Riigi tegevus raha suunamisel ettevõtluse toetamiseks

KONTROLLIARUANNE

Nr 2-5/03/95
25.08.2003

Riigi tegevus raha suunamisel ettevõtluse toetamiseks

Tallinn
2003

Kokkuvõte

Auditi teemapüstitus

Lisaks sellele, et riik püüab kujundada soodsat ettevõtluskeskkonda, suunab riik ettevõtja käsutusse aasta-aastalt järjest enam raha toetuste, laenude, tagatiste või ekspordigarantiide näol. Kuigi raha ümberjagamine on paljudes valdkondades üks riigi põhitegevusi, nõuab ettevõtluse toetamine tähelepanu valdkonna erilisuse tõttu. Kuna riiklik toetus võib siin kergesti moonutada konkurentsi, on ettevõtluse toetamine õigustatud vaid siis, kui turg ja erainitsiatiiv ei suuda probleeme lahendada ning toetamise positiivne mõju kaalub üles selle kahjuliku mõju. Seega ei saa toetuse ainsaks eesmärgiks olla nende kulutuste vähendamine, mida ettevõtja peaks tavatingimustes ise kandma; raha ümberjagamine peaks looma mingit muud lisaväärtust. See tähendab, et riigil peab olema selge põhjendus, miks on vaja raha ettevõtlusse suunata, ning eesmärgid – mida raha ümber jagades saavutada tahetakse ning millele ja kui palju selleks riigi raha suunatakse. Eesmärkide sõnastamine tähendab ka nende seostamist veendumaks, et nende täitmine ei viiks vastukäivatele või kattuvatele tegevustele. Lisaks on oluline analüüsida raha suunamise tulemuslikkust – mida selle raha eest saadi. Koht, kus määratleda need selged põhjendused, miks peab riik ettevõtlusse sekkuma, defineerida sekkumise mõõdetav eesmärk, viis ja määr, on riigi tegevuspoliitika dokumendid, s.t arengukavad.

Eesmärkide püstitamise ja elluviimise eest vastutavad eelkõige ministeeriumid, kes suunavad toetusi riigi loodud kanalite[1] kaudu ettevõtjale. Et eesmärgid oleksid üheselt mõistetavad ning nende elluviimine läbipaistev, peab riik tuginema ühtsetele põhimõtetele, kuidas eesmärke sõnastada, neid meetmete kaudu rakendada ja nende täitmist analüüsida – täpne rollijaotus ministeeriumide vahel, ministeeriumide selge tellimus kanalitele ning põhjendatud juhtimismehhanismid.

Auditi eesmärgiks on anda ülevaade põhimõtetest, mille alusel riik ettevõtlust toetab – miks, millele ja kui palju raha suunatakse, kuidas seda tehakse ning millisele analüüsile need põhimõtted tuginevad.

Selleks analüüsiti ettevõtluse toetamisega seotud dokumente – riigi arengukavasid ("Ettevõtlik Eesti", "Eesti ekspordipoliitika põhialused", "Teadmistepõhine Eesti", "Riiklik turismi arengukava", "Maaelu arengukava", "Eesti regionaalarengu strateegia", "Eesti Vabariigi tööhõive tegevuskava" ja "Ida-Virumaa tööhõiveprogramm"), kanalite tegevuskavu ja -aruandeid ning Majandus- ja Kommunikatsiooni-, Põllumajandus-, Sise-, Sotsiaal- ja Rahandusministeeriumi ning regionaalministri tegevust toetuste koordineerimisel ja toetust jagavate kanalite juhtimisel.
Auditi lähtekohtadest vt sissejuhatus lk 7, ptk 1 lk 9 ja ptk 2 lk 15.

Riigi põhimõtted ettevõtluse toetamisel on ebaselged

Ettevõtluse toetamisega seotud arengukavasid on palju, kuid sarnaste probleemide, sihtgrupi, eesmärgi või meetmetega ahelad on riik jätnud selgelt piiritlemata või seosed teiste arengukavadega piisavalt välja toomata. Seega ei ole selge, mis eesmärgil ettevõtlusse raha suunatakse. Tööhõive suurendamise, maaelu ja regionaalarengu teemade selgus on kõige problemaatilisem – arengukavadega lahendatavad probleemid, sihtgrupid, eesmärgid ja meetmed kattuvad ositi või on seosed jäetud lahtiseks.

Näiteks "Ettevõtliku Eesti" puhul on kinnitatud, et lähtutakse regionaalarengu strateegia eesmärkidest ja põhimõtetest, kuid rakendus on jäänud lahtiseks. Samas kajastuvad "Ettevõtliku Eesti" meetmed osaliselt tööhõive tegevuskavas ning tervikuna Ida-Virumaa tööhõiveprogrammis. Viimase eesmärk ongi kontsentreerida eri meetmed ühe regiooni arenguks, kuid programmil puudub seos regionaalarengu strateegiaga.

Riigi prioriteetide valikud ja määratlused ning seosed killustunud arengukavade vahel ei tulene ka riiklikest strateegiatest – näiteks riigi eelarvestrateegiast. Eesmärkide selgusest lähemalt vt aruande ptk 1.1.1 lk 9–11.

Kirjeldatud olukorra parandamiseks oleks vaja teha selgeid valikuid.

---

[1] Riigi raha välja jagav (rakendus)üksus, nt riiklik amet, riigi poolt asutatud eraõiguslik sihtasutus, lepinguga seotud muu eraõiguslik juriidiline isik

Riigikontrolli ettepanek

- Läbipaistvuse tagamiseks ja dubleerimise vältimiseks valdkondlike arengukavade vahel tuleb riigi eelarvestrateegias selgemalt defineerida, piiritleda ja omavahel seostada need prioriteedid/ valdkonnad, mis on seotud raha suunamisega ettevõtlusele. See eeldab ettevõtluse toetamisega seotud **ministeeriumidelt** kokkulepet riigieelarvestrateegias:
    - teemaga seotud eesmärgid ja ressursid koondatakse ettevõtluse arendamise valdkonna/ prioriteedi alla ning määratletakse sellega seotud ühtne valdkonnaeelarve või
    - ettevõtluse toetamine seostatakse riigi teiste valdkondade/prioriteetidega (nt tööhõive suurendamine, regionaalne areng) nii, et ei tekiks kattuvusi eri valdkondade/prioriteetide sihtgruppides ja meetmetes ning konkurentsi moonutamise ohu tõttu tagataks terviklik ülevaade ettevõtlusele suunatavast rahast eesmärkide kaupa.

Ka eraldi võttes ei täida arengukavad juhtimisinstrumendi rolli – neis ei põhjendata piisavalt eesmärke, miks riik ettevõtlusse sekkub, ei analüüsita riigi sekkumise võimalusi ega seniseid tulemusi, s.h saavutatud mõju ühiskonnas. Samuti pole eesmärgid sageli mõõdetavad, rahaga seostatud ning arengukavade rakendajate – kanalite – tegevusplaanide ja eelarvetega selgelt seotud.

"Ettevõtlik Eesti" loetleb rida prioriteetseid tegevusvaldkondi, kuid ei sõnasta mõõdetavaid eesmärke; ekspordipoliitika põhialused ei kirjelda arengukava elluviimiseks vajalikku ressurssi ega reasta ka prioriteete järjekorda, millest saaks lähtuda siis, kui aasta eelarve ei võimalda kõike plaanitut rakendada; Maaelu Edendamise Sihtasutuse kui ühe kanali sihtprogrammid ei kajastu üheski riiklikus arengukavas, kuigi käsitlevad arengukavades kajastatud valdkondi; enamasti ei ole kanalite aasta tegevusplaanides meetmete juurde lisatud mõõdetavat tulemust ning sageli ka vajaminevat ressurssi.

Lähemalt vt aruande ptk 1.1 lk 9–12.

Riigikontrolli ettepanek

- Põhjendamaks selgemalt riigi sekkumise eesmärke ning tagamaks eesmärkide elluviimise läbipaistvust, tuleks ühtlustada nõudeid arengukavade koostamise, rakendamise, täiendamise ja täitmise analüüsi kohta. Selleks peaks **Rahandusministeerium**:
    - selgelt defineerima ja näitlikustama arengukava komponentide (analüüs, eesmärk, prioriteet, mõõdetav mõju, mõõdetav aasta väljund-tulemus, meede, meetme rahastamine) sisu;
    - töötama välja mehhanismi, mille abil tagataks kanalite aastaste tegevus- ja eelarveplaanide vastavus arengukavade eesmärkidele, meetmetele ja rahastamisele;
    - kehtestama nõuded arengukavade rakendamise tulemuste mõõtmise, analüüsi ja hindamise süsteemi põhimõtete ning selleks kanalitelt vajaliku tegevusaruandluse kohta;
    - kõigi eelmainitud põhimõtete rakendumise pidevat järelevalvet.

Peamised ebaselguse põhjused

Ministeeriumide valitsemisalade kattuvus

Ettevõtluse toetamisega seotud ministeeriumide valitsemisalade määratlused Vabariigi Valitsuse seaduses ja ministeeriumide põhimäärustes võimaldavad kattuvusi nii tegevustes kui raha jagamisel. Kattuvused on kõige suuremad neis teemades, mis on arengukavati nõrgalt seostatud – tööhõive suurendamine, maaelu ja regioonide arendamine.

Näiteks Majandus- ja Kommunikatsioonministeeriumi (MKM) valitsemisala kattub Põllumajandusministeeriumi maaettevõtluse edendamise tegevussuunaga, mille raames toetatakse ettevõtluse ja alternatiivsete tegevusalade arengut ning uute töökohtade loomist maal. Regionaalasjade eest vastutava Siseministeeriumi valitsemisala kattub ettevõtluse arengut koordineeriva MKM-i valitsemisalaga osas, kus viimane vastutab ka ettevõtluse regionaalse arengu tagamise eest. Piiri tõmbamine Siseministeeriumi juhitava regionaalse arengu ja Põllumajandusministeeriumi poolt juhitava maaelu arengu vahele on keeruline. Sotsiaalministeeriumi valitsemisala kattub eriti MKM-i valitsemisalaga uute töökohtade loomist tagavate tegevuste osas.

Kuigi ministeeriumid peavad valitsemisalade määratlusest tingitud kattuvusi probleemseks ning koostööd väga vajalikuks, ei ole ministeeriumide ideed ja eesmärgid ettevõtja toetamisel ühtsesse süsteemi koondunud. Kui ongi koostatud ministeeriumiüleseid tegevuspoliitikaid, on see olnud ikkagi ühe ministeeriumi ülesanne ning kandnud endas koostaja nägemust. Kuna eesmärke seades ja tegevusi kavandades lähtub iga ministeerium oma ideoloogiast, mida teistega ei seostata, siis ei ole ministeeriumide eesmärgid piisavalt selgelt sõnastatud ja puudub ühtne arusaam, mis valdkondi tuleks ettevõtja probleemide lahendamisel eristada. Lähemalt vt aruande ptk 2.1.1 lk 15–16.

Ministeeriumiüleste teemade ebapiisav koordinatsioon

Valitsemisalade kattuvusest tulenevaid probleeme peaks maandama koordinatsioon ministeeriumide vahel. Senised koordinatsioonimehhanismid – portfellita regionaalminister, ministrite komisjonid, õigusaktide ja arengukavade kooskõlastusring ei ole andnud rahuldavaid tulemusi.

Näiteks on regionaalminister tõdenud nii oma piiratuid võimalusi regionaalpoliitikat juhtida kui ka ministritest koosneva regionaalpoliitika nõukogu sisulise rolli puudumist. Kooskõlastusring täidab enamasti formaalset teavitusrolli ja sellesse haaratud osapooled on harva jõudnud sisulise aruteluni.

Ka valitsusel on koordinaatorina vähe jõudu, sest tema roll sõltub enamasti sellest, milliseid küsimusi ministeeriumid valitsusse toovad. Valitsus on küll otsustanud raha jaotumist üksikute projektide lõikes ning arutanud sihtasutuse eelarve proportsioone, kuid see ei ole alati positiivseid tulemusi andnud. Mitme ministeeriumi valitsemisalasse kuuluvate küsimuste süsteemset käsitlust valitsuses ei ole algatanud ka Rahandusministeerium, kelle põhiülesanne on nõustada valitsust majandus- ja finantsalal ning esitada vastavaid ettepanekuid. Rahandusministeerium ei analüüsi valitsemisalade kattuvust ja selle mõju eelarvele, vaid piirdub ministeeriumidele eelarve piirmäärade kehtestamisega.

Lähemalt vt aruande ptk 2.1.2 ja 2.1.3 lk 17–19.

Asutusepõhine rahastamine

Ministeeriumide koostööd takistab ka riigi asutusepõhine eelarvestamisprotsess, mis rõhutab haruministeeriumi ja Rahandusministeeriumi vaidlusi ressursieralduse üle, mitte valdkonna/funktsiooni rahastamist ministeeriume läbivalt. Asutusepõhine rahastamine paneb ministeeriumid vaidlema raha, mitte tegevuse üle, vähendades arengukavade juhtimisinstrumendi staatust veelgi – sageli väljendab arengukavade prioriteetide realiseerimiseks kavandatud finantsplaan ühe ministeeriumi soove, mitte tegelikkust. Arengukavad saadetakse küll Rahandusministeeriumile kooskõlastamiseks, kuid kuna kompetentsi finantsplaanide adekvaatsuse analüüsiks napib, siis kirjutab Rahandusministeerium kooskõlastusse sisse klausli, et tegevusvaldkonna arengukavades toodud prioriteetide rahastamine selgub igal aastal eelarve koostamise käigus. Lähemalt vt aruande ptk 2.1.3 lk 20–21.

Kuna riigi eesmärk on tagada tegevuspoliitikate ellurakendumine, mitte asutuste ülesehitamine, ei peaks asutusepõhine planeerimine (sh eelarvestamine) prevaleerima tegevuspoliitika-põhise planeerimise ja eelarvestamise üle. Riigi tegevuse juhtimiseks tuleb ressursid alati "tõlkida" asutusepõhisest eelarvest valdkonnapõhiseks ja vastupidi, kuid asutusepõhine eelarve ei tohiks olla primaarses rollis.

Riigikontrolli ettepanek

- Valdkonna kui terviku arendamine eeldab sellise eestvedaja/vastutaja olemasolu, kes välistab hetkevajadusest ja ametkondade ambitsioonist tuleneva soovi arendada valdkonda ühele osapoolele sobivas suunas ja võidelda üksiku ministeeriumi rahastamise eest. Samuti eeldab see head suhtlusmehhanismi, et teha kõigile arusaadavaid ja aktsepteeritavaid otsuseid. Seega peaksid ettevõtluse toetamisega seotud **ministeeriumid** esimeses ettepanekus kirjeldatud prioriteetide valikust lähtudes:
  - täpsustama valitsemisalasid ja määratlema kattuvate valdkondade puhul vastutaja koos õiguste ja kohustustega. Nt ettevõtluse arendamise prioriteedi valiku puhul peaks selleks olema MKM;
  - leppima kokku valdkonnaeelarves.
- **Rahandusministeerium** kui eelarve- ja ressursihalduspoliitika koordineerija peaks tähtsustama oma rolli kattuvuste määratlemisel ja kokkulepete saavutamisel vasturäägivate prioriteetide osas ning suunama vastavad ettepanekud valitsusele. Samuti peaks Rahandusministeerium tagama valdkonnaeelarvet võimaldavate mehhanismide olemasolu.

Kanalite rohkus ja erinevus

Sarnase funktsiooni – ettevõtlustoetuste jagamise – jaoks on riik loonud palju eri vormiga kanaleid – 2 ametit, 3 sihtasutust ning lepinguline funktsioonisiire eraõiguslikele juriidilistele isikutele. See tähendab, et riigi põhimõtteid eri vormiga kanalite loomisel ei saa põhjendada kanalile pandud spetsiifiliste eesmärkidega, erisustega sihtgrupi määratluses vms. Vormi erinevusest tulenevad erinevad otsustuspädevused, erinev vastutuse jagunemine hägustab aga oluliselt ülevaadet riigi eesmärkide täitmisest.

Kui ametile annab sisendeid Riigikogu, kes on seadusega määratlenud ameti rakendatavad meetmed, ning minister, kes kinnitab aasta tegevused ja eelarve, siis sihtasutuse sisendid tulevad esmajärjekorras sihtasutuse nõukogult ning rakendatavad meetmed ei ole seadusega määratletud. Ettevõtluse Arendamise Sihtasutus saab sisendeid nii ministrilt sihtotstarbelise eraldiste kasutamise lepinguga kui ka sihtasutuse nõukogu ja valitsuse istungitelt, kusjuures sisendid ei pruugi kattuda. Samamoodi ei ole selge, kuidas jaguneb sihtasutuste juhtimisel vastutus nõukogu ja ministrite vahel. Erinevused on ka kanalite kontrolli- ja aruandlussüsteemides.

Lähemalt vt aruande ptk 2.2.1 – 2.2.5 lk 22–36.

Erinev vorm tähendab erinevat töökeskkonda kanalile, kuid eeldab ka riigilt mitmekülgset kompetentsi ja õiguslikku raamistikku juhtimaks eri vormiga kanaleid nii, et riigi arengukavades määratletud eesmärgid oleksid läbipaistvalt saavutatud.

Riigikontrolli ettepanek

- Sisult sarnaste kanalite puhul tuleks rakendada ühtseid juhtimismehhanisme, mis eeldab **Rahandusministeeriumilt** eri vormide põhjendatuse ja sellega kaasnevate õigusliku raamistiku erisuste analüüsi ning vastavate valikukriteeriumide määratlemist tulevikuks.

Kanalite paljususe ja erinevuse taga on kõik eelmainitud põhjused – valitsemisalade kattumine, vähene koordinatsioon ja asutusepõhine rahastamine. Kanalid on paljuski loodud ja nende tulemusi analüüsitud ministeeriumipõhiselt ja hetkevajadustest lähtudes. Seetõttu on ka ministeeriumidel olnud vähe huvi analüüsida dubleerimist kanalite tegevuses, vahetada infot, näha integratsioonivõimalusi ja saavutada kokkuleppeid. Kanaleid reformides loodi küll seni ainuke mitut valitsemisala hõlmav (valdkonnapõhine) kanal – Ettevõtluse Arendamise Sihtasutus –, kuid kuna ümberkujundamisesse ei haaratud kõiki kanaleid ja reformitud kanalidki liideti mehhaaniliselt, siis jäi püüe näha kanalite tegevuse sarnast sisu ja omavahelisi seoseid poolikuks. Samuti jäid ebaselgeks reformist tulenevad muutused ministeeriumide tegevuspõhimõtetes ja õiguslikus raamistikus.
Lähemalt kanalite rollijaotusest ja selle analüüsist vt aruande ptk 2.3 lk 37–39.

Riigikontrolli ettepanek

- Praegu ei ole kanalitesse antavad sisendid ja funktsioonid piisavalt spetsiifilised välistamaks ühe ja sama kasusaaja võimalust taotleda toetust mitmest kohast või põhjendada kanali vajalikkust eraldiseisvana ja/või erineva vormiga. Kuna kanalite ministeeriumikeskseks seda soodustab, siis peaks **Rahandusministeerium** analüüsima ja andma hinnangu valitsemisalakesksete kanalite põhjendatusele valdkonnapõhiste kanalite asemel. Eelkõige tuleks eraldi eksisteerimise põhjendatust analüüsida ning võimalusel eelistada valdkonnapõhiste kanalite kasutamist järgmiste kanalite puhul:
  - KredEx ja Maaelu Edendamise Sihtasutus,
  - Ettevõtluse Arendamise Sihtasutus ja Eesti Põllumajandus-Kaubanduskoda,
  - Ettevõtluse Arendamise Sihtasutus ja Tööturuamet.

***

Oma vastustes nõustuvad majandus- ja kommunikatsiooniminister, sotsiaalminister, põllumajandusminister, rahandusminister ning Siseministeerium põhimõtteliselt Riigikontrolli järelduste ja ettepanekutega. Auditi tulemusi arutati ka valitsuskabineti 01.07.2003. a nõupidamisel.

Riigikontroll tunnustab valitsuskabineti otsust analüüsida ettevõtlustoetuste korraldust, praeguseid kattuvusi ning arengukavade senist rakendamist ja mõjusid. On positiivne, et ministritele tehti ülesandeks esitada 1. oktoobriks 2003 ministeeriumide tööjaotust käsitlevad ettepanekud ning soovitused valdkonnapõhisuse suurendamiseks.

Riigi ressursside säästlikuks ja eesmärgipäraseks kasutamiseks on vajalik püüda eri ministeeriumide osalt vastukäivaid prioriteete koondada ning valitsuse tegevust kooskõlas juhtida. Sestap loodab Riigikontroll, et sotsiaalministri kavatsus töötada 2003. aasta lõpuks välja tööturumeetmete kontseptsioon realiseerub mitte ainult ühe ministeeriumi nägemusena, vaid koostöös teiste asjaomaste ministeeriumidega. Samuti soovitame vaatamata põllumajanduse Euroopa Liidus välja kujunenud eristaatusele jätkuvalt koos teiste ettevõtluse arendamise prioriteetidega üle vaadata ka maaelu arendamise prioriteedid.

Riigikontroll ei saa nõustuda rahandusministri seisukohaga, et eelarvestrateegiaga aastateks 2004–2007 astutakse samm auditis välja toodud probleemide lahendamiseks. Kuigi eelarvestrateegia kirjeldab tulemusvaldkondi, on ettevõtluse toetamisega seotud tulemusvaldkonnad defineeritud endiselt riigiasutuste kaupa, mitte valdkonna vajaduste järgi. Samuti ei saa Riigikontroll aktsepteerida rahandusministri selgitust, et valdkondi määratlemast ja valdkonnaeelarvet võimaldavaid mehhanisme välja töötamast takistab selge nägemuse puudumine valdkondade ühtsetest alustest – sellise selge aluse väljatöötamine prioriteetide seadmiseks ja ressursside jaotamiseks on just rahandusministri ülesanne.

Samas tunnustab Riigikontroll rahandusministri ja valitsuskabineti otsust analüüsida ettevõtlustoetusi jagavate rakendusüksuste optimaalset arvu ning erinevate juriidiliste vormide põhjendatust ning esitada vastavad ettepanekud Vabariigi Valitsusele koos riigi osalusega äriühingute, riigi asutatud sihtasutuste ja avalike-õiguslike juriidiliste isikute majandustegevust 2002. aastal käsitleva koondaruandega.

