodil neid kõiki seatud tähtjaks korrastada. MAKist ei selgu soovitud keskkonnaseisund, mida tahetakse saavutada. Arengukavast ei nähtu, millised on lähteandmed, millega mõõta meetmete keskkonnamõju praegu, vaheetappidel ja aastal 2013. Teadmatus ei võimalda teha õigel ajal korrektiive ja kompenseerivaid kulutusi hea keskkonnaseisundi tagamiseks. Seetõttu tuleks keskkonnanäitajate valik MAKis veel kord läbi vaadata.

1.7. Terviklikku hinnangut seni rakendatud meetmete tulemuslikkusele pole veel antud

Hinnangut selle kohta, mil määral õnnestus aastail 2000–2006 saavutada maaelu arengukavas seatud peamine eesmärk – taastada inimeste võime tulla toime maaeluga ning tagada säästlik ja piirkondlikult tasakaalustatud areng – pole valitsus ja Põllumajandusministeerium andnud. Põllumajandusministri moodustatud seirekomisjonid on hinnanud arengukavades sätestatud meetmete rakendamist, kuid mitte nende mõju. Näiteks konstateeris seirekomisjon, et maaelu arengukava ebasoodsamate piirkondade toetuse raames oli 2005. aasta lõpuks toetuse abil hooldatud planeeritud 400 000 hektarist 318 806 hektarit – seda hinnati kui püstitatud eesmärgi 80-protsendilist saavutamist; eesmärgiks oli hõlmata keskkonnasõbraliku tootmisega toetuste abil 470 000 hektarit, tegelik saavutustase oli 442 573 hektarit ehk 94%. Seirekomisjonid on koostanud meetmete saavutustasemetega koostatud aruandeid, kuid ei ole sisuliselt analüüsinud, kuidas tegevused ja toetused on mõjutanud üldeesmärkide saavutamist. Põllumajandusministeeriumist saadud selgitustel seisab MAK 2004–2006 rakendamise mõju hindamine (järelhindamine) veel ees.

Riigikontroll leiab, et ehkki säästva ja piirkondlikult tasakaalustatud maaelu arengu eesmärgiks seadmine oli õige, ei saa sarnaselt inimeste maaelu võime taastamisel saavutatuga tulemusi siduda üksnes Põllumajandusministeeriumi koostatud arengukavaga.

2005. aastal korraldas OÜ Faktum & Ariko küsitluse, mille järgi pidas 20% vastanutest maaelu olukorda heaks ja 75% halvaks või pigem halvaks. Samas hinnang viimaste aastate arengule (aeg pärast 2004. a maikuud) on teistsugune: seda hindas positiivseks 29% ja negatiivseks 19%.

Ettepanek põllumajandusministrile

- Sätestada koostöös Keskkonnaministeeriumiga maapiirkonna keskkonnaseisundi hindamise kriteeriumid, näha ette keskkonnaseisundi muutumise pidev seire ja negatiivsete ilmingute korral vajalike korrigeerivate abinõude kiire rakendamine.

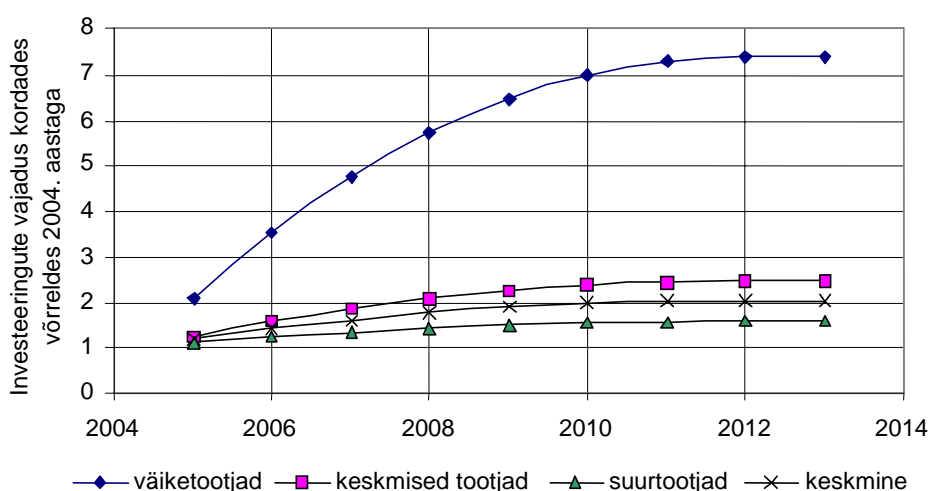
2. Perioodil 2007–2013 makstavad toetused ei lahenda enamiku tootjate jätkusuutmatuse probleemi

2.1. Investeerida mahus, mis võimaldaks ELi vanade liikmesmaadele järele jõuda, ei ole reaalne

ELi vanad liikmesriigid on investeerinud ühe hektari kasutuses olnud maa kohta ajavahemikul 1999–2004 keskmiselt 4900 krooni aastas, kuid Eesti põllumajandustootjad investeerisid 2004. aastal hinnanguliselt (FADNi andmed) keskmiselt 2120 krooni hektari põllumajandusliku maa kohta.¹⁶

Selleks et tootjate investeeringud jõuaksid 2013. aastal ELi vanade liikmesriikide 2005. aasta tasemeni, tuleb 2013. aastal võrreldes 2005. aastaga investeerida 2,4 korda rohkem (vt joonis 2).

Joonis 2. Investeeringute vajaduse prognoos tootjate suuruse järgi EL-15 taseme saavutamiseks



Allikas: Eesti Maaülikooli andmed

Jooniselt nähtub, et kui suurtootjatel tuleks 2013. aastaks investeerida 1,6 korda rohkem, siis väike- tootjatele vajalike investeeringute kasv peaks olema 7,4 ning keskmistel tootjatel 2,5 korda. Investeeringute prognoositava kasvu vahe on tingitud väiketootjate vähestest investeeringutest nii 2004. aastal kui ka varem.

Kokku oleks püstitatud taseme saavutamiseks ekspertide hinnangul vaja investeerida ligikaudu 20 miljardit krooni¹⁷, millest tootjate omafinantseeringud moodustaksid 6 miljardit. Arvestades otse- toetusi ning maaelu arengukava meetmeid ja rahajaotust, ei ole see reaalne. MAKis 2007–2013 on kavandatud tootmise efektiivsuse suurendamiseks kokku 5,7 miljardit. Sellest puhtaid investeeringuid (põllumajandusettevõtete moderniseerimine, toodetele lisandväärtuse andmine jm) on 5 miljardi krooni ulatuses. Puudujääk vajaduse ja tegeliku eraldise vahel on 9 miljardit krooni.

Arvestada tuleb asjaoluga, et konkurentsi tõttu on ka ELi vanad liikmesriigid sunnitud asendama praeguse tehnoloogia veelgi modernsema ja tõhusamaga, mistõttu ka nende tootmise tulusus kasvab.

Tegevuse tulusus ei sõltu üksnes toetustest, vaid ka toodangu müümise võimalustest ning turu- hindadest. Eesti põllumajandusettevõtja on ELi vanade liikmesmaade tootjatega võrreldes suhteliselt nõrgemas positsioonis, sest nõuete hulk suureneb ning rahakasutuse võimalus on väiksem. Nagu selgub FADNi andmetest, paraneb lisandväärtuse näitaja suuremates ettevõtetes ning selle kasv võimaldab enam investeerida põhivarasse. Küll aga peab märkima, et suuremate ettevõtete varasemad

¹⁶ Uuring „Investeeringuvajadus ja prognoos“, Eesti Maaülikool, 2005

¹⁷ Uuring „Investeeringuvajadus ja prognoos“, Eesti Maaülikool, 2005

kohustusedki on konkurentsivõime saavutamiseks oluliselt suuremad kui väikese ja keskmise suurusega ettevõtetel. Kujunenud olukorras on väikestel ja keskmise suurusega ettevõtjatel siiski raske säilitada oma kohta põllumajanduses.

2.2. Enamikule tootjatest käib konkurentsivõimelisemaks muutumine üle jõu

ELi otsetoetused summas 11 miljardit krooni on oma sisult tulupuudujäägi korvamise toetused. Nende abil kaetakse jooksvaid kulusi ning osa neist kulutustest peaks aitama saada ka omanikutulu. Arusaadavalt on tulu arvelt võimalik teha ka investeeringuid sõltuvalt sellest, kui suureks ettevõtjatulu kujuneb. Sellega tugevneb konkurentsivõime ja tootja muutub jätkusuutlikumaks.

Jätkusuutlikkust on defineeritud kui võimet investeerida ja maksta konkurentsivõimelist palka: nii investeeringu kui ka palga tõus peaks olema vähemalt 5% aastas. Ekspertide hinnang põllumajandustootjate jätkusuutlikkusele eelseisva finantseerimisperioodi lõpus on mõneti erinev (vt tabel 12).

Tabel 12. Põllumajandusettevõtjate olukord põhitootmissuundades 2013. aastal

Tootmistüüp	Suurusgrupp	Maaülikooli prognoos ettevõtjatulu alusel (sulgudes ettevõtjatulu ilma toetusteta, kr)	Põllumajandusministeeriumi hinnang NLV alusel
Taimikasvatus	Väikesed	Vajab restruktureerimist (–50 000)	Ei ole jätkusuutlik
	Keskised	Ei ole jätkusuutlik (–160 000)	Vajab restruktureerimist
	Suured	Ei ole jätkusuutlik (–1 100 000)	Jätkusuutlik
Piimatootmine	Väikesed	Vajab restruktureerimist (–60 000)	Ei ole jätkusuutlik
	Keskised	Vajab restruktureerimist (–70 000)	Vajab restruktureerimist
	Suured	Ei ole jätkusuutlik (–1 100 000)	Jätkusuutlik
Segatootmine	Väikesed	Ei ole jätkusuutlik (–125 000)	Ei ole jätkusuutlik
	Keskised	Ei ole jätkusuutlik (–140 000)	Ei ole jätkusuutlik
	Suured	Ei ole jätkusuutlik (–850 000)	Ei ole jätkusuutlik

Allikas: Põllumajandusministeerium ja Eesti Maaülikool

Ekspert, hinnates kõiki 27 700 põllumajanduslikku majapidamist, jõudis tulemuseni, et tegelikkuses tekib peaaegu kõikidel ettevõtjatel prognoositud tulemuste saavutamise raskusi, kuid tootmise ümberkorraldamisega ja tehnoloogia täiustamisega ehk restruktureerimisega osa tootjaid siiski suudab oma positsiooni konkurentsivõime tugevdada. Teadlaste arvates ei suuda eelseisva rahastamisperioodi lõpuks end jätkusuutlikuks ja konkurentsivõimeliseks kujundada 63% praegustest põllumajanduslikest majapidamistest, s.t 17 500 majapidamist. Kui laiendada sama suhet kutseliste tootjate rühmale, siis peaks oma tegevuse lõpetama ligikaudu 4000 tootjat (standardkogutulu üle 2 ESU). Nende jaoks kestab parem aeg kuni 2010. aastani, seejärel ei piisa ettevõtjatulust enam investeerimiseks ega palga maksmiseks.

Põllumajandusministeeriumi analüüsis käsitletakse vaid 6700 tootjat, kes FADNi meetodika alusel moodustavad suurusgrupi alates kahest ESUst. Ministeerium ei ütle analüüsis, kui mitu tootjat peaks lõpetama oma tegevuse, kuid toob välja, et jätkusuutlikuks osutuvad suured taimikasvatuse ja piimatootmise ettevõtted. Sellised ettevõtted – 13% taimikasvatuse- ja 23% piimatootmisettevõtetest – moodustavad 12% põllumajandustootjate koguarvust ja 2,7% kõigist põllumajanduslikest majapidamistest.¹⁸

Maaelu arengukava toetused aitavad kaasa suurtootjate olukorra paranemisele, kuna nad saavad investeeringuteks parima võimaliku tehnika rakendamiseks ligikaudu 3,5 miljardit krooni. Kuna väikeste tootjate projektide kvaliteet ei ole sageli abikõlblik ja toetusraha napib ka keskmistele, on kujunenud olukorras neil oluliselt raskem säilitada oma kohta põllumajanduses. Mõnevõrra leevendab olukorda, et maaelu arengukavas 2007–2013 on ette nähtud toetused mikropõllumajandustootjate ühistule või omavahelise lepingulise koostöö alusel tegutsevatele isikutele.

¹⁸ Eesti põllumajandusettevõtete konkurentsivõime analüüs. Põllumajandusministeerium, juuni 2006, vt <http://www.agri.ee/index.php/14280/>

Kokkuvõtvalt võib prognoosi põhjal väita, et nii Eesti Maaülikooli kui ka Põllumajandusministeeriumi arvestuste kohaselt ei ole konkurentsivõime tugevdamine otsetoetuste ja kasumi arvelt enamikule ettevõtjatele jõukohane. Põllumajanduslikest majapidamistest osutuks otsetoetuste abil aastal 2013 jätkusuutlikuks vaid 37%, ülejäänud 63% puhul ei võimalda otsetoetused konkurentsist püsida.

2.3. Paljud tootjad ei suuda oma tegevust ümber kohandada

Osa väike- ja keskmisi tootjaid peab lähtuvalt turu arengusuundadest spetsialiseeruma muudele tegevustele peale tavatootmise, kusjuures sellest kujuneb võtmeküsimus. Põllumajandusministeeriumil on kavas alternatiivmaattevõtlusse suunata seitsme aasta jooksul 1,7 miljardit krooni, mis on ette nähtud eelkõige väikese suurusega tootjatele. On oluline kindlaks määrata, kui suur osa sellest sihtrühmast on valmis muutustega kaasa minema.

Kui arvestada, et ühiskonnas on eksperdi hinnangul 30% ettevõtlikke inimesi, kujuneks ligi 4000 jätkusuutmatust tootjast rahakasutajate sihtrühma reaalseks suuruseks maal umbes 1000 tootjat. Neile on uued tegevussuunad väljakutseks. Nende 1000 tootja ümberprofileerimiseks oleks vaja ligikaudu 0,8 miljardit krooni (arvestuse aluseks on võetud noortaluniku toetus kuni 625 000 kr).

Ligi 3000 tootjat moodustavad sihtrühma, kes muutustega kaasa ei lähe ja kelle jaoks efektiivsuse toetustel puudub eesmärk. Osa neist on 65-aastased ja vanemad ning nad moodustavad PRIA andmetel 30% toetuse taotlejatest. Võib eeldada, et kui selle vanuserühma ettevõtjad peavad lõpetama tootmise, siis on neil raskusi ka majapidamise säilitamisega; noortalunike toetusega lahendatakse see probleem vaid osaliselt. Kuna nende kutseliste tootjate juures töötab praegu ligikaudu 10 000 inimest, siis on ilmne, et nende inimeste turvatunne ega elukvaliteet ei parane.

Elukvaliteedi parandamine maapiirkondades peaks strateegia järgi puudutama kõiki 17 000 väikest põllumajanduslikku majapidamist, kellel jääb standardkogutulu aastas alla 2 ESU. Neid väiketootjaid maaelu arengukava meetmed (peale keskkonnatoetuste, mis on sisuliselt teenuse ostmine) ei käsitle ja neil ei ole ka lootust olukorda parandada.

Tõenäoliselt ei suurene maapiirkondades lähiajal töökohtade arv ja nende valik sedavõrd, et kõik põllumajandustootmises üleliigseks osutuvad inimesed leiaksid endale sobiva töökoha oma elukoha läheduses. Kui palju selliseid inimesi on, kuidas nad territoriaalselt jaotuvad, kuidas neil oleks kõige otstarbekam toimida – seda praegu ei teata. Nende küsimustega tegelemist ei peaks edasi lükkama. Seda tuleks teha iga konkreetse ohutsoonis oleva ettevõtja osas eraldi. Tõenäoliselt on vajalik teha lisakulutusi inimeste nõustamiseks ja ümberõppeks, infrastruktuuri arendamiseks.

Hästi toimiv nõuandesüsteem ning ümberõppe ja koolitusvõimalused on olulisimaid tugesid, mida riik tootjatele pakkuda saab. Nõuandesüsteemi arendamine on oluline, sest enamik hindab oma teadmisi ja kogemusi senises tootmisvaldkonnas heaks, kuid uuel perspektiivikal tootmisalal ebapiisavaks. See on oluline risk, mida ümber spetsialiseeruda soovijad ja riik peavad arvestama, et väheste teadmiste ja kogemuste tõttu ümberkorraldused ei ebaõnnestu.

Varasem kogemus näitab, et põllumajandustootmisele alternatiivsete tegevuste alustamise toetamiseks kavandatud raha jäi mitmel aastal osaliselt kasutamata. Maattevõtjate suutlikkus ise investeerida on väike, asutatud ettevõtetest jäävad püsima ligikaudu pooled. Põllumajandusministeeriumi andmetel on maapiirkonnas asuvate ettevõtete arv püsinud viimaste aastate jooksul suhteliselt stabiilsena (u 23 000–24 000 ettevõtet). Majanduslikult aktiivsed (tegutsevad) on neist ligikaudu kolm neljandikku. Teises ja kolmandas sektoris loodud töökohad on seni suutnud korvata alla kolmandiku põllumajanduses kadunud töökohtadest ja ligikaudu 40% maakohas alaliselt elavatest töötajalistest inimestest käib tööll linnas või välismaal.

Ettepanekud põllumajandusministrile

- Analüüsida prognooside kohaselt eelseisvail aastail jätkusuutmatuks osutada võivate põllumajandustootjate tegelikku olukorda, tegevuse ümberkorraldamise võimalusi ja tegevuse lõpetamisega kaasneva võivaid probleeme ja nende lahendamise võimalusi.
- Rakendada vajaduse korral tulenevalt analüüsi tulemustest koostöös teiste ministeeriumidega, maavalitsuste ja kohalike omavalitsustega täiendavad abinõud põllumajanduslikust tootmisest vabanevate inimeste võimalikult elukohalähedaseks rakendamiseks, elukohast kaugemal tööl käimiseks vajalike teede seisundi ja hoolde, samuti ühistranspordiühenduse toimimise parandamiseks, põllumajanduslikust tootmisest vabanevate töötajate ümberõppeks, põllumajandusliku majapidamise keskse töö lõpetamisega kaasneva võivate sotsiaalküsimuste lahendamiseks.
- Tagada kvaliteetne nõuandesüsteem ja turuinfo olemasolu ning nende kättesaadavus tootjatele; selgitada mittetraditsiooniliste ja vähelevinud põllumajandustoodete pakkumise-tarbimise soove; aidata tootjatel saada ülevaadet tootmise-turustuse toimimisest ning pakkuda välja lahendusi perspektiivsete tootmissuundade arendamisel ja turgude leidmisel.

3. Maaelupoliitika kahe põhieesmärgi järgimine ei toimu tasakaalustatult

3.1. Maaelu probleeme lahendatakse põllumajandustootjakeskselt

ELi põllumajanduspoliitika sätestab kaks üldtasandi eesmärki. Esimene neist on seotud põllumajandussektoriga ja selle ülesandeks on peamiselt konkurentsivõime tugevdamine ja säästev maakasutus. Teine hõlmab maapiirkondade arengut või muid piirkondade arenguerisuste vähendamise ning majanduslike ja sotsiaalsete ümberkorralduste eesmärke.

Eesti senised maaelu arengu dokumendid on keskendunud põllumajandussektori arendamisele, jättes tagaplaanile maapiirkondade arengu. Kuid põllumajandus on osa maaelust, mitte vastupidi. See tähendab, et põllumajandust tuleks käsitleda ja sellega seonduvaid probleeme lahendada osana maaelu probleemidest. Eestis, kus enamasti on piir maa ja linna vahel ebamäärane ning vahemaad linnade ja alevite vahel suhteliselt väikesed, ei saa maaelu problemaatikat käsitleda lahus linnade ja alevite arengust. See tähendab, et maaelu problemaatikat tuleks käsitleda osana regionaalse (territoriaalse) arengu küsimustest. Maapiirkondade arengu probleemidele on võimalik lahendused leida vaid valdkondlike arengukavade koostamisel. Seda nõuavad ka Euroopa Liidu juhised, kuid Riigikontrolli arvates pole valdkondlike arengukavade koostamisel seda piisavalt arvestatud.

Maaelu arengu strateegias ja maaelu arengukavas kavandatu on suunatud sellele, et põllumajandustootja tegeleks ka edaspidi põllumajandusega, või kui ta selles valdkonnas tegutsemise lõpetab, siis valiks endale töö ja töökoha maal. Need, kes otsustavad valida endale töökoha väljaspool maapiirkonda, ei ole maaelu arengukava sihtrühmaks. Samas on inimeste võimalused leida endale linnas meelepärane töö palju suuremad, ja tegelikult käivadki paljud maaelanikud juba ammu linnas tööl. Veelgi enam – järjest enam suuremates linnades töötavaid inimesi asub elama maale, pidades normaalseks maalt linna töölekäimist. Tööjõu liikumisvõimelisus ei ole pahe, vaid pigem eesmärk. Riigikontrolli arvates ei tohiks riik maaelu problemaatika käsitlemisel seda asjaolu ignoreerida, vaid vastupidi – maaelu problemaatikat tuleks käsitleda seda arvestades.

3.2. Põllumajandusministeerium ei ole toiminud maaeluministeeriumina

Maaelu on valdkond, mida ei ole võimalik finantseerida ainult sellest rahast, mida Euroopa Liit eraldab põllumajanduse ja maaelu tarbeks, s.t rahast, mille kasutamist saab suunata Põllumajandusministeerium. Niisama oluline, kui on põllumajanduslik ettevõtetus, on tagada hea ja alati läbipääsetav teedevõrk, kvaliteetne elektrienergiaga varustatus, side- ja telekommunikatsiooniteenused; samuti kättesaadav ja kvaliteetne üldharidus, tervishoid, kultuuriline teenindus. Nende küsimustega tegelevad teised ministeeriumid ja raha selleks saadakse teistest fondidest. Maaelu on võimalik edendada vaid ministeeriumide koostöös.

Põllumajandusministeerium, kelle ülesandeks on luua tingimused Eesti maaelu jätkusuutlikuks ja mitmekesiseks arenguks maaelu-, põllumajandus- ja kalanduspoliitika väljatöötamise, elluviimise ja tulemuste hindamise kaudu, pole seni suutnud jõuliselt mõjutada teiste ministeeriumide kavasad ja tegevust valdkondades, millest maaelu probleemide lahendamine sõltub. See ei tähenda, et teised ministeeriumid Euroopa Liidu tõukefondide raha jagamise kavandamisel maapiirkondade probleeme ignoreerinud oleksid, kuid Riigikontrolli hinnangul peaks Põllumajandusministeerium selles osas aktiivsem olema. Riigikontroll ei vaidlusta Põllumajandusministeeriumi poolt auditi järelduste arutelul väljendatud seisukohta, et valdkondlike strateegiatega ei saagi valdkonnaüleseid probleeme lahendada ning et seda tuleb teha riigieelarve strateegia koostamisel. Riigikontroll märgib, et riigieelarve strateegia formuleeritakse ministeeriumide koostöös ja Põllumajandusministeeriumi ülesandeks on tagada, et see strateegia käsitleks kõiki maaelu probleeme komplekselt.

Mõned maaelu arengukava raames kavandatud tegevused kattuvad osaliselt teiste valdkondade arengukavades planeeritutega. Näiteks on MAKi koolitus- ja teavitustegevused samalaadsed Haridus- ja Teadusministeeriumi koostatud „Inimressursi arendamise rakenduskava” elukestva õppe tegevustega ning mõlemal on toetuse saaja sihtrühmaks koolitajad. Maaelu arengukava meede „Põllumajandus- ja toidusektoris ning metsandussektoris uute toodete, töötlemisviiside ja tehnoloogiate arendamine” kattub osaliselt Majandus- ja Kommunikatsiooniministeeriumi vastutus- alal Ettevõtluse Arendamise Sihtasutuse kaudu rakendatava „Teadus- ja arendustegevuse projektide toetamise programmiga” rakendusuuringute ja tootearenduse toetamise osas. Põllumajandus- ministeerium selgitas, et kavatseb võimalike kattuvuste vältimiseks välja töötada vastavad määrused.

Arengukavade valdkondliku käsitluse prevaleerimise tõttu jääb mõni oluline tegevus hoopis ilma vajaliku rahalise katteta. Näiteks toetatakse MAKi rahast poollooduslike koosluste ehk pärand- koosluste hooldamist ainult “Natura 2000” võrgustiku aladel ja toetust saavad taotleda vaid põllu- majandustootjad. Pärandkooslusi on ka mujal peale Natura võrgustiku ja neid hooldavad isikud, kes ei ole põllumajandustootjad. Poollooduslike kooslusi on võimalik säilitada ainult järjepideva hooldusega, hilisem koosluste taastamine on mitu korda kulukam ning majanduslikult ebaotstarbekas võrreldes iga-aastase hooldamisega. Pärandkoosluste hooldamise toetamine peaks olema eeskätt Keskkonnaministeeriumi, mitte niivõrd Põllumajandusministeeriumi ülesanne. Põhimõtteline otsus raha eraldamise kohta mõne valdkonna probleemide lahendamiseks tuleks teha strateegiate koostamisel.

3.3. Maapiirkondade arengut ei jälgita ega analüüsita piisavalt

Riigikontroll tõdes auditi käigus, et Eesti teadusasutustel ja kõrgkoolidel puuduvad võimalused ja ka volitused selleks, et põhjalikult hinnata riigi kavandatud meetmete tervikmõju maapiirkondade sotsiaal-majanduslikule arengule. Nad ei tegele maaelu ja maamajanduse arengu pideva seire ja hindamisega, kuna riik ei ole neilt sellelaadseid töid tellinud. Praegu orienteerub neis küsimustes kõige paremini Põllumajandusministeerium, kes on koondanud pea kõik olemas- olevad andmed, tellinud oma otsuste jaoks vajalikud andmetöötlused ja andmeid ka ise töödelnud. Lahkhelid ministeeriumi ja mõnede organisatsioonide (näiteks Eestimaa Talupidajate Keskliidu) vahel 2007.–2013. a finantseerimisperioodi soovitatavate ja võimalike arengutulemuste hindamisel osutasid sellele, et Eestis oleks ministeeriumi kõrval vaja vähemalt veel ühte, poliitikutest võimalikult sõltumatut kompetentsikeskust, kes keskenduks maaelu arengu küsimustele komplekselt.

Senised toetuskeemid ei arvesta komplekselt kolme jätkusuutlikkuse aspekti: sotsiaalset, keskkondlikku ja majanduslikku. Selleks, et hinnata, millised on võimalikud struktuurimuutused maamajanduslikus ettevõtluses tervikuna, on vaja süstematiseeritud andmeid sotsiaalse keskkonna ja majanduslike aspektide iseloomustamiseks. Praegu sellised andmed puuduvad.

Ettepanekud põllumajandusministrile

- Selgitada koostöös teiste ministeeriumidega võimalikult täpselt teiste valdkondlike arengukavade raames kavandatu võimalikku (koos)mõju maaelu arengule. Taotleda arengukavade muutmist, kui analüüsist selgub, et neis kavandatu ei ole maapiirkondade vajalikuks peetava arengu tagamiseks piisav. Korraldada neis kavades maaelu arengu seisukohast oluliste meetmete rakendamise ja mõju pidev seire ning taotleda vajaduse korral seire andmete põhjal arengukavade täiendavat muutmist.
- Valida kooskõlastatult põllumajandustootjate esindusorganisatsioonidega teadusasutus(ed) või -kollektiivi(d), kellega riik sõlmib pikaajalise raamlepingu pidevate või perioodiliste tööde

tegemiseks, et tagada riigile ja huvirühmadele usaldusväärne erapooletu informatsioon ning prognoosid maaelus ja põllumajandustootmises toimuvate muutuste ning nende mõju kohta maal elavatele inimestele ja keskkonnale. Toimuva pidev jälgimine ja analüüsimine aitaks hinnata maaelu arengukava 2007–2013 toetusmeetmete tulemuslikkust ja rakendada vajaduse korral korrigeerivaid meetmeid ning tagaks vajalikud andmed järgnevas perioodiks maaelu arengukava koostamiseks.

