MAJANDUS- JA
KOMMUNIKATSIOONI-
MINISTEERIUM

Riigikontroll

Teie 17.04.2003 nr 2-7.1-TA/03/484
Meie 02.06.2003 nr 1-1-5/03/3171

Arvamus kontrolliaruande eelnõu kohta

Austatud härra Margus Kurm

Tänan Teid oma kirjas 17.04.2003 nr 2-7.1-TA/03/484 esitatud järelduste ja ettepanekute eest. Vastuseks Teie kirjale teatan, et Majandus- ja Kommunikatsiooniministeerium (MKM) on põhimõtteliselt esitatud järelduste ja ettepanekutega nõus.

MKM on järgneval seisukohal:
1. riigieelarve strateegia tuleb muuta valdkonnapõhiseks ja sõlmida konkreetsed kokkulepped ministeeriumide vahel;
2. valdkonna eestvedaja/vastutaja tuleb määrata valitsuse tasandil ja ministeeriumide vahelise valdkondlik tööjaotus sätestada vastavate õigusaktidega.

Esitan MKMi ettepanekute eelnõu Vabariigi Valitsusele arutamiseks ja otsustamiseks. Tähtaeg: september 2003.a.

Lugupidamisega

Meelis Atonen
Minister

Valdek Haugas 6 256 383
valdek.haugas@mkm.ee

RIIGIKONTROLL
Kuupäev Reg.nr
03.06.03 2-7.1-TA/03/484-2

Harju 11
15072 Tallinn
Reg. kood 70003158
tel: (0) 625 6304
Faks: (0) 631 3660
info@mkm.ee
www.mkm.ee

SISEMINISTEERIUM

Riigikontroll
Hr Margus Kurm
Peakontrolör

Teie 17.04.2003 nr 2-7.1-TA/03/486
Meie 13. 05. 2003 nr 1-16-2/3498

Lugupeetud härra Kurm,

Vastuskiri

Siseministeeriumil pole Riigikontrolli tulemusauditi "Riigi tegevus raha suunamisel ettevõtluse toetamiseks" kontrolliaruande eelnõusse täiendusi ning ettepanekuid lisada.

Lugupidamisega

Mart Kirsipuu
Halduse asekantsler

Kirke Schulz 6125007
kirke@sisemin.gov.ee

SB 024011

RIIGIKONTROLL
Kuupäev 14.05.2003 Reg nr 2-7.1-TA/03/486-2

Pikk 61
15065 TALLINN
Reg. kood 70000562

Telefon (0) 612 5007
Telefon (0) 612 5008
Faks (0) 612 5087
E-post sisemin@sisemin.gov.ee

Konto 10002052565002
Eesti Ühispank
Kood 401

SOTSIAALMINISTEERIUM

Teie .....

Meie 20.05.2003 nr. 1-6/2103

Lp Margus Kurm
Peakontrolör
Tulemusauditi osakond

Vastus tulemusauditi
"Riigi tegevus raha suunamisel ettevõtluse toetamiseks"
kontrolliaruande eelnõule

Vastuseks Teie 17.04.2003 kirjaga nr 2-7.1-TR/03/485 saadetud tulemusauditi "Riigi tegevus raha suunamisel ettevõtluse toetamiseks" kontrolliaruande eelnõule teatame, et Sotsiaalministeeriumis on käesoleval aastal kavas välja töötada tööturumeetmete kontseptsioon eesmärgiga kaardistada Eesti tööturusüsteem.

Kontseptsioon hõlmab tööturuteenuste sisu ja teenuste pakkumise korralduse, sealhulgas töötutele ettevõtlusega alustamiseks pakutavate toetuste, analüüsi ning ettepanekuid praeguse süsteemi parandamiseks. Kontseptsiooni väljatöötamise ajakava võimaldab tulemusi vajadusel arvesse võtta järgmises riigieelarve koostamise protsessis.

Täname tähelepanu juhtimise eest probleemkohtadele seoses ettevõtlustoetuste pakkumise süsteemi killustatusega.

Lugupidamisega

Marko Pomerants
Minister

Riho Rahuoja
Sotsiaalala asekantsler
kantsleri ülesannetes

Mari Väli 6269 759

Gonsiori 29
15027 TALLINN

tel. 626 9700
faks 699 2209

Reg. nr. 70001952
Internet: http://www.sm.ee
E-post:smin@sm.ee

RIIGI[illegible]KOLL
Kuupäev 21.05.2003 Reg nr 2-7.4-TA/03/485-2

PÕLLUMAJANDUSMINISTEERIUM

Hr Margus Kurm
Riigikontroll

Teie 17.04.2003 nr 2-7.1-TA/03/482
Meie 06.06.2003 nr 1.5-3/2305-1

Kontrolliaruande eelnõu

Austatud härra Kurm

Tutvunud Riigikontrolli tulemusauditi "Riigi tegevus raha suunamisel ettevõtluse toetamiseks" kontrolliaruande eelnõuga, leiame, et eelnõus esitatud hinnangud kajastavad tegelikku olukorda.

Põhimõtteliselt oleme nõus Riigikontrolli eelnõu mõlema peatüki lõpus asuvate järelduste ja ettepanekutega, kuid ühtlasi arvame, et nõuete ühtlustamisel arengukavade koostamise, rakendamise, täiendamise ja täitmise analüüsi osas tuleb täiel määral arvestada Euroopa Liidu ühtset põllumajanduspoliitikat (*CAP*), vastavate määruste, direktiivide ja muude regulatsioonide nõuetega ning soovitustega. Regulatsioonide paketiga on määratud kindlaks üldised reeglid, tingimused ja protseduurid.
Põllumajanduse eristaatus on määratletud maaelu ja põllumajandusturu korraldamise seaduse ning EL-i ühtse põllumajanduspoliitikaga. Euroopalik põllumajandusmudel on Euroopa maapiirkondade ja ka Eesti jaoks üks olulisemaid komponente.