Sisukord

SISSEJUHATUS **8**
Auditi lähtekohad **8**
Auditi teostus **8**

1. RIIGI PÕHIMÕTTED ETTEVÕTLUSE TOETAMISEL – MIKS, MILLELE, KUI PALJU RAHA SUUNATAKSE **10**

1.1. Riigi põhimõtete määratlemine ettevõtluse toetamisel **10**
1.1.1. Riigi põhimõtted arengukavades 10
1.1.2. Riigi põhimõtete järgimine kanalites 13

1.2. Riigi põhimõtete määratlemise analüüs **14**

2. ROLLIJAOTUS ETTEVÕTLUSE TOETAMISEL **16**

2.1. Ministeeriumide rollijaotus ja koordinatsioon **16**
2.1.1. Valitsemisalade kattuvus 16
2.1.2. Ministeeriumiüleste teemade koordinaator 18
2.1.3. Ministeeriumiüleste teemade kommunikatsioon 20

2.2. Ettevõtluse toetamise kanalid **23**
2.2.1. Kanalite juriidiline vorm 23
2.2.2. Kanalite tüübid 25
2.2.3. Kanalitele sisendite andmise mehhanismid 26
2.2.4. Kanalite sisendid 28
2.2.5. Kanalite kontrolli- ja aruandlussüsteemid 33

2.3. Kanalite rollijaotus ja selle analüüs **38**

LISAD **42**
1. Uuritavad meetmed 42
1. Uuritavad meetmed 43
2. Protsessi osapoolte seosed omavahel ja kanalite juhtimisel 43
3. Auditiga seotud kanalite lühiiseloomustus 44
4. Auditi käigus tehtud intervjuude nimekiri 45
5. Määratlus, miks/mida/millele/kui palju riik raha suunab 46
6. Riiklikud strateegilised arengukavad ja poliitikad 47
7. Meetmete riigieelarveline rahastamine riiklikes strateegiates ja arengukavades (mln kr) 48

VALITSUSKABINETIS OTSUSTATU JA MINISTRITE VASTUSED **50**

Sissejuhatus

Auditi lähtekohad

Ehkki Eesti majanduslikust edukusest ja ettevõtluse kiirest arengust on palju räägitud, jääb enamik Eesti majandusnäitajatest ometi kaugele maha Euroopa Liidu keskmisest ning probleemne on ka ettevõtluse struktuur. Kuna majanduse ja ettevõtluse arengul on suur mõju ka teistele valdkondadele – nt töökohtade loomine parandab nii elanikkonna elatustaset kui ka piirkondade arengupotentsiaali, maksubaasi loomine võimaldab riigil koguda raha teiste valdkondade arenguks –, siis on arusaadav, miks paljudes riiklikes arengukavades on tähtsustatud riigi osa majanduskasvu ja ettevõtluse arengu tagamisel. Riigi roll soodsa ettevõtluskeskkonna loomisel ongi oluline – kujundada maksu- ja kaubanduspoliitikat, kehtestada tingimused kapitali liikumisele jm.

Kuid lisaks suunab riik aasta-aastalt järjest enam raha ettevõtja käsutusse, tehes seda toetuste, laenude, tagatiste või ekspordigarantiide näol. Kuigi raha ümberjagamine on paljudes teistes valdkondades üks riigi põhitegevusi, nõuab ettevõtluse selline toetamine lisatähelepanu valdkonna erilisuse tõttu. Riiklik toetus võib siin kergesti moonutada konkurentsi, soodustades mõnda ettevõtjat või mingi kauba tootmist või müüki. Seega on ettevõtluse toetamine õigustatud vaid siis, kui eksisteerivad probleemid, mida turg ja erainitsiatiiv ei suuda lahendada, ning toetamise positiivne mõju kaalub üles selle kahjuliku mõju. Kuna toetuse ainsaks eesmärgiks ei saa olla nende kulutuste vähendamine, mida ettevõtja peaks tavatingimustes ise kandma, peaks raha ümberjagamine looma mingit muud lisaväärtust. See tähendab, et eesmärgid, mida riik raha ümber jagades saavutada tahab, peavad olema:

- põhjendatud – **miks** on vaja raha ettevõtjale suunata;
- selgelt sõnastatud – **millele** ja **kui palju** raha suunatakse;

Eesmärkide sõnastamine tähendab ka nende seostamist veendumaks, et nende täitmine ei viiks vastukäivatele või dubleerivatele tegevustele. Lisaks peab:

- analüüsima raha suunamise tulemuslikkust eesmärkide täitmisel – **mida** selle raha eest saadi.

Eesmärkide püstitamise ja elluviimise eest vastutavad eelkõige ministeeriumid, kes suunavad toetusi riigi loodud kanalite[2] kaudu ettevõtjale. Et eesmärgid oleksid üheselt mõistetavad ning nende elluviimine läbipaistev, peavad olema

- ühtsed põhimõtted, **kuidas** eesmärke sõnastada ja rakendada – rollijaotus ja piisav koordinatsioon ministeeriumide ja kanalite vahel ning põhjendatud juhtimisotsused ja -mehhanismid.

Auditi eesmärgiks ongi anda ülevaade põhimõtetest, mille alusel riik ettevõtlust toetab – miks, millele ja kui palju raha suunatakse, kuidas seda tehakse ning millisele analüüsile need põhimõtted tuginevad.[3] Kanalite tegevust eraldi ei auditeeritud.

Auditi teostus

Auditis ettevõtluse toetusena vaadeldud meetmed ja nende rahastamine on toodud lisas 1. Valimist on välja jäetud passiivsed meetmed ettevõtluse toetamiseks (nt koolitus, nõustamine, teavitamine), sest ettevõtlusvaldkonna erilisuse tõttu on olulisem keskenduda aktiivsetele meetmetele – toetus/laen/garantii otse ettevõtjale – ning regionaalprogrammidele, mille eesmärk on ettevõtlust arendada.

---

[2] Kanal – siin ja edaspidi riigi raha välja jagav (rakendus)üksus, nt riiklik amet, riigi poolt asutatud eraõiguslik sihtasutus, lepinguga seotud muu eraõiguslik juriidiline isik.

[3] Seega ei anta auditiga hinnangut ettevõtlustoetuste tulemuslikkusele, vaid raha suunamise ühtsete ja läbipaistvate põhimõtete olemasolule kui toetuste tulemuslikkuse eeldusele. Selle auditi loomulik jätk on ettevõtlustoetuste tulemuslikkuse audit. Mõlemad audititeemad lähevad kokku Riigikontrolli tulemusauditi osakonna ühe pikaajalise strateegilise eesmärgiga teha auditeid, mis aitavad kaasa riigi tegevuse tulemuslikkusele ettevõtluse arendamisel.

Valimis pole ka enamikku põllumajandus- ja kalandustootjatele suunatud meetmeid, sest Euroopa traditsiooni järgides vaadeldakse põllumajandustootmist ka Eestis teistest majandusharudest eraldi ning riigi toetusmeetmed (nt tulutoetused) ei kuulu konkurentsiseaduse reeglite alla. Välja ei ole jäetud neid põllumajandusega seotud meetmeid, mis ei välista riiklikke toetusi teistele ettevõtlusharudele maapiirkonnas (nt turism) ning koos teiste eksporti soodustavate meetmetega ka neid meetmeid, mis toetavad eksporti põllumajandustoodete turustamisega tegelevate ettevõtjate seas.

Auditeeritavad asutused olid:

- **Majandus- ja Kommunikatsiooniministeerium** (MKM), kes suunab raha Ettevõtluse Arendamise Sihtasutuse (EAS) ning Krediidi ja Ekspordi Garanteerimise Sihtasutuse (KredEx) kaudu;
- **Põllumajandusministeerium** – suunab raha Põllumajanduse Registrite ja Informatsiooni Ameti (PRIA), Maaelu Edendamise Sihtasutuse (MES) ja Eesti Põllumajandus-Kaubanduskoja (EPKK) kaudu;
- **Sotsiaalministeerium** – suunab raha Tööturuameti (TA) kaudu;
- **Siseministeerium** – suunab raha AS-i Reginvest (RI) kaudu ning osaleb raha suunamises EAS-i kaudu;
- **Riigikantselei Regionaalministri Büroo** osaleb raha suunamises EAS-i ja MES-i kaudu.
- **Rahandusministeerium,** kes osaleb raha suunamises EAS-i, KredEx-i ja MES-i kaudu ning on Vabariigi Valitsuse majandus- ja finantsalane nõustaja, kelle tegevusvaldkonnas on ka eelarvepoliitika, valitsuse finants- ja ressursihalduspoliitika, riigiabijärelevalve ja sisekontrolli/siseauditi korraldamise koordineerimine.

Riigi tegevuspõhimõtete ja nende allikate selgitamiseks auditeeriti ministeeriumi tasandi tegevusi ning nende koordinatsiooni nii meetmete määratlemisel kui ka kanalite juhtimisel. Auditeeritavate seosed omavahel ja kanalite juhtimisel on toodud lisas 2.

Auditeeriti põhiliselt perioodi 2001 – september 2002. Järelduste ja ettepanekute tegemisel lähtutakse eespool – teema püstituse osas – kirjeldatud eeldustest. Kuigi PRIA on loodud aastal 2000 ja osa kanaleist reformitud 2000–2001 (lisa 3) ning nende lõplikud juhtimismehhanismid on alles kujunemisjärgus, ei vähenda see vajadust selgete riigi tegevuspõhimõtete ning nende analüüsi järele kanalite loomisel ja reformimisel. Ülevaade ja olemasolevate põhimõtete vaheanalüüs on eriti oluline, arvestades teema tähtsustumist ning rahaeraldiste suurenemist ühinemisel Euroopa Liiduga.

Auditi käigus analüüsiti meetmete ja kanalitega seotud arengu- ja tegevuskavasid, eelarveid, õigusakte, tegevusaruandeid jt asjakohaseid dokumente. Samuti intervjueeriti olulisemaid ametnikke (lisa 4). Dokumentide ja intervjuude põhjal koostati eelaruanne, s.o teemasse puutuvate faktide kogum, mis sai kontrolliaruande eelnõu ja käesoleva kontrolliaruande alusmaterjaliks. Auditeerisid Riigikontrolli tulemusauditi osakonna vanemaudiitor Kairit Peterson, audiitor Eili Lepik ning auditijuht Siiri Martverk.

1. Riigi põhimõtted ettevõtluse toetamisel – miks, millele, kui palju raha suunatakse

Nagu sissejuhatuses rõhutatud, peab riigil olema selge põhjendus, miks on vaja riigi raha ettevõtlusse suunata, ning eesmärk – mida raha suunates saavutada tahetakse. Riigi põhimõtted on läbipaistvad, kui probleemid, mis ilma riikliku toetuseta ei lahene, on seostatult defineeritud, analüüsitud ja mõõdetavalt eesmärgistatud riigi arengukavades. Samuti peaksid arengukavades väljenduma vahendid ehk meetmed eesmärkide saavutamiseks, st millele ja kui palju raha eraldada, et saavutada seatud eesmärgid. Teisisõnu: on tähtis, et ahel "probleem → riigi eesmärgid (soovitav mõju) → meetmete valik → meetme eesmärgid (soovitav aasta tulemus) → meetmele eraldatav raha" oleks arengukavades seostatud ja selge. Samuti on tähtis, et sarnaste probleemidega algavad ahelad oleksid omavahel kooskõlas.

Kanalid kui riikliku poliitika rakendajad peaksid oma tegevuses lähtuma arengukavades toodud põhimõtetest. Poliitika elluviimiseks on vaja, et ministeerium annaks arengukava eesmärgid kanalile edasi selge tellimusena: kinnitaks kanalile tegevuskavas/lepingus mõõdetavad aasta eesmärgid, prioriteedid ja rakendatavad meetmed (sh rahastamine).

Et hinnata, kuidas riik on arengukava täitmisega hakkama saanud ja vastavalt sellele arengukava täiendada/uuendada, on vaja teada, mida senise tegevusega on saavutatud. Selleks tuleb ühelt poolt pärast arengukava rakendamise perioodi põhjalikult analüüsida, mida on arengukava rakendades saavutatud. Teisalt tuleb selle sama analüüsi ja eesmärkide täitmise jälgitavuse nimel koguda igal aastal infot kanali tegevuse ja rakendatud meetmete tulemuste kohta kanali tegevusaruandes. Seega peab koos arengukavaga olema määratletud ka tulemuste mõõtmise, analüüsi ja hindamise süsteem: millist infot ja mis perioodi vältel kanalitelt kogutakse ning millal arengukava eesmärkide täitmist analüüsitakse ja hinnatakse.

Esimene peatükk käsitlebki ettevõtluse toetamise sisu määratlemist riigi arengukavades ja kanalites ning tulemuste kohta info kogumist ja analüüsi (vt ka skeem lisas 5).

1.1. Riigi põhimõtete määratlemine ettevõtluse toetamisel

1.1.1. Riigi põhimõtted arengukavades

Auditis vaadeldud arengukavasid on kaheksa: "Ettevõtlik Eesti", "Eesti ekspordipoliitika põhialused", "Teadmistepõhine Eesti", "Riiklik turismi arengukava", "Maaelu arengukava", "Eesti regionaalarengu strateegia", "Eesti Vabariigi tööhõive tegevuskava" ja "Ida-Virumaa tööhõiveprogramm" (vt lisa 6).

Põhjendused

On esitatud rida põhjendusi, miks on vaja riigi raha ettevõtlusesse suunata: alustavate ja väike-ettevõtjate finantsvahendite nappus, innovatsiooni ja ekspordi arendamiseks vajalik suur investeeringumaht, tööpuudus, piirkonniti erinev elatustase jm. Kuna aga statistika on sageli napp, probleemid ja sihtgrupp määratletud eri arengukavades erineva kvaliteediga ja väga üldiselt, siis ei ole põhjendused, miks riik ettevõtlusse sekkub, arengukavades piisavalt ja selgelt välja toodud.

> Enamasti on arengukavades toodud üldine olukorra kirjeldus, ülevaade viimastest arengutrendidest ning kaardistatud probleemid, kusjuures EL-i suunatud arengukavadel on analüüsi osa põhjalikum (maaelu arengukava). Samas on regionaalarengu strateegias toodud ainult üldised suundumused regionaalarengus, kuid probleeme pole põhjalikumalt analüüsitud.
>
> Näiteks maapiirkonnas asuv väike turismiettevõte võib olla mitme kava sihtrühmaks – "Ettevõtlik Eesti"[4] (väikeettevõtlus), turismi arengukava (turism), tööhõive tegevuskava (uued töökohad), regionaalarengu strateegia (kohalik areng), maaelu arengukava (alternatiivne tegevus maal).

[4] "Ettevõtlik Eesti" välistab sihtgrupina küll põllumajandusega tegelevad ettevõtted, kuid samas on jäetud täpsustamata, kas nende all mõeldakse ka maaettevõtlust (maaturism, puidutöökojad jne).

Arengukavade eesmärgid

Sama üldised on sageli ka arengukavade põhieesmärgid ehk see, mida riik raha suunates saavutada tahab. Taotletav mõju on mõõdetavalt ära toodud vaid mõne üksiku arengukava puhul (turismi arengukava, regionaalarengu strateegia). Eri arengukavade põhieesmärke võrreldes ilmneb nende kattuvus ja omavaheline seostamatus – läbivad teemad on "tõsta konkurentsivõimet ja efektiivsust", "soodustada ettevõtlust", "tagada regionaalne tasakaal", "luua juurde uusi töökohti".

"Ettevõtlik Eesti" – soodustada ettevõtlikkust ja töökohtade loomist ning tõsta Eesti ettevõtete konkurentsivõimet, lähtudes regionaalse arengu põhimõtetest.

Regionaalarengu strateegia – tasakaalustada riigi regionaalarengut, tugevdades kohalikke arengueeldusi ja neid maksimaalselt ära kasutades, millega aidatakse kaasa riigi makromajanduslikule ja sotsiaalsele arengule.

Tööhõive tegevuskava ei too otseselt eesmärki välja. Prioriteedid on inimeste tööga hõivatuse suurendamine, ettevõtluse arendamine ja töökohtade loomine.

Ida-Virumaa tööhõiveprogramm – kontsentreerida riigi ressursid ettevõtlus-, sotsiaal- ja haridusala meetmete komplekssе rakendamise kaudu tööpuuduse vähendamiseks Ida-Virumaal.

Arengukavades esitatud meetmed

Arengukavade põhjal ei saa selget ülevaadet, milliste meetmetega kavatsetakse neid üldisi eesmärke saavutada. Eri arengukavades kirjeldatakse meetmeid erinevalt ja ka kvaliteet varieerub. Kuigi meetme eesmärk – määratlus, millele raha suunatakse – on enamasti üldisel kujul välja toodud, on mõõdetavad tulemused määratletud vaid maaelu arengukavas. Samuti puudub arengukavades enamasti info meetmete rahastamise kohta, s.t määratlus, kui palju riigi raha meetmele suunatakse. Riigipoolset rahastamist meetmete lõikes on kajastatud vaid maaelu arengukavas, tööhõive tegevuskavas ja Ida-Virumaa tööhõiveprogrammis. Mõne arengukava puhul ("Ettevõtlik Eesti", ekspordipoliitika põhialused, turismi arengukava, "Teadmistepõhine Eesti") on meetme soovitavad aasta tulemused ja rahastamine toodud aastastes tegevusplaanides, mis koostatakse igal aastal paralleelselt riigieelarve koostamisega, regionaalarengu strateegia puhul kolme aasta kohta kokku sihtalade programmides. Riigipoolse rahastamise info olemasolu arengu- ja tegevuskavades nende meetmete raames, mida auditis vaadeldi, on lisas 7.

Ahela seostatus

Seega ahel "probleem → riigi eesmärgid (soovitav mõju) → meetmete valik → meetme eesmärgid (soovitav aasta tulemus) → meetmele eraldatav raha" arengukavades välja ei tule. Ainsaks erandiks on maaelu arengukava, mis on SAPARD-i raha taotlemiseks koostatud EL-i nõuetest lähtudes. Teiste arengukavade puhul on problemaatiline just ahela lõpp – meetme mõõdetavad eesmärgid ja meetmele eraldatav raha. Nende määratlemine on enamasti delegeeritud aasta kaupa koostatavatesse tegevuskavadesse. Samas pole arengukavades välja toodud prioriteete – mida arvestada tegevuskavas siis, kui aastaks eraldatakse raha vähem, kui arengukavas esialgu ette nähti.[5] Tegevuskavadesse on lisatud arengukavadega võrreldes ka uusi meetmeid: nt messitoetused tulenevad küll "Ettevõtliku Eesti" tegevuskavast 2002, kuid "Ettevõtliku Eesti" arengukavas seda meedet ei ole.

Mõne arengukava puhul jääb selgusetuks ka ahela alguse – probleemide, eesmärkide ja meetmete – omavaheline seostatus: nt on kirjeldatud rida probleeme, kuid pole põhjendatud, miks on vaja just neid probleeme lahendada või miks on valitud just need meetmed.

Regionaalarengu strateegia – regionaalarengu suundumustes toodud probleemid ja riigi eesmärgid ei põhjenda seitsme sihtala valikut.

Ekspordipoliitika põhialused – kõik välja toodud probleemid ei ole kaetud järgnevate meetmetega ning valikut ei ole põhjendatud.

"Ettevõtlik Eesti" – hea näide seostest probleemide ja meetmete vahel.

[5] Isegi kui arengukavades on kasutatud sõna "prioriteet", on kõik meetmed ja tegevused koondatavad võrdsete prioriteetide alla.

Arengukavade seostatus

Tervikpildi saamist raskendab ka see, et arengukavasid on palju, kuid sarnaste probleemide, sihtgrupi, eesmärgi või meetmetega ahelate omavaheline seostatus eri arengukavade vahel on selgelt välja toomata. Sageli vaid viidatakse ühe arengukava sissejuhatuses teistele seotud arengukavadele, kuid samas kantakse ka osa ühe arengukava meetmetest teise arengukavasse. Seega võivad sarnased probleemid viia eri arengukavades nii samade kui erinevate meetmeteni; samuti võivad erinevad probleemid viia samade meetmeteni.

"Ettevõtliku Eesti" eesmärgi juures on määratletud, et lähtutakse tasakaalustatud regionaalse arengu põhimõttest ning sissejuhatuses täpsustatakse lähtumist Eesti regionaalarengu strateegias sõnastatud eesmärkidest ja põhimõtetest, kuid rakendus on jäänud lahtiseks. Samas kajastuvad "Ettevõtliku Eesti" meetmed osaliselt tööhõive tegevuskavas ning tervikuna Ida-Virumaa tööhõiveprogrammis. Viimase eesmärk ongi kontsentreerida eri meetmed ühe regiooni arenguks, kuid programmil puudub seos regionaalarengu strateegiaga.

Turismi arengukava räägib üleüldisest turismi arendamisest ning konkurentsivõime tõstmisest, kuid ei ole seostatud konkreetsete meetmetega maaelu arengukavas ja Ida-Virumaa tööhõiveprogrammis. Rahvusvahelise konkurentsivõimega on seotud ka kaks eraldiseisvat arengukava – ekspordipoliitika põhialused ja "Teadmistepõhine Eesti".