/allkirjastatud digitaalselt/

Tarmo Olgo
IV auditorsakonna peakontrolör

Lisa. Maaülikooli majandus- ja sotsiaalinstituudi
ekspertiarvamus

Eesti Maaülikool
Majandus- ja Sotsiaalinstituut

Audit nr 40026
“Põllumajandustootmise arendamiseks antud toetuste
tulemuslikkus”

EKSPERDIARVAMUS

Tartu 2006

SISUKORD

EKSPERDIARVAMUSE SISU JA ÜLESANNE	3
Ekspertiarvamuse metoodilisi küsimusi.....	4
1. PÕLLUMAJANDUSTOOTJATE MATERIAALNE BAAS	6
1.1. Riigi investeeringutega seotud eesmärgid	6
1.2. Investeeringute vajaduse stsenaariumid ja majanduslik arvestus	6
1.2.1. Investeeringute vajadus ELi vanade liikmesriikidega ligilähedaselt sarnase tehnilise varustatuse saavutamiseks	6
1.2.2. Tootjate omavahenditega kaetav osa investeeringuvajadusest	8
1.3. Arvestused investeeringute mõjude hindamiseks senise tasuvuse osas ja eeldatav tasuvus programmiperioodi lõpul.....	9
1.4. Riigi riskid, aidates investeerida tootja varasse	10
1.5. Lähiaastatel kõige enam tootjate konkurentsivõimet suurendavad investeeringud	11
1.6. Äriplaanides kavandatud majandusnäitajate saavutamine sõltuvalt investeeringutoetuste andmise tingimustest	15
2. TOOTJATE JÄTKUSUUTLIKKUS	16
2.1. Riikliku sekkumise ulatus	16
2.1.1. Tootjate toetamise indeks (PSE) aastatel 2002–2004	16
2.1.2. Tootjate toetamise indeksi tõenäoline suurus 2013. aastal	16
2.2. Tootja jätkusuutlikkuse mõiste	17
2.2.1. Tootja jätkusuutlikkuse mõiste Eesti ja ELi kontekstis	17
2.2.2. Tootja jätkusuutlikkuse määratlemise kriteeriumid Eesti ja ELi kontekstis	17
2.3. Tootmistüüpide jätkusuutlikkus toetuste prognoosi alusel 2013. aastani	18
2.3.1. Lähteandmed	18
2.3.2. Toetusteta ja otsetoetustega ettevõtjatulu prognoos	19
2.3.3. Võrdlus ELi liikmesmaadega	20
2.4. Toetusteta ja toetustega tootjate jätkusuutlikkus	20
2.5. Eesti riigi põllumajanduse ja maaelu andmete monitooring	21
2.5.1. Andmete monitooringu puudused.....	21
2.5.2. Andmete monitooringu soovitatavad lahendused.....	22
3. SUURTOOTJATE EELISED	24
3.1. Toetuste tase tootjate kaupa pinnaiühiku kohta	24
3.1.1. Põllumajandustoetused ilma investeeringutoetusteta	24
3.1.2. Investeeringutoetused	25
3.2. Maaelu arengukava meetmete mõju suhtelise ebavõrdsuse vähendamisel.....	26
3.3. Tootjate toetamise vastavus ELi eesmärkidele	26
3.3.1. Tootjate toetamise eesmärgid ELis.....	26
3.3.2. Tootmise kontsentreerumine Eestis.....	27
3.3.3. Eesti põllumajandustootjate toetamise vastavus ELi eesmärkidele	28
Lisad	29

EKSPERDIARVAMUSE SISU JA ÜLESANNE

Auditi nr 40026 “Põllumajandustootmise arendamiseks antud toetuste tulemuslikkus” raames koostatud eksperdiarvamuse sisuks on analüüsida järgmisi küsimusi:

1. Kas ja mil määral investeeringute kasv programmiperioodi (2007–2013) jooksul vähendab vahet meie ja EL vanade liikmesriikide põllumajandustootjate materiaalse baasi vahel ning aitab kaasa seatud eesmärkide saavutamisele?
2. Kui suur osa tootjaid võib olla lähiaastail sunnitud oma tegevuse põllumajandustootmises lõpetama, kuna toetused ei taga nende jätkusuutlikkust ka pärast programmiperioodi lõppu (aastal 2013)?
3. Kas suured tootjad on suhtelises eeliseisundis toetuste saamisel võrreldes ülejäänud tootjatega?

EKSPERDIARVAMUSE METOODILISI KÜSIMUSI

Eksperdiarvamuse uurimisobjektiks on Eesti põllumajandustootjate arengupotentsiaal.

Lähtematerjalina on eksperdiarvamuses kasutatud järgmisi andmestikke:

1. Andmebaas FADN – “Põllumajandustootjate majandusnäitajad 2004”. Põllumajandusministeerium, Jänedä Õppe- ja Nõuandekeskus;
2. Põhivara andmebaas (Jänedä);
3. Eesti Statistikaameti elektrooniline andmebaas;
4. Põllumajandusministeeriumi tootmisprognoosi lisad ning vahetarbimise väärtuse muutuste andmed 09.02.2006. a seisuga;
5. Põllumajandusministeeriumi tellitud uuringud “Maaparandustööde investeeinguvajadus struktuuritoetuse taotlemiseks” (2005), “Põllumajandustootmise investeeingute vajadused ja võimalused” (2006).
6. PRIA andmebaasid – valim PRIA-le esitatud toetustaotluste andmebaasist.

Enam kasutatud lühendid ja terminid, mis täpsustavad uurimisobjekti:

FADN – põllumajandusliku raamatupidamise andmebaasi (*Farm Accountancy Data Network*) lõi Euroopa Liidu liikmesriigid 1965. aastal eesmärgiga koguda informatsiooni põllumajanduslike majapidamiste majandustegevuse analüüsiks. Andmeid kogutakse kindlate kriteeriumide alusel välja valitud põllumajandustootjate (*testettevõtete*) majandustulemuste kohta.

SGM – standardkogutulu (*Standard Gross Margin*) on ettevõttes toodetud põllumajandustoodangu väärtuse ja selle toodangu tootmiseks tehtud muutuvkulutuste (erikulutuste) vahe.

ESU – Euroopa suurusühik (*European Size Unit*) võrdub 1200 euroga (18 768 krooniga). Ettevõtte standardkogutulu jagamisel 1200 euroga saadakse ettevõtte majanduslik suurus ESUdes.

TJÜ – üks tööjõu aastaühik, mis on arvestuslikult 2200 töötundi.

PSE – tootjatoetuse hinnang (*Producer Subsidy Estimate*). PSEga mõõdetakse toetuse määra, mis koosneb maailmaturu ja kodumaise hinna erinevusest (turuhinnatoetus) ja mitmesugustest tootjatele makstavatest riigieelarvelistest toetustest.

MSI – Eesti Maaülikooli majandus- ja sotsiaalinstituut.

Tootjad on *suurusgruppidesse* jaotatud nende majandusliku suuruse (standardkogutulu) alusel järgmiselt:

<i>väiketootjad</i>	majandusliku suurusega 2–6 ESU,
<i>keskmised tootjad</i>	majandusliku suurusega 6–16 ESU,
<i>suurtootjad</i>	majandusliku suurusega üle 16 ESU.

Tootmistüübid:

A – *taimikasvatus* (teravili, õli- ja valgukultuurid; peamised põllukultuurid; segataimekasvatus);

E – *piimatootmine* (piimakari);

H – *segatootmine* (segaloomakasvatus, peamiselt karjatatavad loomad; segaloomakasvatus, peamiselt sead ja linnud; segataimekasvatus, lisaks karjatatavad loomad; muud taime- ja loomakasvatuse kombinatsioonid).

Toetuste tausta iseloomustamiseks on lisa 3.1 tabelis 1 toodud erinevate toetuste aegread aastatel 1997–2003. Sama lisa tabelis 2 on toodud 2004. aastal tootjatele makstud põllumajandustoetuste loetelu.

1. PÕLLUMAJANDUSTOOTJATE MATERIAALNE BAAS

Küsimus: Kas ja mil määral investeeringute kasv programmiperioodi (2007–2013) jooksul vähendab vahet meie ja EL vanade liikmesriikide põllumajandustootjate materiaalse baasi vahel ning aitab kaasa seatud eesmärkide saavutamisele?

Vastus: Allpool prognoositavate investeeringuvajaduse mahtude praktilise realiseerumise korral (tegelikult tehtavad investeeringud vastavad prognoositavatele) aastatel 2007–2013 erinevus meie ja EL vanade liikmesriikide põllumajandustootjate materiaalse baasi vahel väheneb oluliselt ning põllumajandustootjate materiaalne baas saavutab 2013. aastaks ELi keskmise taseme. Kui tegelike investeeringute maht ei saavuta eelseisvateks aastateks prognoositud taset, siis erinevus meie ja EL vanade liikmesriikide põllumajandustootjate materiaalse baasi vahel säilib ning ELi riikide keskmine tase saavutatakse hiljem.

1.1. Riigi investeeringutega seotud eesmärgid

Maaelu arengukava üldist eesmärki – maapiirkondade tasakaalustatud toetamine – aitavad saavutada riikliku arengukava 3. prioriteedi „Põllumajandus, kalandus ja maaelu areng“ põllumajandust toetavad meetmed:

- **Meede 3.1:** Investeeringud põllumajandustootmisse (EAGGF);
- **Meede 3.2:** Põllumajandustoodete töötlemise ja turustamise parandamise investeeringutoetus (EAGGF);
- **Meede 3.3:** Majandustegevuse mitmekesistamine maapiirkonnas (EAGGF).

1.2. Investeeringute vajaduse stsenaariumid ja majanduslik arvestus

1.2.1. Investeeringute vajadus ELi vanade liikmesriikidega ligilähedaselt sarnase tehnilise varustatuse saavutamiseks

Lähteandmetena on kasutatud FADNi põllumajandustootjate 2004. aasta majandusnäitajaid (“Põllumajandustootjate majandusnäitajad 2004”) ja põhivara andmebaasi (Jäned) ning Statistikaameti andmebaasi. Prognoosi koostamisel on aluseks võetud Põllumajandusministeeriumi tellitud uuringu “Põllumajandustootmise investeeringute vajadused ja võimalused” (2006) andmed.

Prognoosi aluseks on võetud 540 000 ha põllumaad (viimaste aastate põllukultuuride kasvu-pind), kusjuures arvestatud on, et väiketootjad (majanduslik suurus 2–6 ESU) kasutavad 24% põllumajandusmaast, keskmised tootjad (majanduslik suurus 6–16 ESU) 15,5% ja suurtootjad (16 ... ESU) 60,5% põllumajandusmaast ning kokku on selliseid tootjaid 6809 (FADN 2004). Prognoosinäitajate võrdlemiseks on esitatud 2004. aasta (nn baasaasta) hinnangulised investeeringud prognoositava põllumaa (540 000 ha) harimiseks. Prognooside tegemisel ei ole aga arvestatud põllumajandustootjaid, kelle majanduslik suurus on väiksem kui 2 ESU, sest FADNi meetodika (andmebaas) hõlmab üksnes põllumajandustootjad majandusliku suurusega üle 2 ESU. 2004. aastal oli Eestis 30 049 põllumajandustootjat majandusliku suurusega <2 ESU (FADN 2004) ja 2005. aastal oli selliseid tootjaid 21 022 (Statistikaameti elektrooniline andmebaas).

Tööjõu arvestamisel on aluseks FADNi 2004. aasta andmed, mille järgi väiketootjad kasutasid tööjõudu keskmiselt 1,7 TJÜd põllumajandustootja kohta (esindavad 4231 tootjat), keskmised tootjad (6–16 ESU) 2,0 TJÜd põllumajandustootja kohta (esindavad 1468 tootjat) ja suurtootjad (16... ESU) 11,4 TJÜd põllumajandustootja kohta (esindavad 1110 tootjat). Keskmiselt kasutati

3,3 tööjõu aastaühikut põllumajandustootja kohta. Seega kasutasid FADNi kajastatud 6809 põllumajandustootjat kokku 22 783 tööjõu aastaühikut, sellest väiketootjad 7193, keskmised tootjad 2936 ja suurtootjad 12 654 tööjõu aastaühikut.

Investeeringute prognoos tootjate suurusgruppide kaupa

ELi vanad liikmesriigid on investeerinud 1 ha kasutuses olnud maa kohta aastatel 1999–2004 keskmiselt 4900 kr aastas, kuid Eesti põllumajandustootjad investeerisid 2004. aastal hinnanguliselt (FADNi andmed) keskmiselt 2120 kr 1 hektari põllumaa kohta (uuring „Investeeringuvajadus ja prognoos“). Et saavutada programmiperioodi 2007–2013 lõpuaastateks EL vanade liikmesriikidega sarnane tehniline varustatus, tuleb investeeringuid suurendada keskmiselt kaks korda (vt lisa 1.2.1 joonis 1).

Hinnanguliselt investeerisid väiketootjad (2–6 ESU) 2004. aastal 1 ha põllumaa kohta 556 kr, keskmised tootjad (6–16 ESU) 1539 kr ja suurtootjad (16... ESU) 2889 kr.

ELi liikmesriikidega ligilähedase taseme saavutamiseks tuleb prognooside kohaselt väiketootjatel investeerida 2007. aastal 2568 kr 1 ha põllumaa kohta, 2010. aastal 3780 kr 1 ha kohta ning 2012. aastal ja 2013. aastal 3982 kr 1 ha kohta. Seega peavad programmiperioodi lõpuaastatel väiketootjate investeeringud põllumaa hektari kohta suurenema keskmiselt 7 korda võrreldes 2004. aasta investeeringutega.

Keskmised tootjad peavad prognooside kohaselt investeerima 2007. aastal põllumaa hektari kohta keskmiselt 2838 kr, 2010. aastal 3609 kr ning 2012. ja 2013. aastal 3737 kr. Keskmised tootjad peavad 2013. aastal investeerima keskmiselt 2,4 korda rohkem kui 2004. aastal.

Prognooside kohaselt peavad suurtootjad investeerima põllumaa hektari kohta 2007. aastal 3853 kr, 2010. aastal 4393 kr ja 2013. aastal 4483 kr. Suurtootjad peavad 2013. aastal investeerima keskmiselt 1,5 korda rohkem kui 2004. aastal.

EL vanades liikmesriikides investeeriti 1 töötaja kohta 2004. aastal keskmiselt 108 000 kr, hinnanguliselt investeeriti aga Eestis keskmiselt 50 000 kr tööjõu aastaühiku kohta (vt lisa 1.2.1 joonis 2).

Väiketootjad investeerisid 2004. aastal hinnanguliselt tööjõu aastaühiku kohta keskmiselt 10 000 kr, keskmised tootjad 44 000 kr ja suurtootjad 75 000 kr.

Prognooside kohaselt peavad väiketootjad 2007. aastal investeerima 46 000 kr, keskmised tootjad 81 000 kr ja suurtootjad 99 000 kr tööjõu aastaühiku kohta. 2013. aastal peavad väiketootjad investeerima 72 000 kr, keskmised tootjad 107 000 kr ja suurtootjad 116 000 kr tööjõu aastaühiku kohta. Keskmiselt tuleb investeerida 101 000 kr tööjõu aastaühiku kohta.

Investeeringute prognoos tootjate tootmistüüpide (taimekasvatus, piimatootmine, segatootmine) kaupa

Prognoosimisel tootmistüüpide kaupa on aluseks võetud põllukultuuride kasvupind (põllumaa) 540 000 hektarit. FADNi andmetel kasutavad kolm peamist tootmistüüpi (taimekasvatus, piimatootmine, segatootmine) 92% põllumaast. Seetõttu on tootmistüüpide investeeringute prognoosimisel põllumaa suuruseks võetud 500 000 hektarit.

Hinnanguliselt investeerisid põllumajandustootjad 2004. aastal 2281 kr põllumaa hektari kohta. Taimekasvatuse tootmistüübi tootjad investeerisid keskmiselt 1861 kr, piimatootmise ettevõtjad 2247 kr ja segatootjad 2898 kr põllumaa hektari kohta (vt lisa 1.2.1 joonis 3).

Taimikasvatavad peavad investeerima 2007. aastal keskmiselt 2913 kr, 2010. aastal 3556 kr ja 2013. aastal 3663 kr põllumaa hektari kohta.

Piimatootjad peavad investeerima 2007. aastal keskmiselt 3685 kr, 2010. aastal 4487 kr ja 2013. aastal 4620 kr põllumaa hektari kohta.

Segatootmise ettevõtted peavad investeerima 2007. aastal 4569 kr/ha, 2010. aastal 5558 kr/ha ja 2013. aastal 5722 kr/ha.

Tootmistüüpide (taimikasvatus, piimatootmine ja segatootmine) kaupa tuleb prognooside kohaselt põllumaa hektari kohta investeerida 2013. aastal keskmiselt 4577 kr.

Taimikasvatuse tootmistüübis tuleb 2007. aastal investeerida 101 000 kr tööjõu aastaühiku kohta, 2010. aastal 124 000 kr ja 2013. aastal 128 000 kr (vt lisa 1.2.1 joonis 4). Piimatootmise ettevõtjad peavad 2007. aastal investeerima 82 000 kr, 2010. aastal 100 000 kr ja 2013. aastal 103 000 kr tööjõu aastaühiku kohta. Segatootmise ettevõtted peavad investeerima 2007. aastal 109 000 kr, 2010. aastal 132 000 kr ja 2013. aastal 136 000 kr tööjõu aastaühiku kohta.

1.2.2. Tootjate omavahenditega kaetav osa investeeringuvajadusest

Euroopa Liidu ühtse põllumajanduspoliitika (ÜPP) rahastamise raamdokumentideks aastateks 2004–2006 on Eesti riiklik arengukava (RAK) ja maaelu arengukava (MAK). Investeeringutoetuste rahastamine põllumajanduses toimub RAKi kolmanda prioriteedi meetmete kaupa (vt tabel 1.1, lisa 1.2.2).

Tabel 1.1. Investeeringutoetused RAK kolmandas prioriteedis 2004–2006

Valdkond	Fond	EL osalus (mln kr)	Eesti osalus (mln kr)	Kokku (mln kr)	Eesti osalus (%)
Põllumajandus, kalandus ja maaelu	EAGGF FIFG	1 081	435	1 515	28,7
KOKKU	X	5 793	1 935	7 728	25,0
Kolmanda prioriteedi osatähtsus, %	X	18,6	23,4	19,6	X

Allikas: Eesti riiklik arengukava 2004–2006

Eesti riigi osalus põllumajanduse, kalanduse ja maaelu investeeringutoetustes ulatub 28,7 protsendini prioriteedile ette nähtud kulutustest.

Kolmas prioriteet on jagatud 12 erinevaks meetmeks, millest otseselt põllumajandusega on seotud meede 3.1 “Investeeringud põllumajandustootmisse”. Selle meetme eesmärgiks on toetada 140 loomakasvatuse projekti, 160 taimikasvatuse, 15 maaparanduse ja 15 põllumajandussaaduste töötlemise projekti.

Avaliku sektori toetus kolmanda meetme raames lubatavatele investeeringutele võib ulatuda kuni 50% koguinvesteeringust, ebasoodsamates piirkondades kuni 60% koguinvesteeringutest. Kui investeeringuid teevad noored põllumajandustootjad, siis võib toetuse ülemmääraks olla 55% ning ebasoodsamates piirkondades 65% koguinvesteeringutest. Noorte põllumajandustootjate puhul võetakse arvesse ka ELi Nõukogu määruse (EÜ) 445/2002 artiklit 3.

Taimikasvatuse investeeringute korral võib avaliku sektori toetus kolmanda meetme raames lubatavatele investeeringutele ulatuda kuni 40%-ni koguinvesteeringust, ebasoodsamates piirkondades kuni 50%-ni koguinvesteeringust. Kui investeeringuid teevad noored põllumajandustootjad, siis võib toetuse ülemmääraks olla 45% ning ebasoodsamates piirkondades 55% koguinvesteeringutest.

ELi Nõukogu määruse (EÜ) 1260/1999 artikli 29(4) kohaselt ei tohi fondide osalus ettevõtete investeeringutes ületada 35% abikõlblikest kogukuludest. Toetuse rahastamisviisina kasutatakse otsemakseid.

Pidades ühelt poolt silmas põllumajandustoodangu suhteliselt aeglast juurdekasvu (takistavad kvoodid, piiratud tarbimine siseturul jm) ning otsetoetuste püsivat eba-võrdsust uute ning vanade liikmesriikide vahel, tuleks Euroopa Liidu järgneva eelarve- perioodiks (2007–2013) säilitada senised investeeringutoetuste kaasfinantseerimise määrad.

Teiselt poolt, arvestades põllumajandustootjate sissetulekute suurenemisega ning vajadusega viia tootmine kiiresti (2007–2008) vastavusse ELi nõuetega (keskkond, toidu- hügieen jm), aitaks kaasfinantseerimise suurendamine paigutada nende nõuete täitmiseks täiendavaid vahendeid. Samas ei tohiks kaasfinantseerimise ulatus suureneda üle 5 protsendi.

Investeeringute tegemise kaudsed kasud seisnevad tegevuste toetamises, mis tõstavad põllumajandustoodangu kvaliteeti, parandavad loomade pidamistingimusi ning aitavad kaasa fütosanitaar- ja keskkonnakaitsenõuete täitmisele. Põllumajandustootmise investeeringutoetused aitavad kvaliteetse toodangu ja keskkonnasäästliku tootmise kaudu suurendada põllumajandus- sektori konkurentsivõimet. Ebasoodsast veerežiimist tingitud põllumajandustootmise riskide maandamiseks toetatakse maaparandussüsteemide investeeringuid.

Investeeringute tehnoloogiasse uusi töökohti ei loo: pigem toimub nende vähenemine. Seepärast, toetatakse tööpuuduse leevendamiseks maapiirkondades põllumajandustootja tegevuse mitme- kesistamist.

1.3. Arvestused investeeringute mõjude hindamiseks senise tasuvuse osas ja eeldatav tasuvus programmiperioodi lõpul

Investeeringute efektiivsuse/tasuvuse hindamiseks on vajalik väga põhjalik ja detailne andmete kogumine.

Tavapärasel majandustegevuses on võimalik investeeringute efektiivsust hinnata tasuvusaja ja investeeringute efektiivsuse indeksiga, kuid probleemiks kujuneb efektiivsuse väljenduses kasumi määramine üksnes teostatud investeeringult või investeeringute kompleksilt. See asjaolu tuleneb probleemist, et kasumit kujundavaid tegureid on mitu ning investeeringute osa selles on üksnes kaudselt mõõdetav või vajalik on eraldi uuringu korraldamine.

Selleks et analüüsida investeeringute efektiivsust kaudsete meetodite abil, kasutatakse varade rentaablu näitajat, mis iseloomustab komplekselt, kui palju on teenitud ettevõttes kasumit varadesse investeeritud krooni kohta. Varade rentaablu analüüsi möödunud perioodi, aastate 2000–2004 puhul taimekasvatuse, piimatootmise ja segatootmise PRIA andmebaaside alusel.

Analüüsist selgus, et piimatootmises on väiketootjate varade rentaablu näitajad osutunud paremaks võrreldes suurtootjatega (vt lisa 1.3 joonis 2). Nagu selgus tootjaandmete analüüsist, ei olnud põhjuseks parem varade kasutus ja suurem tootlikkus ning kasum, vaid palgakulude ja mitmete teiste sisendite mitte- või osaline arvestamine tootmises. Seetõttu ei peegelda ka kasumi näitajad tegelikku tulemit. Keskmiseks varade rentaablu näitajaks kujunes aastate keskmisena piimatootmises 15,1%. Küll aga selgub, et Euroopa Liiduga liitumise järel on väike- tootjate varade rentaablu näitaja mõnevõrra väiksem, samal ajal kui on täheldatav keskmiste ja suurtootjate varade rentaablu näitaja mõningane suurenemine.

Taimekasvatuse tootmistüübis on keskmine varade rentaablu aastatel 2000–2004 varieerunud vahemikus 15,5...23,4%, mille puhul kujuneb aastate keskmiseks rentaabluks 20,6%. Varade

rentaablus aastal 2004 on suurem taimekasvatuse tootmistüübi suurtootjatel. Möödunud perioodide põhjal prognoosi koostamine on seotud paljude riskiteguritega ja teatud tegurid (WTO suundumused, ÜPP jt) võivad avaldada olulist mõju tuleviku varade kasutamise rentaabluks. Kui arvestada viie aasta tulemusi, siis tulevikus kujunev keskmine varade rentaablus piimatootmises võib olla vahemikus 15–17%, kusjuures domineerima jäävad suuremad tootmisüksused.

Taimekasvatuses võiks, arvestades senist trendi, varade rentaablus kujuneda 21–23%.

Segatootmises on analüüsitava perioodi 2000–2004 puhul keskmine varade rentaablus olnud vahemikus 11,8 ... 15,1%. Viie aasta keskmine varade rentaablus on analüüsitavatele andmete tuginedes segatootmises tasemel 13,4%. On täheldatav, et välja arvatud üksikud aastad, on varade rentaablus segatootmises kõrgem suurema suurusgrupi tootjatel.

Segatootmise trendianalüüsist selgub, et varade rentaablus peaks kasvama senisest kuni 14,5%.

Eeltoodut kokku võttes selgub, et varade rentaabluksnäitajad on vaadeldud põllumajandustootmisüksustes (n = 230 tootjat) kõrged, kuid selle analüüsi puhul tuleb arvestada, et analüüs on koostatud PRIA andmete alusel, see tähendab, et need tootjad ongi suutlikumad ja efektiivsemad, sest muidu ei saaks nad ka toetust taotleda.

Kui võrrelda neid näitajaid Eesti kõikide ettevõtete keskmise näitajaga, siis PRIA andmebaasi andmetel osutub kõikides tootmistüüpides varade rentaablus kõrgemaks (keskmine 7,5%, ekssperdi hinnangud). Selgub, et jätkusuutlikud ettevõtted (PRIA andmebaasides kajastuvad toetuse saajad ettevõtted) tagavad varade rentaabluks tootmises.

Analüüsis saadud tulemust ei saa kahjuks kasutada kui üldistust tervikuna Eesti suhtes vaadeldud tootmistüüpide puhul. Kui küsitleti tootjaid, kes ei kuulunud toetust saanud tootjate gruppi, siis nende puhul oli varade kasutamise rentaablus 3–4%. See jääb aga oluliselt alla PRIA andmete põhjal analüüsitud. Igasuguste analüüside ja prognooside puhul on vaja teada, millist andmebaasi on kasutatud ning mida andmebaas enam iseloomustab.

1.4. Riigi riskid, aidates investeerida tootja varasse

Statistikaameti andmetel on viimase viie aasta jooksul vähenenud põllumajandustootmisega tegelevate väike- ja keskmiste talupidamiste arv 27 400 võrra. Samal ajal on põllumajanduslik tootmine jäänud samaks ehk kontsentreerunud suuretegevõtete kontrolli alla. See on selge märk, et seni rakendatud riiklikud investeeringutoetused on soosinud eeskätt suurtootjaid. Kui riik jätkab senist suurtootjatele suunatud investeerimispoliitikat, siis võtab ta endale ka riskid, mis võivad tulevikus esile kutsuda küllaltki olulisi sotsiaal-majanduslikke probleeme.