Toetuste maksmise alused on määratletud Maaelu Arengukavaga (MAK) - *CAP* kaasnevad meetmed ja Riikliku Arengukavaga (RAK) - struktuurfondid. MAK kinnitatakse põllumajanduse ja maaelu arendamise programmina EL liikmesriikide *STAR*-komitees ja Euroopa Komisjonis.
PRIA on akrediteeritud makseagentuurina EL Akrediteerimiskomisjoni poolt. Praegu toimub EL toetuste integreeritud administreerimise ja kontrolli süsteemi IAKS järk-järguline rakendamine. Kavatsus maksimaalselt ära kasutada *SAPARD* programmi jaoks loodud struktuure ja kogemusi ning muuta PRIA kogu *EAGGF* makseasutuseks on loogiline ja otstarbekas.

Põllumajandus peab liikuma jätkusuutlikkuse suunas, aitama säilitada looduskeskkonda ja traditsioonilist maaelu ning põhinema perefarmidel. Maaelupoliitika peab kaasa minema Euroopa põllumajanduse strukturaalsete muudatustega ning seda täiendama, lähtudes seejuures järgmistest momentidest:

- tootmisüksuste kaasajastamine, peamiselt lähtuvalt uutest kvaliteedi- ja konkurentsitingimustest;

RM 024749

RIIGIKONTROLL
Kuupäev Reg.nr
06.06.03 2-7.1-TA/03/482-2

Lai 39/41
15056 TALLINN

Telefon 625 6107
Faks 625 6200

Reg nr 70000734
E-mail pm@agri.ee

- keskkonnasõbralike ja kultuuripärandit arvestavate tootmismeetodite propageerimine;
- põllumajandusettevõtete mitmekesistamine ning nende mitmefunktsionaalse rolli arendamine;
- põlvkonnavahetus ja professionaalse põllumajandusalase koolituse toetamine.

Tootmisüksuste ja toiduainetetööstuse kaasajastamine peavad tagama konkurentsivõime, eriti toodete kvaliteedi. Selle valdkonna prioriteedid on tegevused, mis võtavad arvesse tarbijate suurenevat nõudlust:

- hügieeni- ja kvaliteedinõuetele vastavate ning turvaliste toodete, ning
- kõrge regionaalse ja kultuurilise imidžiga kvaliteetsete kohalike toodete järele.

Rohkem tähelepanu pööratakse EL-is ka meetmetele, mis aitavad kaasa maapiirkondade jätkusuutlikkuse arengule, eriti:

- teenuste arendamine;
- linnade ja maapiirkondade sotsiaal-majanduslike seoste arendamine;
- maapiirkondade majandusliku struktuuri tugevdamine, eriti noore elanikkonna säilitamine ning sotsiaalse eraldatuse vältimine.

CAP turu- ja hinnapoliitika võtmeelemendiks on põllumajanduse turukorraldus, mis kaitseb ühenduse siseturgu maailmaturu mõjude eest ja mis ei võimalda müüa imporditud kaupu odavamalt taotlushinnast. Eksportijatele makstakse toetusi katmaks siseturu ja maailmaturu hindade vahet.

Kogu põllumajanduse ja maaeluga ning ühtse põllumajanduspoliitikaga (multifunktsionaalsus) seotud probleemide kompleksi integreerimine ühtsesse majandusvaldkonda praegustes tingimustes võib kujuneda ülejõukäivaks ja ei ole otstarbekohane.

Tunnistades Majandus- ja Kommunikatsiooniministeeriumi (MKM) juhtivat osa ettevõtluse arendamisel ja toetamisel vabariigis, tahaksime näha asjalikult koordineeritud koostööd selles valdkonnas, mis aitaks elavdada ja mitmekesistada majandustegevust ning säilitada asustatus ja sissetulekuallikad maapiirkondades.
Põllumajandusmesside korraldamise osas on ministeeriumidevahelises tööjaotuses kujunenud välja selged põhimõtted.
Ettevõtluse Arendamise Sihtasutus (EAS) palus oma kirjaga nr SV/703 28.02.2001 majandusministrile kaaluda toiduainetööstuse välisnäituste koordineerimise üleviimist Põllumajandusministeeriumi haldusalasse, tuues seejuures järgmised põhjendused:

- PM omab erialaseid oskusi ja pikaajalist kogemust toiduainetööstuse sektori arendamisel;
- Lisaks vahenditele riiklike messide eelarvest finantseerib PM messe ministeeriumi vahenditest;
- PM – l on võimalik kaasata antud sektori välisnäituste korraldamiseks lisavahendeid erinevatest (eel)struktuurifondidest.

Majandusminister teatas oma kirjaga nr 16-3/SX-729 21.03.2001 põllumajandusministrile, et pooldab EAS ettepanekut ja loodab, et ettepanek leiab toetust ka PM – s.
28. mail 2001 kirjaga nr 11-3-3/1206 teatas PM majandusministrile, et on põhimõtteliselt nõus toidunäitusi koordineerima kui selleks eraldatakse ka vastavad vahendid.

10. augustil 2001 on MM oma kirjaga nr 8/695 saatnud kooskõlastamiseks VV korralduse eelnõu "Majandust tutvustavate välisnäituste riikliku korraldamise ja nendest osavõtu 2002. aasta kava kinnitamine", mille seletuskirjas on öeldud, et **tulenevalt sihtasutuste reformiga kaasnenud Ekspordiagentuuri ülesannete ja tegevusvaldkonna täpsustamisest on põllumajandus- ja toidumesside valik, finantseerimine ja korraldamine antud Põllumajandusministeeriumi pädevusse.** Alates 2002. aastast on Põllumajandusministeerium toidumesside korraldamiseks planeerinud oma eelarvest ka vahendid ning sõlminud lepingud EPKK-ga messidel osalemiseks.