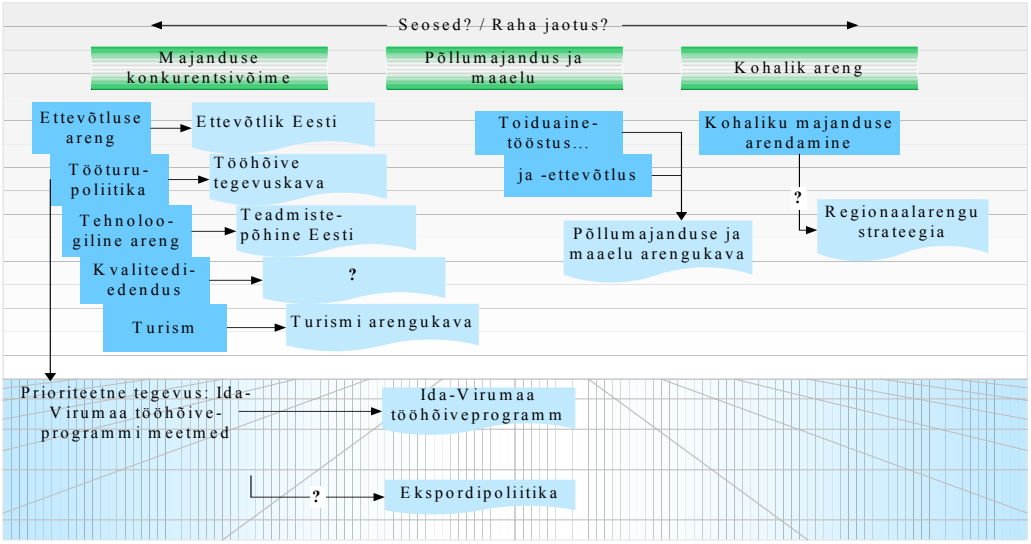
Seosed ja proportsioonid arengukavade vahel ei tulene ka nn kõrgemalseisvatest strateegiatest. Majandusarengu strateegia, mis on planeeritud looma osale eelmainitud arengukavadest ühtset ja kooskõlalist raamkontseptsiooni, on vaatamata tähtaja möödumisele veel koostamata ning tahetakse nüüd asendada MKM-i strateegiaga. Samuti ei ole kõnealused arengukavad seostatud riiklike strateegiliste arengukavade alusel (eelarvestrateegia, riiklik arengukava RAK, liitumiseelne majandus-programm PEP (vt lisa 6)), mis peaksid tegema valikuid ning määratlema riigi arengu valdkonnad/ prioriteedid. Viimased varieeruvad eri riiklikes strateegilistes arengukavades ning erinevad ka sama arengukava raames aastate kaupa (joonis 1).

Joonis 1. Riiklike arengukavade prioriteedid ja valdkonnad



Neis arengukavades ei käsitleta, kuidas valdkonnad/prioriteedid (nt kattuvused ettevõtluse, maaelu, turismi ja tööhõive või ettevõtluse, maaelu, kohaliku arengu ja inimressursi prioriteetide all) omavahel seostuvad ja koordineeritult ellu viiakse. Sisuliselt kajastavad valdkondade/prioriteetide alameesmärgid olemasolevate arengukavade struktuuri (joonis 2), korrates juba eelnevalt analüüsitud probleeme. Samas on ka alameesmärke, mille kohta ei ole valdkondlikku arengukava koostatud (nt kvaliteediedendus), ning arengukavasid, mis ei ole prioriteetidega seostatud (nt ekspordipoliitika).

Joonis 2. Eelarvestrateegia 2003–2006 prioriteetide seotus valdkondlike strateegiliste arengukavadega



1.1.2. Riigi põhimõtete järgimine kanalites

Selleks, et riigi eesmärgid läbipaistvalt ellu viidaks, tuleb kanalitele kinnitada arengukavast lähtuvad selged aastaeesmärgid ning vahendid nende eesmärkide saavutamiseks. Kuid lähtumine arengu-kavadest ei ole reegel, s.t esineb olukordi, kus riigi tegevuspoliitika selgub alles kanali sisend-dokumendis. Näiteks on sisenddokumentides meetmeid, mida arengukavades ei ole: MES-i nõukogu kinnitatud sihtprogrammidega on määratletud maapiirkonnas tegutsevate ettevõtjate toetamine siht-otstarbelise laenu andmise ja laenude tagamise kaudu, kuid kumbki programm ei kajastu meetmena üheski riiklikus arengukavas.

Samuti pole tagatud, et kanalid suudavad arengukavas (või selle tegevuskavas) kajastatud meetmed planeeritud mahus ellu viia, sest arengukavas toodud arvud võivad erineda kanalile kinnitatud eelarvest: EAS-i 2002. aasta eelarve rahvusvaheliste messidel osalemise korraldamiseks on 3,88 mln krooni, kuid ekspordi arengu tegevusplaani järgi peaks riik sellele meetmele eraldama 5,67 mln krooni.

Kanalite sisenddokumentide kvaliteet on küll aasta-aastalt paranenud, kuid ei ole siiski piisav. Auditi käigus vaadeldud meetmetest on vähem kui poolel kirjeldatud mõõdetav tulemus (nt messitoetuse saajate, kirjutatud ekspordiplaanide, stardiabi saajate, laenusaajate arv jne) ning vaid mõne üksiku meetme puhul mõju, mida raha suunates saavutada tahetakse. Ligi viiendik meetmeid ei ole otseselt seotud ka rahastamisega, s.t kanalile kinnitatud üldeelarves ei ole määratletud, kui palju raha vastavale meetmele eelarveaastas kulutatakse; samuti ei ole kanalile määratletud meetmete rakendamise prioriteete. Samas on olukordi, kus kanali sisenddokumentides on meetmed seotud küll rahaga, kuid lisaks on kanalile eraldatud vahendeid reservi, seostamata seda ühegi eesmärgi või meetmega.[6]

Kanalitesse antavad sisendid ei välista ka kattuvusi teiste kanalite rakendatavate meetmete sihtgrupiga: sisenddokumentide sihtgrupi määratlus ei ole piisavalt spetsiifiline ja puuduvad seosed teiste sarnaseid meetmeid rakendavate kanalite sisenditega. See tähendab, et üks ja sama kasusaaja võib toetust taotleda mitmest kohast.

TA tööturutoetus töötule ettevõtluse alustamiseks ning EAS-i stardiabi ei välista sihtgruppide kattumist, samuti nagu varem RI ja MES-i väljastatud laenud.

KredEx-i ettevõtluse laenude tagamise üldtingimused välistavad garantii põllumajanduse, kalanduse ja metsa ülestöötamise laenudele. MES-i sihtprogramm maapiirkonnas ettevõtjate toetamiseks finantstehingute tagamise kaudu ei piira end vaid põllumajanduse, kalanduse ja metsaga seotud laenude garanteerimisega, vaid määratleb sihtgrupina kõik ettevõtjad, kelle peamine tegevuskoht või investeeringuobjekt asub väljaspool Tallinna haldusterritooriumi.

[6] EAS-i reserv 125 mln krooni aastal 2002

1.2. Riigi põhimõtete määratlemise analüüs

Et riigi tegevuse eesmärke ja meetmeid selgelt määratleda ja täiendada, tuleb ühiskonna vajaduste ja probleemide väljatoomise kõrval ka analüüsida, mida riik on seni samas valdkonnas saavutanud.

Praegu pole ühtseid põhimõtteid, mille alusel riigi senist tegevust arengukavades analüüsida. Näiteks võidakse anda väga üldine hinnang senisele poliitikale (regionaalarengu strateegia) või riigi institutsioonide tegevusele valdkonnas (turismi arengukava); teha ülevaade eelmisel perioodil ellu viidud tegevustest ("Ettevõtlik Eesti") jne. Seniste meetmete rakendamise mõju ei analüüsita. Kuigi mõju võib ilmneda märksa hiljem ja seda on metoodiliselt keeruline hinnata[7], peaks mõjuanalüüs olema arengukavade koostamise, täiendamise ja lõpetamise kohustuslik osa. Praegu on aga vastupidiseid näiteid, kus analüüs on küll tehtud, kuid arengukavad on jäänud muutumatuks: 2001. aastal hindas Tartu Ülikool Siseministeeriumi tellimusel regionaalarengu projektide tulemuslikkust, kuid regionaalarengu strateegia ülevaatamiseni see ei viinud. Nii on olemas risk, et samad meetmed korduvad aastast aastasse, ilma et neid vastavalt saavutustele, ühiskonna vajadusele ja muutunud olukorrale muudetaks.

Samuti analüüsitakse harva meetmete varasemaid tulemusi (toetust saanute arv, toetussummad jne). Kui see info olemas ongi, siis on sageli probleemiks võrreldavus püstitatud eesmärkidega – kvantitatiivsed eesmärgid kas puuduvad või on toodud teistel alustel (nt planeeritakse rahastamist programmide kaupa, kuid aru antakse toetuste kaupa). Tegeliku rahastamise vastavust plaanidele ei ole hinnatud ka riiklike strateegiliste arengukavade puhul ning puudub ka vastav info, sest riigieelarve jagab raha asutusepõhiselt ega võimalda teha kokkuvõtteid arengukavade lõikes. Valdkonna- ja asutusepõhise finantseerimise erinevuse tõttu on probleemiks veel see, et arengukavade meetmetest veerandil ei ole arengukavas määratletud meetme rakendaja.

Riigi tegevuse mõjude ja tulemuste ebapiisav analüüs tuleneb ka probleemidest arengukavade omavahelisel seostamisel. Ei ole võimalik teha üheseid kokkuvõtteid riigi tegevuse tulemustest eri arengukavasid läbivate samade eesmärkide puhul, sest on keeruline arvestada arengukavade vastastikust mõju ja esitada kattuvaid tegevusi läbipaistvalt. Näiteks isegi kui EL-ile suunatud valdkondlikud ja riiklikud arengukavad lähtuvad siseriiklikest meetmetest, siis paralleelsete arengukavade koostamine vähendab läbipaistvust arengukavade rakendamisel ja ka nende hilisemal analüüsimisel. Samuti võivad ühe arengukava meetmete edasiarendamisel jääda teise arengukava meetmed muutumatuks.

Et hinnata riigi tegevuse pikaajalist mõju, tuleb pidevalt koguda asjakohast infot ning juba arengukava koostamise ajal määratleda, mis infot, mis perioodil, millise metoodika alusel, kes kogub jne. Vaid regionaalarengu strateegial ja maaelu arengukaval on ära toodud arengukava rakendamise jälgimise ja tagasiside mehhanismid. Samas see süsteem regionaalarengu strateegia puhul reaalselt ei toimi: strateegia järgi pidi loodama regionaalpoliitika seirenõukogu, seda aga pole.

Samuti seisneb meetmete rakendajate – kanalite – aruandlus pigem statistiliste andmete kogumises ja finantsnäitajate esitamises. Riik ei ole üheselt sõnastanud, mis infot vajatakse kanalite iga-aastasest eelarvetsüklist tegevusaruande kujul selleks, et hinnata arengukavade rakendamise tulemusi ning teha kokkuvõtteid riigi tegevuse tulemustest eesmärkide kaupa.

EAS-i 2001. aasta tegevusaruanne annab ülevaate agentuuride tegevusest ja üldistest tulemustest. Regionaalprojektide rakendumise osas on toodud info programmide kaupa – projektide arv ja finantseering, kuid puudub info projektide jagunemisest programmide sees prioriteetide kaupa (ettevõtlus, kultuur jne). 2002. aasta tegevusaruande vormis on ka kohustus esitada tegevusaruanne agentuuride ja meetmete kaupa. Samuti on EAS-ile määratletud kriteeriumid tegevuse hindamiseks (nt ettevõtete sõlmitud kontaktide arv messidel, edukalt lõppenud projektide suhtarv kõigist positiivse rahastamisotsuse saanud projektidest jne), kuid enamasti ei ole "hea tulemus" defineeritud.

PRIA 2001. aasta tegevusaruanne toob ära vastu võetud ja rahuldatud taotluste arvu, kuid tulemusi sisuliselt ei kajasta. Ei tooda välja, kui palju mitte-põllumajanduslikke projekte rahuldati SAPARD-i meetmete raames ning millised olid tulemused.

EPKK esitab korraldatud messide kohta aruandeid, mis sisuliselt on tulude-kulude aruanded

[7] Näiteks tuleb maha arvestada tühimõju (riigi sekkumise tõttu toimunud muutus ühiskonnas, mis oleks toimunud ka ilma sekkumiseta) ja asendusmõju (soovitud valdkonnas teise valdkonna arvelt toimunud muutus, sh ka teiste arengukavade meetmete mõjud vaadeldava arengukava eesmärkidele).

Riigikontrolli järeldused

- Eesmärgid, miks riik ettevõtluse toetamiseks raha suunab, arengukavade põhjal läbipaistvalt ei selgu sest:
  - arengukavasid on palju ning sarnased valdkonnad/prioriteedid ja raha on eri arengukavade vahel seostamata killustunud;
  - selgeid valdkondade/prioriteetide määratlusi ning nende omavahelisi seoseid ei too välja ka riiklikud strateegilised arengukavad;
  - eesmärkide täitmist ehk riigi tegevuse mõju nendes valdkondades ei analüüsita.
- Arengukavad ja kanalite sisenddokumendid kui juhtimisinstrumendid ei taga ka olemasolevate eesmärkide ühest elluviimist, sest:
  - osas arengukavades ning kanalite sisenddokumentides ei ole mõõdetavalt määratletud, millele ja kui palju raha suunatakse;
  - kanalite sisenddokumendid määratlevad ka meetmeid, mis valdkondlikes arengukavades ei sisaldu või on seal kirjeldatud erinevalt;
  - info kogumise süsteem, mille abil analüüsida arengukavade täitmist, ei ole piisavalt määratletud ega taga sisulist aruandlust kanalites.

Riigikontrolli ettepanekud

- Läbipaistvuse tagamiseks ja dubleerimise vältimiseks valdkondlike arengukavade vahel tuleb riigi eelarvestrateegias selgemalt defineerida, piiritleda ja omavahel seostada need prioriteedid/ valdkonnad, mis on seotud raha suunamisega ettevõtlusele. See eeldab ettevõtluse toetamisega seotud **ministeeriumidelt** kokkulepet riigieelarvestrateegias:
  - teemaga seotud eesmärgid ja ressursid koondatakse ettevõtluse arendamise valdkonna/ prioriteedi alla ning määratletakse sellega seotud ühtne valdkonnaeelarve või
  - ettevõtluse toetamine seostatakse riigi teiste valdkondade/prioriteetidega (nt tööhõive suurendamine, regionaalne areng) nii, et ei tekiks kattuvusi eri valdkondade/prioriteetide sihtgruppides ja meetmetes ning konkurentsi moonutamise ohu tõttu tagataks terviklik ülevaade ettevõtlusele suunatavast rahast eesmärkide kaupa.
- Põhjendamaks selgemalt riigi sekkumise eesmärke ning tagamaks eesmärkide elluviimise läbipaistvust, tuleks ühtlustada nõudeid arengukavade koostamise, rakendamise, täiendamise ja täitmise analüüsi kohta. Selleks peab **Rahandusministeerium**:
  - selgelt defineerima ja näitlikustama arengukava komponentide (analüüs, eesmärk, prioriteet, mõõdetav mõju, mõõdetav aasta väljund-tulemus, meede, meetme rahastamine) sisu;
  - töötama välja mehhanismi, mille abil tagataks kanalite aastaste tegevus- ja eelarveplaanide vastavus arengukavade eesmärkidele, meetmetele ja rahastamisele;
  - kehtestama nõuded arengukavade rakendamise tulemuste mõõtmise, analüüsi ja hindamise süsteemi põhimõtete ning selleks kanalitelt vajaliku tegevusaruandluse kohta;
  - kõigi eelmainitud põhimõtete rakendumise pidevat järelevalvet.

2. Rollijaotus ettevõtluse toetamisel

Ühiskonna probleemide lahendamine ettevõtjale toetust jagades eeldab kokkulepet selles, mida saavutada tahetakse (vt ptk 1). Kui riik on määratlenud põhimõtted, millele ettevõtlustoetuste raha suunata, siis prioriteetide realiseerumine oleneb võimest rakendada ettevõtluse edendamiseks ette nähtud meetmeid omavahel seostatud ja koordineeritud kanalite kaudu.

Ettevõtluse areng ei mõjuta üksnes majandust, vaid kaudselt kõiki eluvaldkondi. Kuna valdkonnad on omavahel seotud, nende arengut reguleerivate ministeeriumide valitsemisalad aga kattuvad, siis on vaja võimalikult täpselt määratleda eri ministeeriumide spetsiifilised eesmärgid, tegevused, rollijaotus ja vastutusala, et seostada ministeeriumide ja rakendusüksuste tegevused ning vältida dubleerimist nii tegevuste kui rahajaotuse tasandil.

Valdkonna kui terviku kujundamine, arendamine ja koordineerimine ühtsete põhimõtete alusel eeldab eestvedaja ja vastutaja olemasolu valdkonnas ning head kommunikatsioonimehhanismi, et oleks võimalik teha kõigile arusaadavaid ja aktsepteeritavaid otsuseid. Eestvedaja ja vastutaja seisab hea valdkonna arengut tagavate hoobade omavahelise seostamise ning tervikliku ja jätkusuutliku arengu tagamise eest, olles vajadusel initsiaatoriks muutmist vajavates küsimustes. Samuti väärtustab valdkonna eestvedaja ja vastutaja eri osapoolte panust valdkonna kui terviku juhtimisse, välistades ühtlasi hetkevajadusest ja ametkondade ambitsioonidest tuleneva soovi arendada valdkonda ühele osapoolele sobivas suunas ja võidelda üksiku ministeeriumi rahastamise eest protsessi terviklikult tajumata.

Eri ministeeriumide olemasolu ei taga veel tulemusi. Tähtis on, et konkreetsete eesmärkide ja mõju saavutamiseks eraldatud raha suunamisel eri kanalite kaudu nähtaks nende tegevuse sarnast sisu ja omavahelist seostatust ning see oleks põhjendatud ja põhineks spetsiifilistel eesmärkidel. See eeldab, et määratletakse põhimõtted, mille alusel kanalitele sisendid anda. Et hinnata kanalite vajalikkust, efektiivsust ja nende eesmärkide spetsiifilisust, on vaja sisulist infot tootvat kontrolli- ja aruandlussüsteemi. Kanalite ja nende rakendatavate meetmete seostamine võimaldab analüüsida kattuvuse ulatust kanalite tegevuses, eri kanalite vajalikkust ning vajadust anda olemasolevatele kanalitele uusi funktsioone. Analüüsides tuleb ületada ühe ministeeriumi, asutuse, osakonna vms piire ning mõtestada oma tegevust valdkonna kui terviku kontekstis.

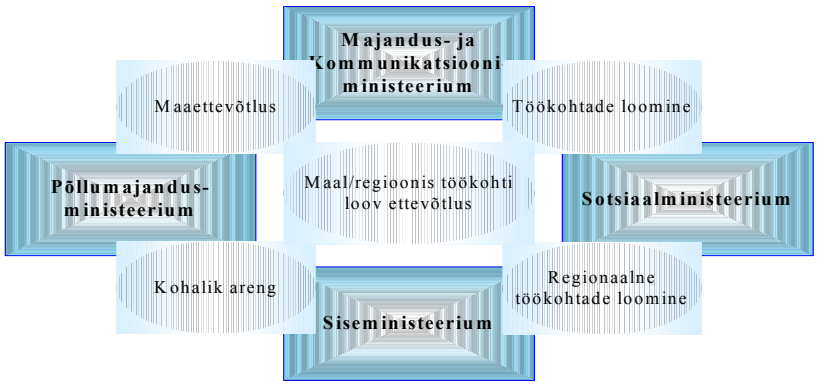
Protsessi osapoolte (vt lisa 2) rollijaotust ehk ministeeriumide tegevust, kanalite vorme, tüüpe ja arvu, süsteemi kui terviku suunamist ning kontrolli- ja aruandlussüsteemi korraldust käsitlebki teine peatükk.

2.1. Ministeeriumide rollijaotus ja koordinatsioon

2.1.1. Valitsemisalade kattuvus

Ettevõtlustoetuste jagamist korraldavad otseselt neli ministeeriumi – Majandus- ja Kommunikatsiooni- (MKM), Põllumajandus-, Sise- ja Sotsiaalministeerium. Nende valitsemisalade määratlus Vabariigi Valitsuse seaduses ja ministeeriumide põhimäärustes võimaldab ettevõtjale toetuste jagamisel kattuvusi nii tegevuste kui raha jagamise tasandil (vt joonis 3).

Joonis 3. Ministeeriumide valitsemisalade kattuvus



MKM-i valitsemisala kattub Põllumajandusministeeriumi maaettevõtluse edendamise tegevussuunaga, mille raames toetatakse ettevõtluse ja alternatiivsete tegevusalade arengut ning uute töökohtade loomist maal (mõlemad ministeeriumid tegelevad näiteks turismi ja ekspordi arendamisega).

Regionaalasjade korraldamise eest vastutava Siseministeeriumi valitsemisala kattub ettevõtluse arengut koordineeriva MKM-i valitsemisalaga osas, kus viimane vastutab ka ettevõtluse regionaalse arengu tagamise eest. Samuti on piiri tõmbamine regionaalse arengu ja kohaliku arengu vahel kunstlik, mis toob kaasa dubleerimise Sise- ja Põllumajandusministeeriumi tegevuses.

Sotsiaalministeeriumi valitsemisala kattub Siseministeeriumi, Põllumajandusministeeriumi ja MKM-i valitsemisalaga uute töökohtade loomist tagavate tegevuste osas.

Vältimaks dubleerimist tegevuste ja raha jaotamise puhul, on vaja määratleda ministeeriumide spetsiifilised eesmärgid ja nende lahendatavad probleemid ettevõtja toetamisel. Kuigi ministeeriumid peavad valitsemisalade määratlusest tingitud kattuvusi tegevustes probleemseks ning koostööd vajalikuks, ei ole eri ministeeriumide eesmärgid ettevõtja toetamisel ühtsesse vaadete ja ideede süsteemi koondunud. Kui dubleerimise vältimiseks on peetud vajalikuks koordineerida ministeeriumiüleseid tegevusi ühe tegevuspoliitikaga, on selle koostamine olnud ikkagi ühe ministeeriumi ülesanne ning kandnud endas poliitika koostaja nägemust. Kuna eesmärke seades ja tegevusi kavandades lähtub iga ministeerium oma ideoloogiast, mida teiste ministeeriumide omaga ei seostata, siis ei ole ministeeriumide eesmärgid piisavalt selgelt sõnastatud ja puudub ühtne arusaam, mis valdkondi tuleks ettevõtjat puudutavate probleemide lahendamisel eristada.