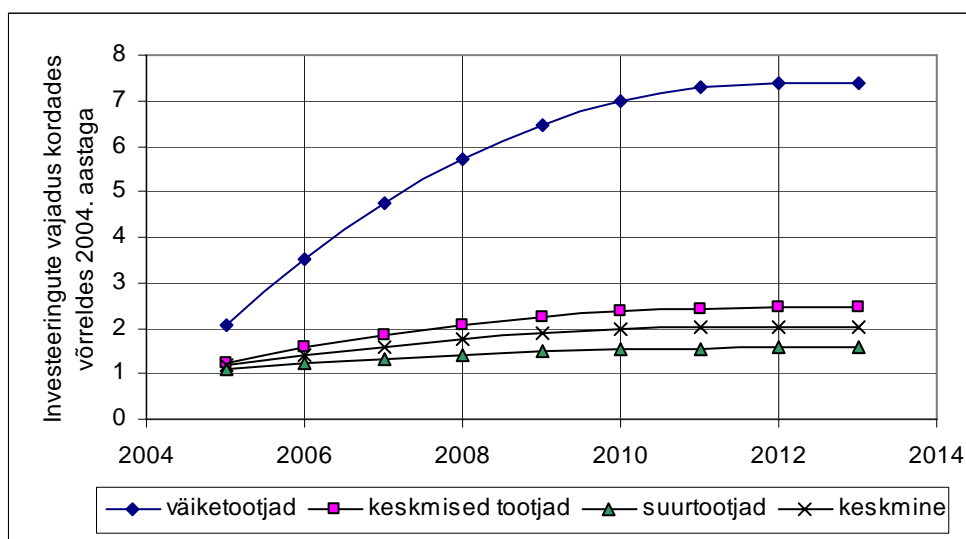
- Tõenäoliselt suureneb lõhe väike- ja suurtootjate vahel veelgi. Väiketootjate arv kahaneb ja nad on sunnitud tööd otsima suurtootjate juures. Nähtavasti tekib ka maal kiire varanduslik kihistumine. Suurem osa maarahvastikust on kaotanud omaniku staatuse ja langenud keskmiselt halvemini tasustatud palgatöölise seisundisse. Eestlased, kes on omanikustaatus kaudu olnud tihedalt seotud maaga ja maakultuuriga, võivad kaotada oma identiteedi. See võib avaldada rahulolematuse suurenemises valitsuse suhtes.
- Juhul kui riik jätkab senist liberaalset toetussüsteemi, millega on võrdsustatud Eesti kapitalil ja välismaisel kapitalil baseeruvad põllumajanduslikud tootmisettevõtted ja ka töötlev tööstus, on oht, et arvestatav osa maale suunatud toetustest ei jõua tegelikult Eesti maatootjateni. Puhaskasumi massi suurenedes viiakse sisuliselt ka suur osa toetustest mitte ainult maapiirkondadest, vaid ka Eestist välja – välismaiste omanikeni.
- Riigi risk seisneb selles, et kuigi riik on teinud suuri kulutusi lootuses parandada Eesti maarahva ainelist olukorda, seda tegelikult ei juhtu. Et parandada maarahva olukorda,

tuleb lõppkokkuvõttes rakendada ikkagi lisaks täiendavaid meetmeid, mis nõuavad riigilt lisaressursse.

Eespool nimetatud riskide vähendamiseks tuleks eeloleval programmiperioodil (2007–2013) diferentseerida toetusi ning teha kindlaid eelistusi väike- ja keskmiste põllumajandustootjate olukorra parandamiseks. Seejuures oleks otstarbekas juhendada 8.–10. juunil 2006 Tallinnas rahvusraamatukogus toimunud Eestimaa Talupidajate Keskliidu (ETKL) korraldusel ja koostöös Euroopa Majandus ja Sotsiaalkomitee, Euroopa Komisjoni ja Euroopa Parlamendiga toimunud konverentsi deklaratsioonist (avaldatud ETKLi kodulehel www.taluliit.ee). Deklaratsioonis tehti rõhuasetused multifunktsionaalsete väike- ja keskmiste talupidamiste, väiketootjate ühistegevuse ja bioenergeetikaga tegelevate multifunktsionaalsete väikeettevõtjate eelistamisele. Samuti tuleks riiklikult soodustada väike- ja keskmiste ettevõtjate ühistulist koostööd. Riik võiks propageerida ja leida võimalusi Eesti väike- ja keskmiste tootjate integreerumiseks Euroopa Liidu liikmesriikide tootjate töötlemis- ja turustusühistutega. Seejuures on oluline finantseerida väiketootjate jätkusuutlikkuse suurendamiseks ja maaühiskonna sotsiaal- ja keskkonnaökonomilise seisundi parandamisele suunatud uurimistöid.

1.5. Lähiaastatel kõige enam tootjate konkurentsivõimet suurendavad investeeringud

Analüüs näitab, et investeeringute vajaduse kogumahu prognoos aastast suureneb 2013. aastaks võrreldes 2004. aasta tegelike (FADNi alusel leitud) investeeringutega ligikaudu kaks korda.

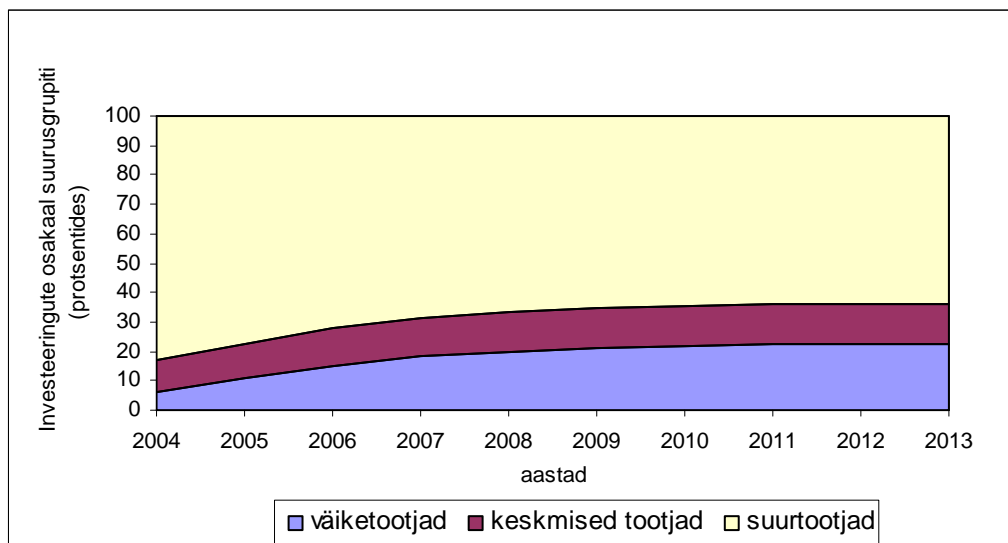


Joonis 1.1. Suhteline investeeringute vajadus suurusgrupiti

Seejuures on investeeringute kasv suurusgrupiti erinev (vt joonis 1.1 ja lisa 1.5 tabel 1). Kui suurtootjatele prognoositakse investeeringute suurenemist 1,6 korda, siis väiketootjatele vajalike investeeringute kasvu prognoositakse 7,4 korda ning keskmistele tootjatele 2,5 korda. Selline vahe investeeringute prognoositava kasvu osas on tingitud väiketootjate madalast investeeringute tasemest 2004. aastal.

Põhivara analüüs FADNi põhjal näitas, et 2004. aastal tehti kõige rohkem (nii absoluutväärtuselt kui ka suhtena amortisatsiooni) investeeringuid suurtootjate grupis, sellele järgnesid suhteliselt suure vahega keskmised ja väiketootjad. **Seega on väiketootjate mahajäämus põhivarade uuendamisel kõige suurem ning see tingib selles suurusgrupis kõige kiirema investeeringute kasvu vajaduse.**

Analiüsist tuleneb, et erinevate suurusgruppide osakaal investeeringute kogumahust (vt joonis 1.2 ja lisa 1.5 tabel 2) muutub oluliselt prognoositava perioodi jooksul. Kui 2004. aastal moodustas väiketootjate osakaal investeeringute kogumahust 6,1%, siis 2013. aastaks prognoositakse nende osakaaluks 22,2%. Seega suureneb prognoositav osakaal 3,7 korda. Samuti suureneb keskmiste tootjate osakaal investeeringute kogumahust. Kui 2004. aastal oli see 11,2%, siis 2013. aastaks prognoositakse nende osakaaluks 13,6%. Seega suureneb prognoositav osakaal 1,2 korda. Samal ajal väheneb suurtootjate prognoositav osakaal investeeringute kogumahust 82,8 protsendilt (2004. aastal) 64,2 protsendini (2013. aastal). Kuna 2004. aastal investeerisid väiketootjad põhivarade uuendamisse suhteliselt vähe, siis tuleb selleks, et väiketootjate haritav maa saaks haritud ja kasvatatavad loomad peetud ka aastatel 2007–2013, selles suurusgrupis investeeringute mahtu oluliselt suurendada.

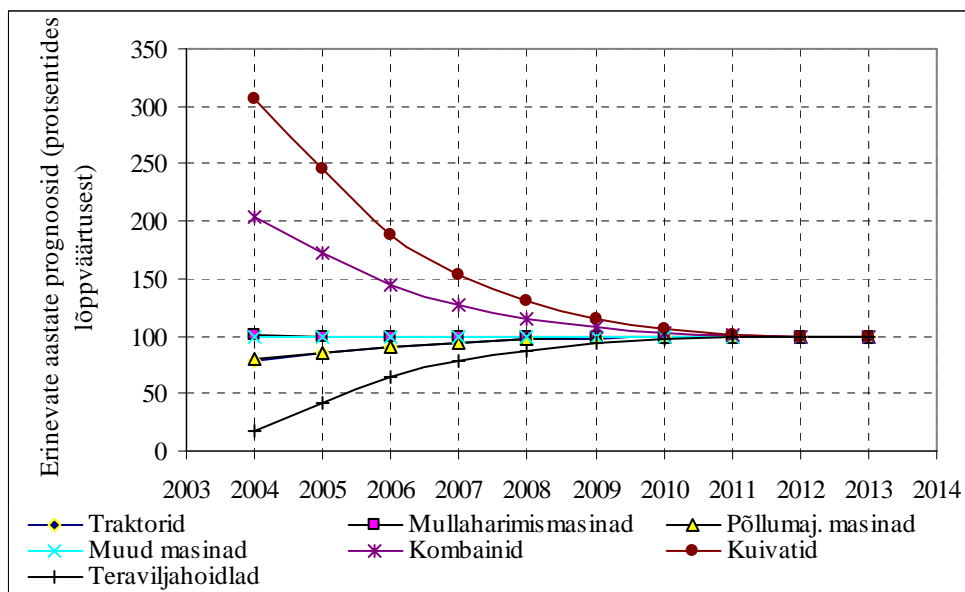


Joonis 1.2. Erinevate suurusgruppide osakaal protsentides aastainvesteeringute mahust

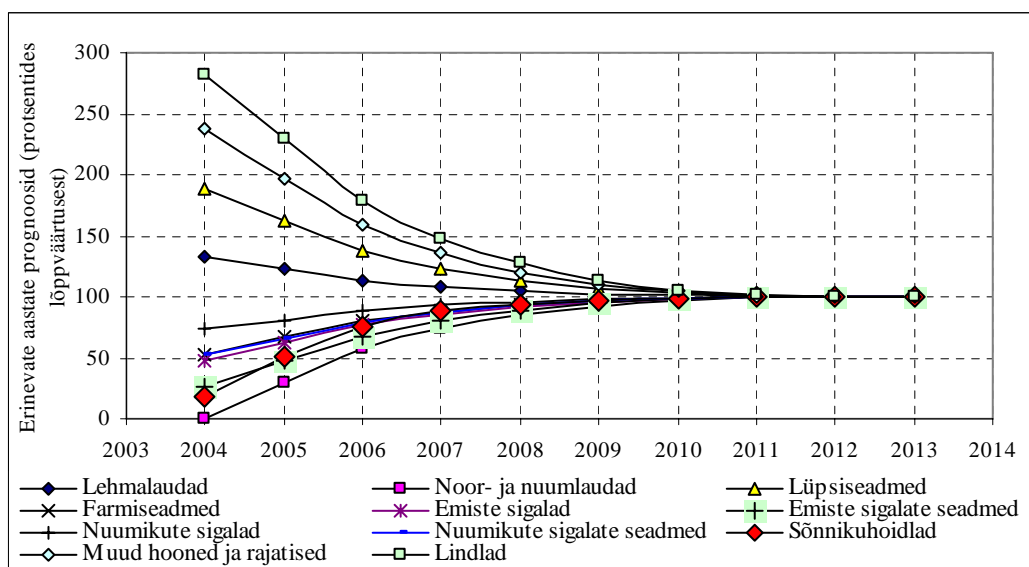
Seejuures tuleb arvestada, et investeeringu vajaduste prognoosimisel on olulisem selle grupi ettevõtjate poolt haritava maa pindala suurus ja kasvatatavate loomade arv kui suurusgruppi kuulumine.

Joonisel 1.3 ja 1.4 on toodud erinevate aastate prognoosid (protsentides lõppväärtusest) erinevate investeerimisrühmade kaupa.

Taimekasvatases on juba 2004. aastaks teatud investeerimisrühmade korral (kuivatid ja kombainid) saavutatud prognoositust kõrgem tase ning edaspidi on prognoositud aastainvesteeringute vähenemine. Samal ajal peaks mullaharimismasinate ja muude masinate korral investeeringute tase jääma muutumatuks ning traktorite, põllumajandusmasinate ja teraviljahoidlate korral peaksid investeeringud kasvama.



Joonis 1.3. Erinevate aastate prognoosid (protsentides lõppväärtusest) erinevate investeerimisrühmade kaupa (taimekasvatus)



Joonis 1.4. Erinevate aastate prognoosid (protsentides lõppväärtusest) erinevate investeerimisrühmade kaupa (loomakasvatus)

Loomakasvatustes on juba 2004. aastaks teatud investeerimisrühmade korral (lindlad, muud hooned ja rajatised, lüpsiseadmed ja lehmalaudad) saavutatud prognoositud tasemest kõrgem tase ning edaspidi on prognoositud aastainvesteeringute vähenemine. Samal ajal on ülejäänud investeerimisrühmades (noor- ja nuumloomade laudad, sõnnikuhoidlad, emiste sigalad, nuumikute sigalad ja farmiseadmed) prognoositud investeeringute kasv.

Loomakasvatuse korral on arvesse võetud parima võimaliku tehnika (PVT) kasutamisest tulenevaid nõudeid. PVT kujutab endast kohustuslikku investeeringut. Loomakasvatuse suunitlusega investeeringute vajaduse prognoos (koos PVTga) moodustab erinevatel aastatel koguinvesteeringute prognoosist 25,8...29,7%. Seejuures suureneb prognoositava perioodi lõpus loomakasvatussuuna investeeringute osakaal. Ilma PVT kasutamiseta jääb investeeringute osakaal loomakasvatusse peaaegu muutumatuks. PVT kasutamine suurendab investeeringuid

loomakasvatuse prognoositava perioodi lõpuks ligikaudu 25% aastas. Kokku on prognoositava perioodi kestel (aastad 2007–2013) PVT kasutuselevõtuks vaja lisainvesteeringuid 808 miljonit krooni.

Analüüsist selgub, et prognoosi kohaselt tuleks väiketootjatel kõige suuremad investeeringud teha traktorite, põllumajandusmasinate ning muude masinate soetamiseks. Kõige kiirem hüpe investeeringumahtudes tuleb teha aga sõnnikuhoidlatele, kus 2008. aastaks tuleb saavutada tase, mis jääb püsima 2013. aastani.

Analüüsist tuleneb, et prognoosi kohaselt tuleks keskmistel tootjatel suurendada investeeringuid 2007.–2013. aastal kõigis investeeringurühmades, välja arvatud kuivatid ning muud hooned ja rajatised. Kõige suuremad investeeringud tuleks teha traktorite, põllumajandusmasinate ning muude masinate soetamiseks, samasugune oli pingerida ka väiketootjatel.

Analüüs näitab, et prognoosi kohaselt tuleb suurendada suurtootjate investeeringud 2007.–2013. aastal enamikus investeeringurühmades, eranditeks on kombainid, kuivatid, lüpsiseadmed ning lindlad. Kõige suuremad investeeringud tuleks teha traktorite, põllumajandusmasinate ning muude masinate soetamiseks, samasugune oli pingerida ka väike- ja keskmistel tootjatel.

Investeeringute prognoos aastateks 2007–2013 kolme tootmistüübi – taimekasvatus, piimatootmine ja segatootmine – kaupa näitab, et nendes kolmes suurimas tootmistüübis tuleb prognoosi kohaselt kõige rohkem investeeringuid teha piimatootmisse, seejärel segatootmistüüpi kuuluvatesse ettevõtetesse ning kolmandana taimekasvatusega tegelevatesse ettevõtetesse. Piimatootmisse tuleks prognoosi kohaselt 2007. aastal investeerida 779,4 miljoni krooni eest. 2013. aastaks peaks aastane investeeringute maht suurenema 25,4%, s.o 977,3 miljoni kroonini. Segatootmises peaks perioodil 2007–2013 investeeringud kasvama 565,1 miljonilt 707,8 miljoni kroonini aastas ning taimekasvatuses 479,9 miljonilt 603,5 miljoni kroonini aastas. Kolme suurima tootmistüübi koguinvesteeringud 2007. aastal ulatuvad prognoosi kohaselt 1824,5 miljoni kroonini, 2013. aastaks peaksid need kasvama 25,4%, s.o 2288,6 miljoni kroonini.

Investeeringud traktoritesse peaksid 2013. aastal olema 2,6 korda suuremad kui 2004. aastal.

Kulutused mullaharimismasinate soetamiseks kasvavad 2013. aastaks 180,5 miljoni kroonini. Ka põllumajandusmasinatesse ja muudesse masinatesse tehtavad investeeringud peavad jätkusuutlikkuse tagamiseks kasvama.

Kui enamiku investeeringurühmade puhul võib täheldada vajadust investeeringute tuntava suurenemise järele, siis kombainide puhul võib öelda, et igal aastal tuleb neisse investeerida ligikaudu 145 miljonit krooni, nii nagu seda tehti ka 2004. aastal. Seega tagab 2004. ja 2005. aasta investeeringute tase kombainidega varustatuse jätkusuutlikul tasemel.

Ka kuivatite puhul lahkneb investeeringute prognoosi dünaamika kõigi investeeringurühmade agregeeritud investeeringute dünaamikast. Nimelt peaksid investeeringud kuivatitesse aasta-aastalt vähenema hakkama. Kui 2004. aastal tehti kuivatite rajamiseks ja parendamiseks investeeringuid 80,9 miljoni krooni eest, siis 2013. aastaks peaksid investeeringud sellesse põhivararühma vähenema 53,4 miljoni kroonini, s.o 34%.

Prognoositav investeeringute vajadus teraviljahoidlate rühmas on 2009.–2013. aastal 41,4–47,6 miljonit krooni. 2004. aastal investeeriti teraviljahoidlatesse üle 10 korra vähem – vaid 4,2 miljonit krooni.

Kui võrrelda investeeringute prognoosi lehmalautade ning noor- ja nuumloomalautade kohta, siis selgub, et aastal 2013 peaks mõlema rühma investeeringute maht olema ligikaudu võrdne – 116,3 kuni 118,2 miljonit krooni. Vaadeldes prognoosimise aluseks olevat perioodi, selgub, et 2004. aastal investeeriti lehmalautadesse 77,6 miljonit krooni (65,7% 2013. aasta vajalikust

tasemest), kuid noor- ja nuumloomalautadesse vaid 0,3 miljonit krooni (2013. aasta vajalikust tasemest 0,3%).

Jätkusuutlikkuse tagamiseks tuleb lüpsiseadmetesse investeerida aastatel 2007–2013 ligikaudu 57 miljonit krooni aastas, mis on lähedane 2004. aasta investeeringute mahule.

Nii farmiseadmete, emiste sigalate kui ka emiste sigalate seadmete puhul tuleb prognoosi kohaselt perioodil 2007–2013 investeeringuid oluliselt suurendada, s.t võrreldes 2004. aastaga, vähemalt neli korda.

Võrreldes 2004. aastaga peavad perioodil 2007–2013 kasvama ka investeeringud nuumikute sigalatesse, nuumikute sigalate seadmetesse ja sõnnikuhoidlatesse. Kuna sõnnikuhoidlate puhul tuleb vajalik investeeringute tase saavutada 2008. aastaks, siis edaspidine investeeringute maht sõnnikuhoidlatesse peaks jääma stabiilseks.

Muude hoonete ja rajatiste ning lindlate osas näitab prognoos aga investeeringute vajaduse vähenemist.

Varade amortisatsioonikulude prognoos aastaks 2013 ja edasi langeb praktiliselt kokku Euroopa Liidu 15 vana liikmesriigi vastava näitajaga. Võrreldes varade amortisatsioonikulude prognoosi väärtusi naaberriikide Soome ja Rootsi vastavate näitajatega, tuleb tõdeda, et Rootsi, eriti aga Soome näitajad on oluliselt kõrgemad. Rootsi amortisatsioonikulude tase ületab Eesti amortisatsioonikulude prognoosi ligikaudu 1,2 korda ja Soome tase 1,4 korda. See on seletatav asjaoluga, et Põhjamaades tuleb võrreldes Kesk- ja Lõuna-Euroopaga teha suuremaid kulutusi hoonetesse ja rajatistesse. Kuna Eesti kuulub kliimaatiliste tingimuste poolest ka Põhjamaade hulka, siis tuleb toodud investeeringuvajaduse prognoose käsitleda kui minimaalselt vajalikke.

1.6. Äriplaanides kavandatud majandusnäitajate saavutamine sõltuvalt investeeringutoetuste andmise tingimustest

Investeeringutoetuse taotlejate äriprojektide analüüsi põhjal võib väita, et enamik jätkusuutlikkuse põhinäitajaid oli prognoositud liiga optimistlikult. Tegelikult tekkis paljudel ettevõtjatel prognoositud tulemuste saavutamise raskusi. Põhjendamatu optimism tootmis- ja müüginäitajate planeerimisel on põhjustatud investeeringutoetuse eraldamise tingimustest. Taotlusele positiivse vastuse saamiseks pidid kehtestatud põhinäitajad ettevõtja majandustegevuse prognoosides paranema. Kui ettevõtjal olid baasaasta majandusnäitajad keskmisest paremad, siis tekkisidki järgmisel aastal probleemid saavutatud taseme edasisel tõstmisel. Investeeringutoetuse määramise tingimused taotleja jätkusuutlikkuse osas vajaksid ilmselt leevendamist.

2. TOOTJATE JÄTKUSUUTLIKKUS

Küsimus: Kui suur osa tootjaid võivad olla lähiaastail sunnitud oma tegevuse põllumajandustootmises lõpetama, kuna toetused ei taga nende jätkusuutlikkust ka pärast programmiperioodi lõppu (aastal 2013)?

Vastus: Arvestades jätkusuutlikkuse ja konkurentsivõime erinevaid aspekte ja mitte keskendudes üksnes majanduslike aspektide hindamisele, peaks Eestis eksperdi-hinnangute alusel põllumajanduslikest majapidamistest osutama aastal 2013 jätku-suutlikuks ca 37% tootjaist.

2.1. Riikliku sekkumise ulatus

2.1.1. Tootjate toetamise indeks (PSE) aastatel 2002–2004

Tootjate toetamise indeks iseloomustab tootjate subsideerimise ulatust. Indeksit arvutatakse OECD poolt väljatöötatud metoodika alusel (vt tabel 2.1, lisa 2.1.1).

Tabel 2.1. Tootjate subsideerimise indeks Euroopa Liidus ja Eestis 2002–2004 aastal

	2002	2003	2004
Eesti	13	14	14*
Euroopa Liit	34	36	33*

Allikas: OECD Annual report 2005

* Esialgsed andmed

Enne ühinemist oli tootjate subsideerimise indeks Eestis võrreldes Euroopa Liidu keskmisega üle kahe korra väiksem. Oluliselt ei suurene PSE ka aastatel 2005–2006. Seevastu peaks Euroopa Liidus lähiaastatel PSE oluliselt vähenema.

2.1.2. Tootjate toetamise indeksi tõenäoline suurus 2013. aastal

Tulenevalt ELi ühtse põllumajanduspoliitika eesmärkidest aastateks 2007–2013 peaks PSE Eestis suurenema (vt tabel 2.2).

Tabel 2.2. Tootjate toetamise indeksi dünaamika prognoos 2007–2013

	2007	2008	2009	2010	2011	2012	2013
Eesti	15	16	17	18	19	20	20
Euroopa Liit	29	27	26	24	23	22	21

MSI kalkulatsioonid

Samal ajal väheneb PSE seoses otsetoetuste lahtisidumisega tootmisest Euroopa Liidus tervikuna. Põllumajanduse toetamist on ette nähtud kahandada kogu Euroopa Liidu kogutoodangust 0,42 protsendilt 2005. aastal 0,3 protsendini 2013. aastal. Prognoositakse, et 2013. aastaks peaks tootjate subsideerimine vanades ning uutes liikmesriikides ühtlustuma.

2.2. Tootja jätkusuutlikkuse mõiste

2.2.1. Tootja jätkusuutlikkuse mõiste Eesti ja ELi kontekstis

Jätkusuutlikkust on põllumajanduses defineeritud kui süsteemi, mis on “võimeline säilitama produktiivsust ja ühiskonna katkematut arengut”. See süsteem peab olema ressursisäästlik, sotsiaalselt toetav, äriiselt konkurentsivõimeline ja keskkonnasõbralik (vt <http://agebb.missouri.edu/sustain/definition.htm>).

Mõiste *jätkusuutlik põllumajandus* tähendab pikaajalist kindlaksmääratud rakendusega integreeritud põllumajandustootmise praktikat, mis

- rahuldab inimeste toiduvajaduse;
- parandab kvaliteeti keskkonnal ja rahvuslikel ressurssidel, millel põhineb põllumajandustootmine;
- teeb võimalikuks mittetaastuvate ressursside ja põllumajandusressursside kõige efektiivsema kasutamise;
- kontrollib bioloogilise muundumise tsükleid;
- säilitab põllumajandustegevuse majanduslikku elujõulisust;
- parandab põllumajandustootjate ja kogu ühiskonna kui terviku elukvaliteeti

(vt *What is Sustainable Agriculture?*

<http://www.wvu.edu/~agexten/sustanag/whatis/whatis.htm>).

Eestis räägitakse tootja jätkusuutlikkusest, kuid ei ole lahti mõtestatud kriteeriume selle hindamiseks. Investeeringutoetuste taotlemisel oli kriteeriumiks, et tootja oleks majanduslikult jätkusuutlik. Jätkusuutlikuks peeti taotlejat, kelle investeering ja investeeringujärgne majandustegevus (äriprojekti alusel) vastavad järgmistele nõuetele:

- investeering on tehniliselt teostatav ja otstarbekas ning võimaldab täita asjaomasel tegevusvaldkonnas kehtivaid keskkonna-, veterinaar-, taimetervise-, hügieeni- ja loomakaitsenõudeid;
- investeeringu tulemusel paraneb põllumajandussaaduste kvaliteet või mitmekesisus tootmine;
- pärast investeerimist toodetud põllumajandussaadustel on küllaldane turuväljund;
- investeeringu tulemusel paraneb taotleja majanduslik seisund ja suureneb majandustegevusest saadav tulu määral, mis võimaldab sama majandustegevust jätkata toetuse saamisest alates vähemalt viis aastat. (Maaelu ja põllumajandusturu korraldamise seadus)

2.2.2. Tootja jätkusuutlikkuse määratlemise kriteeriumid Eesti ja ELi kontekstis

Majandustegevuse hindamiseks arvutati taotluse esitamisele eelnenud majandusaasta kohta neli finantsnäitajat (lühiajaliste kohustuste maksevõime, likviidsuskordaja, käiberentaablus ja võlakordaja). Toetuse taotlejatel ei tohtinud olla maksuvõlgu riiklike maksude osas või riikliku maksu maksuvõla tasumine pidi olema ajatatud ning maksud tasutud ajakava kohaselt.

