

Maaelu ja põllumajandusturu korraldamise seaduse (MPKS) muutmise seaduse väljatöötamiskavatsus (VTK)

1. Lahendatav probleem

Kokkuvõtvalt:

Eesti maapiirkondades on eluaseme kättesaadavus piiratud, sest kinnisvara madal turuväärtus ei vasta pankade laenuõuetele, mistõttu ei saa inimesed – eriti noored pered ja maale elama asuvad spetsialistid – kodu osta, ehitada ega renoveerida. Turutõrke leevendamiseks on Maaelu Edendamise Sihtasutus (MES) loonud eluaseme kaaslaenu meetme, mis võimaldab koostöös pankadega pakkuda lisalaenu kuni 100 000 euro ulatuses, et katta kinnisvara madalast tagatisväärtusest tulenev puudujääk. MES-i kaaslaen täiendab Ettevõtluse ja Innovatsiooni Sihtasutuse (EIS) maapiirkonna eluasemelaenu käendust – EIS aitab maandada pankade riske ja vähendada omafinantseeringu nõuet, MES aga katab tagatise või omafinantseeringu puudujäägi, mis koos parandavad maapiirkonna elanike võimalusi saada kodulaenu parematel tingimustel ja väiksema tagatisega. Probleem seisneb aga selles, et erinevalt EIS-ist puudub MES-il piisav õiguslik alus eluaseme kaaslaenude andmiseks füüsilistele isikutele, sest kehtivad seadused ei luba sihtasutusel krediidiandjana tegutseda. Praegu rakendab MES kaaslaenu pilootprojekti korras KAVS § 2 lõike 5 alusel, kuid selle jätkusuutlik rakendamine eeldab selget ja püsivat õiguslikku raamistikku. Eluasemepoliitika seisukohalt on riigil vastutus tagada, et inimesed saaksid taskukohase eluaseme sõltumata elukohast, mistõttu on riigi ülesandeks tegeleda turutõrke leevendamisega ning tagada, et potentsiaalne riigi sekkumine oleks läbipaistev ja võrdsetel ning selgetel alustel on vajalik tagada kindel seaduslik alus. See tagab ka võimalike teenuste jõudmiste rohkemate sihtrühmadeni ja kataks kogu elutsükli vajadused.

Pikemalt:

Eesti maapiirkondades, eriti väiksemates asustusüksustes väljaspool suuremaid linnu, seisavad inimesed sageli silmitsi raskustega eluaseme soetamisel ja elamistingimuste parendamisel. Peamine probleem seisneb kinnisvara madalas turuväärtuses, mis ei vasta pankade laenuõuetele. Selle tulemusena ei ole võimalik saada piisavat laenu kodu ostmiseks, ehitamiseks või renoveerimiseks. Turumehhanismid ei suuda sellises olukorras tagada maapiirkondades eluaseme kättesaadavust, kuigi nõudlus on olemas.

Selle turutõrke leevendamiseks on Maaelu Edendamise Sihtasutuse kaudu loodud eluaseme kaaslaenu meede. See finantsinstrument võimaldab koostöös pankadega pakkuda lisalaenu kuni 100 000 euro ulatuses, et katta kinnisvara madalast tagatisväärtusest tulenev puudujääk. Kaaslaenu eesmärk on võimaldada maapiirkondades elamistingimuste parandamist ja uute kodude rajamist, eriti noortele peredele ja spetsialistidele, kes soovivad maale elama asuda.

Alates 2021. aasta novembrist on MES-i kaaslaenu abil rajatud või renoveeritud üle 300 kodu, kokku 52 miljoni euro väärtuses koos MESi (20 mln eurot), krediidiastutuste (25 mln eurot) ja eluaseme kaaslaenu tarbijate (7 mln eurot) poolsete finantseeringutega kokku.

MESi poolt ellu kutsutud ja MESi omavahenditest rakendatav eluaseme kaaslaen on suunatud maapiirkonda - milleks loetakse asustusüksused, kus rahvastikuregistri andmetel elab kuni 1000 elaniku - elumaja või ridaelamu ehitamiseks, ostmiseks või renoveerimiseks. Korterite soetamine või renoveerimine korrus- ja kortermajades on välistatud, kuna nendele, sh korteriühistutele pakub tuge Ettevõtluse ja Innovatsiooni Sihtasutus (EIS). Kuigi EIS panustab läbi maapiirkonna eluasemelaenu käenduse samuti maapiirkonnas eraisikutega seotud eluasemevaldkonda, siis need kaks finantstoodet – MESi eluaseme kaaslaen ja EIS (KredEx) maapiirkonna eluasemelaenu käendus – on üksteist täiendavad finantstooted, mis koos parandavad maapiirkonnas kodu soetamise võimalusi. MESi kaaslaen aitab täita isiku või pere omafinantseeringu ja/või tagatise puudujääki. Nende kahe finantstoote koosmõju võimaldab maapiirkonna elanikul saada laenu parematel tingimustel ja väiksema tagatisega. See lähtekoht on oluline, kuna paljud maapiirkonnas elavad inimesed ei saa pangast finantseeringut kodu ostmiseks just omafinantseeringu puudumise ja piiratud tagatiste tõttu.