Siseministeeriumi väitel on nende ja MKM-i lähenemine ettevõtluse toetamisele ideoloogiliselt erinev. Siseministeerium seisab hea tasakaalustatud regionaalse majandusarengu eest, soodustades piirkonna majandust laiemalt soodsa sotsiaalse keskkonna loomise kaudu. MKM seisvat sektoraalse majandusarengu eest, jagades ettevõtjatele otsetoetusi.[8] Vaatamata ideoloogilistele erinevustele on Siseministeerium rahul praeguse regionaalarengu toetuste jaotumise proportsiooniga – 50% EAS-i regionaalarengu agentuuri rahast läheb ettevõtluse toetamiseks ja 50% keskkonna loomiseks.[9]

MKM-is ja Põllumajandusministeeriumis pole ühist arusaama maaelu ja põllumajanduse eristaatuse vajalikkusest majandusvaldkonna kontekstis.[10] Kuna turism ja maaturism, ettevõtlus ja maaettevõtlus on sisuliselt kattuvad teemad[11], ei ole põhimõttelist vajadust seda teistest valdkondadest eraldi käsitleda.[12] Idee tasandil võiks põllumajanduse integreerida kogu majandusvaldkonna konteksti, kuid praktikas ei pea Põllumajandusministeerium seda võimalikuks, sest põllumajanduse eristaatus on määratletud maaelu ja põllumajandusturu korraldamise seaduse ning EL-i ühtse põllumajanduspoliitikaga (CAP).[13]

Nii Sotsiaalministeerium kui ka MKM kasutavad uute töökohtade loomiseks dubleerivat meedet ettevõtluse alustamiseks antava stardiabi näol. Kahe ministeeriumi kontakt töökohtade loomise osas oli tihe Ida-Virumaa riikliku tööhõiveprogrammi koostamise raames, kus ettevõtluse arendamine on programmi üheks alustalaks. Programmi koostamise peamine koormus langes aga MKM-ile. Samuti rakendub enamik tööhõiveprogrammis toodud meetmetest EAS-i kaudu.[14] Ka tööhõive tegevuskava raames on ettevõtluse arendamise meetmed EAS-i ja KredEx-i rakendada.

[8] D. Rahumägi 15.02.2002
[9] M. Kirsipuu 11.09.2002
[10] H. Vitsur 03.04.2002
[11] M. Hinrikus 22.08.2002
[12] H. Vitsur 03.04.2002; M. Hinrikus 22.08.2002
[13] A. Noot 20.02.2002
[14] P. Rebane 20.03.2002; M. Hinrikus 22.08.2002

2.1.2. Ministeeriumiüleste teemade koordinaator

"Võrdsed ministrid" *vs* juhtministeerium

Raha suunamine ettevõtjale teda otseselt või kaudselt puudutavate probleemide lahendamiseks on eri ministeeriume läbiv teema, mille käsitlemine tervikuna (erinevate eesmärkide omavaheline seostamine ja tegevuse ühtse sisu teadvustamine) eeldab vastutaja olemasolu. Seadusega ei ole sellist ministeeriumi määratletud. Kehtib nn võrdsete ministrite põhimõte: igal ministril on oma valitsemisala kujundamisel suhteliselt suur otsustusõigus, soov edendada valdkonda oma suunas ja võidelda oma ministeeriumi rahastamise eest. Tegevusvaldkonnapõhiste arengukavade koostamisel on juhtministeeriumi põhimõte välja pakutud[15], kuid mõiste sisu on avamata ja kehtiva õigusliku raamistiku konteksti sobitamata. Kuigi ettevõtlustoetuste jagamisega on valitsemisalade määratluse kohaselt kõige enam seotud MKM, ei anna ükski seadus ega valitsuse korraldus talle selles valdkonnas koordineerimispädevust. Seetõttu polegi MKM-i hinnangul ministeeriumide vahel koordinatsiooni, mis tagaks raha suunamise ühtsete, omavahel haakuvate ja kooskõlastatud programmide alusel ning võimaldaks ministeeriumil oma huvi ja konkreetse eelarvenumbri kõrval näha ka valdkonna terviklikku arengut.[16]

Arusaamad sellest, kes vastutab ettevõtlustoetustega tihedalt seotud regionaalpoliitika eest, erinevad ministeeriumiti. Valitsus on pidanud oluliseks luua regionaalpoliitika koordineerimiseks eraldi regionaalministri koht. Lisaks regionaalministrile tegelevad regionaalpoliitika kujundamisega aga ka teised ministeeriumid ja selgust selles küsimuses pole.

Siseminister vastutab regionaalpoliitika eest, kuid tal ei ole regionaalse arengu tagamiseks raha, sest regionaalarengu programme finantseeritakse EAS-i regionaalarengu agentuuri kaudu ja raha selleks eraldab MKM.[17]

Regionaalministri regionaalpoliitiline funktsioon on nõrk – tal ei ole ministeeriumide regionaal-poliitilistes küsimustes koordineerivat rolli.[18] Ta tegeleb regionaalpoliitikaga abstraktselt poliitiliste programmide kaudu, mis ei ole seotud tegelike vajaduste kaardistamise ega harupoliitikatega.[19] Regionaalpoliitilise tegevuse koordineerimiseks on regionaalminister andnud kaasallkirju siseministri määrustele ja valitsusele esitatud ettepanekutele. Ka endine regionaalminister ise on kritiseerinud portfellita ministri institutsiooni, öeldes, et valitsuse liige, kellel ei ole ministeeriumi, on oma tegevuses väga piiratud, sest tal ei ole valitsemisala, eelarvet ega seadusandliku initsiatiivi õigust. Sellisele valitsuse liikmele on jäänud sisuliselt üks õigus – osa võtta valitsuse istungitest.[20]

Endise regionaalministri arvates tuleks regionaalpoliitika ja omavalitsuste poliitika lahutada nn jõustruktuuride poliitikast ning olemasolevate struktuuride arvelt luua uus ametkond – regionaal-poliitika arengu eest vastutav ministeerium, mis aitaks valdkonda paremini valitseda, viies kokku hajutatud struktuurid ja koondades seni määratlemata küsimused ühte valitsemisalasse.[21]

Ministrite komisjon

Protsessis osalevate ministeeriumide tegevuste ühtlustamiseks ja dubleerimise vältimiseks ei ole siiani moodustatud ministeeriumide ühiseid nõukogusid, komisjone ega kinnitatud koordineeriva rolli täitjaks portfellita minister. Positiivse näitena on riiklikku arengukava[22] koostades moodustatud ministrite komisjon ning ministeeriumide vahelised töörühmad prioriteetide ja meetmete väljatöötamiseks, kuid nende tegevus on suunatud EL-i tõukefondidest raha taotlemisele, mitte pikaajalise koordineeriva rolli täitmisele ettevõtlustoetuste jagamisel, ning siseriiklike suundumustega seostamata.

---

[15] Strateegiliste arengukavade koostamise tingimused ja kord (eelnõu)
[16] H. Vitsur 03.04.2002
[17] D. Rahumägi 15.02.2002
[18] D. Rahumägi 15.02.2002; R. Malmstein 03.12.2001; M. Kirsipuu 11.09.2002
[19] K. Uus 27.02.2002
[20] Pressiteade: "Toivo Asmer tegi presidendi ümarlaual ettepaneku kaotada portfellita ministrite ametikohad"
[21] Pressiteade: "Toivo Asmer tegi presidendi ümarlaual ettepaneku kaotada portfellita ministrite ametikohad"
[22] Eesti riiklik arengukava Euroopa Liidu struktuurifondide kasutuselevõtuks – ühtne programmdokument 2003–2006

Siiani regionaalpoliitilistes küsimustes koordineerivat rolli täitnud struktuurid (regionaalpoliitika nõukogu, regionaalminister) ei ole oma tegevuses olnud tulemuslikud. Koordineerivat rolli ei ole täitnud ka Riigikantselei, piirdudes vaid õigustehniliste märkustega.

Regionaalpoliitika küsimustes koordineerivat rolli täitev regionaalpoliitika nõukogu (RPN) ei toimi ja info ministeeriumidest RPN-i ei jõua, sest ministeeriumid ei ole info edastamisest huvitatud.[23] RPN-i sisulist rolli ja otsuste aktsepteeritavust on parandanud valitsuse 2001. aasta novembris tehtud otsus, mille kohaselt toimib nõukogu ministrite komisjoni õigustes.[24] Nõukogu töökorralduslike muutuste tõttu on Põllumajandusministeeriumi sõnul aga teave RPN-i toimimisest ja seal arutatavatest teemadest ministeeriumides nõrk, sest ministril jääb oma igapäevatöö kõrvalt ametnike informeerimiseks ja teemade sisuliseks arutamiseks vähe aega.[25] Ka regionaalministri aastane kogemus RPN-ist näitab, et nõukogu otsused on valitsusele küll aktsepteeritavamad, kuid otsusteni jõuda on raske eeskätt ministrite aja- ja huvipuuduse tõttu.[26]

Valitsus

Kuna raha suunamine ettevõtjale kuulub mitme ministeeriumi valitsemisalasse, vastutavat ja lahendavat ministeeriumi ei ole aga ette nähtud, siis otsustab küsimuse valitsus[27]. Samas on valitsusel koordinaatorina vähe jõudu, sest tema roll sõltub enamasti sellest, milliseid üksikküsimusi ministeeriumid valitsusse toovad. Valitsus on küll otsustanud EAS-i raha jaotumise regionaalarengu programmide ja üksikute projektide lõikes ("Eesti tuntuks!") ning arutanud sihtasutuse eelarve proportsioone, kuid ühist seisukohta selle vajalikkuses ministeeriumides ei ole. Ministeeriumide hinnangul ei ole selgelt määratletud, kuidas valitsus mitme ministeeriumi valitsemisalasse kuuluvate küsimuste lahendamisse sekkub ning sekkumine ei ole alati positiivseid ja üheselt mõistetavaid tulemusi andnud.

Rahandusministeerium

Oluline koordineeriv roll on Rahandusministeeriumil, kelle vastutada on Vabariigi Valitsuse seaduse ja ministeeriumi põhimääruse järgi:

- valitsuse finants- ja ressursihalduspoliitika ning riigi eelarvepoliitika kavandamise koordineerimine ja elluviimine;
- majandusanalüüs ja -prognoos;
- valitsuse sisekontrolli süsteemi rakendamise ja siseauditi korraldamise koordineerimine;
- riigile antav välisabi ja laenud;
- vastavate õigusaktide eelnõude koostamine.

Rahandusministeeriumi koordineeriva rolli olulisust ettevõtlusele raha suunamisel tuleb rõhutada ka seetõttu, et ta teostab järelevalvet riigiabi andmise tingimuste täitmise üle, st rahandusministri nõusolekut on vaja kõigile ettevõtluse toetamise meetmetele, mis moonutavad või võivad moonutada konkurentsi, soodustades mõnda ettevõtjat.[28] Samuti sõltub Rahandusministeeriumist kui Vabariigi Valitsuse nõustajast ettevõtlusvaldkonda puudutavate sisuliste teemade arutelu jõudmine valitsusse. Ministeerium näeb oma esmast koordinatsioonifunktsiooni eelarveraha kokkuhoiupõhimõtete rakendamises, vähem ettevõtlustoetuste jagamise protsessi efektiivsuse tagamises. Ministeerium ei analüüsi valitsemisalade kattuvust ministeeriumide vahel ja selle mõju eelarvele, vaid pigem tegeleb eri ministeeriumidele piirangute kehtestamisega (piirarvud). Toetuste jagamise sisulistes küsimustes ministeeriumide koordinatsiooni ei sekkuta.

---

[23] D. Rahumägi 15.02.2002
[24] T. Asmer 28.02.2002
[25] K. Kõiv ja K. Koppel 12.09.2002
[26] T. Asmer 17.02.2003 (aruande eelnõu tagasiside)
[27] Vabariigi Valitsuse seadus § 57 p 3
[28] Konkurentsiseadus § 30

2.1.3. Ministeeriumiüleste teemade kommunikatsioon

Kui raha suunatakse mitme ministeeriumi kaudu, ent protsessi kui terviku eest vastutajat pole määratud, siis nõuab see head kommunikatsioonimehhanismi ministeeriumide vahel.

Kooskõlastusring

Ministeeriumide ametlikuks kommunikatsioonimehhanismiks on õigusaktide ja arengukavade eelnõude kooskõlastamine. Kuigi see kooskõlastusmehhanism on õiguslikult reguleeritud ning küsimused, kus osapooled ei saavuta kokkulepet, arutatakse läbi valitsuses, ei ole see taganud ministeeriumide koostatud õigusaktide ja arengukavade ühtsust ja seostatust. Kooskõlastusmehhanism täidab formaalset teavitusrolli ning kooskõlastusringi haaratud osapooled jõuavad harva sisulise diskussioonini, pigem ollakse protsessis passiivne ja võetakse saadetud materjalid teadmiseks.

Siseministeeriumi arvates puudub praegu ühtne regionaalne planeerimine ja ministeeriumid ei kooskõlasta oma tegevusi. Ministeerium on tema valitsemisala puudutavates küsimustes kooskõlastusringist korduvalt välja jäänud, sest nii on olnud lihtsam õigusakti eelnõule heakskiitu saada[29].

Samas on Siseministeerium ise olnud kooskõlastuseks saadetud materjalidele tagasisidet andes pealiskaudne või jätnud tagasiside üldse andmata. MKM palus regionaal- ja siseministril esitada ettepanekuid regionaalpoliitilise aspekti kajastamiseks ettevõtluspoliitikas.[30] Siseministeerium ettepanekuid ei teinud, vaid viitas regionaalarengu strateegiale, millest juhindudes oleks tulnud ettevõtluspoliitikat täiendada.[31] Regionaalminister kritiseeris ettevõtluspoliitika vähest seost regionaalpoliitiliste eesmärkidega ning regionaalsete meetmete puudumist strateegias, kuid piirdus samuti viitega regionaalarengu strateegiale.[32] Kuna MKM-i hinnangul vajab see vananenud strateegia täiendamist, siis ei peetud otstarbekaks ettevõtluspoliitikat selle baasil täiendada. Siseministeerium ei andnud tagasisidet ka tööhõive tegevuskavale, kus ettevõtluse toetamise meetmed on EAS-i ja KredEx-i rakendada.[33] Seetõttu jätkub Siseministeeriumiga vaidlus raha jagamise üle, tähelepanuta on jäänud aga see, kuhu raha kulutada.[34]

Rahandusministeeriumis valmistatakse ette valitsuse määrust "Strateegiliste arengukavade koostamise tingimused ja kord", mis peaks saama põhiinstrumendiks strateegilise planeerimise korrastamisel.[35] Määruse eelnõu § 5 kohaselt esitab ministeerium tegevusvaldkonna arengukava koostamiseks motiveeritud ning eelnevalt Rahandusministeeriumi ja teiste asjaomaste ministeeriumidega kooskõlastatud ettepaneku valitsusele heakskiitmiseks.

Samas ei ole eelnõus sätestatud, et arengukava koostamist algatav ministeerium peaks kooskõlastuse käigus küsima asjaomaste ministeeriumide sisulist arvamust, ega ka seda, et need peaksid sisulist tagasisidet andma. § 6 ütleb vaid, et projekt kooskõlastatakse kõikide ministeeriumide ja asjaomaste huvirühmade esindajatega, mis jätab võimaluse formaalseks tagasisideks "teadmiseks võetud". Kuna Rahandusministeerium ei ole tähtsustanud ettevõtjale raha suunamist kui ministeeriume läbiva teema käsitlemist tervikuna, siis on küsitav ka tema roll ja võime koordineerida ministeeriumiüleseid tegevusvaldkonna arengukavasid või tuua välja sisulisi, otsustamist vajavaid valikuid riiklike strateegiate koostamisel.

---

[29] D. Rahumägi 15.02.2002
[30] Majandusministeeriumi 27.07.2001. a kiri nr 7/1/1/602 regionaalminister T. Asmerile ja Siseministeeriumile
[31] Siseministeeriumi 15.08.2001. a kiri nr 5.2-17/717/7047 Majandusministeeriumile
[32] Regionaalministri 14.08.2001. a kiri nr 7-17/2508 Majandusministeeriumile
[33] Eesti Vabariigi tööhõive tegevuskava 2003 (VV poolt heaks kiidetud 16.07.2002)
[34] R. Malmstein 25.02.2002; M. Hinrikus 22.08.2002
[35] Rahandusministeeriumi kiri: Arvamus riigieelarve täitmise aruande kohta ja ülevaade riigi vara kasutamisest ja säilimisest (projekt), august 2002

Asutusepõhine rahastamine

Kuna ametlik kooskõlastusmehhanism on olnud ebapiisav ühendamaks ministeeriumide osaliselt vasturäägivaid prioriteete ja tagamaks ettevõtlustoetuste jagamise läbipaistvust, saab ministeeriumide koostöö toetuda ametnike heale tahtele ja mitteformaalsetele suhetele. Seda takistab aga asutusepõhine rahastamissüsteem, mis rõhutab haruministeeriumi ja Rahandusministeeriumi vaidlusi ressursieralduse üle ministeeriumi valitsemisalas, mitte prioriteedi/funktsiooni/valdkonna arendamist ja rahastamist. Kuna eelarveprotsessis ei tähtsustata tervikprobleemi lahendamises osalevate ministeeriumide ja Rahandusministeeriumi koostööd, siis eraldatakse ühe ja sama prioriteedi realiseerimiseks ressurssi mitmele ministeeriumile ning ülevaade prioriteedi/funktsiooni/valdkonna rahastamisest puudub. Asutusepõhine rahastamine paneb eri ministeeriumid vaidlema raha, mitte tegevuse sisu üle.

Siseministeerium ei mõista, kuidas saab EAS või MKM otsustada teise ministeeriumi valitsemisala rahastamist ja muuta programmide rahastamiseks ette nähtud summasid, kui regionaalpoliitika finantseerimise instrumendid (regionaalarengu programmid ja nende rahastamine regionaalarengu strateegias) on otsustatud valitsuse tasandil.[36] MKM-i sõnul konsulteeritakse regionaalarengu programmidele raha taotledes Siseministeeriumiga, kuid viimane ei anna tagasisidet enne, kui Rahandusministeerium on nimetanud regionaalarengu programmidele eraldatava piirsumma.[37] Siseministeeriumi peamine ülesanne suhtlemisel MKM-iga on saavutada endale sobivad tingimused EAS-i ja MKM-i vahel sõlmitavasse lepingusse regionaalarengu agentuuri raha osas.[38] MKM-i väitel vaatab Siseministeerium vaid üht osa EAS-i eelarvest, kuid MKM peab raha taotledes lähtuma EAS-ist kui tervikust. Samas on EAS-i eelarveproportsioonid pandud paika peaministri juures toimunud läbirääkimistel, neid ei ole otsustanud MKM iseseisvalt.[39] Ka ei ole programmide rahastamine regionaalarengu agentuuri kaudu oluliselt erinenud valitsuse kinnitatud regionaalarengu programmide programmdokumendis toodust (2001. aastal erinevusi ei olnud, 2002. aastal on mõningane erinevus 3 programmi osas). Siseministeeriumi sõnul on MKM-iga suhtlemine regionaalküsimustes paranenud ja praegu ollakse regionaalpoliitika elluviimisega EAS-i kaudu rahul.[40]

Vaatamata valitsemisalade kattuvusele ei pea MKM ja Põllumajandusministeerium kattuvate teemade rahastamise üle läbirääkimisi. Põllumajandusmesse korraldati mõnda aega EAS-i kaudu, kuid kuna ministeeriumid ei suutnud ettevõtlus- ja põllumajandusmesside vahelises rahajaotuses kokku leppida, anti põllumajandusmesside korraldamise funktsioon EPKK-le.[41]

Asutusepõhise rahastamise positiivseks näiteks on MKM-i ja Sotsiaalministeeriumi kokkulepe koostööks mõlema ministeeriumi valitsemisalasse kuuluvas uute töökohtade loomise sisulistes küsimustes ja rahastamisskeemides.

Nii Ida-Virumaa riiklikus tööhõiveprogrammis kui ka tööhõive tegevuskavas toodud ettevõtluse toetamise meetmeid rahastatakse EAS-i kaudu. Nii Sotsiaalministeerium kui ka MKM on vastavate meetmete toimimise ja rahastamisega rahul.[42]

Asutusepõhine rahastamine muudab tegevusvaldkonna arengukavad veelgi rohkem ministeeriumikeskseks – prioriteetide realiseerimiseks kavandatud finantsplaan väljendab valdavalt soove, mitte tegelikkust, ja eelarvetaotluse koostamisel vähendatakse prioriteetide realiseerimiseks ette nähtud raha märkimisväärselt. Arengukavad saadetakse küll Rahandusministeeriumile kooskõlastamiseks, kuid seal ei osata praegu öelda, kas nendes olevad finantsplaanid on reaalsed või mitte. Rahandusministeerium kirjutab kooskõlastusse sisse klausli, mille kohaselt tegevusvaldkonna arengukavades toodud prioriteetide rahastamine selgub igal aastal eelarve koostamise käigus.

---

[36] D. Rahumägi 15.02.2002
[37] R. Malmstein 25.02.2002
[38] M. Kirsipuu 11.09.2002
[39] R. Malmstein 25.02.2002
[40] M. Kirsipuu 11.09.2002
[41] A. Noot 20.02.2002
[42] P. Rebane 20.03.2002; M. Hinrikus 22.08.2002; R. Malmstein 25.02.2002

Rahandusministeeriumi sõnul peaksid ministeeriumid ettevõtjale raha suunamise kui eri ministeeriume hõlmava tervikteema arendamise ja ressursieralduse küsimustes kokku leppima ja kompromissi saavutama eelarvestrateegias. Ministeerium peab oluliseks, et eelarvestrateegias oleksid näidatud proportsioonid prioriteetsete, vähem prioriteetsete ja lõpetatud tegevuste vahel. Praegu ei ole kooskõlas ei tegevusvaldkonna arengukavad ja riigieelarve ega isegi eelarvestrateegia ja riigieelarve. Areng on siiski toimunud ja üha enam on juurdunud nõue, et eelarvedokumentide juures oleksid tegevuskavad, kus valitsus ja ministeeriumid on määratlenud, mida ja kuidas nad teevad ning kui palju sellele kulutavad. Kooskõla riigieelarve ja eelarvestrateegia vahel on Rahandusministeeriumi prioriteet.[43]

Riigikontrolli järeldused

- Kuigi ettevõtlustoetustega seotud ministeeriumide valitsemisalad kattuvad, ei määratle õiguslik raamistik ministeeriumide vahel selget rollijaotust. Samas ei ole ka ministeeriumid ise ühtseid tegevuspõhimõtteid ja eesmärke kokku leppinud ning raha jaotamisel kaitseb iga ministeerium vaid oma valitsemisala eelarvet. Kokkulepet saavutamast on takistanud vajalike mehhanismide puudumine või nende nõrkus:
  - Koordineerija puudumine – ei ole määratletud, kes vastutab eri ministeeriume hõlmava teema tervikliku kujundamise, arendamise ja koordineerimise eest. Ministeeriumidel on oma valitsemisala juhtimisel võrdne vastutus – iga ministeerium otsib oma teed protsessi arendamiseks ja koordineerimispädevust ei ole antud ühelegi ministeeriumile.
  - Kommunikatsiooni nõrkus – juhtministeeriumi kui koordineerija puudumist peaks kompenseerima ametlik kooskõlastusmehhanism ministeeriumide vahel ja pidev infovahetus. Esimene neist ei ole aga täitnud oma sisulist rolli ja teine on olnud ebapiisav.
  - Koordinatsiooni ja kommunikatsiooni ei ole piisavalt soodustanud ka Rahandusministeerium ega valitsus.