Teatud juhtudel on kriteeriumiks ka taotleja haridus (omab kutse-, keskeri- või kõrgharidust või üheaastast erialast töökogemust või lepingut atesteeritud konsulendiga, äriühingust taotleja puhul peab pädevusnõuetele vastama vähemalt üks juhatuse liige või täistööajaga töötaja) (vt <https://www.riigiteataja.ee/ert/act.jsp?id=904549>).

Mati Tamme hinnangul on jätkusuutlikud põllumajandustootjad käibega üle 0,5 mln kr aastas ja investeerimise võimalustega (tingimusel, et on ka võimalik kasutada 300–500 ha maad) (vt http://www.maaleht.ee/?old_rubriik=7223&old_art=34291&old_num=848).

26. oktoobril 2005. aastal toimud Põllumajanduse ja Maaelu Arengu Nõukogu istungil tehtud ettekandes “Lähiaja muudatused põllumajanduse otsetoetuste valdkonnas” on toodud „möödu-puu“ ettevõtete jätkusuutlikkusele II toetusvariandi (tootmise nõue põllukultuuridele, uttedele, ammelehmadele) alusel, mille kohaselt on selleks ettevõtte võime investeerida ja maksta konkurentsivõimelist palka. Väljavõtte ettekande materjalidest: „Hea investeringuvõime hinnang – 5% põhivarade aastakeskmisest väärtusest. Konkurentsivõimeline palk – töötleva tööstuse keskmine brutopalk, mis kasvab igal aastal 5%. Eeltoodust tuleneb iga ettevõtte individuaalne jätkusuutlikkuse tase. Kui jõuab 80% või enama protsendini sellest tasemest – on jätkusuutlik. Alla 80% vajab struktuuri muutmist või alternatiivseid sissetulekuallikaid“ (vt www.agri.ee/index.php/159152/).

Euroopa Komisjoni väljaandes “A Framework for Indicators for the Economic and Social Dimensions of Sustainable Agriculture and Rural Development” (05.02.2001) on esitatud majanduslikud ja sotsiaalsed indikaatorid jätkusuutliku põllumajanduse ja maaelu arengu määratlemiseks, kusjuures on rõhutatud, et võrdselt tähtsad on keskkonna-, sotsiaalsed ja majanduslikud indikaatorid, mille vahel peab valitsema tasakaal. Eristatakse olukorda ning muutusi väljendavaid indikaatoreid. Indikaatoreid kehtestatakse riigi, regiooni ja ettevõtja tasandil. Erinevates riikides ning OECD riikides on rakendatud mitmeid indikaatoreid mitmel tasandil. Uuringu põhjal on ettevõtja tasandil kehtestatud indikaatorid ainult Prantsusmaal ja Šveitsis.

Põhjalik uuring põllumajanduse jätkusuutlikkuse indikaatorite kohta on koostatud Suurbritannias (*Towards Sustainable Agriculture. A Pilot Set of Indicators*, MAFF Publications, 2000). Nimetatud uuringus mainitakse, et ei ole universaalset aktsepteeritud definitsiooni „jätkusuutlik põllumajandus“ ning ministeerium on uuringus esitanud omapoolse definitsiooni. Uuringus on koostatud nimekiri viide gruppi jaotatud 35 indikaatorist, neist ainult 10 on grupis „põllumajandus maamajandusökonoomikas ja maaühiskonnas“. Uurimuses väidetakse, et nimetatud grupi indikaatoreid ei tohi ületähtsustada ning ainult nendele tuginedes hinnata põllumajandustootjate jätkusuutlikkust.

Kokkuvõttes ei ole Eestis ja ELi kontekstis määratletud universaalset jätkusuutlikkuse mõistet. Kuna Eestis kasutatakse mitmes normatiivaktis mõistet „jätkusuutlik tootja“, tuleks välja töötada ettevõtja tasandil indikaatorid ja hindamise alused jätkusuutlikkuse määratlemiseks. Jätkusuutlikkuse kriteeriumide väljatöötamisel ettevõtja tasandil tuleks arvestada Eesti eripärasid (palju väiketootjaid).

2.3. Tootmistüüpide jätkusuutlikkus toetuste prognoosi alusel 2013. aastani

2.3.1. Lähteandmed

Lähteandmetena kasutati 2004. aasta FADNi põllumajandustootjate majandusnäitajaid (“Põllumajandustootjate majandusnäitajad 2004” (Põllumajandusministeerium, Jänes ja Öppe- ja Nõuandekeskus). Prognoos teostati, võttes aluseks Põllumajandusministeeriumi tootmisprognoosi ning vahetarbimise väärtuse muutuste andmed 09.02.2006. a seisuga ning Põllumajandusministeeriumi tellitud uuringute “Maaparandustööde investeringuvajadus struktuuri-toetuse taotlemiseks” (2005), “Põllumajandustootmise investeringute vajadused ja võimalused” (2006) andmed.

Palga-, rendi- ja intressikulu kasvutempoks prognoositi 5% aastas. Kasutatud kasvutempo protsent võib olla lähiaastateks mitteküllaldane ning pikemas perspektiivis liiga kõrge. Otsetoetuste prognoosimisel kasutati konkurentsivõime analüüsi maakasutuse andmeid, võeti arvesse liitumisaktis määratud tingimusi ning toetussüsteemi muutusi tulenevalt EÜ Nõukogu määrusest nr 1782/2003.

2.3.2. Toetusteta ja otsetoetustega ettevõtjatulu prognoos

Taimekasvatuse toetusteta ettevõtjatulu on 2005. aastal positiivne (vt lisa 2.3.2 joonis 1), alates 2006. aastast negatiivne, kuid tulu puudujääk väheneb kuni 2009. aastani. Alates 2010. aastast tulu puudujääk suureneb, moodustades –91 000 krooni 2013. aastal. Otsetoetuste mõjul on taimekasvatuse tootmistüübi ettevõtjatulu positiivne, olles suurim 2005. aastal (166 000 kr). 2006. aastal väheneb otsetoetustega ettevõtjatulu (51 000 kr), järgnevatel aastatel suureneb pidevalt kuni 2008. aastani (106 000 kr) ning väheneb oluliselt 2009. aastal (66 000 kr), alates 2010. aastast suureneb.

Aianduse toetusteta ettevõtjatulu on positiivne ainult 2005. aastal (vt lisa 2.3.2 joonis 2). Alates 2006. aastast on tulu negatiivne ja tulu puudujääk suureneb pidevalt, moodustades 2013. aastal –1 120 000 kr. Prognoositavad otsetoetused aiandusettevõtja jaoks ei ole piisavad, ka otsetoetustega ettevõtjatulu on negatiivne.

Püsilikultuuride toetusteta ettevõtjatulu on positiivne ja aastate jooksul suurenev (v.a 2006. aasta), otsetoetused suurendavad ettevõtjatulu (vt lisa 2.3.2 joonis 3). 2013. aastal on prognoositav toetusteta ettevõtjatulu 1 109 000 kr, otsetoetustega ettevõtjatulu 1 187 000 kr.

Piimatootmise toetusteta ettevõtjatulu on alates 2006. aastast negatiivne ja tulu puudujääk pidevalt suurenev (vt lisa 2.3.2 joonis 4). Otsetoetustega ettevõtjatulu on positiivne, kuid vähenemistrendiga kuni 2008. aastani. Alates 2009. aastast on toetustega ettevõtjatulu negatiivne (–39 000 kr) ja tulu puudujääk pidevalt suurenev, olles 2013. aastal –190 000 kr.

Loomakasvatuse toetusteta ettevõtjatulu on negatiivne (vt lisa 2.3.2 joonis 5) ja tulu puudujääk suureneb pidevalt, olles 2013. aastal –181 000 kr. Otsetoetuste mõjul on loomakasvatustootja ettevõtjatulu positiivne, alates 2007. aastast pidevalt suurenev, olles 2013. aastal 194 000 kr.

Sea- ja linnukasvatuse toetusteta ettevõtjatulu on positiivne ainult 2006. aastal (vt lisa 2.3.2 joonis 6). Tulu puudujääk on pidevalt suurenev, olles –2 066 000 kr 2013. aastal. Ka otsetoetustega ettevõtjatulu on positiivne ainult 2006. aastal. Tulu puudujääk on pidevalt suurenev, olles 2013. aastal –1 935 000 kr.

Segatootmise toetusteta ettevõtjatulu on alates 2006. aastast negatiivne (vt lisa 2.3.2 joonis 7) ja tulu puudujääk pidevalt suurenev, olles 2013. aastal –353 000 kr. Otsetoetused vähendavad segatootmisega tegeleva ettevõtja tulu puudujääki, kuid ettevõtjatulu jääb negatiivseks, tulu puudujääk pidevalt suurenevaks. 2013. aasta otsetoetustega ettevõtjatulu segatootmises on –110 000 kr.

Aastate 2005 kuni 2013 kohta prognoositi taimekasvatuse, piimatootmise ja segatootmise toetusteta ettevõtjatulu ja otsetoetustega ettevõtjatulu keskmiselt põllumajandustootja kohta tootjate suurusgruppide kaupa.

Taimekasvatuse toetusteta ettevõtjatulu on väiketootjatel positiivne, kuid pidevalt vähenev kuni 2010. aastani (vt lisa 2.3.2 joonis 8), keskmistel tootjatel ka positiivne, kuid vähenev kuni 2009. aastani (vt lisa 2.3.2 joonis 9). Aastal 2013 on toetusteta ettevõtjatulu väiketootjatel –51 000 kr, keskmistel tootjatel –161 000 kr. Suurtootjate toetusteta ettevõtjatulu on negatiivne, 2007. aastal võrreldes aastatega 2005 ja 2006 vähenev. 2008. aastast alates on suurtootjate ettevõtjatulu puudujääk pidevalt suurenev (vt lisa 2.3.2 joonis 10). 2013. aastal on suurtootjate toetusteta ettevõtjatulu –1 115 000 kr. Otsetoetustega ettevõtjatulu on väike- ja keskmistel tootjatel positiivne, kuid aastate jooksul pidevalt vähenev ja jätkusuutlikkuseks mittepiisav. Suurtootjatel on otsetoetustega ettevõtjatulu aastatel 2005 kuni 2013 negatiivne ja kõikuv.

Piimatootmise toetusteta ettevõtjatulu on väiketootjate suurusgrupis positiivne, kuid vähenev kuni 2009. aastani (vt lisa 2.3.2 joonis 11); keskmistel tootjatel on positiivne, kuid vähenev kuni 2010. aastani (vt lisa 2.3.2 joonis 12). Aastal 2013 on toetusteta ettevõtjatulu väiketootjatel

-59 000 kr, keskmistel tootjatel -70 000 kr. Suurtootjatel on toetusteta ettevõtjatulu positiivne 2007. aastani, järgnevatel aastatel negatiivne. 2013. aastal on suurtootjate toetusteta ettevõtjatulu -1084 000 kr (vt lisa 2.3.2 joonis 13). Otsetoetustega ettevõtjatulu on kõikides suurusgruppides positiivne, olles 2013. aastal vastavalt 61 000, 153 000 ja 405 000 krooni.

Segatootmise prognoositav toetusteta ettevõtjatulu on väiketootjatel alates 2006 aastast negatiivne (vt lisa 2.3.2 joonis 14), tulu puudujääk pidevalt suurenev (2013. aastal -126 000 kr). Keskmistel tootjatel on toetusteta ettevõtjatulu negatiivne, suurenedes -142 000 kroonini 2013. aastaks (vt lisa 2.3.2 joonis 15). Suurtootjatel on toetusteta ettevõtjatulu negatiivne alates 2006. aastast, olles 2013. aastal -888 000 kr (lisa 2.3.2 joonis 16). Otsetoetustega ettevõtjatulu on kõikides suurusgruppides positiivne, olles 2013. aastal vastavalt 2000, 72 000 ja 282 000 krooni.

2.3.3. Võrdlus ELi liikmesmaadega

Aastatel 2000–2004 oli Eesti toetustega ettevõtjatulu ja toetusteta ettevõtjatulu keskmiselt ettevõtja kohta väiksem EL-15 riikide vastavatest näitajatest. 2004. aastal oli Eesti keskmine toetustega ettevõtjatulu võrreldav EL-15 riikide 2003. aasta keskmise ettevõtjatuluga. Andmete puudumisel ei ole võimalik võrrelda Eesti ettevõtjate näitajaid EL-25 näitajatega 2004. aastal.

Ettevõtjatele makstud toetused (v.a investeeringud) olid aastatel 2000–2003 EL-15 riikides tunduvalt suuremad kui Eestis. Eesti ettevõtjatele 2004. aastal makstud nimetatud toetused olid EL-15 riikides 2003. aastal makstud toetustega ligilähedased. Võib eeldada, et Eesti ettevõtjad on keskmiselt suhteliselt sarnases situatsioonis võrreldes teiste EL-15 riikide keskmiste ettevõtjatega.

Aastatel 2002 ja 2003 maksti Eestis ettevõtja kohta rohkem investeeringutoetust kui EL-15 riikides (vt lisa 2.3.2 joonis 17), põhjuseks ilmselt liitumiseelne abi Eestile.

2.4. Toetusteta ja toetustega tootjate jätkusuutlikkus

Prognoositav toetusteta ettevõtjatulu keskmiselt põllumajandustootja kohta on positiivne kuni 2008. aastani. Alates 2008. aastast on toetusteta ettevõtjatulu negatiivne ja tulu puudujääk pidevalt suurenev. Enamiku tootmistüüpide toetusteta ettevõtjatulu on negatiivne alates 2006. aastast. Püsilikult kasvatava ettevõtja toetusteta ettevõtjatulu on positiivne ja suureneb pidevalt. Taimekasvatuse ettevõtja otsetoetusteta ettevõtjatulu on väiketootjatel ja keskmistel tootjatel positiivne vastavalt 2010. ja 2009. aastani. Taimekasvatuse suurtootja ettevõtjatulu on negatiivne. Piimatootja otsetoetusteta ettevõtjatulu on väike- ja keskmistel tootjatel positiivne vastavalt 2009. ja 2010. aastani. Taimekasvatuse suurtootjate ettevõtjatulu on positiivne 2007. aastani, järgnevatel aastatel on näitaja negatiivne. Segatootmise otsetoetusteta ettevõtjatulu on kõikides suurusgruppides negatiivne alates 2006. aastast.

Prognoositav otsetoetustega ettevõtjatulu keskmiselt ettevõtja kohta on positiivne, kuid alates 2006. aastast pidevalt vähenev. Prognoositud otsetoetused ei ole piisavad tagamaks positiivset ettevõtjatulu aianduse, piimatootmise, sea- ja linnukasvatuse ning segatootmise ettevõtjatele. Taimekasvatuse otsetoetusega ettevõtjatulu on väike- ning keskmistel tootjatel positiivne, kuid pidevalt vähenev ja jätkusuutlikkuseks mittepiisav, suurtootjatel on otsetoetusega ettevõtjatulu aastatel 2005 kuni 2013 negatiivne. Piimatootmise ning segatootmise otsetoetustega ettevõtjatulu on prognoosiperioodil kõikides suurusgruppides positiivne, kuid täheldatav on langustendents.

2.5. Eesti riigi põllumajanduse ja maaelu andmete monitooring

2.5.1. Andmete monitooringu puudused

Põllumajandustootmise ja maaelu kohta otsuste tegemisel puuduvad vajalikud andmed või need asuvad erinevates asutustes. Samal ajal on vajalikud andmed erineva konfidentsiaalsuse astmega. Kõige detailsemaid andmeid on võimalik saada Maamajanduse Infokeskusest Jänedal, kus kogutakse ja analüüsitakse andmeid FADNi tarvis. FADNi esitavad andmeid 500 testettevõtet ehk 7,3% üldkogumisse kuuluvatest tootjatest. Need testettevõtted esindavad Eestis 6809 põllumajandustootjat majandusliku suurusega üle 2 ESU.

Tulenevalt minimaalsest põllumajandusettevõtte suurusühikust 2 ESU on näiteks 2004. aastal põllumajandustootjate majandusnäitajate selgitamisel arvesse võtmata jäetud 30 049 ettevõtja andmed, kes andsid standardkogutulust 16,9% ja kasutasid 21,8% põllumaast. Nimetatud põllumajandustootjate tööjõukulu moodustas 41,7% tööjõu aastaühikutest. Kuna nimetatud tootjad on ka toetuste saajad, siis FADNi andmed ei pruugi olla usaldusväärsed põhjendatud otsuste tegemisel.

Põllumajandusega tegelevad üksused, mille majanduslik suurus on väiksem kui 2 ESU, selles andmebaasides ei kajastu. **Arvuliselt on seega valimist väljas ca 81% põllumajanduslike majapidamiste koguarvust.** Siit järeldub, et antud valimiga ei iseloomustata üldse väiksemaid põllumajanduslikke majapidamisi.

Elatustalude kohanemise toetuse saajate küsitlusest selgus, et väiksemad talud/üksused maal otsivad uusi võimalusi jätkamiseks hobitaludena või elatustaludena nii traditsiooniliste kui ka mittetraditsiooniliste tegevustega. Selgus, et ca 58% elatustalude toetuse saajatest olid alla 2 ESU, kes tegelevad traditsioonilise põllumajandusliku tootmisega ning tulevikus planeerivad praktiliselt kogu tootmise lõpetada ning alustada alternatiivse tootmise või tegevusega, näiteks osutades mitmesuguseid teenuseid maapiirkonnale. Samuti ilmnes, et elatustalude kohanemise toetuse saajad hindavad antud toetust kui sotsiaalse iseloomuga toetust.

Senised toetusskeemid ei arvesta kolme jätkusuutlikkuse aspekti: sotsiaalset, keskkondlikku ja majanduslikku. Selleks et hinnata, millised on võimalikud struktuurimuutused maa-majanduslikus ettevõtluses tervikuna, on vaja süstematiseeritud andmeid sotsiaalse keskkonna ja majanduslike aspektide iseloomustamiseks. Sellised süstematiseeritud andmed puuduvad.

Õige lähenemine ei arvesta konkurentsivõimet üksnes majanduslike parameetrite järgi (nt netolisandväärtus/tööjõuühik, brutolisandväärtus/tööjõuühik, ettevõtjatulu investeringuteks), vaid võimaldaks analüüsida ka lisaks eeltoodule sotsiaalseid ja keskkonna aspekte. Euroopa erinevates riikides on olemas spetsiaalsed uurimis- ja analüüsikeskused selleks, et teostada monitooringut ja anda õigel ajal signaale tuleviku jaoks otsuste tegemiseks. Selliste institutsioonide rahastamine on riigieelarvesse sisse kirjutatud stabiilse kuluna ning sellest on riigi maaelupoliitikutel väga suur kasu otsuste tegemisel, informatsiooni vahendamisel ning läbirääkimistel ELi Nõukogus. Eestis aga puudub selline spetsiaalne uurimis- ja analüüsikeskus.

On ilmne, et Eestis ei ole praegu statistikas ega riigis tervikuna piisavalt andmeid põllumajandustootmise ja maaelu tulevikuprognoside tegemiseks.

Üheski teadusharus pole võimalik, et analüüsi tulemust on vaja juba homme, aga eelnevatel aastatel sihtrahastamist selles valdkonnas pole teostatud. Monitooringuks või uuringuks korraldatud riigihanked on Eestis bürookraatlikud ning pole piisavalt tulemuslikud. Tulemuse saavutamiseks puudub senini stabiilsus probleemi käsitlemises.

Toetuste tulemuslikkust hindavad senini ka toetuste administreerijad, kes kontrollivad, et eraldatud summad oleksid eesmärgipäraselt kasutatud lähtuvalt äriplaanist. PRIA hindab ka

tegelike kulude tegemist nii raamatupidamise kui ka asjasse puutuvate kolmandate isikute kaudu. Ilmneb, et olemas on hulk süsteemi osi, aga terviklikku süsteemi pole olemas ja puudub vajalik lüli, mis erinevad süsteemi osad kokku seoks.

2.5.2. Andmete monitooringu soovitatavad lahendused

Selleks et hinnata maamajanduse jätkusuutlikkust lähtuvalt selle mõiste laiemast tähendusest, on vaja eraldi lähenemist ning lisaressursse, et analüüsida maamajandusettevõtete konkurentsivõimet ja jätkusuutlikkust tulevikus. Praegu on võimalik põllumajandusliku tootmise konkurentsivõimet mõõta üksnes FADNi testettevõtete andmetele tuginedes, täiendavalt on vajalik tuua kuni 2 ESU suurusega väiketootjaid/üksusi uuritavasse üldkogumisse.

Oluline on, et andmete monitooringut teostaksid inimesed, kes pidevalt selle temaatikaga tegelevad, analüüsivad andmeid ning koostavad prognoose. Sellisel juhul on ka tulemuste hindamine lihtsam ning jätkusuutlikum. Eesti riik peab oluliselt enam leidma raha maamajanduslike majandus- ja sotsiaaluuringute teostamiseks. Jätkusuutlikkus saavutatakse, kui rahastamine on stabiilne ja tekivad aegridadel baseeruvad andmed. Selleks et saada õigel ajal informatsiooni, on vaja eelnevalt planeeritud uurimistegevust, mis võimaldaks adekvaatselt arvesse võtta asjakohast infot ning selle põhjal planeerida tulevikku.

Eelnevast tulenevalt on ettepanek luua Eesti Maaülikooli majandus- ja sotsiaalinstituuti eraldi uuringute- ja analüüsikeskus maamajanduslike probleemide lahendamiseks. Sel juhul oleks tegemist stabiilse süsteemiga, mis käsitleks konkurentsivõimet ja jätkusuutlikkust komplekselt, kasutades uuemaid teadusmeetodeid.

Elatustalude kohanemise toetuse saanute küsitlusest selgus, et tuleks toetada enam ka teenuste (näiteks kaeve-, ehitus-, lumekoristustööd) osutamist maapiirkonna elanikele. Praegusel ajal on toetuste summa liiga väike, et sellest tekiks sihtrühmale reaalselt kasu. Küsitluses osalenute arvates oleks vaja toetussummat suurendada ca 50 000 kroonini, alles seejärel on võimalik, et reaalselt ka majanduslik suutlikkus ja konkurentsivõime paraneks. Samal ajal leiavad toetuse saajad, et ka praegu antav toetus 15 647 krooni on taotlejaile väga oluline.

Tulevikutsenaariumide hindamiseks väikeste ja keskmise suurusega ettevõtjate edasiseks tegevuseks on oluline määratleda tegurid, mis mõjutavad neid tegevusi. Kujunenud olukorras on väikestel ja keskmise suurusega ettevõtetel oluliselt raskem konkurentsitingimustes säilitada oma kohta põllumajanduslikes tegevustes. **See tähendab, et suurtootmine on oluliselt efektiivsem ning seetõttu ka konkurentsivõimelisem.** Oluline ei ole siin niivõrd ettevõtte territoriaalne suurus, kui niivõrd ettevõtte tootmise mastaap. Piisavalt suure haritava maa olemasolul, modernse tehnoloogia kasutamisel võib ka väiketootja olla edukas. Kui võrrelda kahte erineva tootmismastaabiga taimekasvatuse ettevõtet suurusega 35 ha ja 350 ha, siis suurema maafondiga tootja saab ka suurema summa toetust, kuid suurema pinna puhul on vajalik ka enam investeerida, et tagada suurem tootlikkus. See tähendab, kui tootjate reaalseid arve analüüsida, siis väiksemates ja keskmise suurusega ettevõtetes kasutakse liiga palju tööjõudu, kuid saagikus jt tootlikusnäitajad jäävad seejuures tagasihoidlikuks ning see vähendab tootmise efektiivsust nii tööjõu- kui ka kapitaliühiku kohta.

Tuleviku otsustes peavad tootjad lähtuma maailmas valitsevatest trendidest ning spetsialiseerumine ja niššide otsimine on võtmeküsimus konkurentsivõimelise ellujäämisel. Kui arvestada, et Eesti põllumajanduslikus tootmises on kokku ca 36 100 tootmisüksust, siis suurt osa tootjaist ähvardab tootmise restruktureerimise vajadus lähtuvalt investeerimisvõime ja arengupotentsiaali piiratusest maakasutuses.

Eesti maamajanduse iseloomustamiseks kogutav FADNi info selgitab, et isegi tootjad, kellel on ettevõtte majanduslik suurus üle 2 ESU, on paljudel juhtudel sunnitud tootmise traditsioonilises valdkonnas lõpetama ning alustama uue tegevusega. Sealjuures on oluline, et väiksemate

tootmisüksuste puhul on nad riigi seisukohalt tähtsad kohapealse toorme tootjatena kohalikule tarbijale. Aastal 2005 on põllumajanduslike majapidamiste koguarv vähenenud ligi kaks korda peamiselt väikeste ettevõtete arvel. See näitab, et karmides konkurents- ja nõuetetäitmise tingimustes on väiksematel üksustel arenguvõimalused piiratud. Kindlasti ei saa täpselt prognoosida, kui palju ettevõtteid lõpetab tootmise, sest edukus ei sõltu üksnes tootmise mastaabist, vaid ka oskustest, teadmistest, võimest olla ettevõtlik ja riiklikust poliitikast.

3. SUURTOOTJATE EELISED

Küsimus: Kas suured tootjad on suhtelises eelisseisundis toetuste saamisel võrreldes ülejäänud tootjatega?

Vastus: Suurtootjate suhteline eelis avaldub ainult investeringutoetuste saamisel. Muude põllumajandustoetuste saamisel suurtootjatel suhtelist eelist ei ole. Suurtootjad tunnetavad paremini oma tegevuse perspektiive ja investeringute vajadust. Väiketootjad kardavad võtta investeringuga seotud riske ning püüavad vältida investeringutoetuse taotlemisega kaasnevat keerukat asjaajamist.

3.1. Toetuste tase tootjate kaupa pinnaühiku kohta

3.1.1. Põllumajandustoetused ilma investeringutoetusteta

Toetuste suhtelise erinevuse hindamiseks väike-, keskmiste ja suurtootjate kaupa on kasutatud FADNi 2004. a tegelikke andmeid, sest varasematel aastatel maksti põllumajandustootjatele toetust teistsuguse skeemi järgi ning praeguse situatsiooni andmed ei ole võrreldavad. Tootjad on suurusgruppidesse jaotatud nende majandusliku suuruse (standardkogutulu) alusel ning eraldi on uuritud taimekasvatuse, piimatootmise ja segatootmise tootmistüüpide ettevõtjaid. Makstud toetuste summa kasutatava põllumajandusmaa hektari ja tööjõuühiku kohta tootmistüübiti ja suurusgrupiti on esitatud tabelis 3.1.

Tabel 3.1. Põllumajandustootjatele 2004. aastal makstud toetused tootmistüübiti ja suurusgrupiti

Tootmistüüp	Suurusgrupp, ESU	Toetused 2004. a, kr	
		1 ha kohta	1 TJÜ kohta
Taimekasvatus	2...6	1 390	35 581
	6...16	1 272	64 519
	üle 16	1 428	159 993
Piimatootmine	2...6	1 461	33 088
	6...16	1 636	56 919
	üle 16	1 642	57 627
Segatootmine	2...6	1 757	49 742
	6...16	1 654	72 138
	üle 16	1 569	62 513

Tabelist 3.1 nähtub, et praktikas ei esinenud olulisi erinevusi toetuste maksmisel. Mõnevõrra rohkem on uuritud ettevõtjatest kasutatava põllumajandusmaa hektari kohta toetusi saanud segatootmistüübi ettevõtjad ja vähem taimekasvatusega tegelevad ettevõtjad. Suuremate tootjate mõningane eelis avaldub ainult piimatootjate grupis, kus suuremad tootjad on pinnaühiku kohta saanud 12,3% suurema toetuste summa. Samas on segatootmistüübis just väiksemad ettevõtjad saanud suurematega võrreldes 12% rohkem toetusi. Seega ei ole leidnud alati kinnitust hüpotees, et suuremad tootjad saavad võrreldes väiksemate tootjatega pinnaühiku kohta rohkem põllumajandustoetusi. Ühtse pindalatoetuse ja ka teiste põllumajandustoetuste tingimused on kehtestatud ühtsetena kõigi tootjate jaoks ning suuremad tootjad ei oma pinnaühiku kohta võrreldes väiksematega eeliseid.