Erinevalt MESist on EIS-il tarbijale finantstoodete pakkumiseks olemas seaduses selge õiguslik alus. Vajaliku õigusliku regulatsiooni tagavad EISi jaoks krediidiandjate ja vahendajate seaduse (KAVS) § 2 lõikes 5 sätestatud erandid ning ettevõtluse toetamise ja laenude riikliku tagamise seadus (ETS). ETS tagab EISi jaoks õiguskindluse ja võimaldab anda käendusi, vähendades pankadele seavat miinimumnõuet omafinantseeringuks 10%-ni. See võimaldab pankadel leevendada riskipositsiooni, kuid sellega kaasneb sageli täiendava tagatise vajadus või kõrgemad intressikulud. Tavapäraselt hindavad kinnisvarahindajad maapiirkonna uute majade tulevikuväärtuseks umbes 20–30% madalamat summat kui ehitusmaksumus, mistõttu noored pered peavad sageli leidma lisafinantseerimist. Hüpoteek seatakse EISi kasuks ning pangale jääb tagatiseks EISi käendus, mis katab kehtivat tingimustel 80% laenusummast. EIS-i poolt pakutav maapiirkonna eluasemelaenu käenduse meede pole pankadele niivõrd atraktiivne, sest jätab nende kanda 20% riski. MES omakapitalist pakutav eluaseme kaaslaen võimaldab leevendada tagatisvara puudusest ja ebapiisavast omafinantseeringust tingitud turutõrget, aidates seeläbi noortel peredel tõhusamalt maapiirkonda elama asuda.

Kehtiva maaelu ja põllumajandusturu korraldamise seaduse (edaspidi *MPKS*) alusel sõlmitud halduslepingu alusel järgi on MES-l õigus toetada ettevõtlust, andes abi toetuse, laenu või tagatisena ning anda nende kaasnevat riigiabi või vähese tähtsusega abi. See ei hõlma eluaseme kaaslaenude andmist füüsilistele isikutele.

Probleem seisnebki selles, et MES-il puudub eluaseme kaaslaenude andmiseks selge õiguslik alus ning KAVSi vastavad sätted ei ole piisavad võimalike õiguslike riskide maandamiseks. KAVS reguleerib, millistel tingimustel tohib tarbijale krediiti anda või vähendada, nähes ette ka krediidiandjale sobiva vormi, milleks on aktsiaselts, osaühing või hoiu-laenuühistu tulundusühistuna. Sihtasutus ei saa seega tegutseda krediidiandjana KAVS tähenduses.

KAVS § 2 lõike 5 kohaselt ei kohaldu kõnealune seadus:

1) riikliku tagatise või ettevõtluse riiklike toetuste andjale;

2) füüsilisele või juriidilisele isikule, kelle majandus- või kutsetegevuseks on seaduse kohase ja sotsiaalsest eesmärgist lähtuva krediidi andmine piiratud isikute ringile ja seda turutingimustest madalama intressiga või muudel turul kehtivatest tingimustest soodsamatel tingimustel, eeldusel, et intressimäär ei ole kõrgem kui turu keskmine.

MES annab välja eluaseme kaaslaenusid omavahenditest ning rakendab seda meetet hetkel veel pilootprojekti režiimis KAVS § 2 lg 5 punktis 2 sätestatud erisuse alusel, sh lähtuvalt sihtasutuse põhikirjalistest eesmärkidest (põhikirja punktid 2.1 , 2.2.4), asutajaõiguste teostaja suunistest ning MES nõukogu kinnitatud meetmest. Kuigi ka MES on olemuselt ettevõtluse riiklike toetuste andja, on siiski KAVS § 2 lg 5 punktis 1 sätestatud erand suunatud eelkõige ETSi alusel tegutsevale EIS-le.

Eluasemepoliitika seisukohalt on riigi selge vastutus tagada, et inimesed saaksid endale soetada eluaseme taskukohaselt, sõltumata sellest, kus nad soovivad elada. Seetõttu on oluline, et riik looks võimalusi, mille kaudu saab leevendada turutõrget. Riigi sekkumine peab olema läbipaistev, võrdsel ja selgetel alustel ning peab võimaldama rakendada meetmeid (nt eluaseme kaaslaenu) selliselt, et see jõuaks rohkemate sihtrühmadeni ja kataks kogu elutsükli vajadusi (nt renoveerimine, energiatõhususe parandamine, juurdeehitused) ning samas oleks kahjude realiseerumisel ja edaspidisel haldamiseks finantsiliselt jätkusuutlik ja isemajandav. Selleks on vajalik luua ka selge õiguslik alus tarbijale krediidi andmiseks.