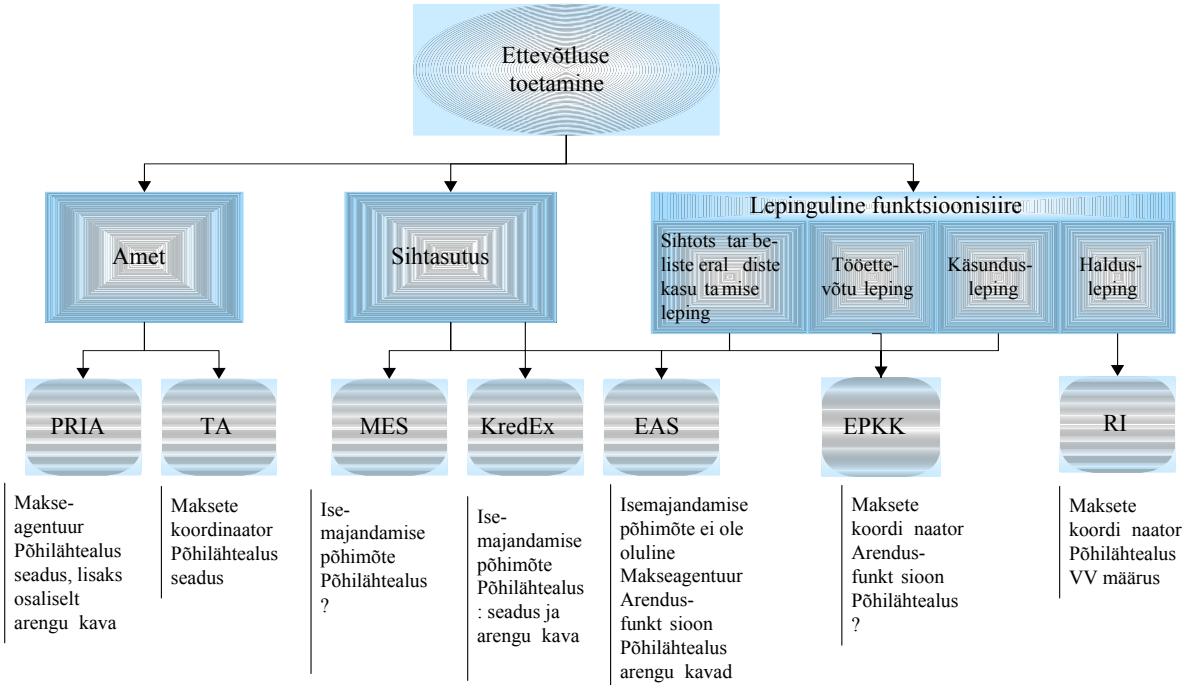
[43] A. Järvan 20.09.2002

2.2. Ettevõtluse toetamise kanalid

2.2.1. Kanalite juriidiline vorm

Ettevõtlustoetuste jagamiseks on riik loonud juriidiliselt vormilt ja tüübilt erinevaid kanaleid – 3 sihtasutust ja 2 ametit ning lepinguline funktsioonisiire mittetulundusühingule ja aktsiaseltsile (vt joonis 4). Erinev juriidiline vorm tähendab erinevat töökeskkonda kanalile, mis eeldab riigilt pädevust eri vormide juhtimiseks ja nende kaudu oma eesmärkide saavutamiseks.

Joonis 4. Eri vormi ja tüüpi ettevõtlustoetusi jagavad kanalid



Amet

Traditsioonilisimad avaliku halduse ülesannete täitjad on ametid – riigieelarvest finantseeritavad asutused, mille põhiülesandeks on teostada täidesaatvat riigivõimu. Kuna amet on riigi organisatsioonilise struktuuri koostisosa ning täidab kindlaksmääratud ülesandeid ja moodustab osa riigivõimu toimemehhanismist, siis muudab see ameti eraõiguslike juriidiliste isikutega võrreldes vähempaindlikuks. Ministeerium on oma valitsemisalas olevate ametite kõrgemalseisev organ. Ministri pädevuses on hulk ameti tegevust mõjutavaid juhtimisinstrumente (nt peadirektori kinnitamine ja ametist vabastamine; eelarvetaotluste muutmine; põhimääruse, struktuuri, tööplaani kinnitamine jms), mida muuta ja kiiresti kohandada keskkonna vajadustele vastavaks ei ole otseselt ameti juhi pädevuses. Kõik need seadusest tulenevad ministri pädevuses olevad otsused mõjutavad ameti tegevust ja valikuid ressursside paigutamisel ning nende otsuste tagajärgede eest vastutab minister. Seetõttu peab minister rakendama tema käsutuses olevaid instrumente saavutamaks kindlustunnet, et amet rakendab oma piiratud ressurssi seadusest tulenevate ülesannete täitmisel võimalikult efektiivselt, võttes arvesse ameti tegevusega kaasnevat mõju ühiskonnale. Õigusaktid ei anna ametile ette tegevuse prioriteete ega ressursikulu proportsioone erinevate ülesannete täitmisel, mistõttu peab minister määratlema ka probleemid, mille lahendamisega konkreetne amet peaks eelkõige tegelema.

Eraõiguslik juriidiline isik

Oma ülesannete paremaks täitmiseks on riigil võimalik asutada eraõiguslik juriidiline isik, või volitada teda riigi nimel seaduse või halduslepingu alusel teenust pakkuma, jäädes ise vastutama teenuse efektiivsuse ja kvaliteedi eest. Seaduse järgi on riigi eesmärgiks eraõiguslike juriidiliste isikute asutamise ja nendes osalemise puhul eelkõige kindlustada riigi funktsioonide parem täitmine ja riikliku majanduspoliitika elluviimine. Riigi asutatud sihtasutustes määratakse riigi nimel asutajaõiguste teostaja. Sihtasutuse asutamise ja põhikirja kinnitamisega taanduvad asutajad igapäevase tegevuse juhtimisest ja sihtasutus ise asub ellu viima eesmärki, mida asutajad on silmas pidanud[44], mistõttu ülesannete üleandmine eeldab, et põhikirjaga on väga täpselt sätestatud spetsiifilised eesmärgid, järelevalve ja vastutus. Sihtasutuse tegevust kavandab ning juhtimist korraldab ja järelevalvet tegevuse üle teostab sihtasutuse nõukogu. Asutajaõigusi omava ministeeriumi juhtiv minister nimetab sihtasutuse nõukogusse riigi esindajad. Kuigi sihtasutuse vorm annab suurema otsustusvabaduse ja on ametist paindlikum, võimaldades kaasata projektidesse ka erasektori raha, ei ole siiani sihtasutuste eelarvesse ettevõtjatelt raha laekunud.

Sihtasutus soodustab tulemusjuhtimist ja on paindlikum, sest annab võimaluse kaasata erasektori raha ja teha ühisprojekte erasektoriga. Ameti puhul on erasektori kaasamine tugevasti raskendatud. Sihtasutus peaks olema ka selgelt efektiivsem kui amet, seda eelkõige ameti juhtimisprotsesside pikaajalisuse, tegevuse teatud piirangute (nt ei saa kaasata erasektori raha) ja hierarhiliste juhtimis-mehhanismide tõttu.[45]

MKM-i arvates on ametit lihtsam juhtida, mistõttu riikliku poliitika elluviimise mõttes on see vorm sobivam.[46] Põllumajandusministeeriumi hinnangul on oluline see, et riiklikul ametil (nt PRIA-l) on järelevalveõigus ehk õigus kontrollida raha saanuid, ja rakendada ka sanktsioone. Pole selge, kas eraõiguslik sihtasutus saab riiklikku järelevalvet teostada.[47]

Riigi raha andmine eraõiguslikule juriidilisele isikule teenuste osutamiseks peab olema dokumendiga reguleeritud ehk eeldab lepingut rahaeralduse kohta. Erandjuhuna on riik kasutanud samaaegselt nii juriidilise isiku asutamist kui temaga lepingu sõlmimist (EAS) ja lisaks lepingule realiseerib riik oma eesmärke esindajate kaudu sihtasutuse nõukogus.

Leping

Andes funktsiooni üle lepinguga, ei ole võimalik kanali tegevusse hierarhiliste juhtimismehhanismide kaudu sekkuda. Seetõttu on oluline fikseerida lepingus järelevalvemehhanism kanali tegevuse üle, mis võib väljenduda nii teenusepakkuja aruandluskohustuses, kvantiteedi- ja kvaliteedinõuetes kui ka avaliku sektori võimaluses sekkuda teenuse osutamisse. Lepingulise funktsioonisiirde puhul on tegemist teenuse finantseerija ja pakkuja eraldamisega, mille korral nii teenuse planeerimine, rahastamine kui ka järele-valve on lahutatud teenuste tegelikust pakkujast. Kuigi teenust osutab eraõiguslik juriidiline isik, jääb lõplik vastutus teenuse efektiivsuse ja kvaliteedi eest finantseerija (riigi) kanda. Kuigi lepinguline funktsioonisiire on ametiga võrreldes paindlikum ja võimaldab teenuse osutamisse kaasata ka erasektori raha, ei ole siiani ettevõtlustoetuste jagamise protsessis vastavaid lisafinantseeringuid olnud.

[44] Sihtasutuste seaduse eelnõu esimene lugemine: P. Varul (14.06.1995)
[45] M. Uudam 03.04.2002; R. Malmstein 25.02.2002
[46] R. Malmstein 25.02.2002
[47] A. Noot 20.02.2002

2.2.2. Kanalite tüübid

Kuigi kanali juriidiline vorm määratleb ka tema töökeskkonna, erinevad ühe ja sama juriidilise vormiga kanalid oma tegutsemispõhimõtetelt tüübist tulenevate erisuste tõttu. Riik on loonud ettevõtjale toetuste jagamiseks erineva tüübiga kanaleid, kusjuures eri kanalite funktsioonide (garanteerimine, toetuste jagamine vms), vormide (amet, sihtasutus, lepinguga funktsioonisiire) ja tüüpide (isemajandav või mitte, makseagentuur või ka arendusfunktsiooni täitev jne) vahel puudub seos. Ka ei ole riik määratlenud, mis mõju (raha jagamine või lisandväärtuse loomine) eri tüüpi kanalitega taotletakse ning sihtasutustel endil ei ole põhikirjas ette nähtud tegevusstrateegiaid, mis määratleksid tegevussuuna.

Sihtasutuste tegutsemispõhimõtted

Kuna pärast asutamist distantseerub sihtasutus oma asutajast ning asub asutaja eesmärki iseseisvalt ellu viima, siis on oluline, et asutaja väljendaks oma tahet sihtasutuse põhikirja koostades võimalikult täpselt. Ettevõtlustoetusi jagavate sihtasutuste põhikirjalised ülesanded võimaldavad tegelda aga kõigega (arendamise, kujundamise, uurimise, nõustamise, haldamise, kaasamisega jms). Mõnel riigi asutatud sihtasutusel (MES) pole kohustust lähtuda oma tegevuses valitsuse prioriteetidest, kuid on ka sihtasutusi, kus vajadus lähtuda tegevusvaldkonna arengukavadest on kirjutatud põhikirja. Ka ei ole riigil ühtseid põhimõtteid selles osas, kas ettevõtjat toetav sihtasutus on isemajandav või mitte, raha välja jagav või investeeriv, turustatavatele või mitteturustatavatele riskidele orienteeritud. Eri tüüpi sihtasutuste valikukriteeriumid ja vajalikkus on põhjendamata ning selge nägemus sihtasutuste edasisest arengust puudub.

Nii KredEx-i kui MES-i taotluseks on olla isemajandav[48], EAS-i tegevust aga ei korraldata põhimõttel, et pikas perspektiivis kataksid sihtasutuse tulud tema tegevuskulud. Ka ei lähtu EAS, erinevalt KredEx-ist ja MES-ist, ettevõtja toetamisel investeerimispõhimõttest.[49] Kui KredEx soovib keskenduda oma tegevuses eelkõige mitteturustatavate riskide garanteerimisele[50], siis MES lähtub enda sõnul konservatiivsuspõhimõttest ning riskitaset ja kahjusust hoitakse võimalikult madalal.[51]

Eri vormiga kanalid ühe ja sama eesmärgi realiseerimiseks

Ehkki järelevalve selle üle, et riik viiks oma poliitikat ellu juriidiliselt põhjendatud ja korrektses vormis, on Rahandusministeeriumi ülesanne, on siiani asutuse juriidilise vormi ja tüübi otsustanud ministeeriumid ise ning ühtseid põhimõtteid asutuse juriidilise vormi ja tüübi valikul ei ole – otsus sõltub poliitilistest soovidest, traditsioonidest vm teguritest. Seega ei saa ettevõtlustoetuste jagamiseks loodud eri juriidilise vormiga kanaleid seostada neile riigi poolt määratletud spetsiifiliste eesmärkide ja nende saavutamiseks kasutatavate instrumentidega ega erisustega sihtgrupi määratluses. Rahandusministeeriumi sõnul on ühtseid tegevuspõhimõtteid olemasolevate sihtasutuste puhul raske välja töötada, sest igal sihtasutusel on oma spetsiifilised eesmärgid. Seega puudub teadmine, kas ja kuidas kindlustab näiteks EAS sihtasutusena ettevõtjale toetusi jagades riigi funktsioonide parema täitmise ja riikliku majanduspoliitika elluviimise kui näiteks PRIA ametina.

SAPARD-i vahendite kaasamise nimel tehti suur töö saavutamaks PRIA administratiivne suutlikkus ja vastavus EL-i poolt makseagentuurile kehtestatud nõuetele. Ka EAS peab saavutama sellise vastavuse EL-i nõuetele, et olla tõukefondide raha juhtimise ja nende vahendite eest vastutav organisatsioon, mis erinevalt PRIA-st ja pretsedendina Euroopas on eraõiguslik sihtasutus. Kui PRIA puhul on tegemist puhtalt makseagentuuriga, siis EAS-i volitused on suuremad, avaldades arendamisfunktsiooni ja meetmete väljatöötamisega mõju ka poliitika kujundamisele.

[48] Ekspordi riikliku garanteerimise seaduse eelnõu sisu ja võrdlev analüüs (VV 27.08.2002. a istungi pp nr 1); R. Rosenberg 18.09.2002
[49] R. Malmstein 25.02.2002
[50] R. Malmstein 25.02.2002
[51] A. Noot 20.02.2002

Erinevad lepinguvormid

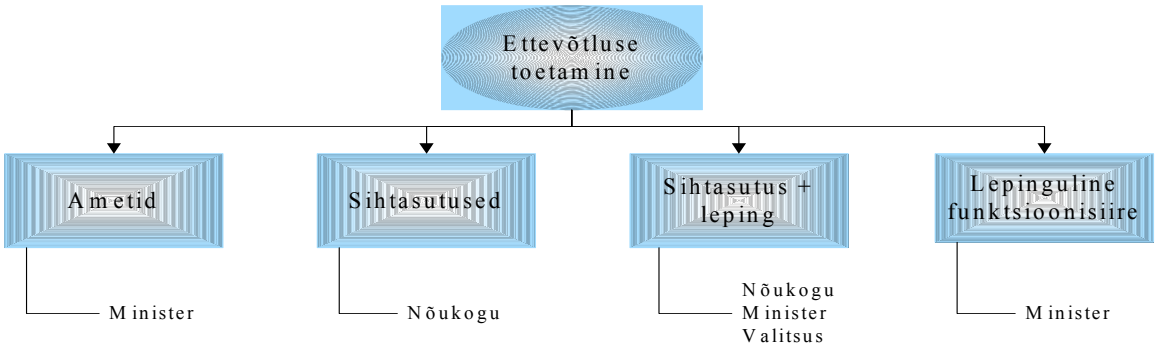
Funktsioonisiirdel eraõiguslikule juriidilisele isikule on riik kasutanud järgimisi lepingulisi vorme: haldusleping, sihtotstarbeliste eraldiste kasutamise leping, käsundusleping ja tööettevõtuleping. Sihtotstarbeliste eraldiste kasutamise lepingut on riik kasutanud ka riigi poolt asutatud sihtasutustele sihtotstarbeliste ülekannete tegemiseks. Erinevate lepinguvormide valikukriteeriumid on määratlemata ja nende vajalikkus põhjendamata, kuigi eri liiki lepingud kannavad endas konkreetset sisu ja spetsiifilisi eesmärke. Riik on erinevate lepinguvormidega tellinud ühte ja sama teenust (nt messide korraldamine) ning sõlmitud lepingutes ei ole viidatud ühe või teise lepinguvormi valiku tulenemist tellitava töö iseloomu erinevustest vms põhjustest.

Kui MKM tellib EAS-ilt teenuseid ja eraldab selleks raha vastavalt riigieelarveseaduses sätestatule sihtotstarbelise lepinguga, siis Põllumajandusministeerium on sihtotstarbelise lepingu EPKK-ga esmakordselt sõlminud alles 2002. aastal. Varem on Põllumajandusministeerium kasutanud ühe ja sama teenuse tellimiseks EPKK-lt erinevaid lepinguvorme (käsundusleping, tööettevõtuleping).

2.2.3. Kanalitele sisendite andmise mehhanismid

Ettevõtlustoetusi jagavate kanalite eri vormid ja tüübid loovad erinevusi ka mehhanismides, mille abil neile sisendeid anda (vt joonis 5). Kui ameti kõrgemalseisvaks organiks ja sisendite andjaks on ministeeriumi juhtiv minister, siis sihtasutuse tegevust juhib juhatus nõukogult saadud sisendeid arvestades.

Joonis 5. Ettevõtlustoetusi jagavatele kanalitele sisendite andjad



Sihtasutuse nõukogu

Seaduse järgi otsustab sihtasutuse nõukogu suuruse ja nimetatavate liikmete ringi asutajaõigusi omava ministeeriumi minister. Nõukogul on kolm liiget, kui põhikiri ei näe ette suuremat arvu. Praktikas on aga nõukogude koosseis ja roll sihtasutustes erinev ning ühtseid põhimõtteid sarnaste ülesannetega sihtasutuste nõukogudele ei ole, mistõttu nõukogude antavad sisendid erinevad nii vormilt kui ka sisult.

EAS		KredEx		MES	
Ettevõtjate esindajad:	2	Ettevõtjate esindajad:	2	Ettevõtjate ja maakonna esindajad:	4
Ministeeriumi ametnikud:	5	Ministeeriumi ametnikud:	3	Ministeeriumi ametnikud:	3
Riigikogu liikmed:	4			Riigikogu liikmed:	4
Kokku:	11	Kokku:	5	Kokku:	11

Nõukogude liiga suur liikmete arv on takistanud töö efektiivsust, sest suure koosseisu ja osapoolte huvide lahknevuse tõttu on olnud raske jõuda sisendite osas kokkulepeteni. Riigi poolt eraõiguslike juriidiliste isikute asutamise ja nendes osalemise seaduse muudatuste arutamisel ei tõstatatud nõukogu liikmete arvu piiramise küsimust, sest Rahandusministeerium pidas teemat ministeeriumide pädevusse kuuluvaks.

MKM-i sõnul on EAS-i nõukogu olnud heterogeenne, kandes endas väga erinevaid ideid ja nägemusi sihtasutuse tulevikust. Erinevate huvide ja suure liikmete arvu tõttu on olnud raske panna nõukogu efektiivselt tööle ja tagada kõigi osapoolte huvid. Seevastu kitsama tegevusvaldkonnaga KredEx-i nõukogu on väiksem ja väga töövõimeline. Ministeerium peab oluliseks EAS-i nõukogu esimehe koha kuulumist MKM-ile, sest see võimaldab sihtasutuse tegevust aktiivselt juhtida ja suunata juhatust ministeeriumi põhimõtete järgi.[52]

EAS-i nõukogu töö tõhustamiseks on loodud funktsioonide alajaotus ja moodustatud erinevaid komisjone: eelarvekomisjon, sisekontrolli küsimustega tegelev komisjon jm. Plaanis on käivitada alaliste komisjonide süsteem.[53] Komisjonid toetavad sihtasutuse nõukogu igapäevatöös, kuid neil ei ole nõukogu õigusi.[54]

Lisaks nõukogu suurusele on tööd pärssivaks teguriks peetud ka nõukogude ebastabiilsust ja õigustatud huvi omavate osapoolte võimalust anda kanalisse oma sisendeid.

Nõukogu liikmed

Kuna riigi asutatud sihtasutuste nõukogu liikmed nimetab asutajaõigusi teostava ministeeriumi juhtiv minister, siis on tal õigus igal ajal nõukogu liikmed välja vahetada. Selline ebastabiilsus on olnud iseloomulik just EAS-ile, mis on ettevõtlustoetusi jagavatest kanalitest ainus mitme ministeeriumi eesmärke ellu viiv sihtasutus. Majandus- ja kommunikatsiooniminister muutis EAS-i nõukogu liikmeid vahetades ka nõukogu profiili, st mitmed nõukogus olnud ettevõtjad asendati poliitikutega (varem oli poliitikuid asendatud ettevõtjatega) ja muudatused toimusid nii kiiresti, et nõukogu liikmed sellest ise teadlikud ei olnud. Nõukogu liikme volituste liiga lühike periood ei võimalda nõukogul sihtasutuse tegevust kavandada ega planeeritu üle järelevalvet teostada, mistõttu ei saa rääkida nõukogu liikmete efektiivsest ülesannete täitmisest.