3.1.2. Investeeringutoetused

Investeeringutoetuste saamisel erinevuste hindamiseks on esmalt sarnaselt alapunktiga 3.1 uuritud FADNi 2004. a tegelikke andmeid (vt tabel 3.2).

Tabel 3.2. Investeeringutoetuste saamine 2004. a FADNi andmete põhjal

Tootmistüüp	Suurusgrupp, ESU	Investeeringutoetused, kr		
		Kokku	1 ha kohta (kõik ettevõtjad kokku)	1 ha kohta (toetust taotlenud)
Taimekasvatus	2...6	1 295	34	1 150
	6...16	20 108	233	12 733
	üle 16	368 995	1 062	2 337
Piimatootmine	2...6	–	–	–
	6...16	16 377	205	1 688
	üle 16	318 882	579	1 377
Segatootmine	2...6	–	–	–
	6...16	21 255	244	1 491
	üle 16	303 387	586	1 462

Tabelis 3.2 on eelviimasel veerus esitatud investeeringutoetuse näitajad hektari kohta kõigi andmebaasi kuuluvate ettevõtjate maakasutuse kohta kokku ning viimasel veerus investeeringutoetust taotlenud ja saanud ettevõtjate maakasutuse suhtes.

Suuremad ettevõtjad on kasutanud investeeringutoetuse taotlemise võimalusi palju aktiivsemalt kui väikesed. FADNi valimisse kuuluvad suuremad tootjad on 2004. aastal saanud keskmiselt üle 300 000 krooni investeeringutoetust, samas kui mitme tootmistüübi väiketootjad pole üldse investeeringutoetust saanud ega taotlenud.

Kasutatava põllumajandusmaa hektari kohta on investeeringutoetuste saamisel erinevus suur- ja väiketootjate vahel väiksem, kuigi ka siin ei ole võimalik piimatootmise ja segatootmise tootmistüübi ettevõtjate osas andmete puudumisel hinnangut anda. Kuna ka keskmise suurusgrupi ehk 6...16 ESU suurusega tootjad on suhteliselt väikesed, siis oleks erinevuste hindamiseks võimalik võrrelda ainult suurtootjaid keskmiste tootjatega. Investeeringutoetust taotlenud ja saanud ettevõtjate andmete põhjal võib väita, et suurtootjad ei saa tegelikult ka investeeringutoetust hektari kohta rohkem kui keskmise suurusega ettevõtjad. Ka investeeringutoetuse taotlemise tingimused olid nii suur- kui väiketootjate jaoks ühesugused, kusjuures suurtootjate võimalusi investeeringutoetust taotleda piirati toetuste piirmääradega taotleja kohta. Erinevus väiketootjate kahjuks kogu FADNi andmete puhul tekib sellest, et väiketootjad ei ole lihtsalt investeeringutoetust taotlenud.

Peamised põhjused, miks väikesed põllumajandustootjad tegelikkuses said võrreldes suurtega oluliselt vähem investeeringutoetust, on järgmised:

1. Väiketootjate puudulik informatsioon toetuse saamise võimalustest. Toetuste maksmise tingimused ja toetatavate investeeringuobjektide loetelu muudeti praktiliselt igal aastal ja väiketootjatel esines probleeme muutuste operatiivse jälgimisega.
2. Toetussummad olid piiratud ja taotlusperiood suhteliselt lühike. Väiketootjatel ei jätkunud põhitegevuse kõrvalt aega taotlust õigeks ajaks esitada.
3. Väiketootjatel tekkis sageli probleeme taotlusedokumentide, eriti äriprojekti koostamisega. Äriprojekti koostamiseks nõustajaga lepingu sõlmimisel oli suurtootjatel tõepoolest suhteline eelis võrreldes väiketootjatega, sest äriprojekti koostamise tasu ei sõltu otseselt taotletava summa suurusest ning väikese investeeringu puhul moodustab tellitud äriprojekti maksumus koguinvesteeringust suhteliselt suurema osa.

4. Väiketootjatel tekkis raskusi investeeringute omafinantseerimise kindlustamisega. Ka siin avaldub suurtootjate suhteline eelis.
5. Paljud väiketootjad ei ole ka ise kindlad oma jätkusuutlikkuses ega planeeri seepärast investeeringuid ettevõtte arendamiseks ja laiendamiseks.
6. Toetatavate objektide loetelu ei vastanud ettevõtja vajadustele.

Olulisi muutusi suurte ja väikeste tootjate poolt saadavate toetuste summas kasutatava maa pinnauhiku kohta ei ole lähiaastatel (kuni aastani 2013) ette näha. Tõenäoliselt väheneb investeeringutoetuse taotlemise tingimuste korrigeerimisel ka praegune suhteline erinevus investeeringutoetuste osas.

Väiketootjate olukorra parandamiseks ja suurtootjate suhtelise eelise vähendamiseks oleks vaja riiklikult toetada väiketootjatel investeeringutoetuse taotlemisega seotud dokumentide koostamiseks tellitud nõustamisteenust. Sellise ettevalmistava töö toetuse määr võiks olla 80% nõustamisteenuse maksumusest ja toetuse summa võiks laekuda otse nõuandeteenuse osutajale. Sel juhul ei oleks väiketootjal endal tarvis maksta ettevalmistava töö eest rohkem kui 20% teenuse kogumaksumusest. Senise korra järgi pidi ka väiketootja tasuma 100% nõustamisteenuse maksumusest ja sai alles mitme kuu pärast toetuse osa PRIA-lt tagasi.

3.2. Maaelu arengukava meetmete mõju suhtelise ebavõrdsuse vähendamisel

Alljärgnevas tabelis 3.3 on toodud esialgne eksperdihinnang praeguse maaelu arengukava toetuste jaotuse kohta.

Tabel 3.3. MAKi meetmete mõju hinnang

Meede	Meetme mõju hinnang	
	Suurtootja	Väiketootja
Ebasoodsamate piirkondade toetus	++	+
Põllumajanduslik keskkonnatoetus	++	+
Elatustalude kohanemise toetus	-	+
Nõuetega vastavusse viimise toetus	++	-
Põllumajandusmaa metsastamise toetus	-	+
Otsetoetuse lisamaksed	++	+

- ++ saavad toetuse, mis võimaldab investeerida;
- + saavad toetust, mis suurendab sissetulekuid, kuid ei võimalda investeerida;
- toetused puuduvad.

Väiketootjatel pole võimalik ühegi meetme raamistikus toetuste abil investeerida. Elatustalude kohanemise toetus on ainus meede, mis on suunatud üksnes väiketootjatele, kuid selle suurus 15 647 krooni aastas on investeeringuteks väike.

3.3. Tootjate toetamise vastavus ELi eesmärkidele

3.3.1. Tootjate toetamise eesmärgid ELis

Euroopa Liidu ühtse põllumajanduspoliitika strateegiliseks eesmärgiks on taastada inimeste võime tulla toime maaeluga ning tagada **säästev ja piirkondlikult tasakaalustatud areng**.

Eesmärgid on järgmised:

1. Suurendada põllumajandustootjate huvi säästva keskkonnakasutuse vastu, k.a keskkonnasõbralikuma tehnoloogia ja tehnika kasutuselevõtt, bioloogilise mitmekesisuse ja loodusmaastike säilitamine.
2. Viia põllumajanduslik tootmine vastavusse ELi keskkonnanõuetega.
3. Leevendada põllumajandustootjate finantskohustusi, mis on seotud Euroopa Liiduga ühinemisega, suurendada nende majanduslikku elujõulisust ja investeerimisvõimet.
4. Aeglustada põllumajandusliku tööhõive vähenemist.
5. Suurendada mikroettevõtete konkurentsivõimet ja tasakaalustada pindalapõhiste toetuste suurtootmist soodustav mõju.
6. Hoida maakasutus ebasoodamates ja keskkonnavalaste kitsendustega piirkondades vähemalt liitumiseelsel tasemel ning vähendada kasutamata põllumajandusmaa pinda.
7. Suurendada põllumajandustootjate teadlikkust majanduse ning keskkonnakaitse küsimustes.

Ilmselt pole viiendat eesmärki täidetud. Skeemiga on küll toetused tootmisest lahti seotud, kuid tulenevalt pindalapõhisest toetusmäärast on suurtootjatel, kes omavad või kasutavad rendilepingu alusel suuri maaüksusi, toetuste mass võrreldes väiketootjatega märgatavalt suurem. Sama kehtib ka ebasoodsamate piirkondade ja põllumajandusliku keskkonnanäitajate jaotumisel.

3.3.2. Tootmise kontsentreerumine Eestis

Statistikaameti majapidamiste analüüsi järgi oli 2005. aastal Eestis 27 700 põllumajanduslikku majapidamist, mida on kaks korda vähem kui 2001. aastal. Vähenemine on toimunud väikeste majapidamiste arvel, põllumajandusmaa ja -loomad koonduvad suurematesse majapidamistesse.

Väikeste, alla 10 hektari suuruse põllumajandusmaaga majapidamiste arv on vähenenud 23 700 võrra, kuid nende osatähtsus majapidamiste koguarvus on siiski veel üsna suur – 65%. Ka keskmise suurusega (10–50 ha) majapidamisi on 2001. aastaga võrreldes vähem, suuri (üle 50 ha) majapidamisi aga rohkem.

Põllumajandusmaa on aastatel 2001–2005 vähenenud ainult 5% (42 000 ha). Maa on eri suurusega majapidamiste vahel ümber jaotunud. Väikeste ja keskmiste majapidamiste põllumajandusmaa on vähenenud 158 000 hektarit. Enamik põllumajandusmaast kuulub üle 50-hektarise põllumajandusmaaga majapidamistele, mille osatähtsus majapidamiste koguarvus on vaid 8%. Selliste majapidamiste põllumajandusmaa on suurenenud 116 000 hektari võrra ja nende valduses on kogu põllumajandusmaast 73% (2001. aastal 56%). Keskmise põllumajandusmaa suurus majapidamise kohta on kasvanud 15,6 hektarist 29,9 hektarini, üle 50-hektarise põllumajandusmaaga majapidamiste valduses on põllumajandusmaad keskmiselt 268 hektarit.

Loomakasvatusemajapidamisi on võrreldes 2001. aastaga 43% vähem, veiste arv on aga vähenenud ainult 7%. Sigu on 8%, lambaid 50% ja kitsi 25% rohkem. Oluliselt on suurenenud loomade ja lindude keskmine arv majapidamistes. Suurte majapidamiste osatähtsus loomakasvatuses on tõusnud. Peaaegu kaks kolmandikku piimakarjast peetakse vähemalt 100 piimalehmaga majapidamistes. Enamik sigadest (85%) kasvatatakse vähemalt 1000 seaga majapidamistes ja enamik kodulindudest (89%) vähemalt 1000 linnuga majapidamistes.

Põllumajandustootmise koondumine suurtesse majapidamistesse on olnud juba pikka aega iseloomulik kogu Euroopa Liidule. Eestis on see protsess toimunud ELi keskmisest oluliselt kiiremini.

3.3.3. Eesti põllumajandustootjate toetamise vastavus ELi eesmärkidele

Tulenevalt MAKi filosoofiast peaksid praegused meetmed aitama kaasa Euroopa Liidu põllumajanduspoliitika järgmiste eesmärkide saavutamisele:

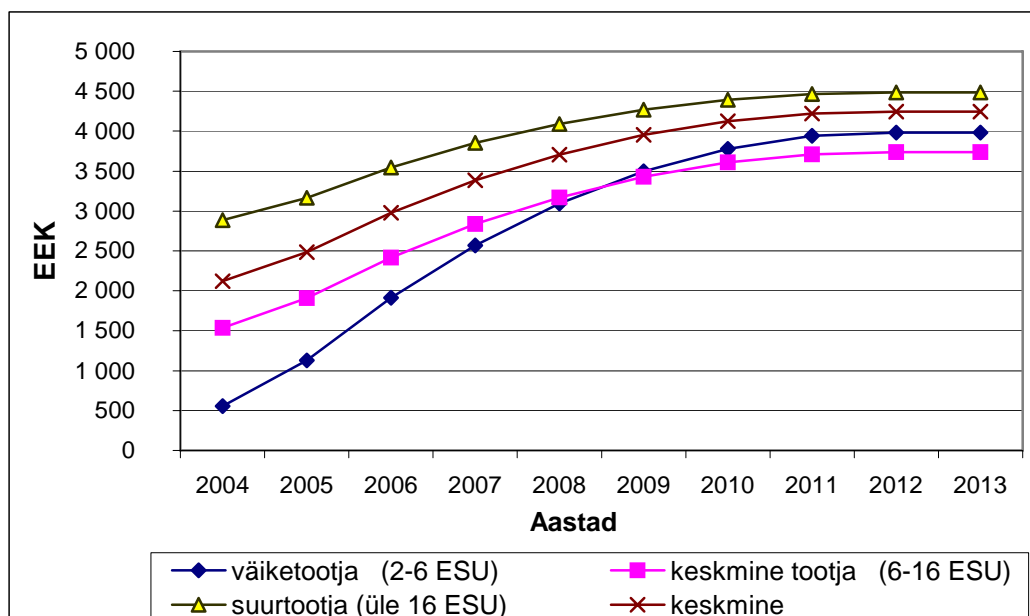
1. Vähendada maaelanikkonna sissetulekute erinevusi Eesti ja Euroopa Liidu vanade liikmesmaade vahel.
2. Suurendama investeeringuid põllumajanduse tehnoloogilise mahajäämuse vähendamiseks.
3. Tagama tootmise vastavuse Euroopa Liidu keskkonnanõuetele keskkonnasõbralike tootmisviiside kasutamise kaudu.
4. Arendama põllumajanduse multifunktsionaalsust ja alternatiivseid tootmissuundi maal.
5. Tagama maastikulise ja bioloogilise mitmekesisuse.

Kokkuvõtvalt võib öelda, et praegused arengukavad (RAK ja MAK) on neid eesmärke järginud.

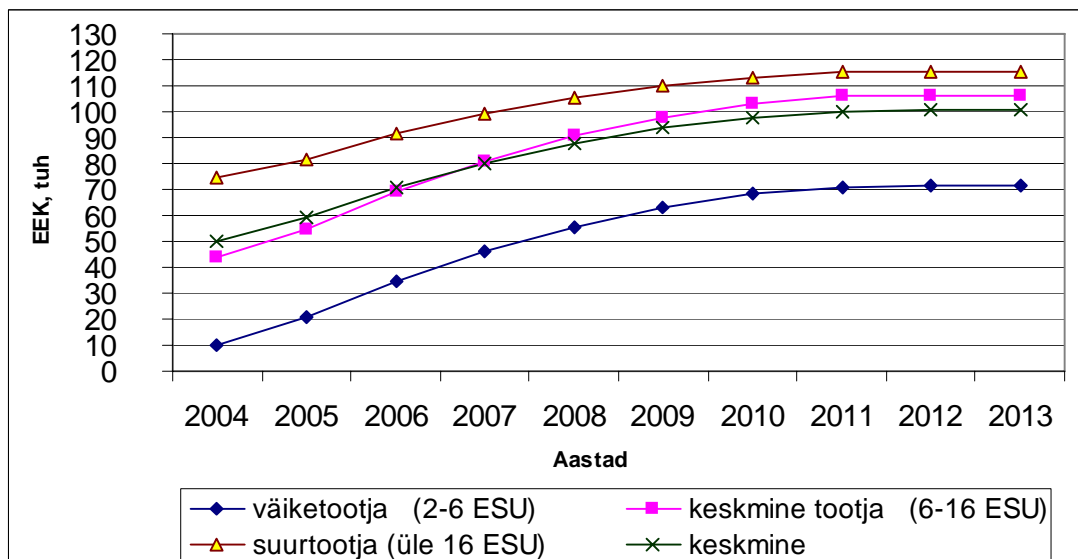
LISAD

Lisa 1.2.1

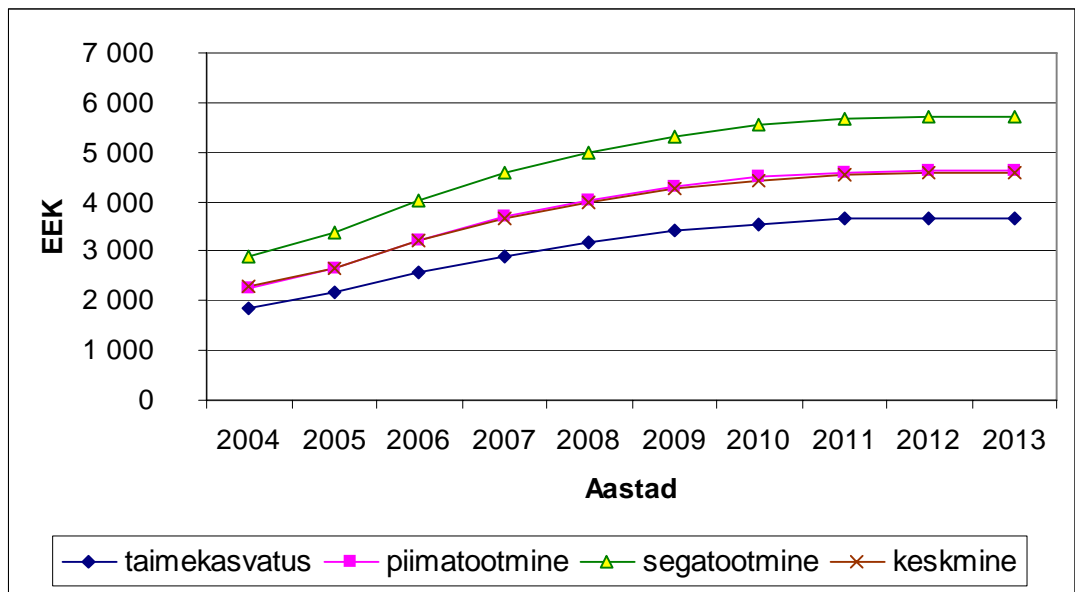
Investeeringute vajadus ELi vanade liikmesriikidega ligilähedaselt sarnase tehnilise varustatuse saavutamiseks



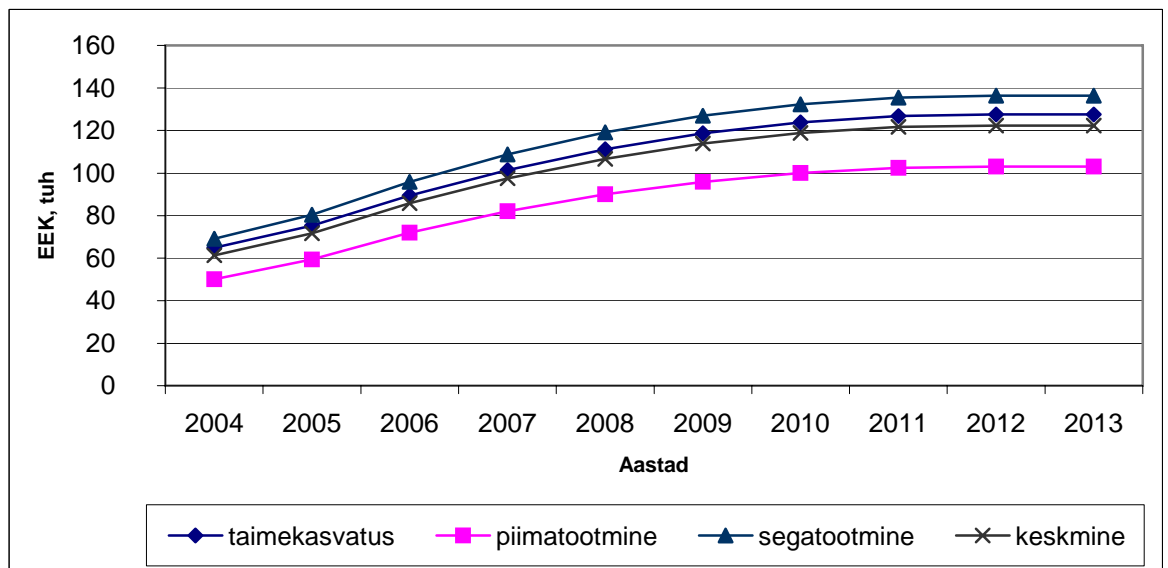
Joonis 1. Investeeringute vajaduse prognoos 1 ha põllumaa kohta aastatel 2005–2013



Joonis 2. Investeeringute vajaduse prognoos ühe tööjõu aastaühiku kohta aastatel 2005–2013



Joonis 3. Investeeringute vajaduse prognoos 1 ha põllumaa kohta tootmistüübiti aastatel 2005–2013



Joonis 4. Investeeringute vajaduse prognoos tööjõu aastühiku kohta tootmistüübiti aastatel 2005–2013

RAK toetuste maht 2004–2006 prioriteetide kaupa (Eesti kroonides)

Prioriteet	Valdkond	Fond	ELi osalus	Eesti osalus	Kokku	Eesti osalus %
I	Inimressursi arendamine	ESF	1 187 473 560	361 464 324	1 548 937 884	23,3
II	Ettevõtluse konkurentsivõime	ERDF	1 141 731 443	380 577 148	1 522 308 590	25,0
III	Põllumajandus, kalandus ja maaelu	EAGGF, FIFG	1 080 576 120	435 223 074	1 515 799 194	28,7
IV	Infrastruktuur ja kohalik areng	ERDF	2 155 150 811	681 758 423	2 836 909 234	24,0
V	Tehniline abi	ERDF	228 337 871	76 112 634	304 450 505	25,0
KOKKU	X	X	5 793 269 804	1 935 135 602	7 728 405 407	25,0

Allikas: Eesti riiklik arengukava 2004–2006

Meede 3.1: Investeeringud põllumajandustootmisse

Meetme eesmärk on toetada 140 loomakasvatuse projekti, 160 taimekasvatuse, 15 maa-paranduse ja 15 põllumajandussaaduste töötlemise projekti.

Avaliku sektori toetus käesoleva meetme raames lubatavatele investeeringutele võib ulatuda kuni 50%-ni koguinvesteeringust, ebasoodsamates piirkondades kuni 60%-ni koguinvesteeringutest. Kui investeeringuid teevad noored põllumajandustootjad, siis võib toetuse ülemmääraks olla 55% ning ebasoodsamates piirkondades 65% koguinvesteeringutest. Noorte põllumajandustootjate puhul arvestatakse ka ELi Nõukogu määruse (EÜ) 445/2002 artiklit 3.

Taimekasvatuse investeeringute korral võib avaliku sektori toetus selle meetme raames lubatavatele investeeringutele ulatuda kuni 40%-ni koguinvesteeringust, ebasoodsamates piirkondades kuni 50%-ni koguinvesteeringutest. Kui investeeringuid teevad noored põllumajandustootjad, siis võib toetuse ülemmääraks olla 45% ning ebasoodsamates piirkondades 55% koguinvesteeringutest.

ELi Nõukogu määruse (EÜ) 1260/1999 artikli 29(4) kohaselt ei tohi fondide osalus ettevõtete investeeringutes ületada 35% abikõlblikest kogukuludest. Toetuse rahastamisviisina kasutatakse otsemakseid.

Maksimaalne avaliku sektori poolne toetus võib selle meetme korral ulatuda ühe põllumajandustootja kohta 300 000 euroni aastas, kuid ei tohi ületada 600 000 eurot ühe põllumajandustootja kohta kogu programmi jooksul. Taimekaitse, sõnnikulaotuse ja seemnekasvatuse investeeringutoetus ei tohi ületada 100 000 eurot aastas, ületamata kogu programmi kestel ühe ettevõtte kohta 250 000 eurot. Taimekasvatuse investeeringutoetus ei tohi ületada 150 000 eurot aastas, ületamata kogu programmi kestel ühe ettevõtte kohta 350 000 eurot. Põllumajandustootmise mitmekesistamise investeeringutoetus ei tohi ületada 50 000 eurot aastas, ületamata kogu programmi kestel ühe ettevõtte kohta 100 000 eurot.

Põllumajandustootjad võivad esitada igal aastal mitu projekti, ületamata abikõlblikke üldsummasid.

Riigiabi: meetme kaudu antakse põllumajanduslikku riigiabi.

Meede 3.2: Põllumajandustoodete töötlemise ja turustamise parandamise investeeringutoetus (EAGGF)

Meetme üldine eesmärk on suurendada põllumajandustoodete konkurentsivõimet nii sise- kui välisurgudel.

ELi Nõukogu määruse 1260/1999 artikli 29 (4) (b) kohaselt ei tohi fondide osalus investeeringute korral ettevõtetesse ületada 35% abikõlblikest kogukuludest.

ELi Nõukogu määruse 1257/1999 artikli 28 (2) (a) kohaselt tohib avaliku sektori toetus selle meetme raames lubatavatele investeeringutele ulatuda kuni 40%-ni.

Riigiabi: meetme kaudu antakse põllumajanduslikku riigiabi.

Meede 3.3: Majandustegevuse mitmekesistamine maapiirkonnas (EAGGF)

Üldine eesmärk on mittepõllumajandusliku ettevõtluse arendamine maapiirkonnas.

Olemasolev riigiabi skeem: maapiirkondades alternatiivse majandusliku tegevuse arendamise ja mitmekesistamise investeeringutoetus. Rahandusministri 29.08.2003. a käskkiri nr 393.

Riigiabi: olemasolev riigiabi skeem – maapiirkondades alternatiivse majandusliku tegevuse arendamise ja mitmekesistamise investeeringutoetus. Rahandusministri 29.08.2003. a käskkiri nr 393.

Meede 3.4: Integreeritud maaparandus (EAGGF)

Meetme üldiseks eesmärgiks on integreeritud maa-arenduseks tingimuste loomine.

Spetsiifilisteks eesmärkideks on

- vähendada ebasoodsast veerežiimist tingitud põllumajandustootmise riske;
- suurendada metsade tootlikkust;
- luua tingimused maade sihipäraseks kasutamiseks;
- tagada maaparandussüsteemide koosseisu kuuluvate pinnaveekogude hea seisund;
- kindlustada juurdepääs põllumajandusmaadele.

Meetme raames antakse ELi Nõukogu määruse (EÜ) 1257/1999 art 33 taanete 1 ja 9 alusel toetusi maaparanduse ja maamajandusliku infrastruktuuri arenguks. Seetõttu rakendatakse ühenduse osalust kuni 80%-ni abikõlblikest kogukuludest.

Riigiabi: meetme kaudu antakse põllumajanduslikku riigiabi.

Meede 3.5: Külade taastamine ja arendamine (EAGGF)

Meetme üldine eesmärk on parandada elukeskkonna atraktiivsust läbi kohaliku aktiivsuse suurendamise ja mittetulundussektori arendamise.

Riigiabi: olemasolev riigiabi skeem – külade taastamise ja arendamise investeeringutoetus. Rahandusministri 06.08.2003. a määrus nr 364.

Meede 3.6: Kohaliku initsiatiivi arendamine – LEADER-tüüpi meede (EAGGF)

Meetme üldiseks eesmärgiks on toetada kohalikul initsiatiivil põhinevaid tegevusi, mis võimaldavad uute töökohtade loomist, täiendavaid sissetulekuid ja üldist majandusliku aktiivsuse kasvu maapiirkonnas.