2. Eesmärgid

Regulatiivse tühimiku kõrvaldamise eesmärk on tagada MES-ile õiguskindlus ja pikaajaline võimalus anda edasi eluasemelaene ning katta nendega seotud kulusid, sealhulgas võimalikke laenukahjusid. Selge õiguslik raam loob eeldused, et eluaseme kaaslaenu meede saaks toimida stabiilselt ja prognoositavalt, toetades maapiirkondades eluaseme kättesaadavust ning maandades turupuudujääke, mida pangad üksinda ei suuda lahendada.

See samm aitab täita ka 24. märtsil 2025 sõlmitud koalitsioonileppe 2025–2027 punktis 271 seatud eesmärgi: parandada noorte spetsialistide võimalusi tööleasumiseks maapiirkondades ja piirkondlikes keskustes, laiendades selleks eluaseme kaaslaenu tingimusi maaelu ja põllumajandusturu korraldamise seaduse kaudu.

Regulatiivse aluse loomine võimaldab viia eluaseme kaaslaenu meetme välja pilootprojekti staatuselt, tagades tegevusele õiguskindluse, selguse ja finantsilise jätkusuutlikkuse. Selle tulemusena saab meetet rakendada järjepidevalt, et vähendada noorte perede kinnisvara soetamist takistavaid finantsbarjääre ning toetada maapiirkondade majanduslikku ja demograafilist arengut.

Pilootprojekti senine rakendamine on näidanud, et eluaseme kaaslaenu tingimused sobivad eriti hästi noortele peredele madalast tagatisväärtusest tuleneva turutõrke ületamiseks. Meede on olnud nii pankade kui klientide poolt hästi vastu võetud ning teadlikkus võimalusest on kasvanud. Pankade tagasiside kohaselt on MES-i kaaslaenu tingimused mõistlikud ja aitavad täita meetme põhieesmärgi – parandada kapitalile ligipääsu kodu rajamiseks maapiirkonda.

Väljatöötamiskavatsuse koostamise ajal on MES-i fikseeritud intressimäär 3,5%, mis on soodsam kui pangalaen koos EIS-i 1%-lise käendustasuga. Kui riigieelarvest ei õnnestu luua laenukahjude katteks reservfondi, saab MES jätkusuutlikkuse tagamiseks rakendada turu keskmisele vastavat intressimäära ja vajadusel kaasata täiendavaid rahastamisallikaid. Selline lähenemine tagab, et meede jääb majanduslikult isemajandavaks ja jätkab maapiirkondade eluasemeturu turutõrke leevendamist.

3. Võimalikud lahendused

Kuigi pealtnäha võib tunduda, et EIS on nimetatud probleemi juba ära lahendanud, kuid siinkohal oluline on aspekt, et EIS ja MES täiendavad teineteist, kuid nende rollid ja finantstooted on olemuselt erinevad. EIS tegutseb ettevõtluse toetamise ja käendamise seaduse alusel ning tema finantstooted on suunatud eeskätt riskide maandamisele ja ettevõtluse või eluasemelaenude käendamisele, mitte laenude otsesele väljastamisele. MES-i eluaseme kaaslaen on aga sisuliselt kapitalipõhine finantsinstrument, mis tuleb otse MES-i omavahenditest ja on mõeldud katma just seda turutõrget, mida käenduse abil ei saa lahendada – nimelt olukordi, kus kinnisvara tagatisväärtus on liiga madal või omafinantseering puudub.

Seega ei ole tegemist dubleeriva, vaid täiendava lahendusega: EIS aitab vähendada pankade riski, MES aga suurendab inimese tegelikku laenuvõimekust. Kui toode viia EIS-i alla, kaoks selle paindlikkus ja võimekus pakkuda turutingimustest erinevat, sotsiaalse eesmärgiga lisafinantseeringut. Lisaks ei võimaldaks EIS-i õiguslik raamistik ega finantsstruktuur sellist omavahenditest antavat kaaslaenu otstarbekalt rakendada. MES on maaelu arengu sihtasutus, kelle mandaat ja kogemus vastavad täpselt selle sihtrühma – maapiirkonna elanike ja noorte perede – vajadustele.