Kuigi seaduse järgi nimetatakse sihtasutuse nõukogusse riigi esindajad – riigiametnikud ja/või teised asjatundjad, siis ministeeriumiti ühtne seisukoht nõukogudesse kuuluda võivate isikute ringi suhtes puudub. Ettevõtlustoetusi jagavate sihtasutuste nõukogudesse kuuluvad Riigikogu liikmed ei tohi Riigikogu töökorra seaduse järgi olla üheski muus riigiametis, v.a Riigikogu poolt seaduse alusel nimetatuna, sõltumata nimetamise ajast. Samas nimetab ettevõtlustoetusi jagavate sihtasutuste nõukogu liikmed ametisse asutajaõigusi teostava ministeeriumi juhtiv minister ja ametisse nimetamine ei toimu ühegi konkreetse seaduse alusel.

Siseministeeriumi hinnangul puudub Riigikogu liikmel vastutus, mistõttu ei saa tema kuulumist sihtasutuse nõukogusse heaks kiita.[55] EAS-i nõukogu aseesimehe sõnul tekitab Riigikogu liikmete osalemine küsitavusi, kuid samas võib see EAS-i rolli tõsta.[56] KredEx-i nõukogu liikme sõnul välistab sihtasutuse tegevuse kuulumine finantsvaldkonda Riigikogu liikmete osalemise nõukogus.[57]

Siseministeeriumi sõnul on ettevõtjate kuulumine sihtasutuse nõukogusse problemaatiline, sest ettevõtjad eelistavad investeerida rentaablimatesse piirkondadesse ja tegevusharudesse[58]. Rahandusministeeriumi hinnangul tagab nõukogu töö suurema efektiivsuse just erasektori tugevam kaasamine nõukogusse[59]. EAS-i nõukogu aseesimehe sõnul võib ettevõtjate osalemises näha küsitavusi, kuid pigem omavad ettevõtjate näol otsustusõigust inimesed, kellel on vajalik pädevus olemas.[60]

---

[52] R. Malmstein 25.02.2002
[53] R. Malmstein 25.02.2002
[54] K. Uus 27.02.2002
[55] D. Rahumägi 15.02.2002
[56] K. Uus 27.02.2002
[57] M. Uudam 03.04.2002
[58] D. Rahumägi 15.02.2002
[59] M. Uudam 03.04.2002
[60] K. Uus 27.02.2002

Huvirühmade võimalused anda oma sisendeid EAS-i

Nõukogu liikmete väljavahetamine ja profiili muutus tähendavad muutusi ka sihtasutuse tegevusse antavates sisendites. Ebastabiilne nõukogu koosseis ja muutused sisendites on olnud põhjuseks, miks nägemus sihtasutuste tegevussuundadest on kas väljakujunemata või puudub nende osas ühtsus. EAS-i puhul on ühtse nägemuse väljakujunemist takistanud ka see, et kõigil osapooltel pole võimalik anda oma sisendit või on sisendi andmise instrumendid selgusetud.

EAS viib ellu mitme ministeeriumi valitsemisala eesmärke, kuid nõukogu liikmeid kinnitab, suuniseid annab ja eesmärkide täitmise eest vastutab asutajaõigusi teostava ministeeriumi juhtiv minister. Kuna EAS-i nõukogu esimehe koht kuulub MKM-ile, siis on tal Siseministeeriumi hinnangul kõik hoovad oma eesmärke läbi suruda. Siseministeeriumil on vaid üks hääl 11-st, mistõttu pole oma huve praktiliselt võimalik esindada.[61] Samas näeb MKM-i ja EAS-i vahel sõlmitud leping ette, et EAS osutab igakülgset kaasabi koostööks Siseministeeriumi ja regionaalministriga regionaalprogrammide rahastamisel. EAS-i regionaalarengu agentuuri tasemel on Siseministeerium esindatusega rahul: finantskomitees on üks ja programmikomitees kaks Siseministeeriumi esindajat.[62]

Ehkki EAS jagab ettevõtjatele toetusi ka maapiirkonnas, ei ole Põllumajandusministeeriumile kui maaelupoliitika elluviijale tehtud pakkumisi saata oma esindaja EAS-i nõukogusse. EAS-i eelkäija tegeles ka põllumajandusmesside korraldamisega, aga raha kõikidele messidele ei jätkunud ja kuna nende töötajaid otsustamas ei olnud, siis jäid nimekirjast tihti välja just põllumajandusmessid. Ministeerium peab Eesti tootjate esindatust rahvusvahelistel messidel oluliseks ning seetõttu toodi põllumajandusmesside korraldamise funktsioon Põllumajandusministeeriumi valitsemisalasse.[63]

Mitme ministeeriumi valitsemisala huvisid oleks võimalik tagada ühes sihtasutuses, kui nõukogu liikmed kinnitaks Vabariigi Valitsus, mitte üks minister (nt poleks raske korraldada EAS-i nõukogu liikmete nimetamist Vabariigi Valitsuse poolt).[64] Näiteks äriühingu nõukogus nimetab pooled riigi esindajad liikmeõigusi teostav minister ja pooled rahandusminister. Sellest, mitu nõukogu liiget on asutajal õigus määrata, sõltub suuresti ka see, kelle huve ja eesmärke sihtasutus täidab.

2.2.4. Kanalite sisendid

Ettevõtlustoetuste jagamise protsessi kui terviku õiguslik reguleeritus

Ettevõtlustoetusi jagavate kanalite juriidiliste vormide ja tüüpide paljususest tulenev erinevus sisendite andmise mehhanismis loob erisusi ka kanalitele antavate sisendite sisus.

Protsess tervikuna oli auditeeritaval perioodil õiguslikult suuresti reguleerimata, sest riiklike toetuste (v.a regionaalpoliitilistel põhimõtetel antavad toetused) andmise korraldust määratlev ettevõtluse riikliku toetamise seadus oli vananenud ning teised olemasolevad ja planeeritavad ettevõtlustoetuste jagamisega seotud õigusaktid killustasid pilti veelgi.

Ettevõtluse riikliku toetamise seadus

Selle seaduse kohaselt korraldasid ettevõtlustoetuste andmist valitsus või tema asutatud sihtasutused, kuid seaduses rakendusüksustena nimetatud sihtasutusi (Väikeettevõtluse Krediteerimise Sihtasutus ning Põllumajanduse ja Maaelu Krediteerimise Sihtasutus) ei olnud olemas ning määratlemata oli jäetud toetuste jagamise kord, tingimused ja kontrollimehhanism. Mitmed toetusmeetmed olid seaduses kehtetuks tunnistatud, uusi rakendusüksuste rakendatavaid meetmeid aga ei olnud lisatud. Seetõttu olid ettevõtlustoetusi jagavate kanalite meetmed seaduse regulatsiooni alt väljas.

Ka Riigikogus 28.01.2003 vastu võetud ja ettevõtluse riikliku toetamise seadust kehtetuks tunnistav ettevõtluse toetamise ja laenude riikliku tagamise seadus ei reguleeri ettevõtlustoetuste jagamise protsessi kui tervikut, vaid sätestab riiklike toetuste andmist korraldavate asutustena EAS-i ja KredEx-i, jättes seejuures reguleerimata riiklike toetuste andmise tingimused teistes kanalites.

---

[61] D. Rahumägi 15.02.2002; M. Kirsipuu 11.09.2002
[62] M. Kirsipuu 11.09.2002
[63] A. Noot 20.02.2002
[64] V. Tali 08.04.2002

Osaliselt peaks ettevõtluse riikliku toetamise seadust asendama hakkama praegu Riigikogus menetletav väikeettevõtluse arendamise seaduse eelnõu, milles sätestatud rahaliste eraldiste väljastamisega tahetakse luua eeldusi väikeettevõtete tekkeks ja arenguks.[65] Toetuse andmist hakkab korraldama valitsus või tema selleks otstarbeks asutatud sihtasutus. MKM ei toeta seaduseelnõus mainitud vajadust määratleda seaduses konkreetsed ettevõtjale suunatud meetmed, sest see tekitab küsimuse, kas kõik seaduses nimetatud meetmed peavad olema rakendatud ning kas seadusega määratletud meetmete kõrval tohib rakendada ka lisameetmeid. Kuna ettevõtluskeskkond areneb kiiresti, siis muutub ka vajadus meetmete järele, kuid uuenduste tegemine seaduses on nõuab aega ja pärsib arengut.[66] Seni on MKM-i väljatöötatud meetmed sätestatud tegevusvaldkonna arengukavades ja konkreetse seaduse regulatsiooni alla need ei käi. Samas ei ole seaduse algataja sõnul seaduse esialgsest variandist palju järele jäänud.[67]

Regionaalarengu seadus

Ettevõtja toetamist regionaalpoliitilistel põhimõtetel peaks Siseministeeriumi sõnul koordineerima hakkama regionaalarengu seadus[68], mille kontseptsioon esitati valitsuskabinetile 02.10.2001 seisukohavõtuks maakondliku arengu programmeerimise ja regionaalse arengu suunamise seaduse nime all. Seadusega soovitakse määratleda regionaalarengu raha (sh tõukefondi raha) suunamine regionaalpoliitika edendamiseks ja näha ette regionaalpoliitika eesmärkide arvestamine harupoliitikates. Kontseptsioon näeb ette suurendada maakondlikku rolli regionaalarengu tagamisel, fikseerides ka raha administreerimise. Mitu valitsuse liiget oli arvamusel, et viimane ei tohiks olla maakonna struktuurides ja maavalitsuse volitusi ei ole otstarbekas laiendada enne nende rolli selgumist riigi haldussüsteemis.[69] Siiani ei ole seadust heaks kiidetud ja regionaalpoliitika rahastamine on seadusega reguleerimata.

EL-i tõukefondide vahendite kasutuselevõtuks ettevalmistatav õiguslik raamistik

Ettevõtlustoetuste jagamise kui terviku juhtimist killustab veelgi EL-i tõukevahendite kasutuselevõtuks ettevalmistatav õiguslik raamistik, mille seos riiklike toetuste jagamisele kehtestatud nõuetega on teadmata. Plaanide kohaselt valmistatakse ette üks tõukevahendite kasutamist reguleeriv seaduseelnõu ning täiendatakse riigieelarve seadust ja Vabariigi Valitsuse seadust. Seadustik, kus osa EL-i tõukevahendite haldamisega seotud ülesandeid on delegeeritud sihtasutustele (nt EAS-ile) või muudele juriidilistele isikutele, kelle suhtes ei laiene valitsuse ja ministeeriumide töökorraldust puudutavad aktid, kavatseti saata ministeeriumidele kooskõlastamiseks 2003. aasta märtsis.[70] Pole kindel, kas nii tähtsaid rahasüsteemi puudutavaid õigusakte ei valmistata ette kiirustades.

Kanalite tegevuse õiguslik reguleeritus

Vajadus reguleerida kanalite tegevust

Õiguslikust raamistikust tulenevad sisendid ettevõtlustoetuste jagamise juhtimiseks on ühtlustamata. Ka ministeeriumid näevad erinevalt vajadust reguleerida ettevõtjat toetava kanali tegevust. Praegu on mõni kanal seadusliku regulatsiooni alt täielikult väljas, kuid on ka kanaleid, kus lisaks tegevuspõhimõtete üldisele reguleeritusele on seadusega sätestatud ka nende poolt rakendatavad meetmed.

Kui Põllumajandusministeerium peab vajalikuks riiklike toetusmeetmete määratlemist seaduses[71], siis MKM-i hinnangul muudaks see valdkonna arengu jäigaks, sest meetmete nimekirja ja sisu muuta oleks aeganõudev ja raske. Seaduse funktsioon on määratleda poliitikat ellu viivate institutsioonide kohustused, vastutus jms.[72]

---

[65] Seletuskiri väikeettevõtluse arendamise seaduse eelnõu juurde
[66] M. Hinrikus 22.08.2002
[67] "Väikefirmade rahastamine paraneb", Äripäev, 30.09.2002
[68] M. Kirsipuu 11.09.2002
[69] Maakondliku arengu programmeerimise ja regionaalse arengu suunamise seaduse kontseptsioon (valitsuskabineti 02.10.2001. a nõupidamise päevakorrapunkt nr 6)
[70] Riigikogu VIII istungjärk 09.09.2002, arupärimine struktuurifondi rahade kasutuselevõtust
[71] A. Noot 20.02.2002
[72] M. Hinrikus 22.08.2002

Ministeeriumide sisendid ametitele

Erinevalt sihtasutustest on ettevõtlustoetusi jagavate ametite peamised sisendid määratletud seadusega. Raha toetusteks tuleb riigieelarvest. Meetmed, mille raames toetusi jagatakse, on määratletud seadusega. Ministeeriumid ei pea vajalikuks anda toetusi jagavate ametite tegevusse seadustes määratletu kõrval täiendavaid sisendeid (eelistatud ettevõtjate ja perspektiivsete/prioriteetsete tegevusalade ring jms).

Seadusega määratletud, PRIA poolt makstavate riiklike toetusliikide rakendumise eelarveaastal ja toetusteks antavate eelarvevahendite jaotuse otsustab põllumajandusminister igal aastal. Põllumajandusministeeriumi tegevus PRIA edendamisel on seisnenud mõne üksiku suuna arendamises (nt on rõhutatud peamiselt SAPARD-i käivitamist, millele oli auditeeritaval perioodil suunatud ka PRIA tegevuse strateegiline sisend – maaelu arengukava). Põllumajandusministri kinnitatud PRIA 2002. aasta tööplaan sisaldab lisaks riiklike otsetoetuste jagamist puudutavatele tegevustele ka ameti arengukava koostamist.

Sotsiaalministeeriumi sisend Tööturuameti tööturutoetuse maksmisse ettevõtluse alustamiseks on raha riigieelarvest. Ministeerium ei anna ametile prioriteete ettevõtlusalade ja ettevõtjate kaupa ega kehtesta toetuse saamiseks esitatava äriplaani sisu ja vormi nõudeid. Sotsiaalministeerium on taotlenud toetuse summa suurendamist 10 000 kroonilt 20 000 kroonile.[73]

Sihtasutuste õiguslik reguleeritus

Anda eri kanalitele sisendeid ühtsete põhimõtete alusel on raske ka seetõttu, et üks ja sama ministeerium läheneb vajadusele reguleerida kanali tegevuspõhimõtteid sõltuvalt kanali juriidilisest vormist. Kuna sihtasutuste tegevuspõhimõtted on ministeeriumiti õiguslikult erinevalt reguleeritud, on kanalite sarnane tegevus (nt laenude tagamine) korraldatud erinevalt. Kui ametite meetmed määratletakse seadusega, siis sihtasutuste puhul seda oluliseks ei peeta. Ettevõtjale jagavad toetusi ka kanalid, mille tegevuspõhimõtted on õiguslikult peaaegu täiesti reguleerimata (näiteks MES).

KredEx-i garanteerimistegevuse korraldamiseks on vastu võetud uus ekspordi riikliku garanteerimise seadus, mis sarnaselt varasema seadusega reguleerib KredEx-i tegevust, kuid ei määratle sihtasutuse rakendatavaid meetmeid. Kuni 2003. aastani kehtinud ekspordi riikliku garanteerimise seaduse järgi korraldas garanteerimisalast tegevust Vabariigi Valitsus Ekspordi Krediteerimise ja Garanteerimise Sihtasutuse kaudu, mis muudeti 2000. aastal KredEx-iks. Vastavat muudatust seadusse ei viidud. KredEx-i teise põhiülesande – laenude tagamise – korraldamiseks puudus sihtasutusel auditeeritaval perioodil õiguslik alus. MKM-is ettevalmistamisel olnud laenude tagamist reguleeriv seadus võeti Riigikogus vastu 28.01.2003.

Lisaks KredEx-ile korraldab laenude käendamist ka MES, andes laenukäendust maapiirkonna ettevõtjatele, kuid temagi tegevuspõhimõtted laenude tagamisel on seadusega reguleerimata. Vastu võetud ettevõtluse toetamise ja laenude riikliku tagamise seadus MES-i tegevust selles valdkonnas ei käsitle. MES-i põhikirjaline ülesanne on ka anda laenu maapiirkonnas tegutsevatele ettevõtjatele, ent seegi tegevus on seadusega reguleerimata.

[73] P. Rebane 20.03.2002

Muud sisendid ettevõtjale toetusi jagavate kanalite tegevusse

Lisaks sihtasutuste seadusele reguleerib sihtasutuste tegevust riigi poolt eraõiguslike juriidiliste isikute asutamise ja nendes osalemise seadus, mis sätestab asutaja õiguse anda nõukogu liikmele suuniseid kui lisamehhanismi poliitilise tahte realiseerimiseks, kuid suunise sisu on defineerimata. Riigi esindaja on kohustatud täitma teda nimetanud ametiisiku suuniseid, kui need ei ole vastuolus sihtasutuse huvidega. Asutajaõigusi omaval ministeeriumil on õigus suunist mitte täitnud nõukogu liige tagasi kutsuda. Seadus ei täpsusta nõukogu liikme tegevust (suunise andja informeerimine, täitmisest keeldumine vms) olukorras, kus saadud suunis ei lähtu sihtasutuse huvidest, ega määratle sihtasutuse huvidega vastuolus olnud suunise andja vastutust. Määratlemata on nende sihtasutuse nõukogu ja juhatuse liikmete vastutus, kes täidavad saadud suunist vaatamata sellele, et see on sihtasutuse huvidega vastuolus.

Nõukogu sisendid sihtasutuse tegevusse

Kuigi sihtasutuste põhikirjad näevad nõukogu ülesandena ette tegevusstrateegia määratlemise, ei olnud auditi perioodil ühelgi sihtasutusel tegevuse prioriteedid ja strateegilised arengusuunad sätestatud (EAS-is seda parasjagu tehti). Sihtasutuste tegevust suunavad sisendid on nõukogudest tulnud ühekordsena ja reeglina suuliselt. Otsustades põhikirjas sätestatud tegevuste tähtsuse üle, on sihtasutused (nt MES) lähtunud asutajaõigusi teostava ministeeriumi eelarves kajastuvatest prioriteetidest. Nõukogu pädevusse kuulub ka sihtasutuse põhitegevuse protseduuride ja tootekirjelduste kinnitamine, kuid see on sihtasutustes ebaühtlane – sageli tugineb toetuste jagamine põhimõttele, et nii on see kogu aeg olnud.

KredEx lähtub nõukogus kokku lepitud strateegilistest arengusuundadest[74], kirjalikku tegevusstrateegiat pole. Nõukogule ei tule (erinevalt EAS-ist) ühtegi ühekordset ja suulist sisendit valitsuse istungitelt.[75] KredEx-i põhitegevuse protseduurid ja tootekirjeldused kinnitab nõukogu.

MES-i prioriteetsed tegevussuunad otsustatakse sihtasutuse nõukogus.[76] Põllumajandusministeerium kui asutajaõiguste teostaja ei anna prioriteete määratlevaid kirjalikke suuniseid. Ka Siseministeerium ei anna regionaalsetes küsimustes oma sisendit.[77] Nõukogu ei ole tegevusstrateegiat kinnitanud.

Nõukogu on kinnitanud protseduurireeglid kahe sihtprogrammi elluviimiseks[78], kuid MES-i 2001. ja 2002. aasta esitatud tegevuskavades sihtasutuse rakendatavad sihtprogrammid ja toodete jaotus sihtprogrammide lõikes ei kajastu. MES lähtub oma tegevuses eelkäijale (PMKF) kinnitatud protseduurireeglitest. Nõukogu plaanib protseduurid üle vaadata.[79]

Projektide rahastamisotsused sihtasutustes

Projektide rahastamise otsused langetatakse sihtasutustes eri otsustustasandeil olenevalt projekti maksumusest. Ühtseid projekti maksumuse piirmäärasid eri otsustustasandeile ei ole, mistõttu on nõukogudel erinev vastutus tulenevalt võimalusest projektide rahastamises kaasa rääkida ja nende rahastamise üle otsustada. Sageli puudub nõukogul üldse võimalus sihtasutuse vahendite sihipärase kasutamise küsimustes kaasa rääkida, sest nõukogul on projektide rahastamise osas otsustusõigus väga suurte (EAS-is alates 10 mln kroonist) tehingute puhul, kuid suuri projekte on praktikas väga harva.

EAS-is langetab üle 10 mln kroonise projekti puhul rahastamisotsuse nõukogu; üle 350 000 kroonise projekti puhul finantseerimiskomitee; alla 350 000 kroonise projekti puhul projektikomitee.[80]

KredEx-is langetab garantii väljastamise otsuse krediidikomitee, kui garantii kogusumma on alla 10% garantii piirsummast (300 mln krooni). Suurema summa puhul on vaja valitsuse nõusolekut.[81]

MES-is langetab alla 2 mln kroonise projekti puhul rahastamisotsuse krediidikomitee; üle 2 mln kroonise projekti puhul nõukogu.[82]

---

[74] R. Malmstein 25.02.2002
[75] M. Uudam 03.04.2002
[76] T. Asmer 28.02.2002
[77] R. Rosenberg 18.09.2002
[78] Sihtprogramm maapiirkonnas tegutsevate ettevõtjate toetamiseks sihtotstarbeliste laenude andmise kaudu ja sihtprogramm maapiirkonnas tegutsevate ettevõtjate toetamiseks finantstehingute tagamise kaudu
[79] A. Järvan 20.09.2002
[80] R. Malmstein 25.02.2002; K. Uus 27.02.2002, [http://www.eas.ee/index.aw/section=913], 01.07.2002
[81] Ekspordi riikliku garanteerimise seadus § 5 lg 5
[82] R. Rosenberg 18.09.2002

Sisendid mitme ministeeriumi valitsemisala eesmärke realiseerivale EAS-ile

MKM-i sisendid

Sihtasutuste ümberkujundamise tulemusena loodud EAS on ainus mitut ministeeriumi hõlmav ettevõtlustoetusi jagav kanal. Erinevalt teistest sihtasutustest on asutajaõigusi teostava ministeeriumi roll EAS-i tegevuse suunamisel suurem, sest prioriteetsed valdkonnad sihtasutuse töös määratletakse muu hulgas MKM-is koostatud tegevusvaldkonna arengukavadega.