Riigiabi: meede sisaldab vähese tähtsusega riigiabi.

Meede 3.7: Metsamajandus (EAGGF)

Üldine eesmärk on aidata kaasa metsade majanduslike, ökoloogiliste ja sotsiaalsete väärtuste ning funktsioonide säilitamisele ja arendamisele ning töökohtade säilitamisele maapiirkondades.

Spetsiifilised eesmärgid on järgmised:

- metsa säästev majandamine ja metsamajanduse arendamine;
- metsaressursside säilitamine ja nende seisundi parandamine;
- metsade majanduslike, ökoloogiliste ja sotsiaalsete väärtuste parandamine;
- uute võimaluste loomine puidu ja puittoodete kasutamiseks ja turustamiseks ning investeeringud puidu ja puittoodete töötlemise ja turustamise parandamiseks ja tõhustamiseks;
- metsaomanike ühenduste asutamine metsade säästvamaks ja tõhusamaks majandamiseks;
- loodusõnnetuste ja tulekahjude kahjustatud metsamajanduse tootmispotentsiaali taastamine ning asjakohaste vältimisabinõude kasutusele võtmine.

Meetme raames antakse metsaomanikele ja metsaomanike ühendustele ELi Nõukogu määruse (EÜ)1257/1999 art. 29 ja 30 (taanded 2–6) alusel toetusi metsade majandusliku, ökoloogilise ja sotsiaalse väärtuse parandamiseks. Toetused aitavad kaasa ühenduse ja liikmesriikide rahvusvaheliste kohustuste täitmisele ning põhinevad Eesti metsanduse arengukaval aastani 2010.

Riigiabi: meede sisaldab vähese tähtsusega riigiabi.

Meede 3.8: Nõuande- ja teabeleviteenuste toetamine (EAGGF)

Meetme üldiseks eesmärgiks on nõuande-, teabelevi- ja tugiteenuste pakkumine.

Riigiabi: meede sisaldab riigiabi – põllumajandusliku riigiabi skeem.

Meede 3.9: Kalalaevastiku püügivõimsuse reguleerimine

Meetme üldiseks eesmärgiks on tagada püsiv tasakaal kalalaevastiku püügivõimsuse ja kasutatavate kalavarude vahel.

Toetatavate tegevuste üldiseloomustus:

- hüvitiste maksmine kalalaevade püügitegevuse lõplikul lõpetamisel;
- hüvitiste maksmine kalalaeva sihtotstarbe lõplikul muutmisel (nt kalalaevade kasutamine õppe, teadusuuringute, ajaloo säilitamise, turismi jne eesmärgil).

Riigiabi: riigiabi reguleerib ELi Nõukogu määruse 2369/2002 artikkel nr 19.

Meede 3.10: Kalalaevastiku moderniseerimine ja uuendamine

Meetme üldiseks eesmärgiks on kalalaevade toidukäitlemise ja tehniliste tingimuste ajakohastamine.

Toetatavate tegevuste üldiseloomustus:

- kalalaevastiku uuendamine ja moderniseerimine;
- kalapüügioperatsioonide ratsionaliseerimine, kalavaru säästvama kalapüügitehnoloogia ja meetodite kasutuselevõtt laevas;
- püütud kala kvaliteedi parandamine, paremate kalapüügimeetodite ja säilitustingimuste ning õigus- ja regulatiivsete normide rakendamine;
- töö- ja ohustustingimuste parendamine kalalaeva pardal.

Riigiabi: riigiabi reguleerib ELi Nõukogu määruse 2369/2002 artikkel nr 19.

Meede 3.11: Kalanduse käitlemisketi investeeringutoetuse meetmed

Meetmete üldiseks eesmärgiks on kala- ja vesiviljelussaaduste töötlemise arendamine ja kaasajastamine, vesiviljeluse arendamine ja kaasajastamine, kala vastuvõtutingimuste parendamine sadamates ja kalavastuvõtupunktides, sisevete kalanduse investeeringute toetamine.

Meetmete spetsiifilised eesmärgid on järgmised:

- kala- ja vesiviljelussaaduste töötlemistingimuste parandamine, kaasaegsete tehnoloogiate rakendamine, tootearenduse stimuleerimine, töötlemisest tuleneva keskkonnakoormuse vähendamine;
- vesiviljeluse tootmistingimuste kaasajastamine ja uute tehnoloogiate juurutamine, toodangu kvaliteedi parandamine, vesiviljelusega kaasneva keskkonnakoormuse vähendamine, vesiviljeluse toodangumahu suurendamine;
- kala vastuvõtu ja säilitustingimuste, hügieeni ja töökeskkonna parendamine sadamates, kalalaevade teenindamise parendamine sadamates;
- sisevete kalalaevade moderniseerimine ja uuendamine.

Meede jaguneb alameetmeteks, mis esitatakse üksikasjalisemalt programmitäiendis:

3.11.1. Kala ja vesiviljelussaaduste töötlemise investeeringutoetus

Kalatööstusel, mis töötab nii oma kui ka importkala baasil, on Eesti toiduainetetööstuses märkimisväärne koht (2000. a 15% kogutoodangust ja toiduainetetööstuse ekspordist ligi 40%). Erastamise käigus on omandatud moraalset ja füüsiliselt vananenud tootmisvahendid ning jätkatud nende ekspluateerimist. Viimasel ajal on küllaltki vähe pööratud tähelepanu tootearendusele. Meede aitab suurendada investeeringuid kalatööstuste kaasajastamiseks ja uute tehnoloogiate rakendamiseks. Sellest tulenevalt paraneb kalatoodete kvaliteet ja vastavus toiduohutuse nõuetele.

3.11.2. Vesiviljeluse investeeringutoetus

Eesti kalandussektori tootmismahu suurendamine on võimalik eelkõige kalakasvatuses, kasutades kaasaegseid kalakasvatustehnoloogiaid, nagu sump-kalakasvatused, ja rajades uusi, aja nõuetele vastavaid kalakasvandusi ning rekonstrueerides vanu. Enamik soodsatest looduslikest võimalustest rajada-laiendada kalakasvandusi või suurendada tootmise intensiivsust olemasolevates kala- ja vähikasvatustes on seni kasutamata tulenevalt kapitalipuudusest, uute tehnoloogiate vähesest tundmisest ja väikesest tootmismahust. Meede soodustab vesiviljelus-

tehnoloogiate kaasajastamist, efektiivsemat veekasutuse rakendamist, samuti soodustab alternatiivse tööhõive teket maapiirkondades.

3.11.3. Kalasadamate moderniseerimine

Kalasadamate infrastruktuur ja seadmed on vananenud ega vasta tänapäeva nõuetele. Toiduohutuse seisukohalt on oluline sadamate vastavusse viimine kala käitlemise sanitaarnormidega. Meede soodustab investeringuid, mis pakuvad kollektiivset huvi sadamat kasutavatele kaluritele ning teistele kalakäitlejatele.

3.11.4. Sisevete kalanduse investeeringutoetus

Sisevete kalandus on maapiirkondade jaoks oluline tegevusala ning sisevete kallastel traditsioonilise elulaadi osa. See varustab kalatööstust väärtusliku toorainega. Mageveekalast valmistatud toodete järel on maailmas laialdane turunõudlus. Meede aitab parandada kala kvaliteeti, töö- ja ohutustingimusi sisevete kalalaevadel ja ratsionaliseerida püügioperatsioone.

Toetatavate tegevuste üldiseloomustus:

- tootmishoonete (sh külm- ja laohooned) ehitamine või rekonstrueerimine;
- masinate, seadmete, sisseseade ning tehnoloogiliste liinide (k.a puhastusseadmete, veevarustussüsteemide, energeetikasüsteemide ja keskkonnasõbralike pakkematerjale kasutavate pakkeliinide, laotõstukid, külmikveokid) hankimine ja rekonstrueerimine kalatoodete tootmise vastavusse viimiseks tänapäevaste nõuetega;
- kvaliteedikontrollisüsteemide rakendamine;
- uute toodete arendamine;
- keskkonnanõuete täitmise tagamine, keskkonnasaastuse vähendamine, jäätmekäitlus, jäätmete kahjutustamine, tootmise kõrvalsaaduste parem kasutamine, energia säästlik kasutamine;
- kasvatustiikide ning sumpade rajamine ja rekonstrueerimine koos juurdekuuluvate seadmetega;
- uute masinate ja seadmete, sealhulgas integreeritud infotehnoloogia (arvuti riist- ja tarkvara) hankimine;
- negatiivsete keskkonnamõjude vähendamine;
- haudejaamade ehitamine ja renoveerimine;
- keskkonnamõju hindamine;
- kalatoodete lossimise, käitlemise ja ladustamise tingimuste parandamine;
- rajatiste ja seadmete soetamine kalalaevade varustamiseks kütuse, jää ja veega ning laevade hooldamiseks ja remondiks;
- sadamasildade ja kaide parendamine eesmärgiga suurendada ohutust toodete maaletoomisel või ladustamisel.

Riigiabi: riigiabi selle meetme korral reguleerib ELi Nõukogu määruse 2369/2002 artikkel nr 19.

Meede 3.12: Muud kalandusega seotud meetmed

Meetmete üldiseks eesmärgiks on kalandussektori restruktureerimisega kaasnevate ebasoodsate sotsiaalsete ja majanduslike mõjude leevendamine ning uute turuväljundite loomine kala- ja vesiviljelustoodetele.

Meetmete spetsiifilisteks eesmärkideks on

- kalurite toetamine kalapüügi lõplikul lõpetamisel;

- kalatoodete tarbimise ja uute toodete propageerimine ning uute turuväljundite otsimine.

3.12.1. Kalanduse restruktureerimisega kaasnevad sotsiaalsed meetmed

Kalanduse restruktureerimisega kaasneb töökohtade vähenemine kalandussektoris. Kalanduses hõivatud tööjõu vananemise peatamiseks tuleb toetada noorte alustamist kalapüügisektoris. Meede aitab leevendada restruktureerimisega kaasnevaid ebasoodsaid sotsiaalseid ja majanduslikke mõjusid.

3.12.2. Uute turuväljundite otsimine

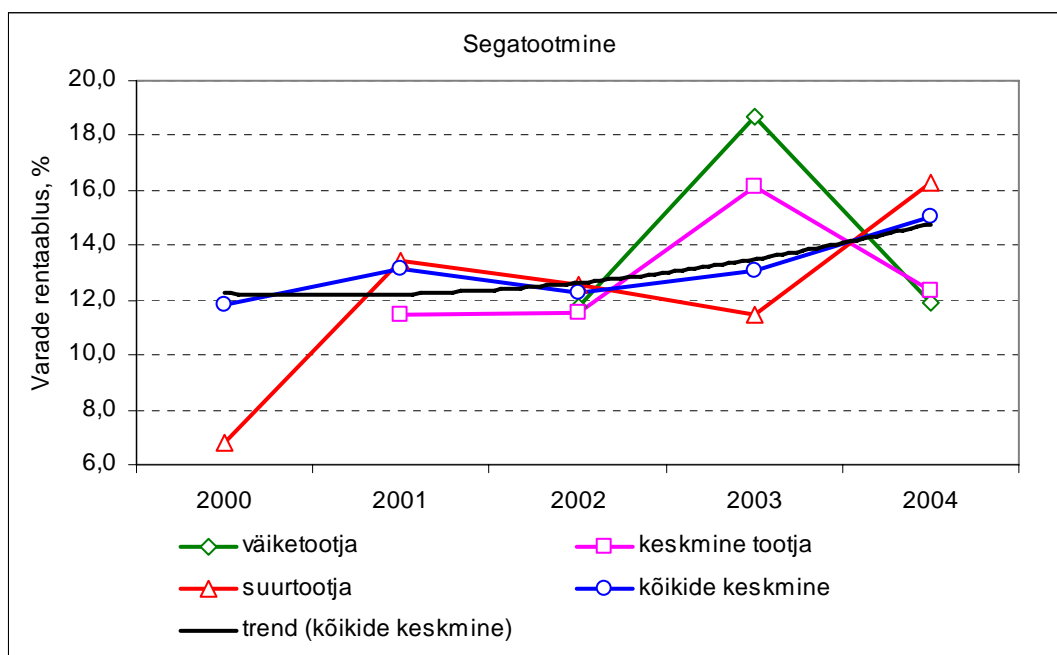
Liitumisel ELiga kaotavad kehtivuse kalatööstustele olulise tähtsusega vabakaubanduslepingud, samas avanevad Eestile uued turustamisvõimalused. Eesti kalatoodete konkurentsivõime säilitamiseks ja suurendamiseks on vaja neid tutvustada potentsiaalsetele tarbijatele. Meede aitab kaasa ka erinevate turgude tarbija eelistuste kindlakstegemisele, mis võimaldab kalatööstusel ümber orienteeruda.

Toetatavate tegevuste üldiseloostus:

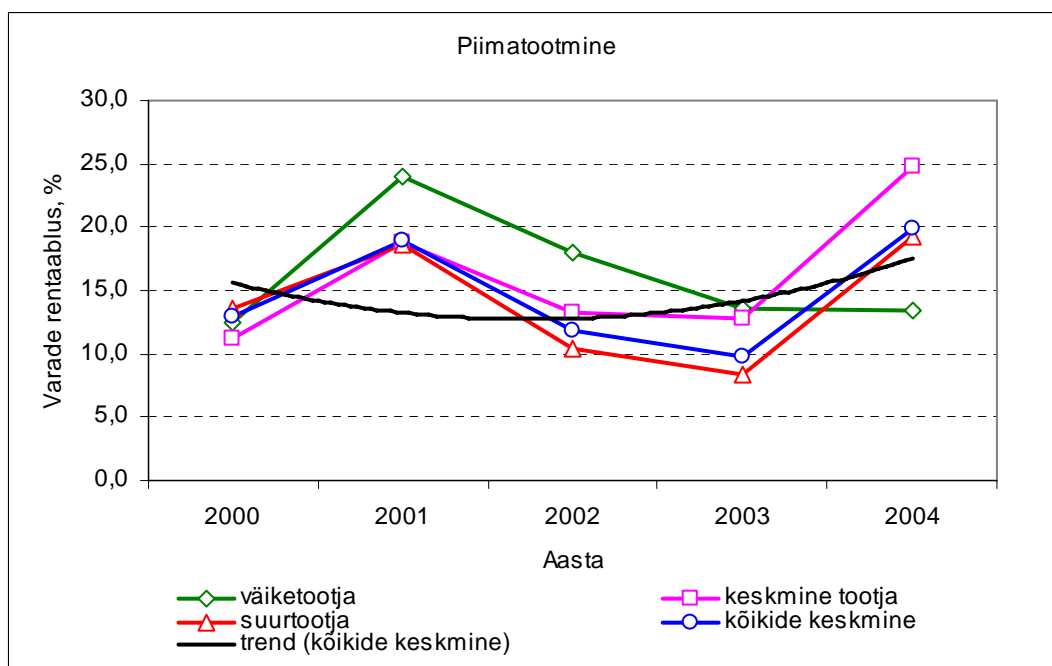
- individuaalsed toetused kaluritele, kes kaotavad töö tingituna kalalaevastiku vähendamisest;
- reklaamikampaaniad;
- tarbija- ja turu-uuringud;
- messide ja näituste korraldamine ja nendel osalemine.

Riigiabi: riigiabi selle meetme korral reguleerib ELi Nõukogu määruse 2369/2002 artikkel nr 19.

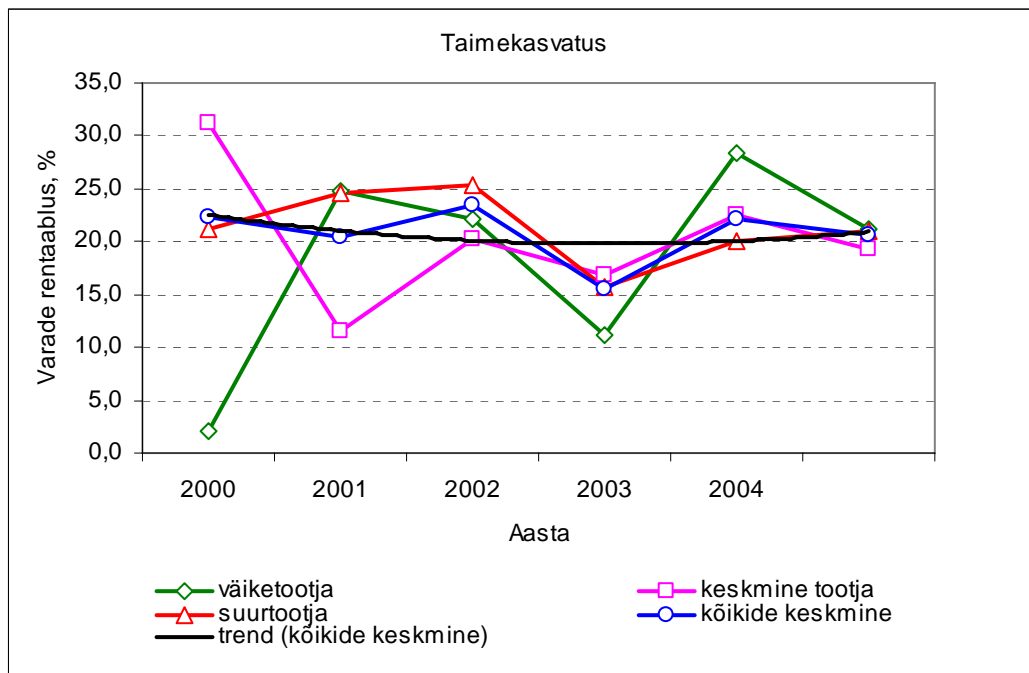
Investeeringute mõju hindamine erinevates tootmistüüpides



Joonis 1. Varade rentaablus segatootmistüübis PRIA andmetel aastatel 2000–2004



Joonis 2. Varade rentaablus piimatootmises PRIA andmetel aastatel 2000–2004



Joonis 3. Varade rentaablus taimekasvatustes PRIA andmetel aastatel 2000–2004

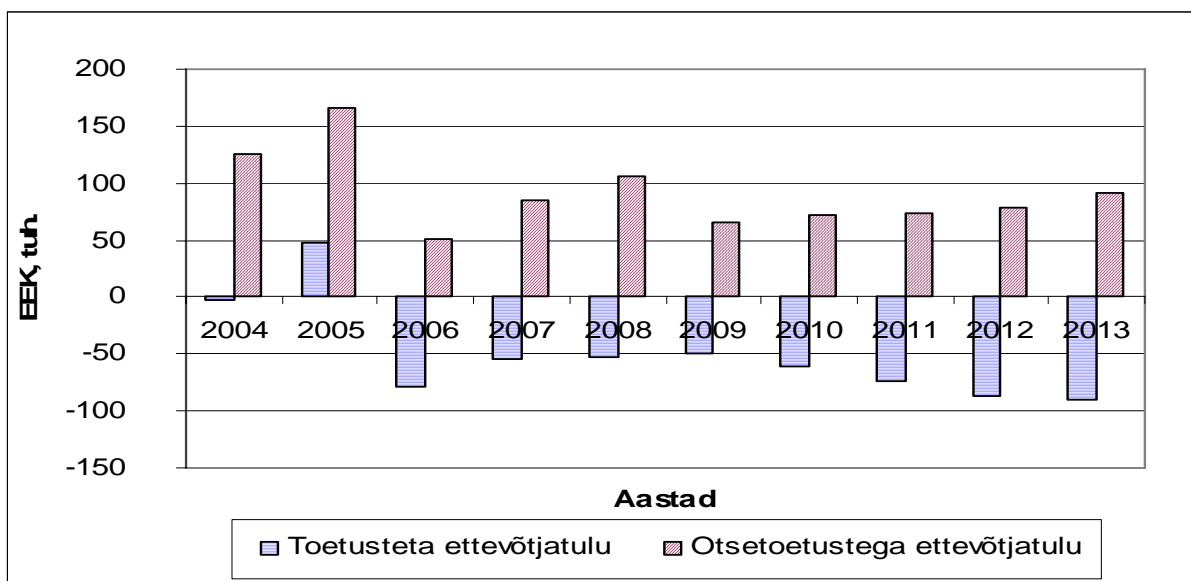
Tabel 1. Investeeringute vajaduse prognoosi dünaamika 2004. a tegelike investeeringute suhtes, kordades

Aasta	Väiketootjad	Keskised tootjad	Suurtootjad	Kõik kokku
2005	2,1	1,2	1,1	1,2
2006	3,5	1,6	1,2	1,4
2007	4,7	1,9	1,3	1,6
2008	5,7	2,1	1,4	1,8
2009	6,5	2,3	1,5	1,9
2010	7,0	2,4	1,5	2,0
2011	7,3	2,4	1,6	2,0
2012	7,4	2,5	1,6	2,0
2013	7,4	2,5	1,6	2,0

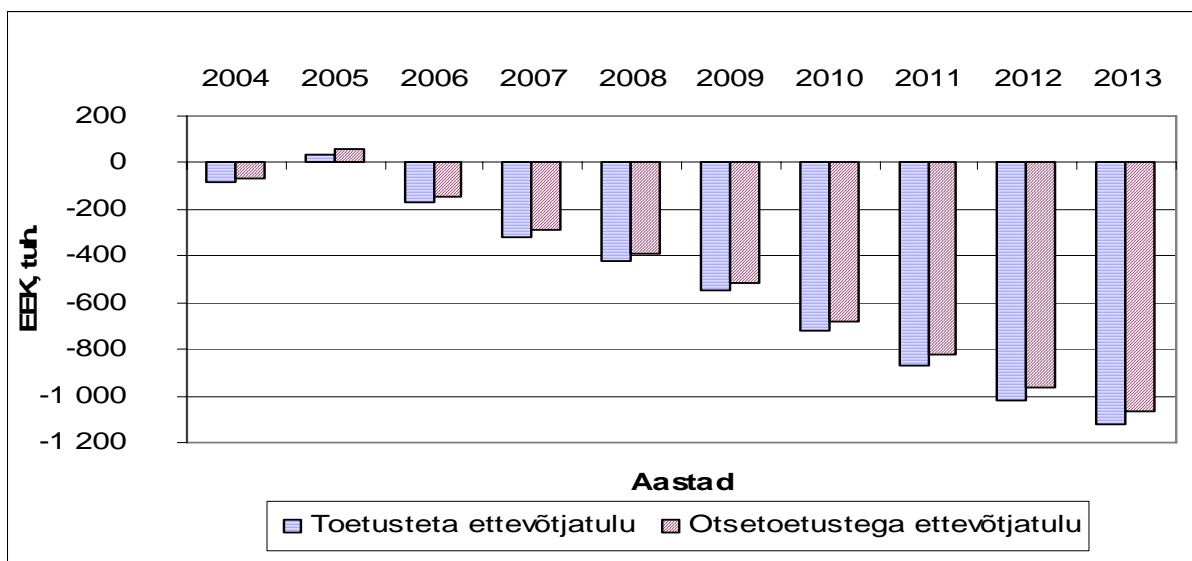
Tabel 2. Investeeringute vajaduse prognoosi osakaal (protsentides) suurusgruppide kaupa

Aasta	Suurusgrupid			Kokku
	väiketootjad	keskmised tootjad	suurtootjad	
2004	6,1	11,2	82,8	100
2005	10,8	11,9	77,4	100
2006	15,3	12,6	72,1	100
2007	18,1	13,0	68,9	100
2008	19,9	13,2	66,9	100
2009	21,0	13,4	65,6	100
2010	21,8	13,5	64,7	100
2011	22,1	13,6	64,3	100
2012	22,2	13,6	64,2	100
2013	22,2	13,6	64,2	100

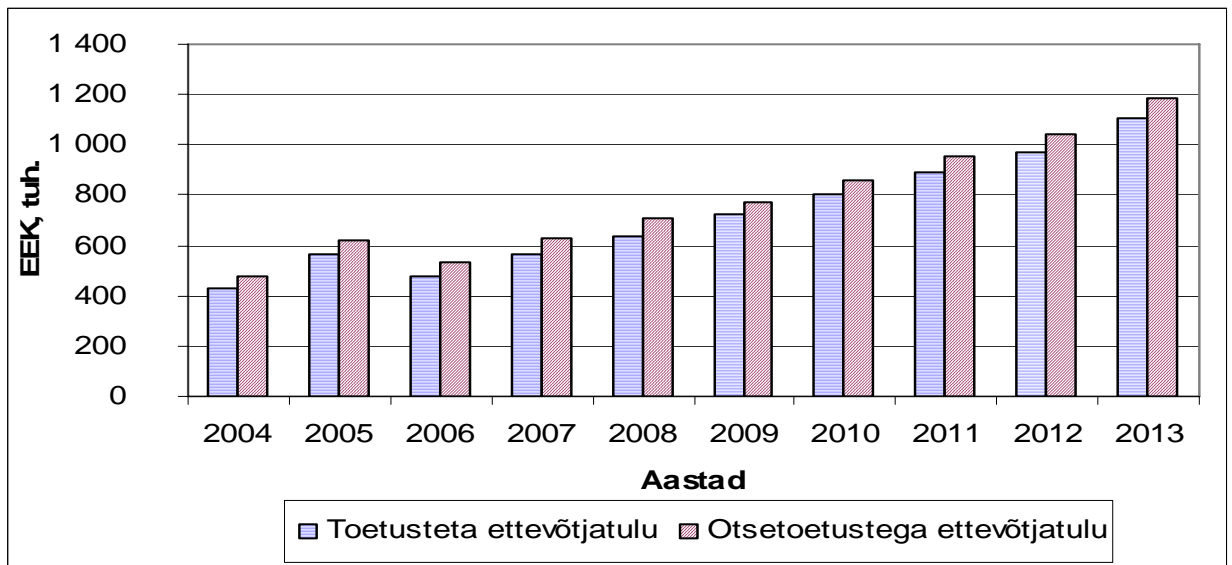
Ettevõtjatulu prognoosid



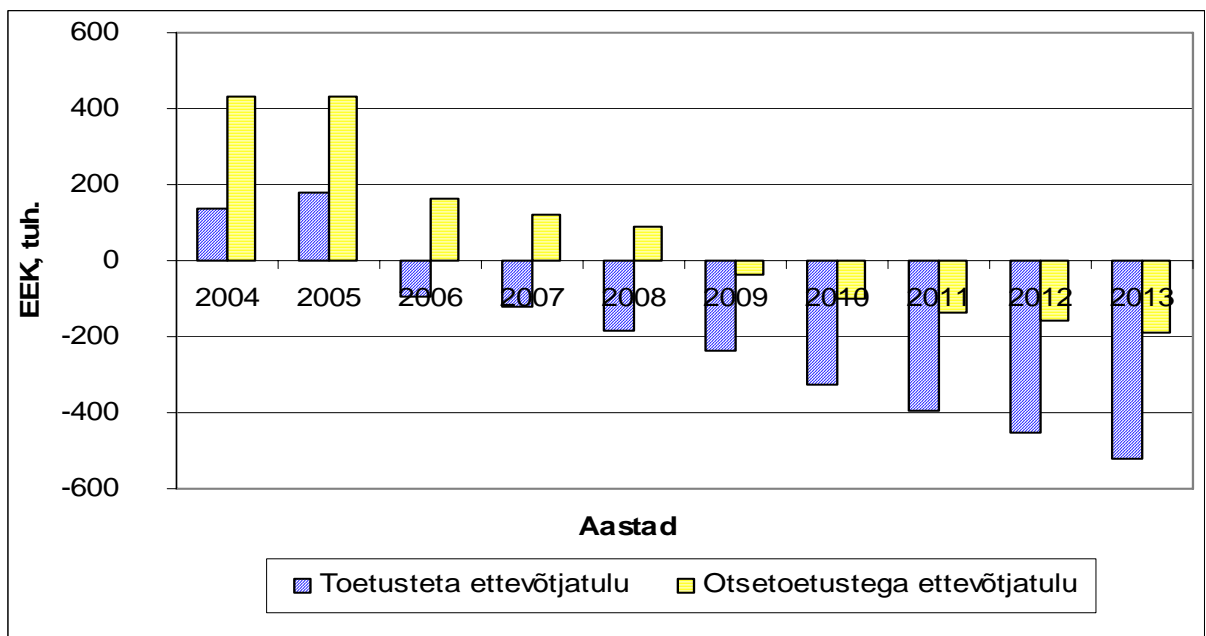
Joonis 1. Taimekasvatuse ettevõtjatulu prognoos keskmiselt põllumajandustootja kohta 2005.–2013. aastal