Probleemi lahendamiseks ja püstitatud eesmärgi saavutamiseks kaaluti järgmisi võimalikke vahendeid:

Kaalutud võimalikud vahendid		Jah	Ei
3.1	Mitte-midagi tegemine	X	
3.2	Omanikupoolsete juhiste andmine	X	
3.3	Avaliku sektori otsene rahaline sekkumine	X	
3.4	Olemasolevate õigusaktide parem rakendamine	X	
3.5	Olemasolevate õigusaktide täiendamine	X	

3.1 Mitte-midagi tegemine

MESi enda rahalisest vahenditest rakendatav eluaseme kaaslaen on mõeldud maapiirkonnas elamistingimuste parandamiseks või elukoha soetamiseks ning maapiirkonna kinnisvara madala tagatisväärtuse kitsaskoha lahendamiseks. Maale elama asumist soodustava pilootprojektiga alustati 2021. aasta novembris, algselt rakendati kaaslaenu kahes Eesti piirkonnas: Ida-Virumaal ja Kagu-Eestis. 2022. aasta 17. novembri Vabariigi Valitsuse istungil toetati meetme piirkonna laiendamist ka muudesse Eesti maapiirkondadesse, kus asustusüksuses elab alla 1000 elaniku ning on raskusi laenu saamisega. 9. detsembril 2022. aastal kinnitas MES-i nõukogu eluaseme kaaslaenu laiendatud sihtpiirkondadega meetme. 2023. aasta 8. detsembril otsustas MES-i nõukogu pikendada eluaseme kaaslaenu meedet kuni 2024. aasta lõpuni. 2024. aasta 4. detsembril otsustas MES-i nõukogu pikendada eluaseme kaaslaenu meedet kuni 2025. aasta lõpuni.

Mitte-midagi tegemine tähendab seda, et MES võib maapiirkondade jaoks vajaliku meetme käesoleva aasta lõpus sulgeda, kuna esile kerkinud probleemidele ei ole lahendust leitud, sh riskide maandamine.

3.1 Omanikupoolsete juhiste andmine

Omanikupoolsete juhiste andmine ei ole sobilik pikaajaline lahendus, kuna ei lahenda selge õigusliku aluse sätestamise probleemi. Tagamaks siiski eelpool käsitletud takistuste leevendamine on Regionaal- ja Põllumajandusministeerium nii 2023. kui ka 2024. aastal andnud MESi nõukogule suunise eluaseme kaaslaenuga jätkata, kuna tegemist on tasakaalustatud regionaalarengu tagamiseks olulise meetmega ning vastav meede on ka üks osa „Põllumajanduse ja kalanduse valdkonna arengukava aastani 2030“ tegevussuuna 6 „Maa- ja rannapiirkonna areng“ vajalik sekkumine. Lisaks aitab see laenutoode kaasa „Eesti 2035“ eesmärkide saavutamisele. Oma suunistes on ministeerium rõhunud, et peab eluaseme kaaslaenu meedet maaelu arengu seisukohast vajalikuks finantsinstrumendiks, mis annab maapiirkonnas võimaluse ehitada, rekonstrueerida või osta sobilik kodu, lahendades kinnisvara madala tagatisväärtuse probleemi.

Kuid omanikupoolsete juhiste andmine ei lahenda selge õigusliku aluse sätestamise probleemi.

3.3 Avaliku sektori otsene rahaline sekkumine

Nagu esimeses probleemi kirjelduse peatükis sai kirjeldatud, siis MES omakapitalist pakutava toote eesmärk on pakkuda eluaseme kaaslaenu, mis võimaldab katta tagatisvara puudujääki ja/või omafinantseeringu puudumist aidates seeläbi noortel peredel tõhusamalt maapiirkonda elama asuda. Meetme pikaajaline rakendamine nõuaks MES-i riskide maandamist läbi kahjude katmise reservi (hinnanguliselt ca 1 mln/aastas), kuid selle loomiseks pole riigieelarvelistest vahenditest vastavat ressursi.

3.4 Olemasolevate õigusaktide parem rakendamine

Analüüsisime nii KAVS kui ka MPKSi rakendamise võimalusi, kuid eluaseme laenude andmiseks ei ole nendes seadustes selget õiguslikku alust ning seega ei taga see esimeses peatükis kirjeldatud probleemile lahendust.

3.5 Olemasolevate õigusaktide täiendamine

Kuivõrd probleem on KAVS § 2 lõikes 5 rakendatud erandite kasutamiseks küllaldase õigusliku aluse puudumises, on võimalik seda probleemi lahendada üksnes regulatiivsel teel. Analüüsidest peatükis 1 kirjeldatud probleemi, **siis näeme sobiliku lahendusena MPKSi täiendamist.**

MPKS § 1 kohaselt kuuluvad seaduse reguleerimisalasse muuhulgas riiklikud abinõud maapiirkonna muu majandustegevuse arendamiseks ning maapiirkonna elanikele rahuldava elatustaseme ja maapiirkonna tasakaalustatud arengu tagamiseks. Seega just maapiirkonda suunatud eluaseme soetamiseks suunatud meetmed kuuluvad olemuslikult selle seaduse reguleerimisalasse.