Põhikirja järgi on üheks EAS-i põhiülesandeks töötada välja meetmeid ettevõtluse arendamiseks. Oma tegevuses rakendab EAS siiski vaid arengukavades esitatud meetmeid. Meetmete raames rakendatavad tooted töötab välja ja kinnitab sihtasutuse juhatus. Kuna toodete osas lasub vastutus nõukogul, siis näeb EAS-i nõukogu, et tulevikus peaks vastav funktsioon olema nende täita, samas soovib MKM toodete kinnitamise funktsiooni tuua ministeeriumisse.[83]

EAS-i juhtimine ministeeriumide poolt erineb teiste ettevõtlust toetavate sihtasutuste juhtimisest aga ka selle poolest, et lisaks sihtasutuse juhtimisstruktuuridele (nõukogu) tulevad sisendid sihtotstarbeliste eraldiste kasutamise lepingu kaudu. Selline juhtimismehhanism soodustab vastuolusid lepingust tulevate ja nõukogu sisendite vahel. Teisalt tõuseb taas küsimus nõukogu rollist ja vastutusest olukorras, kus MKM kirjutab lepinguga täpselt ette sihtasutuse tegevused ja nendeks kulutatava raha.

Valitsuse sisendid

Erinevalt teistest ettevõtlustoetusi jagavatest sihtasutustest sekkub EAS-i tegevusse ka valitsus – nõukogu tegevuse ühe sisendina on välja kujunenud valitsuskabineti otsused (reeglina suulised). Seega võib öelda, et EAS-i tegevust puudutavad otsused tehakse väljaspool sihtasutust, millega EAS-i nõukogu on teatud küsimustes otsustusõigusest ilma jäetud. Olukorras, kus valitsuskabineti istungite otsused on sihtasutuse nõukogule siduvad, tõuseb küsimus nõukogu rollist ja liikmete vastutusest.

Kuna EAS jagab ettevõtlustoetusi mitme ministeeriumi valitsemisala puudutavates küsimustes, siis peavad ministeeriumid jõudma kokkuleppele EAS-i eelarveraha jaotumise proportsioonides valdkondade ja meetmete vahel. Ministeeriumiti pole aga ühtset seisukohta, kellel üldse on õigus EAS-i raha jaotumise üle otsustada. Samuti ei jõudnud MKM ja Siseministeerium kokkuleppele raha jaotumise proportsioonides, mistõttu on eelarvevahendite jaotumise küsimuse EAS-i nõukogu asemel otsustanud valitsuskabinet, EAS-i nõukogu kinnitus sihtasutuse raha jaotusele on formaalne.

EAS-i nõukoguga konsulteerimata otsustati valitsuskabineti nõupidamisel ka viia projekt "Eesti tuntuks!" ellu EAS-i kaudu ja luua vastav struktuuriüksus sihtasutuse alla.

Sisendid lepingulisel funktsioonisiirdel

Vastuolusid eri juhtimismehhanismidest saadud sisendite vahel ei teki olukorras, kus riik tellib teenust ainult lepinguga. Delegeerides avaliku teenuse osutamise eraõiguslikule juriidilisele isikule, peab tellija lepingus määratlema teenuse eesmärgi ja selle saavutamiseks tehtavad tööd koos teenusele esitatud kvaliteedistandardite, tulemuslikkuse hindamise kriteeriumide ja täitja vastutusega. Selle kaudu suureneb ka teenuse osutamise läbipaistvus ja paraneb kontrollitavus. Nimetatud nõuded ei ole siiani riigi nimel sõlmitud lepingutes täidetud olnud. On juhtunud, et õigusaktid, mille alusel lepinguga tellitud teenust osutati, on kaotanud kehtivuse, uut regulatsiooni ei ole aga kehtestatud, mistõttu on edasine tegevus olnud õiguslikult korraldamata. Kontrolli nõrkus lepinguliste funktsioonide täitmise üle on võimaldanud lepingu raames osutada teenuseid, mida ei tellitud või mis on väljunud teenuse osutamise aluseks olnud õigusliku raamistiku piirest.

[83] R. Malmstein 25.02.2002; EAS-i nõukogu koosoleku protokoll nr 1, 17.07.2000

Siseministeeriumi lepinguline funktsioonisiire

Siseministeeriumile aastatel 1995–1997 eraldatud regionaalpoliitilise laenu kasutamist reguleerisid valitsuse määrused[84], mis ei sätestanud ühele projektile eraldatava laenu maksimaalset suurust, aruandlust ega kontrolli. Lisaks reguleeris laenu andmist Kohaliku Omavalitsuse ja Regionaalse Arengu Ameti peadirektori kinnitatud laenuandmise juhend, mille alusel anti laene 1995–1997, pärast seda laenu taotlemise ja menetlemise dokumenteeritud kord puudus. Alates 2001. aasta novembrist on laenutaotluste esitamist nõutud laenukomisjoni poolt heaks kiidetud ühtse vormi järgi.[85]

Siseministeerium sõlmis 1995. aastal laenude teenindamiseks halduslepingu Maapankade Investeeringute AS-iga (praegu AS Reginvest), ehkki valitsuse kehtestatud laenude andmise kord nägi ette lepingu sõlmimise pankadega. Seega ületati lepingut sõlmides valitsuse antud volitust.[86]

Haldusleping võimaldas laenuks eraldatud raha investeerida muu hulgas ka kinnisvarasse ja väärtpaberitesse. Valitsuse kinnitatud laenude andmise kord sellist võimalust ette ei näinud.[87]

Põllumajandusministeeriumi lepinguline funktsioonisiire

Ministeeriumi eelarvest eraldatakse EPKK-le lepinguga raha erinevate tööde tegemiseks. Kuni aastani 2002 sõlmis ministeerium iga projekti jaoks eraldi lepingu, sest nii olevat lihtsam tagada raha eesmärgipärast kasutamist.[88] Ühe ja sama teenuse tellimiseks on kasutatud erinevaid lepinguvorme, nende valikukriteeriumid on põhjendamata. 2002. aastal on Põllumajandusministeeriumi ja EPKK vahel sõlmitud esmakordselt sihtotstarbelise eraldise kasutamise leping ja seda kõigi tellitavate tööde peale kokku. Leping ei näe ette sanktsioone EPKK-le juhuks, kui tellitud tööd jäävad tegemata või ei saavutata ministeeriumi oodatavat tulemust.

2.2.5. Kanalite kontrolli- ja aruandlussüsteemid

Kanalite efektiivset toimimist ei taga üksnes tegevussuundi ja -põhimõtteid määratlevad sisendid, vaid toimima peab ka püstitatud ülesannete täitmise järelevalve ja aruandlus. Riigi antud sisenditest lähtudes peavad kanalid tagama toetuste jagamise ja vastutama tegevuse tulemuslikkuse eest. Kanalite juriidiliste vormide ja tüüpide erinevus loob erisusi ka kanalite kontrolli- ja aruandlussüsteemides.

Ametite aruandlus

Riigieelarve seadus sätestab ametite kohustuse koostada oma eelarve täitmise aruanne ning esitada see Rahandusministeeriumile ja oma kõrgemalseisvale ministeeriumile. Ametite tegevusaruanne on ennekõike raamatupidamislik, andmata ülevaadet ettevõtjale antud toetuste tulemuslikkusest ja võimalustest toetuste väljastamise kvaliteeti parandada.

PRIA 2000. ja 2001. aasta tegevusaruanne sisaldab raamatupidamislikku (kulud ja tulud, investeeringud, annetused jms) ja töökorralduslikku infot (personali kvalifikatsioon, määruste ettevalmistamisel osalemine jms). 2001. aasta tegevusaruandes on ka toetuste statistilised andmed (vastu võetud taotlused, positiivse otsuse saanud taotlused). Tegevuse tulemuslikkuse kohta info puudub.

Tööturuamet esitab kord kvartalis Sotsiaalministeeriumile aruandeid, mis kajastavad vaid ettevõtluse alustamiseks väljastatud raha kogusummat. Tööhõiveametid ise koguvad statistikat ka tegevusalade, loodud töökohtade jms kohta, kuid vastavat infot Sotsiaalministeerium ja Tööturuamet neilt ei kogu. Kuna tööturuteenuse seadus määratleb kohustuse kontrollida ettevõtlusega alustanud töötu tegevust vähemalt kaks korda aastas, ei määratle aga kontrolliperioodi pikkust, siis tegelikult kogutakse teavet vaid ühe aasta jooksul ning infot töötu edasisest tegevusest pole.[89]

[84] Vabariigi Valitsuse 13.04.1995. a määrus nr 196; 23.04.1996. a määrus nr 109; 06.03.1997. a määrus nr 53
[85] Riigikontrolli audit "Regionaalpoliitilise laenu haldamine", peakontrolöri otsus 21.05.2002 nr 5067
[86] Samas
[87] Samas
[88] A. Noot 20.02.2002
[89] P. Rebane 20.03.2002

Ametite siseaudit

Siseaudiitor peaks tegelema ka hinnangu andmisega ameti tulemuslikkusele ettevõtlustoetuste jagamisel. Siiani on siseauditid olnud suunatud peamiselt põhitegevust puudutavate administratiiv-protseduuride auditeerimisele, ettevõtjale väljastatud toetuste tulemuslikkust auditeeritud ei ole. Selle auditeerimist takistab ka info puudumine toetust saanud ettevõtja tegevuse kohta.

PRIA viis 2000. aastal läbi töökorralduslikke auditeid (arvutisüsteemi kasutamine taotluste vastu-võtmisel, ruumid ja tehniline varustatus, mehhanism eriolukordades tegutsemiseks jms), personali-auditeid (kontrolöri töö planeerimine, lisakoolituse vajadus jms) ning põhitegevuse protseduuride auditeid (taotluste õigeaegne töötlemine, maksimaalne SAPARD-i raames antav toetus jms). 2001. ja 2002. aastal auditeeriti nõuandetoetust, piimalehma toetuste administreerimist, SAPARD-i toetuste administreerimisprotsessi, teraviljatoetust jm.

Sihtasutuste aruandlus

Sihtasutus kui eraõiguslik juriidiline isik lähtub kontrolli- ja aruandlussüsteeme välja töötades siht-asutuste seadusest, mis ei sätesta erinõudeid avalik-õiguslike isikute asutatud sihtasutustele. Seega on sihtasutuse asutaja andnud otsustusõiguse kontrolli ja aruandluse osas nõukogule, kes on muutunud oma otsustes iseseisvaks.

Riigieelarve seadus kohustab aga riigieelarvest sihtotstarbeliselt finantseeritavat asutust koostama oma eelarve täitmise aruannet. Aruanne tuleb esitada Rahandusministeeriumile ning asutajaõigusi teosta-vale ministeeriumile. Sihtasutused, mille asutajaks on riik, esitavad Rahandusministeeriumile ja Riigi-kontrollile majandusaasta aruande auditeeritud ja kinnitatud koopia. Sihtasutustelt aruandlust nõudev punkt riigi poolt eraõiguslike juriidiliste isikute asutamise ja nendes osalemise seaduses on Rahandus-ministeeriumi sõnul ebaõnnestunud ja sisuline roll sel puudub, sest majandusaasta aruanded ei näita sihtasutuste tegevuseesmärkide täidetust, riigi raha kasutamise efektiivsust ega tulemuste saavutamist.[90]

KredEx-i "Aastaraamat 2001" tutvustab sihtasutuse pakutavaid teenuseid, 2001. aasta tegevuste kronoloogiat ja statistilisi andmeid ning peamiseid raamatupidamisnäitajaid. KredEx-i eesmärkide saavutamist, selleks kulutatud ressurssi ja saavutatud tulemusi aastaraamatus analüüsitud ei ole. 2002. aasta I poolaasta tulemuste kohta on koostatud vaid fondide ja kapitali liikumise aruanne.

MES-i 2001. aasta tegevuse kohta on koostatud majandusaasta aruanne, mis on peamiselt raamatu-pidamislik. Tegevusaruande osa annab ülevaate sihtasutuse koostööpartneritest, töökorralduslikest küsimustest, peamistest finantsnäitajatest ja statistilistest näitajatest. Tegevuse eesmärke, nende täidetust ja selleks kulunud ressurssi ega saavutatud tulemusi ei analüüsita.

Mitme ministeeriumi valitsemisala eesmärke ellu viiva EAS-i aruandlus lähtub lisaks seaduses määrat-letule ka MKM-i ja EAS-i vahel sõlmitud lepingust, mis kohustab sihtasutust esitama ministeeriumile aruanded nii poolaasta kui aasta tegevuse kohta. Erinevalt teistest ettevõtlustoetusi jagavatest siht-asutustest on EAS-i esitatavale tegevusaruandele antud ette vorm, mis MKM-i ja EAS-i vahel sõlmitud lepingu järgi peab sisaldama kogu sihtasutuse tegevusaruannet, finantsülevaadet, tegevusaruannet meetmete/projektide kaupa ning aruandlusperioodi jooksul üles kerkinud probleeme ja võimalikke lahendusi. Aruannetes kajastatava info sisu on jäänud siiski täpsustamata.

EAS-i tegevustulemusi 2001. aastal kajastab sihtasutuse 10 kuu tegevusaruanne, mis on esitatud agentuuride lõikes.[91] Agentuuride aruannete struktuur ja sisu on ühtlustamata ning info puudulik. Lisaks on koostatud projekti "Eesti tuntuks!" tegevusaruanne 2001–2002, mis annab ülevaate projekti eesmärkidest ja nende saavutamiseks läbiviidavatest tegevustest. Kuigi aruandes tõdetakse, et kõik püstitatud eesmärgid saavutati, pole infot konkreetsete tulemuste ja kulunud ressursi kohta.

Sihtasutused on kohustatud edastama nõukogu koosolekute protokollid Rahandusministeeriumile, kuid seni on seda teinud vaid MES. Protokollide sisu on üldjuhul väheinformatiivne ega võimalda Rahandus-ministeeriumil sihtasutuste tegevuse analüüsi, pigem kasutatakse neid valdkonnaga kursis hoidmiseks.

[90] A. Järvan 20.09.2002
[91] EAS-i nõukogu koosoleku protokoll nr 18, 15.11.2001

Sihtasutuste aruannete vähese informatiivsuse tõttu Rahandusministeerium nende tegevust sisuliselt ei analüüsi, st vaatluse all on sihtasutuste finantsinfo ja juhtimise analüüs (struktuuride toimivus vastavalt kehtestatud reeglitele ja põhimõtetele). Teisalt on sihtasutused ametitega võrreldes vähem homogeensed ja neid on keeruline unifitseerida, mistõttu on sihtasutusi üksnes aruannete põhjal ka raske võrrelda.

Kui äriühingu puhul kohustub riigile kuuluvaid aktsiaid või osa valitseva ministeeriumi juhtiv minister esitama Rahandusministeeriumile igal aastal aruande riigi osaluse valitsemise kohta, siis sihtasutuste puhul see nõue puudub.

Nõukogu liikmete aruanded

Riigi esindajal sihtasutuse nõukogus on kohustus esitada kaks korda aastas teda nõukokku nimetanud ametiisikule ja rahandusministrile kirjalik ülevaade sihtasutuse finantsmajanduslikust olukorrast, nõukogu tegevusest ja tema enda tegevusest nõukogu liikmena, näidates ära olulisemad muudatused majanduslikus olukorras, juhtimises, struktuuris ja varade liikumises ning andes ühtlasi hinnangu juhatuse tegevusele.[92] Aruandeid on Rahandusministeeriumile esitatud passiivselt ja kuna need on vormi ja sisu ebapiisavate nõuete tõttu sisuliste otsuste langetamiseks väheinformatiivsed, siis pole ministeerium sihtasutuste puhul teinud ka päringuid.

Kirjaliku ülevaate oma tegevusest on kirjutanud vaid MES-i nõukogu liikmed. Aruanded annavad ülevaate sihtasutuse tähtsamatest finantsnäitajatest (tulud, kulud, kasum) ja töökorralduslikest küsimustest (põhikirja muutmine, juhatuse laienemine, koosolekute päevakord jms). Eesmärkide täitmise, kulutatud ressursside ja saavutatud tulemuste analüüs puudub. Aruanne ei anna ka sisulist infot riigi esindaja tegevusest nõukogus, toodud on vaid koosolekutel osalemise kordade arv.[93]

Sihtasutuste siseaudit

Kuigi riigi asutatud sihtasutustes tähtsustatakse siseaudiitori olemasolu ning vastav nõue peaks kajastuma ka õigusaktides, pole seda ei sihtasutuste seaduses ega ka riigi poolt eraõiguslike juriidiliste isikute asutamise ja nendes osalemise seaduses. Siseauditi funktsioon on sihtasutustes kujunemisjärgus või puudub üldse, mistõttu siseaudiitorid ei ole kontrollinud rahakasutuse tulemuslikkust. Puudub ka ühtne nägemus siseaudiitori alluvussuhetest.

KredEx-i põhikirja järgi on siseauditi korraldamise tagamine sihtasutuse nõukogu ainupädevuses. Siseauditi teenus ostetakse sisse, tööle on võetud ka riskijuht.[94] Samas on KredEx-i struktuuris toodud sisekontrolliüksus, mis allub sihtasutuse juhatusele.

MES-i põhikiri ei määratle siseauditi funktsiooni ja siseaudiitori vajalikkust. Siseauditi funktsiooni ei ole MES-is seni täidetud, kuid struktuuriüksus kavatsetakse luua. Sisekontroll ja järelevalve ei toiminud sisuliselt ka MES-i eelkäijas.[95]

EAS-i põhikirja järgi on siseauditi korraldamise tagamine sihtasutuse nõukogu ainupädevuses. Siseaudiitor võeti tööle 2002. aasta aprillis, enne seda siseauditi funktsioone sihtasutuses ei täidetud.[96] Siseaudit peaks hakkama toimima peamiselt tulemusauditi, mitte niivõrd finantsauditi mõttes.[97] Nõukogu on heaks kiitnud siseauditi põhimääruse, mis sätestab siseaudiitori positsiooni, eesmärgi, õigused ja kohustused. Siseaudiitor on sõltumatu operatiivorgan, kes auditeerib juhatuse ja nõukogu tööd ning informeerib sellest juhatust ja nõukogu.[98]

EAS-is on moodustatud auditi komitee, mis peab kergendama nõukogu järelevalvealast tegevust ning arutama siseauditi küsimusi. Auditi komitee on siseauditi tugi, millel pole nõukogu õigusi.[99]

---

[92] Riigi esindaja kohustuste täitmise kord äriühingu ja sihtasutuse nõukogus p 4 lg 6 (VV 08.06.1999. a määrus nr 179)
[93] Riigikontrolli päringule laekunud MES-i nõukogu praeguse esimehe T. Asmeri ja endise esimehe T. Kevvai aruanded
[94] R. Malmstein 25.02.2002
[95] T. Asmer 28.02.2002
[96] R. Malmstein 25.02.2002
[97] K. Uus 27.02.2002
[98] EAS-i nõukogu koosoleku protokoll nr 27, 13.06.2002. a
[99] K. Uus 27.02.2002; EAS-i nõukogu 29.11.2001. a koosoleku protokoll nr 19

Siseaudiitori alluvus
Arvatakse, et siseaudiitor võiks alluda nii nõukogule (aruandlus) kui juhatusele (tööküsimused).[100] Teise seisukohana eelistatakse siseaudiitori alluvust nõukogule. Samas tõdetakse, et tähtsam kui siseaudiitori alluvus on tema võimalus tegutseda kõige efektiivsemal (nn rohujuure) tasandil.[101]

Praegu on järelevalve riigi raha kasutamise efektiivsuse üle jäetud sihtasutuse nõukogule, kuid need on suured ja vastutus hajub. Järelevalve huvides ongi loodud asutajaministeeriumil põhinev süsteem, kuid see ei ole seni toiminud, sest ühelt poolt on määratlemata, kuidas asutajaõigusi omava ministeeriumi juhtiv minister saab vastutada mõne teise ministeeriumi valdkonna ja õiguste realiseerumise eest (EAS), ning teisalt ei ole asutajaõigusi teostavate ministeeriumide siseaudiitorid pidanud vajalikuks ettevõtlustoetusi jagavaid sihtasutusi auditeerida. Asutajaõiguste teostajal pole seaduslikku kohustust auditeerida sihtasutuste varade kasutamise efektiivsust, õigusaktidest kinnipidamist jms. Ka Rahandusministeerium, kes peaks tagama järelevalve riigi raha kasutamise üle, pole seni sihtasutuste tulemuste auditeerimisele keskendunud, vaadatud on võimalikke kuritarvituste kohti.

Ettevõtlustoetusi jagavad kanalid peavad riigiabi andmiseks Rahandusministeeriumist luba küsima, samuti peab riigiabi andja oma tegevusest Rahandusministeeriumile aru andma: tuleb esitada aruanne, milles on abi saajad sektorite kaupa välja toodud. Seda infot ei küsi ministeerium väiksema riigiabi puhul (ühele ettevõtjale 3 aasta jooksul 1,5 mln krooni), kuid sihtasutused on lubanud ise järgida, et üks ettevõtja ei saaks raha korduvalt. Kontrollisüsteemi selle kohta, kas sihtasutused ka tegelikult sellist infot koguvad, ei ole. Kuna EL-iga liitumiseni ei kuulu Rahandusministeeriumi poolt teostatava riigiabi järelevalve alla põllumajandus- ja kalandussektorile antav abi, siis ei teata, kas kanalid, kes toetavad alternatiivset tegevust maal (MES, PRIA), rikuvad riigiabi reegleid või mitte.

Kontroll ja aruandlus lepingulise funktsioonisiirde puhul

Kuna riik kasutab ettevõtlustoetuste jagamiseks ka lepingulist funktsioonisiiret eraõiguslikule juriidilisele isikule, kelle kontrolli- ja aruandlussüsteemid alluvad eraõigusele – riigi raha kasutamist saab kontrollida üksnes lepingus sätestatud mehhanismide järgi –, siis on eriti oluline, et vastav järelevalvesüsteem kajastuks ka lepingutes. Siiani on riik partneritelt nõudnud küll aruandlust teenuse osutamise ja raha kasutamise kohta, kuid aruande vorm ja oodatav info on jäetud üldjuhul määratlemata. Juhul kui aruandes oodatava info sisu ongi määratletud, kuid teenuse osutaja ei ole nõudeid järginud, pole lepingu sõlminud ministeerium nõudnud täiendavat infot ega aruannete ümbertegemist. Kuigi ühe ja sama teenuse tellimiseks on kasutatud erinevaid lepinguvorme, pole kontrolli- ja aruandlussüsteemid lepingute puhul erinenud. Praegu ei sisalda lepinguga tellitud tööde kohta esitatav aruandlus infot, mille põhjal hinnata eesmärkide täidetust, saavutatud tulemusi ja raha kulutamise efektiivsust. Kontrolli- ja aruandlussüsteemide nõrkus on võimaldanud riigi raha ebaefektiivset kasutamist ettevõtjate toetamisel.