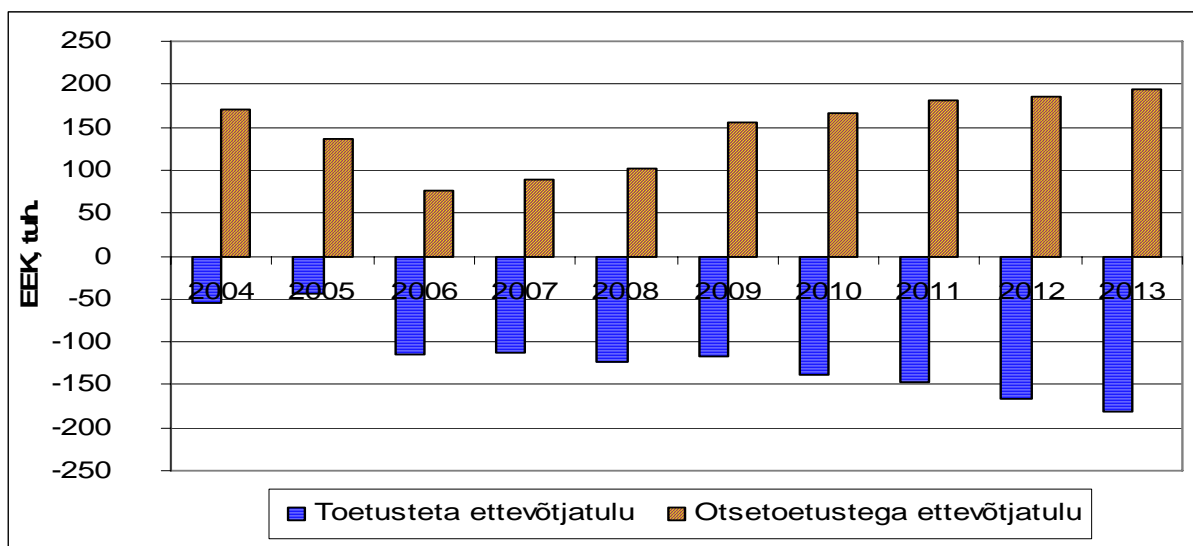
Joonis 2. Aianduse ettevõtjatulu prognoos keskmiselt põllumajandustootja kohta 2005.–2013. aastal



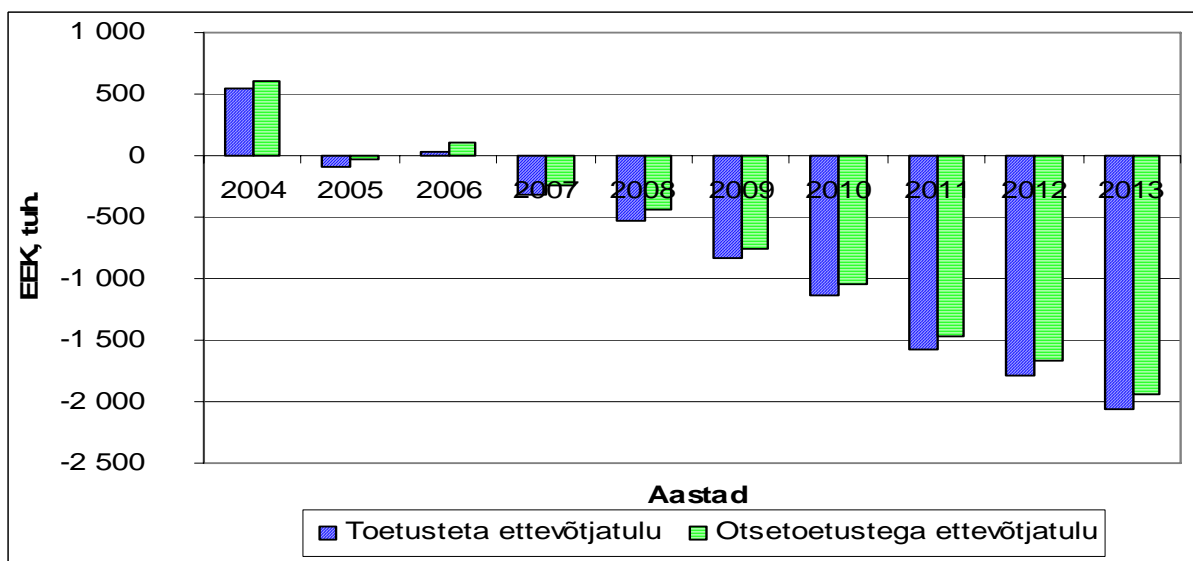
Joonis 3. Püsilikulaaride ettevõtjatulu prognoos keskmiselt põllumajandustootja kohta 2005.–2013. aastal



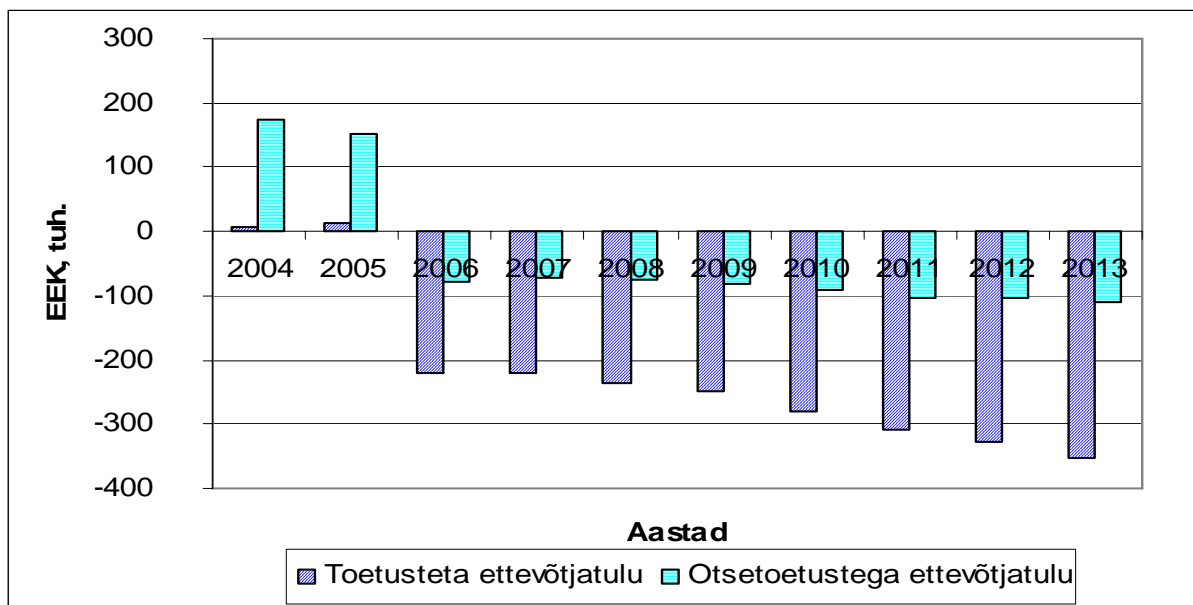
Joonis 4. Piimatootmise ettevõtjatulu prognoos keskmiselt põllumajandustootja kohta 2005.–2013. aastal



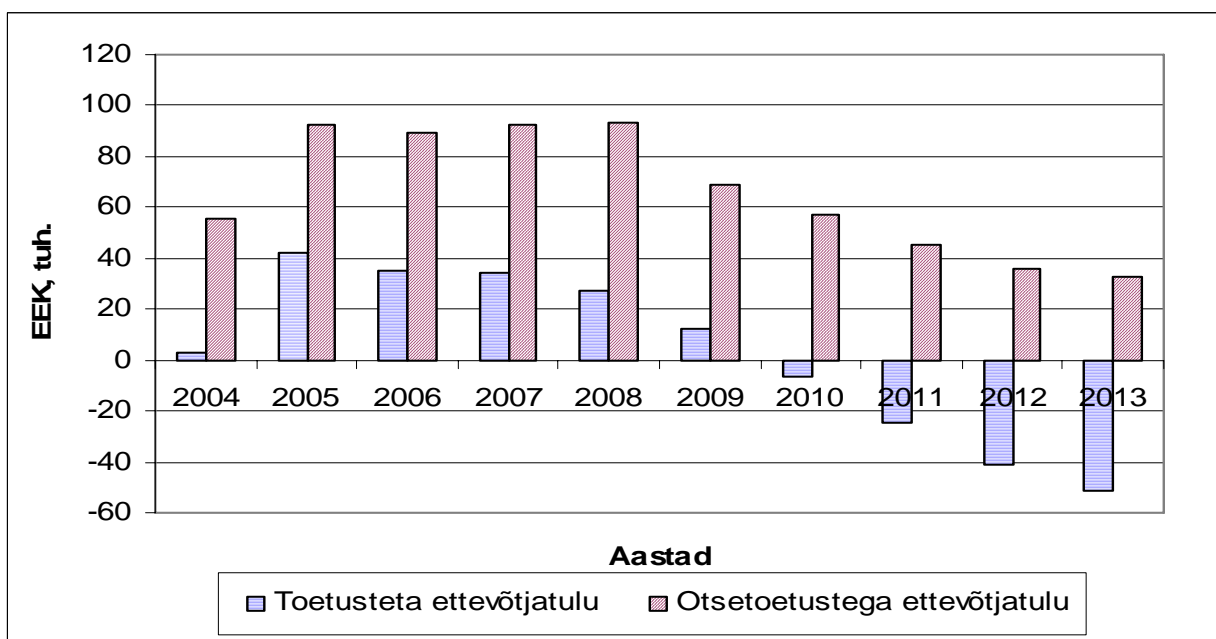
Joonis 5. Loomakasvatuse ettevõtjatulu prognoos keskmiselt põllumajandustootja kohta 2005.–2013. aastal



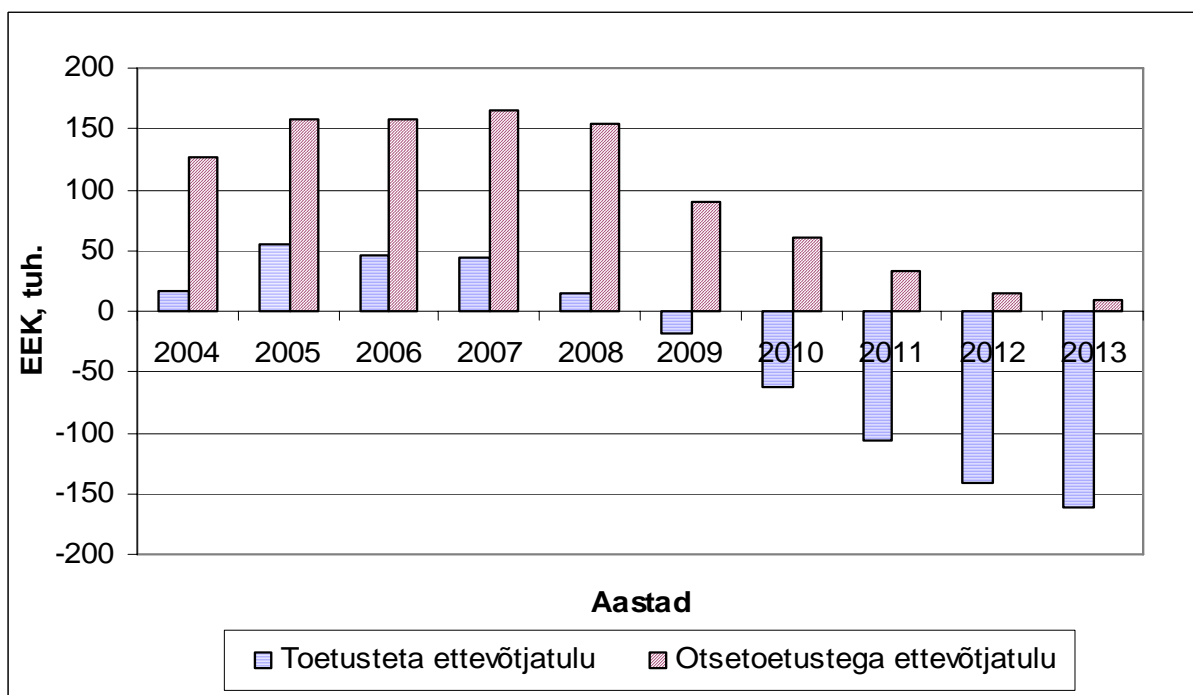
Joonis 6. Sea- ja linnukasvatuse ettevõtjatulu prognoos keskmiselt põllumajandustootja kohta 2005.–2013. aastal



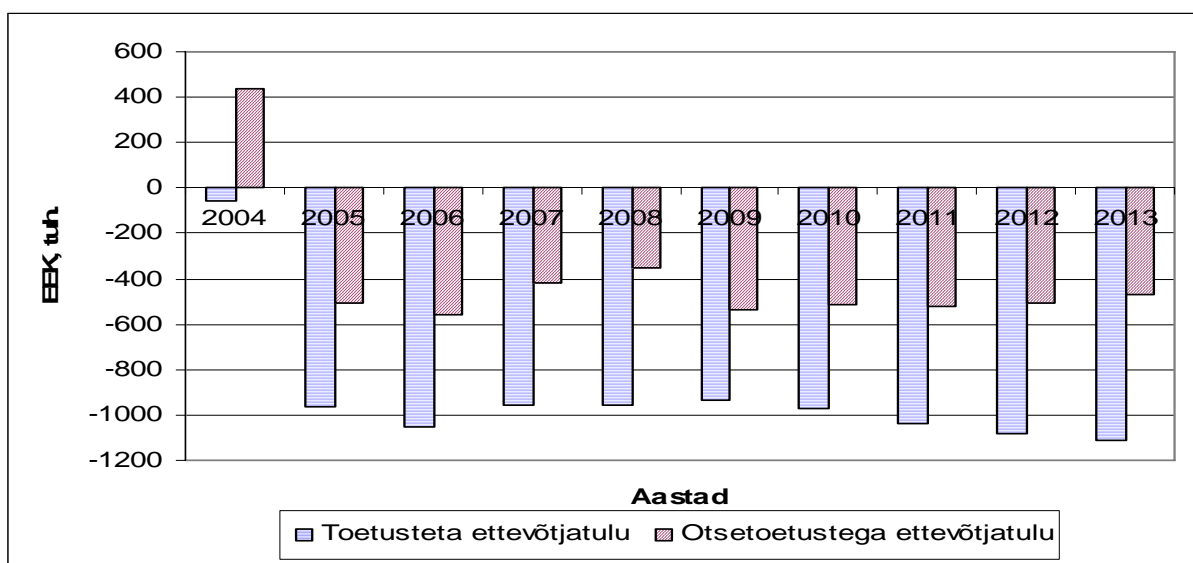
Joonis 7. Segatootmise ettevõtjatulu prognoos keskmiselt põllumajandustootja kohta 2005.–2013. aastal



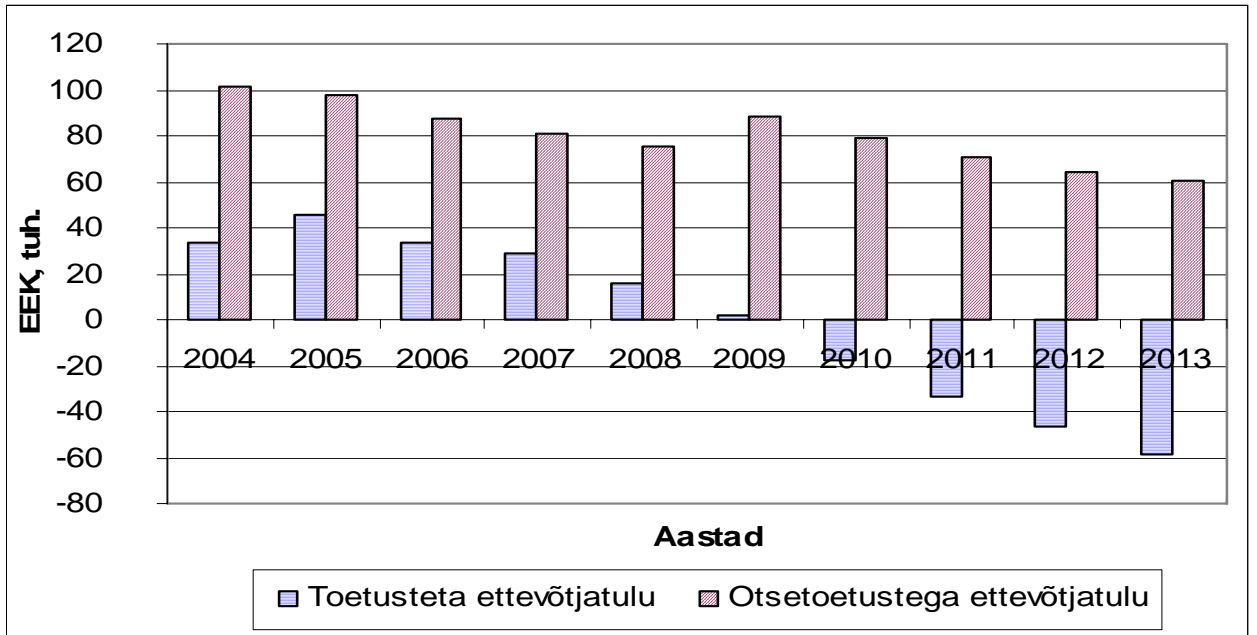
Joonis 8. Taimekasvatuse väiketootja (2 kuni 6 ESU) ettevõtjatulu prognoos keskmiselt põllumajandustootja kohta 2005.–2013. aastal



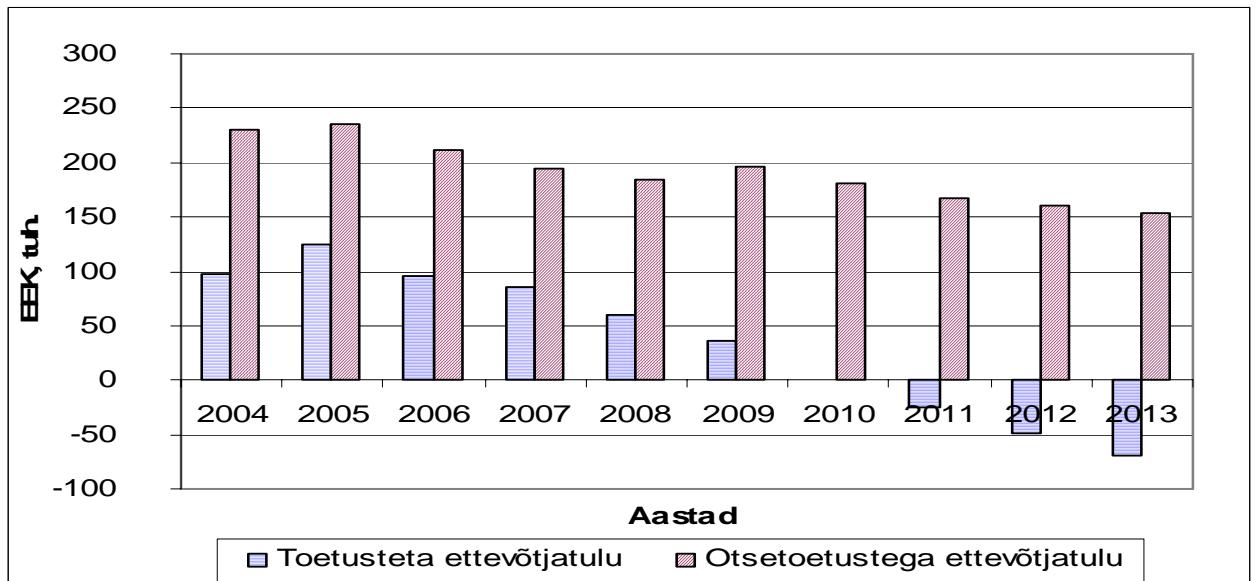
Joonis 9. Taimekasvatuse keskmise tootja (6 kuni 16 ESU) ettevõtjatulu prognoos keskmiselt põllumajandustootja kohta 2005.–2013. aastal



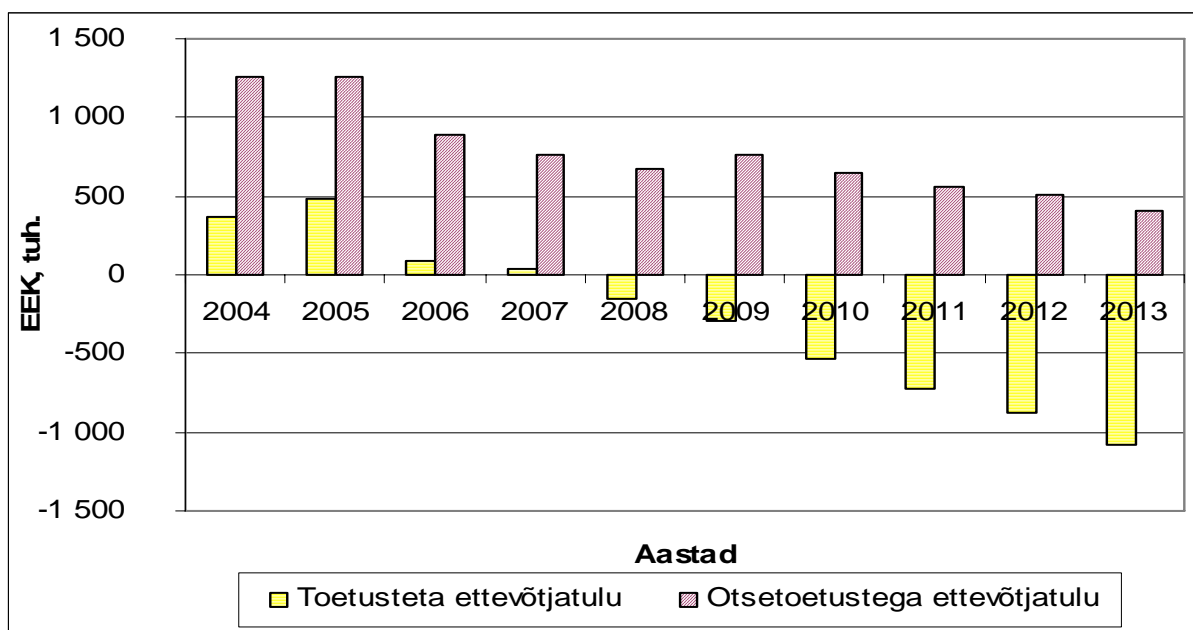
Joonis 10. Taimekasvatuse suurtootja (üle 16 ESU) ettevõtjatulu prognoos keskmiselt põllumajandustootja kohta 2005.–2013. aastal



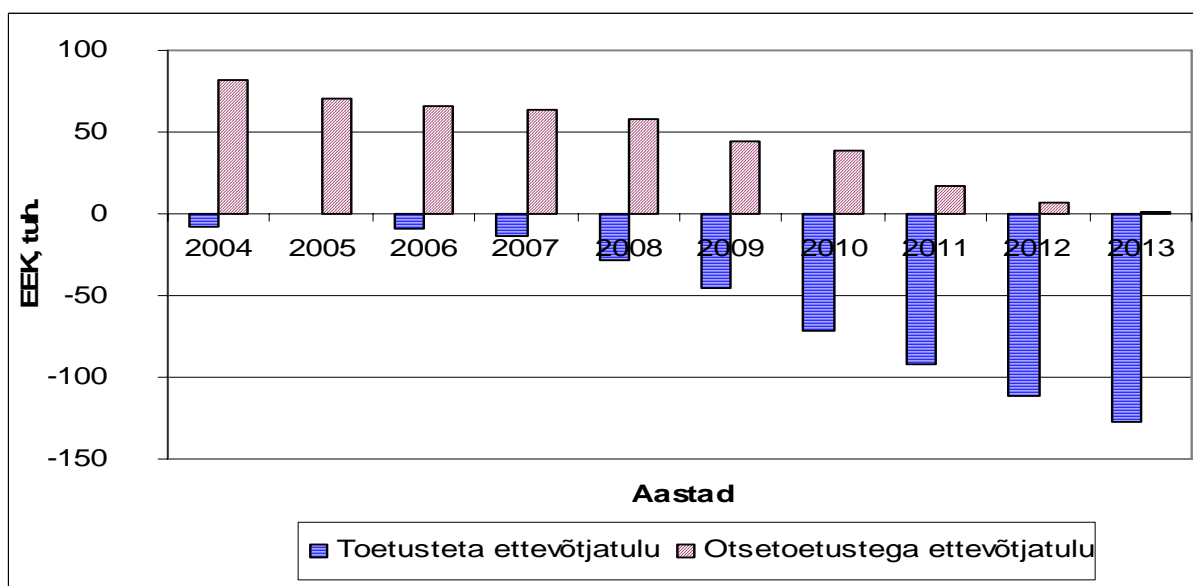
Joonis 11. Piimatootmise väiketootja (2 kuni 6 ESU) ettevõtjatulu prognoos keskmiselt põllumajandustootja kohta 2005.–2013. aastal



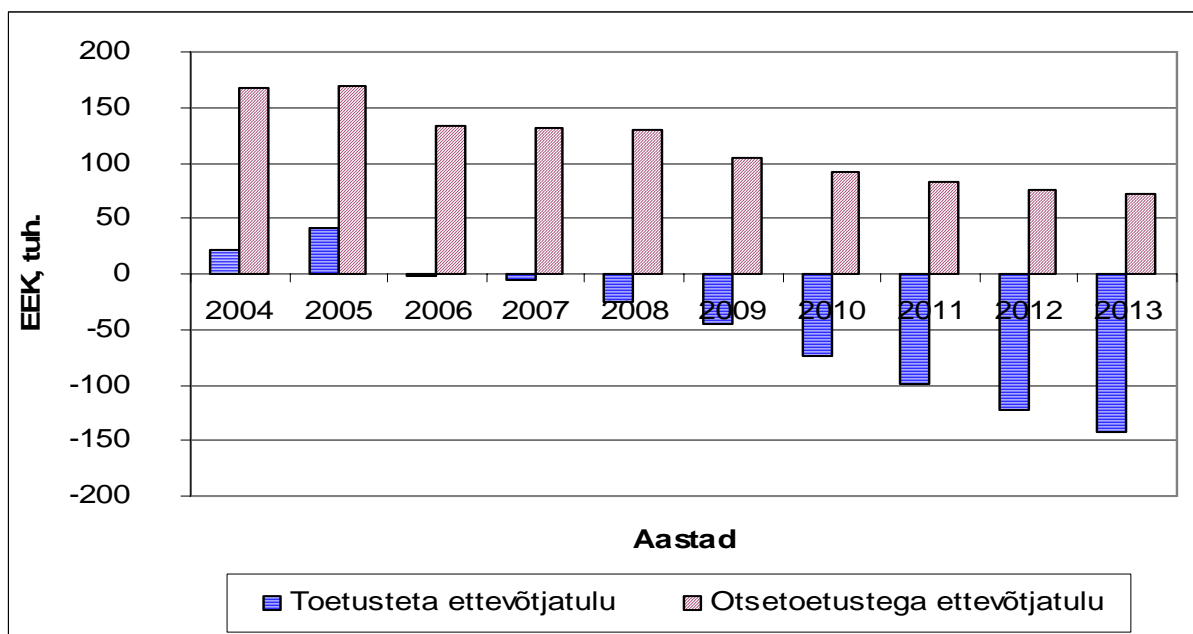
Joonis 12. Piimatootmise keskmiste tootjate (6 kuni 16 ESU) ettevõtjatulu prognoos keskmiselt põllumajandustootja kohta 2005.–2013. aastal