MPKS §-s 2 sätestatud riiklike abinõude loetelu tuleks täiendada uue abinõuga - **elamukinnisvaraga seotud tarbijakrediidi andmine koos krediitiasutusega või elamukinnisvara seotud kaaslaenu andmine.**

Lisaks on vajalik MPKS-s sätestada, et olulisemad tingimused (nagu finantstoote eesmärk ja sihtgrupp) määratakse kindlaks kas sihtasutuse nõukogu otsusega või ministriumide ja MESi vahel sõlmitud halduslepinguga. Eeskätt on MPKS-s vajalik määrata kindlaks sellise finantstoote andmise eesmärk, sihtgrupp ning KAVS §-st 2 lõike 5 punktis 2 sätestatud tingimus, mille kohaselt tuleb laen anda turutingimustest madalama intressiga või muudel turul kehtivatest tingimustest soodsamatel tingimustel, eeldusel, et intressimäär ei ole kõrgem kui turu keskmine. Kuivõrd MES annab eluaseme kaaslaenu omatulu vahenditest, mitte selleks riigi eelarvest eraldatud vahenditest, on selle laenu pakkumine lähtuvalt omatulu vahendite piisavusest MESi nõukogu otsustada, võttes arvesse ka asutajaõiguste teostaja suuniseid.

KAVS § 2 lg 5 p 2 kohaselt on lubatud anda eluaseme kaaslaene turutingimustest soodsamatel tingimustel. Kuivõrd sihtasutus annab eluaseme kaaslaene välja omatulu vahendite arvelt, siis ei ole sihtasutuse jaoks majanduslikult jätkusuutlik välja anda madala intressimääraga laene nagu ta on teinud seni. Madalate intressimääradega pikaajaliselt laenates võib sihtasutus sattuda olukorda, kus tal ei ole enam rahalisi vahendeid, mida välja laenata ning ta ei ole enam suuteline täitma riigieelarve seaduses sätestatud tingimusi, arvestades seejuures ka riskide maandamise olulisust. Vähemalt turu keskmise intressimääraga laenamine tagaks MESi finantstoe jätkusuutlikkuse. Turul kehtivatest tingimustest soodsamateks tingimusteks on ka asjaolu, et laenu andes ei nõua sihtasutus laenusajaalt 100%-ise tagatuse olemasolu.

Lisaks MPKSi muutmisele kaaluti ka KAVS § 2 lõike 5 täiendamist selliselt, et seaduse kohaldamine oleks selgelt välistatud kõigile riigi sihtasutustele avalikeks huvides krediidi andmisel.

Kuigi MES võiks kuuluda samuti ettevõtluse riiklike toetuste andjana KAVS § 2 lõike 5 punktis 1 sätestatud isikute hulka, sest MPKSi alusel annab ka MES riiklikke toetusi, on punktis 1 sätestatud erand suunatud ETSi alusel toetuste andjatele. Küsimus jääb ka punktis 2 tingimuste kohaldamisest - kas riiklike toetuste andjad võiksid tarbijale anda krediiti vajadusel ka turutingimustest kõrgema intressimääraga, kui see on vajalik asjakohase finantstoote säilimise huvides.

Oleme seisukohal, et üksnes selge erandi sätestamine KAVS-s ei ole igal juhul piisav lahendus, sest KAVSi kohaldamise välistamise kõrval tuleks kindlaks määrata ka MESi poolt antava

eluaseme kaaslaenu põhilised tingimused, milleks on sobilikuks õigusaktiks MPKS. Maapiirkonnas elamukinnisvaraga seotud tarbijakrediidi andmise reguleerimine samas seaduses oleks selle seaduse reguleerimisala arvestades loogilisem ja ühtsemat käsitlust tagav lahendus.

4. Uuringud ja kaasatud osapooled

Maapiirkondade eluaseme taskukohasus on oluline teema nii Eestis kui ka rahvusvahelisel tasandil. OECD¹ uuringud näitavad, et taskukohase ja kvaliteetse eluaseme kättesaadavus on paljudes riikides probleem, eriti maapiirkondades, kus kinnisvara väärtus on madal ja laenuvõimalused piiratud. OECD rõhutab vajadust suurendada investeringuid taskukohasesse ja sotsiaalsesse eluasemesse ning vähendada haldusbarjääre, mis takistavad eluaseme ehitamist.

Euroopa Liidu tasandil on rõhutatud, et ÜPP üksi ei suuda lahendada maapiirkondade territoriaalse arengu probleeme. EESC soovib võtta kasutusele laiemad poliitikad ja rahastamisvahendid, et peatada linnade ja maapiirkondade vahel kasvavad lõhed². Rural Pact'i raames on rõhutatud vajadust parandada maapiirkondade elukvaliteeti, sealhulgas eluaseme kättesaadavust, et muuta maapiirkonnad atraktiivsemaks elamiseks ja töötamiseks³.