Ministeeriumide tegevuste osaliselt vastukäivate prioriteetide tõttu on erinevate valdkondade huve ühte koondada peaaegu võimatu. Ühe ministeeriumi ülesannete täitmiseks vajaliku ressursi andmine teise ministeeriumi valitsemisalasse on probleemiderohke.

MKM-i prioriteedid lähtuvad kogu riigi majanduse arengust ja keskenduvad üldiselt suurematele linnadele, Harjumaale ja Ida-Virumaale. EAS-i ettevõtluse tugisüsteemi sihtgrupiks on kuni 250 töötajaga ettevõtted, kelle tegevusalaks ei ole põllumajandus, kalandus, jae- ja hulgikaubandus või transport.

MES-i abil saab maaettevõtja taotleda pangast ja liisingufirmast soodsatel tingimustel laenu. 2002. aastal käivitusid investeerimislaen väike- ja keskmise suurusega maaettevõtjatele ning investeerimislaen põllumajandustootmisel keskkonnanõuete täitmiseks. Pankade vahenduseta annab MES maaettevõtjatele pikaajalist, odavat ja pika maksepuhkusega laenu maa ostmiseks tootmistegevuseks. Lisaks laenudele toetab MES põllumehi ja maaettevõtjaid laenude tagamise teel.
2002. aasta laenusaajate osakaal tegevusalade järgi oli: põllumajandus 78%, tööstus 5,9%, kalandus 5,2%, toiduainetööstus 4,2%, teenindus, turism ja hotellindus 3,4%, metsandus, jahindus ja puidutööstus 1,8% ning transport ja kaubandus 1,5%.
MES on isemajandav ja viimaseil aastail pole riigieelarvest täiendavat raha saanud.

MES-i, EAS-i, PRIA ja KredEx-i eraldi eksisteerimise põhjendatust, funktsioone, tegevust ja tulemuslikkust tuleb põhjalikult analüüsida ning vastavalt vajadusele viia sisse muudatusi.

Lugupidamisega

Tiit Tammsaar
Minister

Tõnu Taat 625 6134

LL 008339

Reg nr 70000734

RAHANDUSMINISTEERIUM

Riigikontroll

Teie: 17.04.2003 nr 2-7.1-TA/03/483

Meie: 16.05.2003 nr I-1.11/4535

Kontrollaruande eelnõust

Käesolevaga nõustub Rahandusministeerium enamuse Riigikontrolli poolt tulemusauditi "Riigi tegevus raha suunamisel ettevõtluse toetamiseks" kontrollaruande eelnõus tehtud järeldustega ning ühtlasi esitame omapoolsed arvamused tehtud ettepanekutele:

1) Esimeses peatükis toodud järeldused, et riiklikke arengukavasid on palju ning tihtipeale need ka kattuvad olles samaaegselt piisavalt omavahel seostamata ja, et neis seatud eesmärkide täitmise analüüs on puudulik, on tehtud ka Rahandusministeeriumi poolt ning sellest tulenevalt on Rahandusministeerium püüdnud kooskõlastusprotsessides ka nendele puudustele tähelepanu juhtida. Samas arvestades arengukavade spetsiifilisust ning kooskõlastusajaks ettenähtud perioodi suhtelist lühidust, ei ole olnud alati võimalik nende puuduste likvideerimiseks konstruktiivseid ettepanekuid teha.

Kuna Rahandusministeerium on eelnevalt mainitud probleemidest juba varemgi teadlik, on astutud ka juba samme nende lahendamiseks. Nii seostub Teie poolt tehtud ettepanekuga, et ettevõtluse toetamisega seotud ministeeriumid peavad riigi eelarvestrateegias selgemalt defineerima, piiritlema ja omavahel seostama prioriteedid/valdkonnad, mis on seotud raha suunamisega ettevõtlusele, eelarvestrateegia aastateks 2004-2007. Nimetatud eelarvestrateegia määratleb esmakordselt valitsuse tulemusvaldkonnad ja prioriteetsed eesmärgid mitte ministeeriumide, vaid just oluliste valdkondade lõikes. Tulemusvaldkonna eesmärgid kajastavad kogu valdkonna suundumusi, lähtumata konkreetsest asutusest, vaid just valdkonna vajadusest. Valdkonna eesmärkide elluviimine toimub seotud asutuste koostöös. Samuti oleme nimetatud eelarvestrateegias esmakordselt rõhku pannud eesmärkide selge mõõdetavuse vajadusele ning meie hinnangul on see ka suhteliselt hästi rakendunud, kuna paljud ministeeriumid on suutnud seotud valdkonna eesmärgid üsna selgelt ja mõõdetavalt püstitada. Loomulikult tuleb arvestada ka sellega, et adekvaatse eesmärkide mõõtmissüsteemi kujundamine ja rakendamine võtab aega.

Arengukavade ja nende meetmete kattuvus ning valdkonnapõhiste arengukavade koostamiseks vajalik valdkondade kaardistamine on samas mõneti problemaatiline, kuna puudub selge nägemus, mis oleks valdkondade ühtedel alustel kaardistamise aluseks – kas nt eelarvemaht, probleemide kriitilisus, valdkonna eesmärke ellu viivate asutuste arv vms. Erinevaid valdkondi on riigis arvukalt ja nende olulisus sõltub paljudest asjadest, nt keskkonnatingimustest, rahvusvahelistest teguritest jms, ning valdkonnad on tihtipeale omavahel seotud nii horisontaalselt kui ka vertikaalselt, mistõttu tuleb leida kesktee, kajastamaks kõiki valdkondi niisugusel viisil, et valitsusel oleks selge alus prioriteetide seadmiseks ja ressursside jaotamiseks ning, et kodanikele oleks arusaadav, kuidas tema vajadused aastate jooksul lahenduse leiavad.