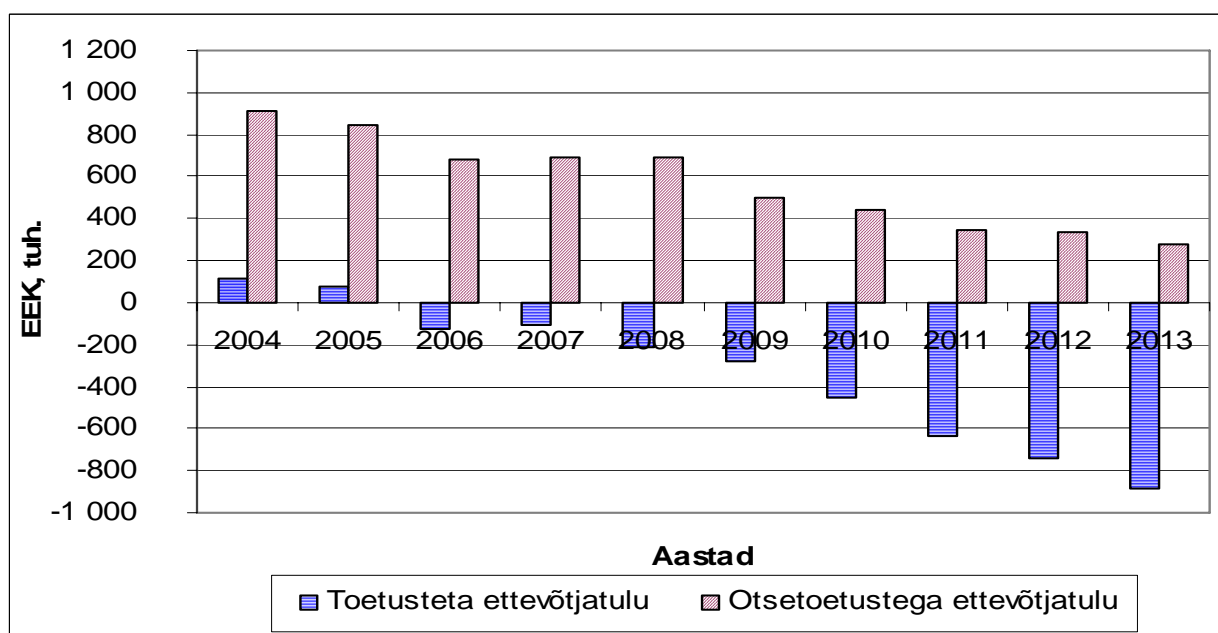
Joonis 13. Piimatootmise suurtootjate (üle 16 ESU) ettevõtjatu prognoos keskmiselt põllumajandustootja kohta 2005.–2013. aastal



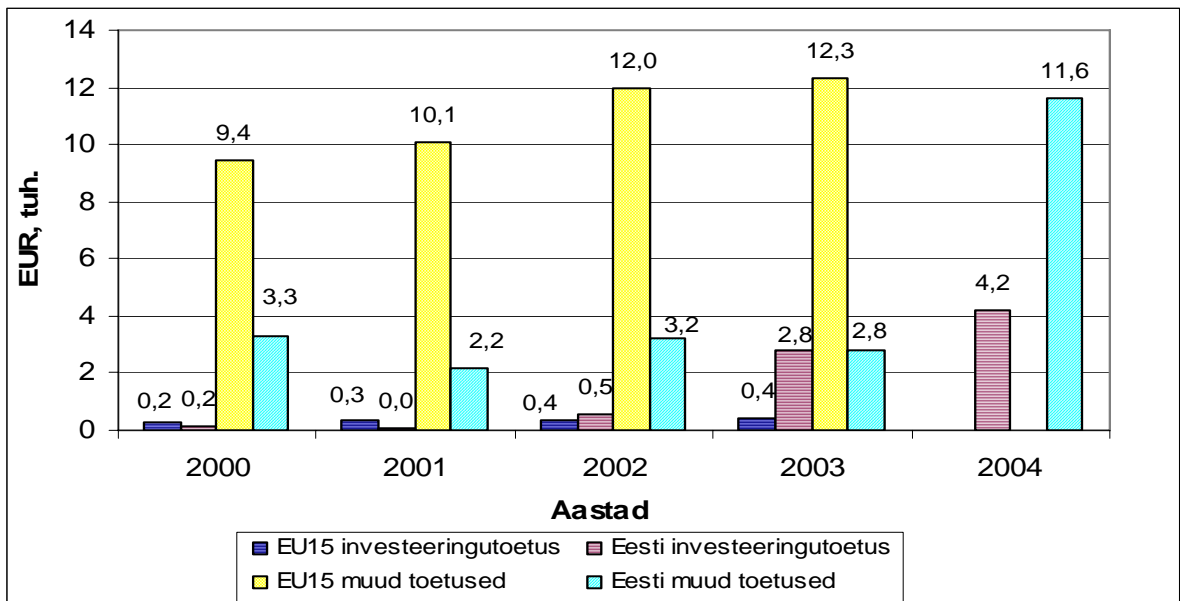
Joonis 14. Segatootmise väiketootjate (2 kuni 6 ESU) ettevõtjatu prognoos keskmiselt põllumajandustootja kohta 2005.–2013. aastal



Joonis 15. Segatootmise keskmiste tootjate (6 kuni 16 ESU) ettevõtjatulu prognoos keskmiselt põllumajandustootja kohta 2005.–2013. aastal



Joonis 16. Segatootmise suurtootjate (üle 16 ESU) ettevõtjatulu prognoos keskmiselt põllumajandustootja kohta 2005.–2013. aastal



Joonis 17. Toetused EL-15 ja Eestis keskmiselt põllumajandustootja kohta 2000.–2004. aastal

Lisa 3.1

Tabel 1. Põllumajanduse ja maaelu arengu toetused aastatel 1997–2003 (mln kr)

	1997	1998	1999	2000	2001	2002	2003
Otsetoetused/tulutoetused	0,0	414,6	239,4	239,4	226,9	330,1	258,5
Piimalehma kasvatamise toetus	–	70,4	89,2	112,6	111,0	109,5	110,0
Teravilja kasvatamise toetus	–	117,3	140,8	122,0	110,0	110,0	110
Emise kasvatamise toetus	–	–	3,1	–	–	–	–
Ammlehma kasvatamise toetus	–	–	–	–	0,8	3,1	4,1
Noor- ja lihavelse kasvatamise toetus	–	–	6,3	–	–	–	28,6
Ute ja kitse kasvatamise toetus	–	–	1,6	1,6	3,1	3,1	3,8
Sertifitseeritud seemne kasvatamise toetus	–	–	–	1,6	1,6	3,1	2,2
Ilmastikukahjude hüvitamine	–	226,9	–	–	–	101,7	–
Sisendite hinna vähendus	118,9	206,5	203,4	75,1	70,4	226,9	473,2
Intress	11,0	15,6	28,2	26,6	17,2	20,3	13,1
Investeeringutoetus/SAPARD	20,3	50,1	73,5	12,5	6,3	161,2	390,0
Kindlustustoetus	–	–	0,6	0,6	0,5	0,9	0,5
Lupjamistoetus	4,7	14,1	17,2	14,1	15,6	15,6	14,2
Aktsiis, transport	59,5	89,2	59,5	–	–	–	–
Maaparandustööde kaasfinantseerimine	23,5	25,0	21,9	20,3	21,9	0,6	15,6
Laenugarantii	–	12,5	3,1	–	–	–	–
Põllumajanduslik keskkonnatoetus	–	–	–	3,1	9,4	21,9	39,9
Üldised toetused	23,5	23,5	21,9	40,7	32,9	46,9	38
Nõuande-, koolitus- ja praktikatoetused	9,4	9,4	9,4	6,3	6,3	9,4	4,7
Koolipiim	–	–	–	–	9,4	14,1	18,5
Tõuaretus	12,5	10,9	9,4	12,5	12,5	15,6	14,6
Tauditõrje	3,1	3,1	1,6	1,6	3,1	1,6	–
Ühistegevuse toetus	–	–	–	20,3	4,7	7,8	0,3
KOKKU	142,4	644,6	464,7	356,7	331,7	604,0	769,7

Allikas: Eesti maaelu arengukava ...2004

Tabel 2. 2004. aastal tootjatele makstud põllumajandustoetuste loetelu

Ühtne pindalatoetus
Põllukultuurid (teravili, kaunvili, raps)
Liblikõieliste heintaimede sertifitseeritud seemne kasvatamine
Kõrreliste heintaimede sertifitseeritud seemne kasvatamine
Piimalehma kasvatamise toetus
Ohustatud tõugu eesti maakarja lehm
Veisetoetus (v.a piimalehma toetuse saajad)
Utetoetus
Keskkonnasõbralik tootmine – põllumajanduslik maa ja lühiajaline rohumaa
Keskkonnasõbralik tootmine – rohumaa
Mahetootmine – püsirohumaa ja looduslik rohumaa
Mahetootmine – teravili, kaunvili, tehnilised kultuurid, kartul, söödajuurvili, must kesa, lühiajaline rohumaa
Mahetootmine – avamaa köögivili, ravim- ja maitsetaimed, puuvili ja marjad
Ohustatud eesti tõugu hobuse kasvatamine
Ebasoodsamate piirkondade toetus (LFA)
Elatustalude kohanemise toetus
Sõnnikuhoidlate nõuetega vastavusse viimise toetus
Loodusõnnetustoetus

Põllumajandusministri vastus



PÕLLUMAJANDUSMINISTEERIUM

Riigikontroll

Teie 25.04.2007 nr OSIV-2-2.1/07/809

Meie 29.05.2007 nr 1.5-3/3694-1

Kontrolliaruande eelnõu "Põllumajandustootmise ja maaelu arendamiseks antud toetuste tulemuslikkusest"

Lugupeetav härra Tarmo Olgo

Täname Teid kontrolliaruande eelnõu "Põllumajandustootmise ja maaelu arendamiseks antud toetuste tulemuslikkusest" koostamise ja edastamise eest. Siinkohal peame vajalikuks märkida, et hoolimata mitmetest aruteludest nii spetsialistide kui ministeeriumi juhtkonna tasemel, on aruande projektis meie arvates mitmed olulised aspektid kajastamata jäänud. Siinkohal toome välja vaid 2 kõige olulisemat ja põhimõttelisemat mittemõistmist, veelikord esitatavad detailsemad märkused oleme koondanud antud kirja lisa.

1. Eesti kui Euroopa Liidu liikmesriik rakendab Euroopa Liidu ühist põllumajanduspoliitikat (EL ÜPP), mis on üks kõige enam õiguslikult reglementeeritud tegevusvaldkondi. Selles ühtse poliitika õiguslikus raamistikus moodustavad turukorralduslikud meetmed ja otsetoetused I samba ja põllumajanduspoliitikaga kaasnevad maaelu meetmed II samba. Kogu meetmete pakett on äärmiselt täpselt reguleeritud üksikute meetmete kirjeldustest ja ühikumääradest kuni võimalike meetmete loeteludeni. Põhiliseks kasusaajaks on põllumajandussaaduste tootja või põllumajandusliku maa kasutaja. Kuid arvestades tootmise efektiivsuse kasvu on teatud meetmete puhul kasusaajaks ka traditsioonilisest põllumajanduslikust tootmisest väljalangenu. Selleks, et kaasaegsete tehnoloogiate rakendamine põllumajanduses ei vähendaks oluliselt maaelanikkonda, on osa meetmetest suunatud maamajanduse mitmekesistamisele ja maaelanike elukvaliteedi toetamisele. See on õiguslik raamistik, milles Põllumajandusministeerium tegutseb ja mis sellest aspektist on aruandes täielikult käsitlemata.

Regionaalpoliitika saab olla ainult siis efektiivne kui see on kõikide ministeeriumide ülesanne. Iga minister peab seda oma valitsemisalas ellu viima. Põllumajandusministeerium ei ole taotlenud ega taotle kogu maaelu poliitika väljatöötamist ja elluviimist. Eelnevast tulenevalt ei ole võimalikud seisukohad, mis viitavad sellele, et Maaelu Arengukava

(MAK) raames peaks lahendama kogu maaelu toimimise – teehoolduse, sotsiaalkindlustuse jms küsimusi, mis on ka selgelt teiste ministriumide pädevuses.

2. Ettevõtete jätkusuutlikkusega seonduv käsitlus kontrolliaruandes lähtub eelkõige Põllumajandusministeeriumi poolt ette valmistatud ja seejärel Maaülikooli poolt tõlgendatud põllumajandusettevõtete konkurentsivõime analüüsist. Samas on tähelepanuta jäänud analüüsi lähtekoht. Analüüs on valminud staatilises mudelis eelkõige põllumajanduslike otsetoetuste valikute ja nende mõjude hindamiseks. Seega ei sisaldu selles analüüsis kõikide toetusmeetmete mõju, vaid sellele tuginedes programmeeriti MAKi meetmeid. Kontrolliaruande järeldustes aga käsitletakse analüüsi tulemusi lõplikena, lisamata kavandatud maaelutoetuste mõju. Samas just viimased ongi suunatud otsetoetuste rakendamisele kaasnevate mõjude tasakaalustamisele, maaelanikkonna elukvaliteedi ja tulutaseme tõstmisele.

Tulenevalt eelkõige nimetatud, aga ka lisa toodud märkustest ei saa Põllumajandusministeerium nõustuda viiest peamisest järeldusest kolmega. Ettepanekute põllumajandusministrile nõustume kindlasti järgmistega:

- vajadusega jätkata sektori majandustegevuste analüüsiga, jäädes oma valdkonna arengukavade koostamisel siiski ministriumi pädevuse piiresse, tehes selles ka koostööd kõigi asjassepuutuvate asutuste ja organisatsioonidega;
- tegeleme jätkuvalt nõuandesüsteemi kvaliteedi ja kättesaadavusega;
- teeme koostööd Keskkonnaministeeriumi spetsialistidega põllumajandusliku tegevuse keskkonnasäästlikumaks muutmisel ja selle järelevalvel, võimaluste piires arvestades paikkondlikke looduslike koosluste ja elupaikade säilitamist;
- jätkame aastaid kestnud koostööd põllumajanduslike tootjaorganisatsioonide esindajatega, milles omame juba enam kui kümneaastast seaduse tasemel sätestatud organiseeritud kogemust.

Töö- ja elukeskkonna üldisemad küsimused tuleks siiski arutusele võtta Vabariigi Valitsuse tasemel ja selle tegevusvaldkonna juhtivate ministriumide ettepanekute alusel.

Lugupidamisega

Helir-Valdor Seeder
Minister

Lisa : Ettepanekud ja märkused 4 lehel

Mai Talvik, mai.talvik@agri.ee, 625 6118
Henno Nurmsalu, henno.nurmsalu@agri.ee, 625 6172

Ettepanekud ja märkused
kontrolliaruande eelnõu "Põllumajandustootmise ja maaelu arendamiseks
antud toetuste tulemuslikkusest" kohta

1. Kuigi viide Riigikogu 1994. aasta otsusele (lk 7) Eesti varustamisele põhiliste toiduainetega on põhimõtteliselt asjakohane, tuleks uues majandussüsteemis ühisturu tingimustes asjaoludele veidi laiemalt vaadata. EL-27 liikmena tuleks arvestada ka erinevate piirkondade suhtelisi eeliseid erinevate toiduainete tootmisel. Lähtumine vaid 100%-lise isevarustatuse eesmärgist võib tootjatele peale sundida majanduslikult ebaotstarbekaid otsuseid. Sellele, et põllumajandustootja pigem teeks oma äriplaani turukonjunktuurist lähtudes, on suunatud EL ÜPP 2003. a reformi eesmärk ja alates 1. maist 2004 rakendub Eestis ühenduse ühine põllumajanduspoliitika samade eesmärkide saavutamiseks – konkurentsivõime tõstmiseks.
2. Lk 2 on välja toodud järeldus väikeste ja keskmiste tootjate raskustesse sattumise ja võimaliku tootmise lõpetamise küsimuses. Kuna paljud talupidajad on lõpetamas tegevust pensionile jäämise tõttu ning järeltulevatel põlvedel ei ole huvi talupidamisega jätkata, siis on just see lisaks vähesele konkurentsivõimele samuti üheks objektiivseks põhjuseks, miks põllumajanduslike majapidamiste arv väheneb. Nimetatud tegur on küll välja toodud lk 19, kuid see võiks olla kajastatud ka peamiste järelduste juures.
3. Lk 9 kohta tuleks täpsustuseks lisada, et MAK 2007–2013 esimese telje kaheksa meetet ei ole suunatud mitte ainult põllumajandusettevõtete, vaid ka näiteks põllumajandussaadusi töötleva tööstuse ettevõtete ning erametsaomanike konkurentsivõime parandamisele.
4. Imselt on tegu sõnastuse ebatäpsusega, kui lugeda lk 9, et ligikaudu 20 tuhat isikut esitasid taotlused ja keskmiselt 3 taotlust isiku kohta, kuna ühtne pindalatoetus on suurima taotlejate arvuga toetus ja ükski teine toetus sellise taotluste arvuni ei küündi.
5. Lk 10 on kirjeldatud auditi teostamise käiku ja nimetatud intervjueeritavaid. Metodoloogilises mõttes on tegemist mõnevõrra kaheldava väärtusega tegevusega, kui võrdsustatud on intervjuude käigus saadud hinnangud ning massiteabevahendites avaldatu. Massiteabevahendites avaldatud seisukohad on sageli emotsionaalsemad ning põhinevad vähem ratsionaalsetel argumentidel. Ei ole selgitatud, miks ei olnud võimalik intervjuuerida näiteks Talupidajate Keskliidu ja Põllumeeste Kogu esindajaid.
6. Lk 12 on välja toodud ettevõtjatulu kasv eelkõige toetuste tõttu, kuid näiteks mainimata on üks Eesti jaoks väga oluline fakt – piima kokkuostuhinna tõus ca 1/3 võrra. Piimatootmine on meie üks olulisemaid tootmisharusid ja selline hinnatõus omas kindlasti tähelepanuväärset majanduslikku mõju. See on vaid üks, kuid kindlasti olulisim element, mida igasugune majandusliku jätkusuutlikkuse hinnangul peaks arvesse võtma. Lisaks peaks aga arvestama ka EL turukorraldusest tulenevat majanduskeskkonda, ka sisendite hindade taset ja oluliselt suuremat stabiilsust kui liitumiseelsetel aastatel.
7. Ptk 1.2. hindab Eesti põllumajandustootjate efektiivsust ja võrdleb seda EL-15 keskmisega. Kahetsusväärset on analüüs ühekülgne – arvestamata

on nii mullastikulised (boniteet) kui kliimaatilised (efektiivsete temperatuuride summa vegetatsiooniperioodil) erisused.

8. Põllumajandusettevõtete põhivaraga varustatuse osas on antud hinnang vaid 2004. aasta seisule (lk 13), kindlasti peaks 2007. aastal esitatavasse materjali lisama ka vahepeal teostatud investeeringute mahud, mis eelkõige tulenevad makstud toetussummadest.
9. Täiendavate otsetoetuste maksmine on küll kirjeldatud Maaelu Arengukavas 2004-2006 kui üks sektorile suunatud toetusliik, kuid selle tegelik alus tuleneb siiski liitumislepingust, mitte Eesti 2004-2006 MAK-ist. Lisaks ei ole terves aruandes ega ka eksperthinnangus pööratud tähelepanu sellele, et just täiendavate otsetoetuste osas on Eestil võimalik otsuseid ja valikuid teha sektori arengu mõjutamiseks. 2007. aastal on tegu enam kui 700 mln krooniga. Seejuures tuleb silmas pidada, et täiendava otsetoetuse (MAK 2004–2006 “otsetoetuste lisamaksed”) maksmise eesmärk pole mitte “väikestele tootjatele nende halvemast ressursikasutusest tuleneva madalama sissetuleku osaline kompenseerimine”, vaid vähendada otsetoetuse erinevast tasemest tulenevat ebavõrdsust võrreldes Euroopa Liidu vanade liikmesriikidega (EL-15). Muuhulgas annab see liikmesriigile võimaluse suunata tootmisest lahtiseotud pindalatoetuse üldisel foonil põllumajandustootmist konkreetsete sektorite tasandil (ehk siis Eesti näitel soodustada rohkem põllukultuuride kasvatamist ja loomapidamist vastukaaluna tavalisele maahooldamisele).
10. Lk 13 toodud väide on ebaõige. MAK 2004–2006 meetmetest on väikestele ja keskmistele tootjatele suunatud enam kui üks nimetatud – elatustalude kohanemise toetus. Põhimõtteliselt olid väikestele ja keskmise suurusega tootjatele suunatud ka kõik MAK 2004–2006 pindalapõhised toetused: ebasoodsamate piirkondade toetus, põllumajanduslik keskkonnatoetus, selle baastegevus (keskkonnasõbralik tootmine), lisategevused (mahepõllumajanduslik tootmine; kiviaedade rajamine, taastamine ja hooldamine) ning eritegevus (kohalikku ohustatud tõugu looma kasvatamine), samuti põllumajandusmaa metsastamise toetus ning keskkonnaalaste kitsendustega piirkondade (Natura 2000 võrgustiku alad) toetus. Valdavalt tegelevadki (sh sageli just toetuse positiivsel mõjul) keskkonnasõbraliku (sh. mahepõllumajandusliku) tootmisega just väiksemad tootjad.
11. Lk 14 tuuakse välja fakt, et suuremad ettevõtted said tööjõuühiku kohta enam investeeringutoetust kui väiksemad ettevõtted, samas on puudu hinnang sellele, mida siis konkreetselt selle toetusega soetati ja kuidas see efektiivsusele mõjus. Kindlasti on olulised erinevused ka investeeringu maksumuses sõltuvalt ehitatava loomapidamishoone loomakohtade arvust või haritava maa kogupindalast sõltuvalt ostetava mehhanismi maksumuses.
12. Tootmise kontsentreerumise osas on ilmselt tegu kogu maailmas ja ka EL-is aset leidva protsessiga, mis kindlasti ei välista oma spetsiifilise niši leidnud väikeettevõtete eduka tegevuse turul. Kui Eestis on käesoleval ajal protsess kiirem, siis kindlasti tuleb silmas pidada seda, et EL-is on see protsess juba aastakümneid aset leidnud. Lisaks on tootmise efektiivsuse kasvu tingimustes sektor ka lihtsalt ahenenud. Nii võib tuua näite, et viimase kahekümne aasta jooksul on ELi piimakari vähenenud 40%, kuid samas on väheneva sektori jaoks säilitatud teatud stabiilne hinnakeskkond. See ei saa kõike vaadata must- valgel skaalal suurte-väikeste

vastasseisuna, majandusliku mõju ja tulemuslikkuse analüüs peaks olema oluliselt mitmekesisem.

13. Lk 16 heidetakse ette sisulise analüüsi puudumist. MAK 2004–2006 rakendamise mõju hindamine (järelhindamine) seisab alles ees (järelhindamine algab 2007. aastal, samas mitmed arengukava raames planeeritud tegevused veel kestavad), lühikesest perioodist tingituna ei olnud kohustuslik ega ka otstarbekas läbi viia arengukava vahehindamist. Toodud näiteid (ebasoodsamate piirkondade toetuse planeeritust väiksem taotlemine; keskkonnasõbraliku tootmise toetuse oodatust edukam rakendumine) on käsitletud ja analüüsitud MAK 2004–2006 seirekomisjoni istungitel (nt. 14.06.2006).
14. Lk 18 tuuakse välja, et Põllumajandusministeerium ei ütle oma analüüsis, kui suur osa tootjatest peaksid oma tegevuse lõpetama. Esiteks võiks meelde tuletada majandusanalüüsi põhitõdesid – prognoos põhineb kokkuleppelistel eeldustel ja antud juhul ka kokkuleppelistel jätkusuutlikkuse definitsioonil. Kuigi keegi pole seni kahelnud eelnimetatud eeldustes või definitsioonis arvustatakse analüüsi tulemusi. Analüüs on tehtud ja põllumajandustootjatele esitletud selleks, et panna neid mõtlema tuleviku äriplaanide koostamisel ja oma konkreetsete tegevuste kavandamisel. Toetuste maksmine ja nende tänane suurus, ei tohi olla põhiline tulu saamise allikas. Eelkõige aga juhime tähelepanu meie kirjas välja toodud teisele põhipuudusele.
15. Ptk 2.3. esitatakse küllalt negatiivsed väljavaated – põllumajandustootjad ei lähe kaasa muutustega, töökohtade arv maapiirkondades lähiajal ei kasva, noored ei asenda vanu tootjaid jms Kõigi nende probleemide lahendamiseks õigusaktide poolt antud võimaluste ja eraldatud rahaliste vahendite piires on kavandatud meetmed MAK 2007-2013 raames.
16. Kindlasti ei saa nõustuda seisukohaga (lk 22), et teadusasutustel puuduvad võimalused ja volitused meetmete mõju ja sotsiaalmajandusliku arengu hindamiseks. Põllumajandusministeerium ei ole koondanud andmed analüüsimiseks mitte selleks, et monopoliseerida teavet, vaid analüüsinud andmeid kuna mujal seda kvaliteetselt pole tehtud. Samas on kõik andmed kokkulepete alusel kättesaadavad kõigile analüütikutele. Kahjuks nii käesoleva kontrollaruande kui ka mitmete teiste analüüsivate dokumentide sisu kohta meie poolt esitatud märkuste osas ei ole tagasisidet. Mitmetunniste arutelude käigus tehtud tähelepanujuhtimisi võetakse pigem individuaalse kriitikana ja vajadusena oma kord kirja pandud seisukohti kiivalt kaitsta, mitte konstruktiivses koostöös paremate tulemusteni jõudmiseks. Teeme omalt poolt edaspidigi kõik võimaliku, et parandada koostööd ja arusaamist nii EL ÜPP raamistikust kui seda peegeldavatest majandusnäitajatest.

Lisatud eksperthinnangu kohta:

Oleme tutvunud eksperthinnangu aluseks oleva Maaülikooli investeringuvajaduste prognoosiga (lk 7) , mille põhipuuduseks pidasime nn normatiivset, mitte sisulist lähenemist probleemi käsitlemisele. Põllumajandusministeeriumi spetsialistid on esitanud hulgaliselt märkusi nimetatud töö parandamise eesmärgil, kuid kahetsusväärset ei ole selles osas edasiminekut. Majanduslikke näitajaid analüüsides esitatakse kahtlus FADN süsteemi andmete kasutamise otstarbekuse kohta (lk 21). Kuna tegemist on kogu EL tasemel edukalt alates 1965.aastast rakendatud süsteemiga ja sellele paljuski

baseeruvad ka suured poliitikate mõju analüüsid, siis kumab siin pigem eksperdi asjatundmatus. Samal lehel hinnatakse kõiki andmeid põllumajandussektori kohta puudulikuks, kuid meile teadaolevalt ollakse Eestiga rahul nii EUROSTAT-is kui Euroopa Komisjonis FADN süsteemi hindamisel.

Tehnilised märkused:

Lk 9 – ELi fondi (EAFRD) õige nimetus on “Maaelu Arengu Euroopa Põllumajandusfond”.

Samal leheküljel pole EAFRD ja EAGF toetuste väljamaksete tegijana Põllumajanduse Registrate ja Informatsiooni Ametit (PRIA) korrektne nimetada rakendusüksuseks (struktuurifondide mõiste), õigem oleks kasutada terminit “makseagentuur”.