Regionaal- ja Põllumajandusministeerium on VTK koostamisel kaasanud MESi, kes on pangandussektoriga konsulteerides tuvastanud nii pankade kui laenuataotlejate poolt tekkivad raskused seoses madala kinnisvara väärtusega maapiirkondades.

Oleme tuvastanud, et maapiirkondades on kinnisvara väärtus sageli madal, mis piirab laenuvõimalusi ja raskendab eluaseme soetamist, eriti noortele peredele. See probleem süvendab maapiirkondade tühjenemist ja elanikkonna vananemist. Madal kinnisvara väärtus ja piiratud ligipääs laenuitele tekitavad maapiirkondades kättesaadavuse probleemi – potentsiaalsed ostjad ei leia piisavalt taskukohaseid eluruumi ning pangad nõuavad kõrgemaid omafinantseeringuid või täiendavaid tagatisi, mida paljud pered ei suuda pakkuda.

Madal väärtus on tingitud nõudluse vähesusest, piiratud infrastruktuurist, teenuste kättesaadavusest ning suurenenud riskist vara väärtuse languseks kriisiolukordades. See omakorda piirab laenuvõimalusi ja raskendab kinnisvara soetamist, eriti noortele peredele.

Linnastumine ning noorte maapiirkondadest lahkumine on üleilmne trend, mis süvendab elanikkonna kahanemist maapiirkondades ja äärepoolsetes piirkondades. Paljud noored võtavad suuna linnadele paremate haridus-, töö- ja elukeskkonna võimaluste tõttu, jättes maapiirkonna kinnisvaraturu nõrgaks ning sundides elanikke jääma piirkondadesse, kus objekti väärtus ja likviidsus on madalad. See tendents on eriti terav tööstuskeskustes nagu Ida-Virumaa, kus majanduslikud muutused on vähendanud töökohti ning suurendanud väljarännet.

¹ Housing Policies in the EU, 2022; OECD, 2021a ja b, 2023

² Territorial development of rural areas: the CAP alone cannot make it happen, says the EESC. Kättesaadav: <https://www.eesc.europa.eu/en/news-media/news/territorial-development-rural-areas-cap-alone-cannot-make-it-happen-says-eesc>

³ The Rural Pact and the Long-Term Vision for Rural Areas. Kättesaadav: <https://leadercongress.eu/en/2023/10/10/the-rural-pact-and-the-long-term-vision/>

Madal kinnisvara väärtus ja piiratud ligipääs laenudele tekitavad maapiirkondades kättesaadavuse probleemi – potentsiaalsed ostjad ei leia piisavalt taskukohaseid eluruumi ning pangad nõuavad kõrgemaid omafinantseeringuid või täiendavaid tagatise, mida paljud pered ei suuda pakkuda. Linnastumine on süvendanud asustamata eluruumide arvu olulist kasvu, kuna nooremad inimesed eelistavad paremate töö- ja haridus-võimaluste tõttu elada suurlinnades, jättes maapiirkondade eluruumid tühjaks. Suvilate ja teiste eluruumide omamine suurendab statistiliselt asustamata eluruumide arvu, kuna paljud kodud on kasutusel vaid hooajaliselt või nädalavahetustel, mitte püsiva elukohana (Allikas: Eesti taskukohase ja kättesaadava eluasemepoliitika võimaluste analüüs, Tellija Kliimaministeerium, Koostajad: Tartu Ülikool ja EKA, 2025)

Probleemi olulisust toetab ka *Eesti regionaaltasandi arengu analüüs*, mis osutab, et rahvastiku koondumine linnadesse, vananemine ja hajaasustuse vähenemine süvendavad regionaalseid sotsiaal-majanduslikke lõhesid. Nende protsesside tagajärjeks on ääremaastumine, vähenenud teenuste kättesaadavus ja kasvav ebavõrdsus elukvaliteedis (Allikas: Eesti Regionaaltasandi arengu analüüs, Rahandusministeerium 2021).

Samuti kinnitab vajadust eluasemeprobleemidega süsteemselt tegeleda *Põllumajanduse ja kalanduse valdkonna arengukava aastani 2030*, mille punkt 202 rõhutab vajadust soodustada maapiirkonda elama asumist ning toetada noori ja põlvkondade vahetust maaettevõtluses. Eluaseme kättesaadavus on selle eelduseks – ilma sobiva ja taskukohase eluasemeta ei teki eeldusi töökohtade täitmiseks ega kogukondade püsimiseks.