Suur-Ameerika 1
15006 Tallinn

Telefon: (0) 611 3558
Faks: (0) 696 6810
http://www.fin.ee

E-post: info@fin.ee
kantselei@fin.ee

Reg. kood 70000272

RIIGIKONTROLL
Kuupäev 19.05.2003 Reg nr 2-7.4-TA/03/483-2

Teie poolt tehtud teise ettepaneku, et Rahandusministeerium peab ühtlustama nõudeid arengukavade koostamise, rakendamise, täiendamise ja täitmise analüüsi kohta, osas oleme samuti juba lahendusi otsima hakanud. Nii on välja töötamisel Vabariigi Valitsuse määruse "Strateegiliste arengukavade liigid ja koostamise kord" eelnõu (on läbinud juba esimese kooskõlastusringi ja läheb lähiajal valitsuse vahetumise tõttu teisele kooskõlastusringile), mis sätestab täpsemalt valdkonnapõhiste arengukavade algatava ja elluviimist tagava juhtministeeriumi (vastutav ministeerium) rolli ning vastutuse. Samuti on selles loetletud riigiasutuste strateegiliste arengukavade liigid, nõuded nende sisule, koostamise, elluviimise ning aruandluse põhimõtted. Määruses sätestatakse, et arengukavade rakendusplaan ehk tegevusplaan, kuidas valdkonna eesmärke saavutatakse, kajastub eesmärke ja tegevusi ellu viivate asutuste iga-aastastes tegevuskavades. Lisaks tuuakse määruses ära vajadus valdkonnapõhiste arengukavade algatamisest kuni elluviimise ja aruandluseni teha koostööd kõigi asjaomaste huvigruppidega.

Kirjeldatud tegevuse tõhustamiseks on lisaks määruse eelnõule koostamisel ka nn käsiraamat, mis sisaldab konkreetseid juhtnööre arengukavade koostamiseks, eesmärkide püstitamiseks ja mõõdetavate indikaatorite leidmiseks ning nende väärtuste hindamiseks, samuti arengukava kavandamiseks ning tulemuste hindamiseks. Lisaks sellele on kavas koostöös koolitusasutustega kõikehõlmava koolitusprogrammi väljatöötamine ning kõigile asjaomastele riigiasutustele koolitusvõimaluste kättesaadavaks tegemine koos regulaarse nõustamisega.

Eelnevalt kirjeldatud abinõude ja protsessi toimimise hindamiseks on kavas tõhustada ka arengukavade ja aastaste tegevuskavade aruandluse protsessi ning Rahandusministeeriumi poolset regulaarset tagasisidet tulemuste kohta.

2) Teises peatükis käsitletud rollijaotuse kohta ettevõtluse toetamisel tehtud järeldustega nõustub Rahandusministeerium üldjoontes samuti ning seda eriti kanalite tegevuse tulemuslikkuse analüüsi raskendatuse osas, kuna praegusel hetkel on selleks vajalikud meetmed/reeglid puudulikud. Samuti nõustume seisukohaga, et kanalite tegevuse kattuvus on tingitud eelkõige tegevuse ministeeriumipõhisusest, millele oleme hakanud ka järjest rohkem tähelepanu pöörama ning sellest tulenevalt ka kooskõlastusprotsessides võimalikele dubleerimistele tähelepanu juhtinud. Samuti oleme Majandus- ja Kommunikatsiooniministeeriumi, kui põhilise ettevõtluse arengu/toetamise valdkonna koordineerija (seostub Teie poolt teise peatüki esimese ettepanekuga, määratleda valdkondade eest vastutav ministeerium), tähelepanu juhtinud probleemidele seoses ettevõtluse toetamist reguleerivate õigusaktide puuduste, omavaheliste kattuvuste ja liigvähese seostatusega ning teinud ettepaneku ettevõtluse riikliku toetamise õigusliku raamistiku korrastamise algatamiseks (vt. juurde lisatud Rahandusministeeriumi 09.04.03.a kiri nr I-1.13/4135).

Samuti oleme teadvustanud kasvavat vajadust siseauditi funktsioonide rakendamise osas riigi poolt asutatud sihtasutustes, millele oleme juhtinud ka tähelepanu Koondaruandes riigi osalusega äriühingute, riigi poolt asutatud sihtasutuste ja avalik-õiguslike juriidiliste isikute majandustegevusest 2001. aastal, mille saadame Riigikontrollile teadmiseks pärast Vabariigi Valitsuse poolset heakskiitu. Seejuures tuleb arvestada sellega, et igas sihtasutuses oma siseauditi üksuse loomine ei pruugi majanduslikult otstarbekas olla, mistõttu on kavas ette valmistada Riigi poolt eraõiguslike juriidiliste isikute asutamise ja nendes osalemise seaduse (REAS) muutmise eelnõu, millega nähtaks muuhulgas ette võimalus asutajaõiguste teostajatel oma siseauditi üksuseid kasutades sihtasutustes auditeid läbi viia.

Ettepanekuga, Rahandusministeeriumi rolli tähtsustamise kohta kattuvuste määratlemisel ja kokkulepete saavutamisel vastuvääkivate prioriteetide osas ning vastavate ettepanekute suunamisel valitsusele, tuleb samuti nõustuda ning selle tegevuse tõhustamiseks tuleb teha koostööd ministeeriumide ja maavalitsustega analüüsides kõiki dokumente ning seejuures informeerides osapooli puuduste või lahknevuste olemasolust. Valdkonnaeelarvet võimaldavate mehhanismide tagamise ettepaneku osas vt. käesoleva kirja esimese lehekülje viimast lõiku.

Ettepanekuga, et Rahandusministeerium peaks analüüsima ja andma hinnangu valitsemisala-kesksete kanalite põhjendatusele valdkonnapõhiste kanalite asemel ning seda eriti Ekspordi ja Krediidi Garanteerimise Sihtasutuse KredEx ja Maaelu Edendamise Sihtasutuse, Ettevõtluse Arendamise Sihtasutuse ja Eesti Põllumajanduse Kaubanduskoja ning Ettevõtluse Arendamise Sihtasutuse ja Tööturuameti puhul, nõustume samuti ning vastava analüüsiga teeme algust juba Koondaruande riigi osalusega äriühingute ja riigi poolt asutatud sihtasutuste majandustegevusest 2002. aastal koostamise käigus (nimetatud aruande Vabariigi Valitsusele esitamise tähtajaks on 15. oktoober 2003.a). Põhjalikumalt on kavas vastav analüüs läbi viia pärast seda, kui REAS-s on sätestatud kohustus, et asutajaõiguste teostajad peavad sihtasutustele seadma igaks aastaks tegevuseesmärgid ning nende täitmise kohta ka aruande esitama (kavandatud seoses eelpoolnimetatud REAS-e muutmise eelnõus).

Vältimaks, et üks kasusaaja võib toetust saada mitmest erinevast kanalist, on Rahandusministeeriumil kavas lähitulevikus luua riigiabi register, mis sisaldaks andmeid ettevõtjatele antud riigiabi kohta. Selline süsteem võimaldaks erinevatel kanalitel jälgida üksteise tegevust ning vältida abi kattuvust. Samuti on andmebaas oluline vähese tähtsusega abi (1,5 miljonit kolme aasta jooksul) andmise korral, sest antud momendil baseerub vähese tähtsusega abi andmise kontroll ainult ettevõtja aususel kinnituse andmisel selle kohta, et ta pole saanud eelneva kolme aasta jooksul üle 1,5 miljoni krooni abi. (EÜ vähese tähtsusega abi reeglid sätestavad, et üks ettevõtja võib saada vähese tähtsusega abi kuni 100000 eurot kolme aasta jooksul).

Ettevõtluse toetamise kanalite ühtsete juhtimispõhimõtete rakendamise eesmärgil tehtud ettepanek analüüsida eri vormide põhjendatust ja sellega kaasnevate õigusliku raamistiku erisuste analüüsi ning vastavate valikukriteeriumide määratlemine tulevikuks, eeldab ka teiste asjaomaste valitusasutuste kaasamist analüüsi teostamisse, mistõttu on väga raske määratleda vastava analüüsi lõpptähtaega. Samuti lihtsustab taolise analüüsi teostamist eespool nimetatud eesmärkide seadmise ning nende täitmise aruandluse rakendamine ja nn riigiabi registri loomine, mistõttu on toetusmeetmete ja –kanalite efektiivsuse ja otstarbekuse hindamisega kavas põhjalikumalt tegelema hakata pärast eespool nimetatud kavatsuste ellu viimist.

Lugupidamisega

Tõnis Palts
Minister

Aare Järvan
Kantsler

Lisa: Koopia kirjast Majandus- ja Kommunikatsiooniministeeriumile 09.04.03.a nr I-1. 13/4135
1 eks 5 lehel.

Tarmo Porgand	611 3485	tarmo.porgand@fin.ee
Terje Tiiman	611 3426	terje.tiiman@fin.ee
Tanel Pütsep	611 3756	tanel.pytsep@fin.ee

RAHANDUSMINISTEERIUM

Majandus- ja
Kommunikatsiooniministeerium

Teie:

Meie: 09.04.2003 nr I-1.13/ 4135

Ettevõtluse toetamise ja laenude riikliku tagamise seadusest

Seoses Vabariigi Presidendi poolt 14.02.2003.a otsusega nr 341 Riigikogu poolt 28.01.2003.a vastu võetud "Ettevõtluse toetamise ja laenude riikliku tagamise seaduse" (edaspidi ETLRTS) välja kuulutamisega ning lähtudes asjaolust, et Rahandusministeeriumile teadaolevalt ei olnud nimetatud seaduse eelnõu eelnevalt asjakohaste ministeeriumidega kooskõlastatud, pidasime vajalikuks teostada esialgse analüüsi antud seaduse suhtes. Esialgse hinnangu kohaselt oleme seisukohal, et ETLRTS-i reguleerimisala ja kontseptsioon ei ole piisavalt läbi mõeldud ning see on väga nõrgalt seostatud teiste sama valdkonda otseselt või kaudselt reguleerivate seadustega. Alljärgnevalt esitame oma seisukohad ja kommentaarid ETLRTS-i kohta:

I Reguleerimisala ning kohaldamine teiste seaduste suhtes:

ETLRTS § 1 lõige 1 ütleb, et ettevõtluse riikliku toetamise ning laenu- ja liisinglepingute riikliku tagamise alused, põhimõtted ja korraldamine sätestatakse kõnealuse seadusega, millest jääb mulje, et see on ainuke või siis nö. raamseadus, mille alusel riik ettevõtlust toetab.

Samas on küll rakendussätetes öeldud (§ 22 lg 1), et muud võimalikud ettevõtluse toetamise viisid (seda võib tõlgendada ka, kui ainult taolisi meetmeid, mis ETLRTS-is mainitud pole) sätestatakse eraldi seaduste või vastava aasta riigieelarve seadusega. Kindlasti ei ole rakendussätted õige koht taolise sätte jaoks – õigem oleks olnud seosed ja suhted teiste seaduste ning nendest tuleneda võivate muude riiklike ettevõtlustoetuse meetmetega sätestada üldsätetes. Praegu ei ole aga toodud ühtegi viidet teistele seadustele, mis otseselt või kaudselt reguleerivad ettevõtluse riiklikku toetamist.

ETLRTS § 2 lg 2 kohaselt eraldatakse seaduses riiklike toetuste, milleks on toetused, tagatised ja laenud, andmiseks ettenähtud raha riigieelarves Majandus- ja Kommunikatsiooniministeeriumile (edaspidi MKM) ning § 4 lõikest 1 järeldub, et riik toetab ettevõtlust ainult ettevõtluse arendamiseks või ettevõtluse ja elamumajanduse arendamiseks loodud sihtasutuste kaudu, mille asutajaõigusi teostab MKM. Nende kahe sätte puhul on probleemideks ettevõtluse toetusmeetmete ammendavus – näiteks sellise toetusmeetme, kui tasuta nõustamine, liigitamine eelpool mainitud kolme toetusliigi hulka on küsitav. Teine probleem on ettevõtluse toetamisega ainult läbi sihtasutuste, kelle suhtest teostab asutajaõigusi MKM – sellise regulatsiooni juures võib ka Eesti Vabariigile välislaenude võtmise ja välislaenulepingutele riigigarantiide andmise seadust ETLRTS-iga vastuolus olevaks pidada, kuna esmalt nimetatu võimaldab 100% riigi osalusega äriühingutele riigigarantii andmist ka ilma sihtasutuse vahenduseta.