Ka rahvusvaheline kogemus, sh OECD regionaalarengu uuringud, toetavad mõtet, et riikide edukus sõltub võimest arendada kogu territooriumi, mitte ainult kasvupiirkondi. OECD raport "*Rural Well-being: Geography of Opportunities*" (2020) toob välja, et tugeva ja kestliku regionaalarengu eelduseks on piisav elamufond ja selle kättesaadavus väljaspool linnalisi keskusi. Samuti rõhutatakse vajadust kohandada poliitikat vastavalt kohaliku turu iseärasustele.

5. Mõju

Kavandatav seadusemuudatus loob selgemad ja kindlamad rakendusalsed MESi eluaseme kaaslaenu meetme rakendamiseks, aidates ühtlasi hajutada sellega kaasnevaid riske. Eelkõige puudutab see olukordi, kus kaaslaenu antakse noortele peredele või alustavatele koduomanikele ilma omafinantseeringuta – olukord, mis on turul tavapäraselt kõrgendatud riskiga. Selgem regulatiivne raamistik suurendab õigusselgust ning vähendab võimalike osapoolte, sealhulgas MESi ja pankade, erinevaid tõlgendusi, võimaldades meetmel toimida stabiilsemalt ja majanduslikult jätkusuutlikult. Lisaks on muudatusel potentsiaalne oluline majanduslik mõju regionaalsele arengule, toetades maapiirkondades eluaseme kättesaadavust ning aidates ületada turutõrkeid, mis on tingitud madalatest kinnisvarahindadest. Seeläbi toetab seadusemuudatus laiemalt maapiirkondade elujõulisuse säilitamist ja uute elanike ligimeelitamist.

Mõjude olulisuse hindamiseks inimesele on esimesena kirjeldatud mõju elukvaliteedile, tööhõivele ja ettevõtluse arenguks maapiirkondades ning teiseks mõju riigi sihtasutuse MES töökorraldusele.

Mõju regionaalsele arengule:

Hindamaks mõju regionaalsele arengule on arvesse võetud seisukohti ka regionaalse arengu tegevuskavast ⁴ (*edaspidi RETK*).

Kinnisvara soetamist toetavad meetmed aitavad tasakaalustada regionaalset arengut, viies majandustegevust ja inimressursse linnapiirkondadest maapiirkondadesse. See aitab vähendada piirkondade vahelisi erinevusi nii majanduslikus arengus kui elukvaliteedis. Kinnisvara omamine tugevdab inimeste seotust kohaliku kogukonnaga ja motiveerib neid panustama piirkonna arengusse. See loob aluse stabiilsema ja jätkusuutlikuma keskkonna loomiseks, mis vähendab piirkondlikke ebavõrdsusi linnalise ja maapiirkonna vahel ning soodustab pikaajalist majanduskasvu.

Kui toetuste sh MES-i eluaseme kaaslaenu toode aitab inimestel soetada elamispinna maapiirkonda, siis on see tõukeks riigisisese rände kasvuks. Tihti on maale kodu rajamisel takistuseks maapiirkonna kinnisvara madal tagatisväärtus ning maale elama asumiseks ei ole ainult pangast võimalik piisavat summat kaasata ning kaaslaenu on sobiv meede sellise turutõrke leevendamiseks. Eluaseme kaaslaenu jätkamisega on linnast maale kolimine kaalutud rohkemate inimeste poolt, sest riik aitab kaasa kinnisvara madalamast väärtusest tuleneva turutõrke leevendamiseks. Elanikkonna kasv toob kaasa suurema nõudluse kohalike teenuste ja kaupade järele, mis omakorda soodustab ettevõtlust ja kohalike töökohtade loomist ja säilitamist.

MES-i eluaseme kaaslaenuga jätkamine leevendab RETK-is toodud ühte juurprobleemi, mis on kõrgema lisandväärtusega ja teadmusmahukamate ettevõtete arengule on oluline kõrgema hariduse ja kvalifikatsiooniga tööjõu olemasolu, mille hulgast leida või koolitada oma vajadustele vastava profiili ja oskustega töötajad. Eluaseme kaaslaenu toode on üks võimalus ettevõtjatele, et meelitada kvalifitseeritud tööjõudu linnapiirkonnast tööandjale lähemale kolima. MES-i laenuotodega on jaotus piirkonniti tasakaalustatum, sest Tallinna ja Tartu linnapiirkonnas on reeglina väljaspool biomajanduse sektorit tegutsevad **ettevõtted** välistatud. See omakorda toetab ettevõtluse piirkondlike lõhede vähendamist ning majanduse struktuursete muutuste kiirendamist väljaspool Harjumaad.

Viimased aastad on Eestis kaasa toonud kaugtöö võimaldamise tööandjate poolt ning paindlikkuse töökoha valikus, mis soodustab töötamisega seotud liikumist ning aitab noorte tööturul osalemisele kaasa ka kodukohast lahkumata. See mõjutab positiivselt tööhõivet maapiirkondades sealhulgas kõrgemat töötasu saavate inimeste maksud laekuvad kohaliku omavalitsusse.