Suur-Ameerika 1
15006 Tallinn

Telefon: (0) 611 3558
Faks: (0) 696 6810
http://www.fin.ee

E-post: info@fin.ee
kantselei@fin.ee

Reg. kood 70000272

Toetatavate ettevõtjate sihtgruppideks jagamisel on eelkõige lähtutud ettevõtete suurusest ning tegevusalade järgne sihtgruppide liigitamine on jäetud MKM poolt otsustamiseks, kes vastavalt § 4 lg 2 kehtestab ettevõtluse riikliku toetamise tingimused.
Siinkohal tuleb ära märkida järgmised puudused:
1) ei ole defineeritud mida loetakse selle seaduse tähenduses ettevõtluseks;
2) jääb mulje, et eeldatakse ainult majandus- ja kommunikatsiooniministri õigust asutada ettevõtlust toetavaid sihtasutusi, kuid samas on riigi poolt asutatud hulk teisi sihtasutusi, kelle suhtes teostavad asutajaõigusi kas teised ministeeriumid või maavalitsused.

ETLRTS-i regulatsiooni võib vastuoluliseks pidada rea kehtivate seadustega ning samuti ei hõlma see kogu riiklikku ettevõtluse toetamise instrumentaariumi:
- Ekspordi riikliku garanteerimise seadus reguleerib samuti ettevõtluse toetamist, seda küll kitsamalt ainult ekspordi tagamise/garanteerimise valdkonnas, kuid üldise toetusmeetmena on tagatis (garantii) ka ETLRTS-is määratletud, kuid seal ei ole määratletud ETLRTS-i ja Ekspordi riikliku garanteerimise seaduse suhet – lähtudes ETLRTS-i § 4 lõikest 2 võiks tõlgendada, et MKM peaks ekspordigarantii kui ettevõtluse toetamise meetme sätestatama alamaktiga (MKM määrus?) – samas oleks nende kahe seaduse iseloomust lähtudes igati mõistlik, et need moodustaksid kahe asemel ühe tervikliku seaduse;
- Maaelu ja põllumajandusturu korraldamise seadus (MPKS) reguleerib põllumajandusturu korraldamise riiklikke abinõusid, millede eesmärgiks on põllumajandustootjate ja maamajandustegevuse (so. igasugune ettevõtlusvaldkond, millega tegeletakse maapiirkonnas) toetamine ehk siis põllumajandusliku ja maapiirkonna ettevõtluse riiklik toetamine – seega selle seaduse ja ETLRTS-i toetusmeetmed ja sihtgrupid on otseses kattuvuses. MPKS-is ettenähtud toetuste jaoks eraldatakse riigieelarves raha Põllumajandusministeeriumile, kes korraldab nende "jaotamist" läbi Põllumajanduse Registrite ja Informatsiooni Ameti. Samas teostab Põllumajandusministeerium asutajaõigusi ka Maaelu Edendamise Sihtasutuse suhtes, mille tegevust MPKS ei reguleeri ning arvestades ETLRTS-i regulatsiooni, mille kohaselt käib kogu ettevõtluse toetamine läbi MKM-i ja tema asutatud sihtasutuste, siis võib Maaelu Edendamise Sihtasutuse tegevuse õiguspärasuse kahtluse alla seada;
- Keskkonnakasutusest laekuva raha kasutamise seaduse alusel toetab ettevõtteid Rahandusministeeriumi valitsemisalasse kuuluv Sihtasutus Keskkonnainvesteeringute Keskus – ETLRTS-is ei ole otseselt ega kaudselt seda seadust mainitud;
- Eesti Vabariigile välislaenude võtmise ja välislaenulepingutele riigigarantiide andmise seadus – võimaldab 100% riigi osalusega äriühingutele riigigarantii andmist ka ilma sihtasutuste vahenduseta.

II Ettevõtluse toetamise efektiivsuse hindamise puudulikkus:
ETLRTS ei reguleeri mingilgi viisil eesmärkide püstitamist, mida riigi poolt ettevõtluse toetamisega saavutada tahetakse ega ka eesmärkide saavutamise ning sihtasutuste tegevuse efektiivsuse hindamist.
Ainukesed järelvalvet reguleerivad sätted on: toetuste sihipärase kasutamise üle teostavad järelvalvet sihtasutused (§ 4 lg 4); sihtasutused peavad Rahandusministeeriumile esitama auditeeritud aruande aasta jooksul väljastatud tagatiste jms kohta (§ 20 lg 1); kontrolli sihtasutuse tegevuse üle teostab asutajaõiguste teostaja (§ 20 lg 2).

Eesmärkide seadmise kohustuse sätestamise puudumine ETLRTS-ist on arusaamatu ka selle tõttu, et praktikas on MKM-i poolt koostatud ning ka Vabariigi Valitsuse poolt heaks kiidetud ettevõtluspoliitikat käsitlev dokument "Ettevõtlik Eesti – Eesti väike- ja keskmise suurusega ettevõtete arendamisele suunatud riiklik poliitika 2002-2006", mis käsitleb ettevõtluspoliitika eesmärke ja toetusmeetmeid üldiselt. Samuti deklareerib nimetatud dokument, et selle alusel töötatakse igal aastal kooskõlas riigieelarve koostamise protsessiga välja tegevuskavad (planeerimishorisondiga 1+3 aastat). See hõlmaks endas ülevaadet toetusmeetmete elluviimisest ning ettevõtluse arengust eelmisel perioodil, määraks kindlaks ettevõtluspoliitika lühiajalised eesmärgid ja prioriteedid, näitaks meetmete elluviimiseks planeeritavad tegevused, esitaks meetmete rahastamise mahu finantseerimisallikate lõikes, tooks välja tulemuslikkuse mõõtmise indikaatorid, mis peaksid olema aluseks hilisemale tulemuste hindamisele.

ETLRTS-is (või ettevõtluse riiklikku toetamist reguleerivas raamseaduses) tuleks konkreetselt sätestada, et MKM oleks kohustatud igal aastal koostama eelmises lõigus nimetatud tegevus-/arengukava (koosnedes põhimõtteliselt samadest osadest, mis eespool nimetatud) ning rakendama ettevõtluse riikliku toetamise efektiivsuse hindamise mehhanismi.

III Riigigarantii olemusest:

ETLRTS-i 3. peatükk reguleerib laenude "riiklikku" tagamist. Seaduse § 6 punktis 3 tuuakse ära "riikliku" tagatise mõiste: "käesolevas seaduses ette nähtud juhtudel ja korras sõlmitavast tagatislepingust tulenev tagatise andja riiklikult tagatud kohustus tasuda tagatise saajale finantseerimistehingust tulenev võlgniku võlakohustus". Siin tekitab arusaamatust väljend "tagatise andja (st sihtasutuse) riiklikult tagatud kohustus". Riik ei saa midagi tagada automaatselt ning samuti ei selgu, kuidas riik seda kohustust tagab. Selline väljend ei oma sisulist tähendust, kui puudub konkreetne regulatsioon, missugune tagatis, mis väärtuses, mis ajaks, mis tingimustel jne antakse. Sellest, kui öeldakse et riik tagab, ei tekki iseenesest tagatist.

Kõnealuse seaduse puhul ei ole üldse selge, kas ja mida riik garanteerib, mis summa ulatuses, kuidas toimub protseduur (kas garantii antakse igale sihtasutuse poolt välja antavale laenule eraldi ning sellega minnakse Riigikokku?). Juriidiliselt on tagatis lai mõiste ning see ei tähenda ilmtingimata garantiid. Tagatised jagunevad:
1) võlaõiguslikud tagatised – käendus, garantii;
2) asjaõiguslikud tagatised – vallaspant, hüpoteek.
Samas saab tagamiseks lugeda ka seda, kui eraldatakse raha (nö tagatakse rahastamine). Kuna seaduse § 2 lg 1 p 1 kohaselt on ettevõtluse riikliku toetamise rahaliseks allikaks ka eraldised riigieelarvest ning § 11 lg 1 p 1 kohaselt kuuluvad omavahendite hulka riigi poolt laenude tagamiseks sissemakstud kapital, siis võib öelda, et riik toetab ettevõtluse arengut just raha eraldamise kaudu. St kui raha ei eraldata, siis tagatist ei ole.

ETLRTS kasutab küll mõistet "riiklik tagatis", kuid seda ei avata kuskil ning konteksti lugedes jääb lausa arusaamatuks, miks sihtasutuse poolt antavat tagatist nimetatakse "riiklikuks" ning selgusetuks jääb, kuidas üldse sihtasutus saab "riiklikku tagatist" anda? Seaduse kohaselt on tagatise andjaks ikka sihtasutus (§ 8). Samas ei ole üheselt arusaadav, kas "riiklik tagatis" antakse sihtasutusele või võlgnikule (vrdl nagu õppelaen) - sellest võibki mitmeti aru saada, nt § 6 p 3 tagatakse riiklikult tagatise andja, st sihtasutuse kohustust, aga nt § 8 ja § 9 lg 1 viitab, et sihtasutus annab riiklikke tagatisi, st tagatakse võlgniku kohustust.

Seega ei saa eeldada, et ETLRTS-ist tuleneb automaatselt riigigarantii. Kuna seaduses tegelikult ei räägita midagi riigi poolt garantii andmisest, aga riigile saab varalisi kohustusi võtta Riigikogu otsusel. Sellest lähtuvalt on edasiseks käitumiseks kaks võimalust:
1) täiendada seadust summade, tingimuste ja protseduuridega, mis puudutavad riigigarantii andmist;
2) võtta igal tagamise juhul Riigikogult nõusolek.

Seaduses sätestatud riigi garantii andmist on kasutatud ka Ekspordi riikliku garanteerimise seaduse puhul, kus ekspordigarantiid defineeritakse kui riiklikku tagatist garantiivõtjale eksporditehingust tekkinud kahju hüvitamiseks (§ 2 lg 1). Garanteerimist korraldab riigi poolt selleks asutatud sihtasutus (ei ole konkreetselt ühegi ministeeriumiga seotud) ning sihtasutuse poolt antud garantiidest tulenevate kohustuste täitmist tagab riik 300 miljoni krooni ulatuses, kusjuures riigi vastu saab nõudeid esitada üksnes juhul, kui on välja kuulutatud sihtasutuse pankrot (§ 5) – ETLRTS-is on öeldud, et sihtasutuse vastutus laieneb üksnes võlgniku põhikohustusele ning on täiendav võlgniku vastutusele.

IV Riigiabi temaatika:

Kuna ETLRTS sätestab ettevõtluse toetamise, siis suure tõenäosusega on toetamise puhul tegemist riigiabiga konkurentsiseaduse (RT I 2001, 56, 332; 93, 565; 2002, 61, 375; 63, 387; 82, 480; 87, 505; 102, 600) kohaselt.