Tänaseks on laenuotsuste maht ületanud eelarves planeeritud 18 miljoni euro piiri. Seisuga 30.04.2025 on laenusaaajate arv 301 ja sõlmitud lepingute maht eurodes 19 697 797 eurot.

⁴ RETK, Lisa 1 on leitav siit: <https://www.agri.ee/sites/default/files/documents/2024-10/tegevuskava-retk-2024-09.pdf>

Lepinguid on sõlmitud nii elamu ehitamiseks, ostmiseks kui renoveerimiseks. Sealjuures krediitdiasutuste poolne finantseeringu summa 25 166 450 eurot ja klientide omafinantseeringu summa 7 356 354 eurot. MES-i laenuraha võimendus on ca 1,65 korda.

Elamu (sh ehitatav elamu) peab asuma Eesti asustusüksuses, kus on registreeritud kuni 1000 elanikku ja mis ei ole kantud sihtpiirkonnast välja jäävate haldusüksuste nimekirja. Detailne loetelu sihtpiirkonnas välja jäävate haldusüksuste kohta on leitav [lingilt](#).

MES-i kaaslaenu kasutamiseks tuleb esmalt esitada pangale kodulaenu taotlus. Kui pank on teinud siduva laenupakkumise, tuleb taotlejal esitada see MES-ile koos kaaslaenu taotlusega ning muude dokumentidega, mida MES nõuab.

Mõju MES töökorraldusele:

MES-i laenutoode eluaseme kaaslaen aitab kaasa nii „Eesti 2035“ kui ka „Põllumajanduse ja kalanduse valdkonna arengukava aastani (PõKa) 2030“ eesmärkide täitmisele, toetades samuti PõKa 2030 visiooni „maal on hea elada“. Selleks, et väljuda meetme pilootprojekti staatusest ning rakendada meedet suuremas mahus, on vaja täiendada seadusandlust nii, et **MES-le antakse õigus välja anda eluaseme kaaslaene**. MES-i pakutav eluaseme kaaslaen on jätkuvalt pilootprojekti staatuses ning selle rakendamiseks on vajalik ministeeriumi suunis küsida igaaastaselt, millega kaasneb ametkondadele lisategevusi ja asjatut bürokraatiat. 2024. aasta lõpus saadetud suunises kinnitab Regionaal- ja Põllumajandusministeerium, et MES-i-i palvel on ministeerium algatamas MPKS-i muutmist, mis tagab selgemad alused eluaseme kaaslaenu meetme väljumiseks pilootprojekti etapist pikaajaliseks teenuseks.

Muudatus mõjutab MES-i eelarve planeerimist. Riigieelarvele muudatustega prognoositavat mõju ei kaasne.

6. Edasine väljatöötamine

VTK eesmärgiks on saada õigusselgus, et MES saaks seadusliku õiguse väljastada eluaseme kaaslaenusid füüsilistele isikutele sarnaselt EIS-le. VTK eesmärgiks on ka informeerida avalikkust kavandatavatest muudatustest.

Regionaal- ja Põllumajandusministeerium ootab tagasisidet VTK-le 15 tööpäeva jooksul. Pärast tagasiside saamist ja selle läbitöötamist, valmistab REM vajadusel koostöös teiste vastutavate ministeeriumitega – Rahandusministeeriumiga, Justiits- ja Digiministeeriumiga, Majandus- ja Kommunikatsiooniministeeriumiga ning Kliimaministeeriumiga – ette asjakohase seaduse eelnõu ja saadab selle kooskõlastusringile. Seaduseelnõu on plaanis esitada Vabariigi Valitsusele hiljemalt I kvartali lõpuks. Sõltuvalt eelnõu menetlemise tempost Riigikogus on õigusakti plaanitav jõustumise aeg 2026. aasta teises pooles.

Vastutav ministeerium: Regionaal- ja Põllumajandusministeerium

VTK saadetakse koostöölastamiseks Rahandusministeeriumile, Justiits-ja Digiministeeriumile, Majandus-ja Kommunikatsiooniministeeriumile, Kliimaministeeriumile, arvamuse avaldamiseks Eesti Pangaliidule, Eesti Pangale, Eesti Linnade ja Valdade Liidule ning teadmiseks Maaelu Edendamise Sihtasutusele.

Vastutavad ametnikud: Regionaal- ja Põllumajandusministeeriumi regionaalpoliitika osakonna juht Kai Kalmann-Jotautas (5662 6186), kai.kalmann@agri.ee ning sama osakonna finantsinstrumentide nõunik Kaja Lääts (5650 4397), kaja.laats@agri.ee .