Konkurentsiseaduse § 34 lõige 1 sätestab, et riigiabi võib anda ainult rahandusministri eelneval kirjalikul loal.
Kuna ETLRTS-i näol on tegemist nn raamseadusega, siis riigiabi andmise luba seadusele tervikuna pole vaja taotleda. Kui aga vastavalt seaduse § 4 lõikele 2 kinnitab majandus- ja kommunikatsiooniminister ettevõtluse riikliku toetamise tingimused, tuleb need eelnevalt kooskõlastada rahandusministriga, kes otsustab, kas toetamise tingimustele on MKM-l vaja taotleda riigiabi andmise luba. Samas on selgusetu, kas ETLRTS katab ka juba olemasolevaid toetusprogramme (EAS, KredEx) ja kas ning milliseid muudatusi kavandatakse seaduse jõustumisel viia nimetatud programmidesse.

Küsitav on ETLRTS-i § 21 – jääb selgusetuks, mida antud paragrahviga taotletakse ja miks on välistatud võimalus anda toetusi turgu valitsevale ettevõtjale. Kui § 21 eesmärgiks on välistada riigiabi ETLRTS-i alusel antavates ettevõtluse toetamise meetmetes, siis tahame rõhutada, et riigiabi andmise protseduuri ja tingimusi reguleerivad vaid konkurentsiseaduse ptk 6 "Riigiabi" ning selle alusel kehtestatud Vabariigi Valitsuse määrused.

V Sihtasutuste investeerimispiirangud:
ETLRTS (samuti Ekspordi riikliku garanteerimise seaduse §-d 17-24) § 11 kuni 18 on suures osas üle võetud Kindlustustegevuse seaduse 5 peatükist (Nõuded kindlustusandja usaldusväärsusele ja omavahenditele). Seega tekib esiteks küsimus kas on ikkagi õige ja kui suures osas rakendada kindlustusandja kui kutselise investori omavahendite ning vabade vahendite (tehniliste eraldiste) investeerimise kontseptsiooni taolisele sihtasutusele, kelle põhitegevuseks on laenude "riiklik tagamine". On kaheldav, kas taoline riigi poolt asutatud sihtasutus saab võtta nii suurt investeerimiseriski kui kindlustusandjana tegutsev äriühing (nt. investeerimine laenudesse ning aktsiatesse). Selgelt korrigeerimist vajavad seaduse §-id 12 kuni 14 investeerimise ning investeerimispiirangute kohta. Eelkõige vajavad ülevaatamist sätted, mis puudutavad nõudeid emitentidele, lubatud instrumente, ning ühte emitenti ning instrumenti investeerimise osakaalu (riski hajutamise reeglid). Lisaks võiks sätestada tingimused ka varahaldurile.

Arusaamatu on ka see, miks reguleeritakse ainult laenude tagamisega seotud varade (omavahendite) investeerimist (§ 10 lg 1) ning nö toetusteks mõeldud varade (nt Ettevõtluse Arendamise Sihtasutuse vabad vahendid) paigutamisel ei ole seaduses mingisugust regulatsiooni.

Võimalik on ka kasutatava terminoloogia ebakohasus - § 12 räägib sihtasutuse laenude tagamise omavahendite investeerimisest - investeerida saab siiski ainult vabu vahendeid ning omavahendid on lihtsalt investeerimise arvestuslik lõpptulem, kuna selles võib sisalduda peale käibevara ka materiaalne põhivara. Ka Kindlustegevuse seaduse kohaselt ei investeerita mitte omavahendeid, vaid kindlustusandjaga seotud vara (tehnilised eraldised).

Kuna seadusest ei ole üheselt arusaadav mida lõppkokkuvõttes investeeritakse ning mis on sihtasutuse muud ehk ühised varad (nt. segaseks jääb sihtasutuse materiaalse ja immateriaalse põhivara arvestamine omavahendites), siis on raskendatud ka hindamine, kas omavahendite normatiivid on piisavad (§ 18 kohaselt 8% ja 10%). Seega tekib lisaks ka küsimus, kas sihtasutuse omavahendite normatiivsumma leidmise metoodika (Omavahendite normatiiv x kehtivate tagatiste puhasväärtus, kus viimane leitakse järgnevalt: kõigi kehtivate tagatiste summa + esitatud kahjunõuded - tehniliste eraldised) on üldse adekvaatne.

VI Laenude tagamise isetasuvuse nõue:
Vastavalt ETLTRS-i §-le 15 peab sihtasutus tagama laenude tagamisega seotud tulude ja kulude tasakaalu pikema perioodi vältel. Samas § 18 lg 5 ütleb, et kui sihtasutuse omavahendeid on vähem kui seaduses sätestatud normatiivid ette näevad, siis otsustab Vabariigi Valitsus sihtasutuse laenude tagamise omavahendite taastamise – sellest punktist lähtudes võib isetasuvuse nõuet pidada suhteliselt deklaratiivseks ning eksitavaks. Samasugune säte ning probleem on ka Ekspordi riikliku garanteerimise seaduses.

Rahandusministeerium peab ebasoovitavaks olukorda, kus ettevõtluse toetamist riigi poolt reguleeritakse mitmete seadustega, mis ei moodusta omavahel ühtset terviklikku ettevõtluse toetamise süsteemi, mis omakorda võib põhjustada ebaefektiivsust ja dubleerimist selles valdkonnas. Seetõttu oleme seisukohal, et antud valdkonda reguleerivat seadusandlust tuleks korrastada, lähenedes valdkonnale terviklikult, tagamaks seaduse alusel eesmärgistatud ettevõtluse toetamise ja selle tulemuste hindamise süsteemi efektiivne rakendamine.

Seoses eelpool tõstatatud küsimustega palume Teie seisukohta meie märkuste osas ning kaaluda vastava seaduse eelnõu algatamist ning esitada see kooskõlastamiseks ka asjakohastele ministeeriumidele.

Lugupidamisega

Harri Õunapuu
Minister

Aare Järvan
Kantsler

Tarmo Porgand	611 3485	tarmo.porgand@fin.ee
Marge Aasa	611 3645	marge.aasa@fin.ee
Thomas Auväärt	611 3633	thomas.auvaart@fin.ee
Maris Kalda	611 3525	maris.kalda@fin.ee

H. Liivik

19.10.03