Siseministeeriumile riigieelarvest regionaalpoliitiliste laenude väljastamiseks eraldatud 36,2 mln krooni ei olnud kirjendatud ministeeriumi raamatupidamisandmetes ega kajastatud aastaaruannetes. Laenukomisjon pidi nõudma ettevõtluskeskuse ekspertiisi tulemusi ja maavalitsuse arvamust laenuprojekti kohta, kuid pärast 1997. aastat väljastatud laenude puhul seda tehtud ei ole. Info laenu taotlemise ja eraldamise kohta pole olnud avalik ning laenuandmise korras sätestatud omafinantseeringut pole ei laenukomisjon ega laenuhaldur nõudnud. Halduslepingus sätestatud aruandeid ei ole laenuhaldur esitanud ning ministeerium pole neid enne 21.08.2001 ka nõudnud. Ei ole analüüsitud eesmärgi täitmist: kuidas mõjutas laenu kasutamine regiooni seisukohast oluliste ettevõtete arengut; kas paranesid ettevõtluseeldused; kui palju loodi uusi töökohti jms.[102]

[100] K. Uus 27.02.2002
[101] A. Järvan 20.09.2002
[102] Riigikontrolli audit:" Regionaalpoliitilise laenu haldamine", peakontrolöri otsus 21.05.2002 nr 5067

EPKK peab temalt tööettevõtulepingutega tellitud messide korraldamise teenuse kohta esitama Põllumajandusministeeriumile tehtud tööde aruande. Ministeerium ei ole määratlenud, mis kujul mis infot EPKK esitama peaks. EPKK on esitanud tööde üleandmise-vastuvõtmise aktid, kus on toodud tööde loetelu nende sisu avamata. Aktid sisaldavad valdavalt vaid tellitud tööde loetelu vastavalt tööettevõtulepingus määratletud tegevustele, kuid info selle kohta, kas loodetud tulemus saavutati ning tellitud töö ka täies mahus ja tähtajaks teostati, on üldjuhul puudu. Lisaks tööde üleandmise-vastuvõtmise aktile on EPKK esitanud ka messide korraldamise finantsaruande.

EPKK-lt käsunduslepinguga oodatav aruandlus messide korraldamise kohta peab sisaldama kulude ja tulude kirjeldust, koopiaid alusdokumentidest ning konto väljavõtet spetsiaalselt käsundiandja poolt käsundisaajale raha eraldamiseks avatud kontost. EPKK on ministeeriumile esitanud tööde üleandmise-vastuvõtmise akti, mis sisaldab vaid tööde loetelu vastavalt käsundilepingule. Tööde sisu ja saavutatud tulemus on kajastamata. Esitatud on ka finantsaruanne ja lepinguga nõutud konto väljavõte.

Ministeeriumi ja EPKK vahel 2002. aastal sõlmitud sihtotstarbelise eraldise kasutamise lepingu järgi peab EPKK esitama vahearuande teenuste osutamise, aruande teenuste osutamise ja raha kasutamise kohta. Ministeerium ei ole määratlenud aruande vormi ega EPKK-lt oodatava info sisu.

Riigikontrolli järeldused

- Riik on loonud ettevõtlustoetuste jagamiseks erineva juriidilise vormi ja tüübiga kanaleid. Kanali erinev vorm ja tüüp toob kaasa erineva töökeskkonna, mis eeldab riigilt pädevust eri vormide juhtimiseks ja nende kaudu oma eesmärkide saavutamiseks. Samas:
  - ei ole suudetud rakendada erinevast juriidilisest vormist tulenevaid eeliseid;
  - ei ole ühtsust kanalite funktsioonide, vormide ja tüüpide vahel, mistõttu ei saa konkreetse kanali vormi või tüübi valikut põhjendada temale pandud spetsiifiliste eesmärkide ja nende saavutamiseks kasutatavate erinevate meetmetega ega erisustega sihtgrupi määratluses.
- Riigil ei ole ühtseid põhimõtteid, mille alusel määratleda kanalitele sisendeid, st mis otsustustasanditel millised sisendid kanalitele kehtestatakse, kuidas jaguneb vastutus jms:
  - ministeeriumid mõistavad vajadust reguleerida kanali tegevust erinevalt ning praegune kanaleid reguleeriv õiguslik raamistik on killustunud;
  - kanalite tegevuseesmärgid tulevad eri otsustustasandeilt (riigikogu, valitsus, minister, nõukogu);
  - riigi sisendid kanalitesse hägustuvad eri juriidilisest vormist ja tüübist tulenevate protsessi erisuste tõttu. Samas on ka ühe juriidilise vormi piires antavad sisendid erinevad;
  - samuti erineb oluliselt mitme ministeeriumi valitsemisala eesmärke realiseeriva kanali EAS-i sisendite andmise protsess.
- Riigi kontrolli- ja aruandlussüsteem ei tooda sisulist infot ning on ühtlustamata:
  - mitteraamatupidamislik aruandlus on valdavalt formaalne või puudub üldse, mistõttu nii kanali juhtimisorganitel kui ka Rahandusministeeriumil on raske tegevuse tulemuslikkust analüüsida ja sisulisi otsuseid teha;
  - siseauditi funktsioon on ettevõtlustoetusi jagavatel kanalitel kas kujunemisjärgus või puudub üldse, mistõttu ei ole siseaudiitorid rahakasutuse tulemuslikkust kanalis hinnanud. Üksikud siseauditid on olnud suunatud peamiselt põhitegevust puudutavate administratiivprotseduuride auditeerimisele. Samuti ei ole asutajaõigusi teostavate ministeeriumide siseaudiitorid pidanud vajalikuks kanalite tegevust auditeerida;
  - järelevalve korraldamine EAS-i puhul on olnud probleemne, sest määratlemata on, kuidas asutajaõigusi omava ministeeriumi juhtiv minister saab vastutada mõne teise ministeeriumi huvide realiseerumise eest.

2.3. Kanalite rollijaotus ja selle analüüs

Valitsuse 02.11.1999. a otsusega tehti majandus-, rahandus- ja põllumajandusministrile ülesandeks läbi töötada ettevõtlusega tegelevate sihtasutuste ümberkujundamise kava. Ümberkujundamise objektiks määrati 5 sihtasutust Majandus-, 1 Põllumajandus-, 1 Sise-, 1 Rahandus- ning 1 Teede- ja Sideministeeriumi valitsemisalas. Ümberkujundamise tulemusena loodi kaks uut sihtasutust: EAS (liideti 5 sihtasutust Majandus-, Sise- ning Teede- ja Sideministeeriumi valitsemisalas) ja KredEx (liideti 3 sihtasutust Majandusministeeriumi valitsemisalas). Ümberkujundamise eesmärk oli suurendada ettevõtluse arendamiseks loodud institutsionaalse infrastruktuuri toimimise efektiivsust.[103]

Katse põhjendada eri kanalite vajalikkust ning näha kanalite tegevuse sarnast sisu ja omavahelisi seoseid ministeeriumideüleselt jäi poolikuks, sest reform ei haaranud ettevõtlustoetuste jagamise protsessi kogu ahelat – muudatusi tehti küll kanalite tasandil, kuid ministeeriumide tegevuspõhimõtted (koostöö ja vastutuse jagamine, sisendite kooskõlastamine jms) jäid muutmata. Ainsaks ministeeriumide tasemel toimunud muudatuseks on omavalitsuse ja regionaalarengu asekantsleri koha kaotamine Sise-ministeeriumis 2002. aastal, kuid seegi ei olnud tingitud sihtasutuste ümberkujundamise reformist.

EAS-i loomisel ei liidetud põllumajandusministri vastuseisu tõttu EAS-iga Põllumajandusministeeriumi valitsemisalas olnud sihtasutust (praegune MES). Põllumajandusvaldkonnale jäeti eristaatus, kuigi haruministeeriumid ei näe põhimõttelist vajadust maksta põllumajandus- ja maaelutoetusi eri institutsioonidest.

> MES-i eelkäija asutamise põhjuseks oli vajadus finantseerimisfunktsioone täitva organi järele põllumajandusvaldkonnas. Kõrge riskitaseme ja vähese usalduse tõttu ei tahtnud pangad valdkonda finantseerida. Nüüdseks on aga selline vajadus vähenenud, sest ka kommertspangad on hakanud vastavaid teenuseid pakkuma.[104]
>
> MES-i vajalikkuse argumendina on toodud tema sihtrühma harjumused, st põllumajanduse ja selle toodete krediteerimine on spetsiifilisem, samuti on maaelu nõrgem ja vajab suuremat toetamist.[105]
>
> Pole võimatu, et liitumisel EL-iga kaob MES-i mõte täielikult.[106]

Vahetult pärast EAS-i loomist oli tema korraldada ka põllumajanduslikke messe, kuid kuna MKM ja Põllumajandusministeerium ei saavutanud kokkulepet raha jaotuse osas eri liiki messide vahel, võeti messide korraldamine EAS-ist ära. Põllumajanduslike messide korraldamine tehti ülesandeks EPKK-le, mis oli loodud põhjendusega, et Euroopas on sarnased põllumajandustootjaid ja -töötlejaid esindavad organisatsioonid olemas. EPKK loomisel nägemus organisatsiooni rollist puudus, mistõttu koda pikka aega ei funktsioneerinud. Rakendus EPKK-le leitigi põllumajanduslike messide korraldamise näol.

Eri kanalid sarnase funktsiooni täitmiseks

Nagu eelnevalt märgitud, peab riik eri juriidilise vormi ja tüübiga kanalite juhtimiseks rakendama erinevate sisendite andmise ning kontrolli ja aruandluse mehhanisme. Erinevate kanalite vajalikkus on seostamata nende spetsiifiliste eesmärkidega. Ka ei ole kanalite tegevus omavahel otseselt võrreldav, vaid vajab spetsiaalset analüüsi ja seostamist teiste kanalite sarnase tegevusega. Kuna aga seda siiani tehtud ei ole, ei saa ka öelda, mis lisaväärtust saab riik eri juriidilise vormi ja tüübiga kanalite loomisest ühe ja sama funktsiooni täitmiseks.

> Nii PRIA kui ka EAS peaksid hakkama tulevikus jagama tõukefondide raha. Samas pole praegu teada, kas EAS kui sihtasutus saab seda teha. EL-i praktikas ei ole sihtasutust makseüksusena olnud. Tegemist on vastutuse küsimusega, sest sihtasutuse nõukogu võib igal ajal otsustada, et ta loobub raha administreerimisest. Ameti puhul seda võimalust pole. Küsimus on ka selles, kas riik ja EL usaldavad suured summad sihtasutuse kätte.[107]

---

[103] Lõppraport sihtasutuste ümberkujundamise kohta (lühiversioon). Majandusministeeriumi majandusarengu osakond, aprill 2000
[104] A. Noot 20.02.2002
[105] T. Asmer 28.02.2002
[106] A. Noot 20.02.2002
[107] K. Kõiv ja K. Koppel 12.09.2002

Dubleerimine kanalite tegevuses

Eri ministeeriumide huve on ministeeriumide kohati vastukäivate prioriteetide tõttu keeruline koondada ühte kanalisse ning probleeme põhjustab ka ühe ministeeriumi ülesannete täitmiseks vajaliku ressursi andmine teise ministeeriumi valitsemisalasse (võimalus sekkuda operatiivselt eesmärkide realiseerimisse on komplitseeritum). Seetõttu jäi Siseministeerium EAS-i asutamise suhtes eriarvamusele ega soovinud, et regionaalarengu programmide läbiviimiseks antav raha läheks MKM-i eelarvesse. Kuna ühe kanali kaudu on keeruline realiseerida mitme ministeeriumi ülesandeid, on ministeeriumikesksus olnud kanalite loomisel prevaleeriv tendents, mis on kaasa toonud dubleerimist kanalite töös.

Kuna nii MES kui ka KredEx tegelevad garanteerimisega, siis on tegemist konkurentidega ja jääb arusaamatuks, miks peab muu tegevuse krediteerimise kõrval krediteerima eraldi põllumajandust.[108] Kuigi MES-i ja KredEx-i garanteerimisvaldkonnad on väidetavalt ära jagatud, on sihtrühmade kattumine võimaldanud MES-il garanteerida ka selliseid projekte, mis on KredEx-ist tagasi lükatud hindamiskriteeriumidele (sobilik sihtrühm, kuid kõrge riskitase vms) mittevastavuse tõttu.[109]

Kuna MES toetab maapiirkonnas tegutsevaid ettevõtjaid, siis on tõenäoline, et MES-i ja EAS-i meetmed suures osas kattuvad, ja ühe suunitlusega asutused tuleks koondada ühte.[110]

Nii PRIA kui EAS-i kaudu toetatakse maapiirkonnas tegutsevaid ettevõtjaid.

EAS ja Tööturuamet pakuvad toetust ettevõtluse alustamiseks.

Regionaalarengu edendamise eesmärgil on toetusi jaganud nii EAS-i regionaalarengu agentuur kui ka Siseministeerium RI kaudu (koosneb laenust ja tagastamata abist).

Kattuvust võimaldavad juba kanalite põhikirjalised eesmärgid. Seda püütakse vältida konkreetsete tegevuste raames, kus proovitakse tõmmata piir põllumajanduse ja kogu majandusvaldkonna vahel. See aga on suhteliselt hägus, võimaldades siiski dubleerimist.

KredEx-i põhikirjaline eesmärk on toetada ettevõtluse ja elamumajanduse arengut laenude ja liisingute tagamise, eksporditehingute garanteerimise ja sihtotstarbeliste laenuressursside eluasemeturule suunamise kaudu, kui pole tagatud finantsteenuste pakkumine erasektori poolt.

MES-i põhikirjaline eesmärk on toetada Eesti maapiirkondade majanduslikku arengut ettevõtlust soodustavate sihtprogrammide rakendamise kaudu.

Kattuvust on soodustanud ka sihtasutuste ümberkujundamise käigus eri kanalite mehhaaniline liitmine nende funktsioone ja võimalikke kattuvusi analüüsimata.

EAS-i loomisel liideti mehhaaniliselt kõik varemeksisteerinud sihtasutused, võimalikku dubleerimist ei analüüsitud.[111] EAS-i nõukogu on pidanud vajalikuks arutada sihtasutuse struktuuri ja koosseisu siis, kui sihtasutuse struktuur on lõplikult välja kujunenud. Reformijärgne EAS-i struktuur on kompromiss, mida tuleb lähtuvalt sihtasutuse tegevuskavast ja eelarvest täiustada.[112]

MES-i loomisel tulid sihtasutuse eelkäijate (Maaelu Laenude Tagamise Sihtasutus ja PMKF) funktsioonid MES-i üle.[113] Sisuliselt liideti garanteerimis- ja laenamistegevus.[114] Vajadus MES-i teenuste järele on vähenenud, kuid sihtasutuse funktsioone analüüsitud ja muudetud ei ole.[115]

Kattuvused on peamiselt tingitud ettevõtlustoetuste kui mitme ministeeriumi valitsemisala haarava tervikteema käsitlemisest ministeeriumipõhiselt. Eri ministeeriumide huvi kanalite tegevuse kattuvusi analüüsida, infot koguda ja vahetada, eri osapoolte vahel kanalite tegevuspõhimõtetes kokkuleppeid saavutada ning tegevusi kooskõlastada ja integratsioonivõimalusi näha on madal. Samas on dubleerimist kanalite tegevuses raske tuvastada, sest asutused ei ole huvitatud funktsioonide loovutamisest. Kattuvusi ei analüüsi ka Rahandusministeerium, sest see ülesanne on delegeeritud ministeeriumidele, kes ministeeriumideüleseid seoseid eri kanalite tegevuses ei näe.

---

[108] R. Malmstein 25.02.2002
[109] R. Rosenberg 18.09.2002
[110] V. Tali 08.04.2002
[111] K. Uus 27.02.2002
[112] EAS-i nõukogu protokoll nr 9, 07.12.2000 ja nr 8, 02.11.2000
[113] A. Noot 20.02.2002
[114] R. Rosenberg 18.09.2002
[115] A. Noot 20.02.2002

MKM-i sõnul jäi PRIA-l 2001. aastal suur osa SAPARD-i raames põllumajanduslikule alternatiiv-tegevusele suunatavast rahast kasutamata (põhjuseks taotluste puudumine, keeruline reglement jne), kuid samal ajal oli probleemiks regionaalrahade vähesus, mistõttu SAPARD-i raha ülejäägi oleks võinud alternatiivselt regionaalarengu programmidesse suunata.[116] Põllumajandusministeeriumi sõnul ei ole EL-i poolt kindla sihtotstarbega rahalisi vahendeid võimalik ümber suunata. SAPARD-i raames 2001. aastal kulutamata jäänud raha on võimalik kasutada järgnevatel aastatel.[117]

Kanalite vajalikkus EL-i tõukefondide raha administreerimisel

Varasema tegevuse tulemusi analüüsimata planeeritakse luua uusi kanaleid ja lisada olemasolevatele funktsioone, mida põhjendatakse EL-i nõuetega. Rahandusministeeriumi sõnul näevad EL-i nõuded tavaliselt ette, et tõukefondide raha jagamisel on igal ministeeriumil eraldi raha jagamise üksus (kanal), mistõttu praeguseid kanaleid ei saa kokku tõsta, vaid neid tuleb juurde luua.[118]

Eraldi rakendusüksust tõukefondide raha jagamiseks on tahetud luua Siseministeeriumi valitsemisalasse. Valitsuse põhiseisukohad EL-i tõukefondide ja ühtekuuluvusfondi vahendite kasutuselevõtu osas sellise kanali loomist ette ei näe. Samas on arutatud vajadust luua PRIA-sarnane asutus, mis koondaks Sise-, Sotsiaal- ja Keskkonnaministeeriumi EL-i projektide administreerimise. Sarnasust EAS-iga või võimalust jaotada funktsioonid olemasolevate kanalite vahel ei nähta.

EL-i tõukefondidest saadav raha on lisaraha olemasolevatele meetmetele. Olukorras, kus pole teada, kas viimased katavad kõik valdkonnas lahendamist vajavad sotsiaalmajanduslikud probleemid, ei saa planeerida ei olemasolevate ega uute kanalite tegevust ning lisameetmete vajadust. EL-i tõukefondidest taotletava raha rakendamiseks vajalike kanalite loomine ja meetmete rakendamine on seostamata siseriiklike tegevussuundade ja eesmärkidega ettevõtjate toetamisel. Ei nähta vajadust suunata ühiste eesmärkide realiseerimiseks raha sarnaste struktuuride kaudu ühtsete reeglite alusel.

Kanalite struktuuri ja funktsioonide analüüs

Rahandusministeerium vaatab ettevõtlustoetusi jagavate kanalite otstarbekust eelarve koostamise protsessis ilmnenud probleemidest lähtuvalt, kuid peab tõenäoliseks vajadust sellega rohkem tegeleda. Ministeerium analüüsib rakendusüksuste arvu ja tüüpe ka EL-i tõukevahendite kontekstis. Samas peab Rahandusministeeriumi hinnangul konkreetsete rakendusüksuste struktuuri valikut põhjendama minister, kes poliitikat ellu viib. Rahandusministeerium näeb siin oma teisest rolli, sest poliitika väljatöötaja peaks teatud ulatuses vastutama ka selle rakendamise eest.[119]

Eri vormi ja tüüpi kanalite tegevuse tulemuslikkust ja säästlikkust toetuste jagamisel on raske välja tuua, sest kanalite loomist/reformimist ei ole süsteemselt analüüsitud ega eri kanalite vormi/tüübi/tegevusulatusega haakuvaid probleeme kaardistatud. Sihtasutuste ümberkujundamisel seatud eesmärki – halduskulude vähenemine – on vara hinnata, sest see eeldab kulude dünaamika pikaajalist jälgimist. Kanalite praegused halduskulud on taandatavad meetmetele ning on erineva arvestuse alusega. Põhjendamata on sarnase tegevusega kanalite töötajate enam kui kahekordne palgaerinevus.

Kuna pole ka analüüsitud tegutsevate sihtasutuste tulemusi ega hinnatud nende tegevuse mõju, siis pole teada, mis efekti on ettevõtlustoetusi jagavate kanalite süsteem andnud ja kas riigi raha kasutades on saavutatud maksimaalne tulemus.

Riigikontrolli järeldused

Ettevõtlustoetuste jagamiseks on loodud eri juriidilise vormi ja tüübiga kanaleid, analüüsimata nende vajalikkust ja omavahelisi seoseid ning määratlemata vormide ja tüüpide valikukriteeriume:

- Kattuvused kanalite tegevuses on peamiselt tingitud sellest, et ehkki ettevõtlustoetused hõlmavad mitme ministeeriumi valitsemisala, käsitletakse teemat ministeeriumipõhiselt. Kanalid on loodud ja nende tulemusi analüüsitud ministeeriumipõhiselt ja hetkevajadustest lähtudes. Seetõttu on ka ministeeriumidel olnud vähe huvi analüüsida dubleerimist kanalite tegevuses, vahetada infot, näha integratsioonivõimalusi ja saavutada kokkuleppeid.

[116] R. Malmstein 25.02.2002
[117] A. Noot 25.02.2003 (aruande eelnõu tagasiside)
[118] M. Uudam 03.04.2002
[119] A. Järvan 20.09.2002

- Ettevõtlustoetusi jagavate kanalite reformi käigus jäi eri kanalite vajalikkuse põhjendamine ning püüe näha kanalite tegevuse sarnast sisu ja seoseid poolikuks, sest ümberkujundamisse ei haaratud kõiki kanaleid ning reformitud kanalid liideti mehhaaniliselt. Samuti jäid ebaselgeks reformist tulenevad muutused ministeeriumide tegevuspõhimõtetes ja õiguslikus raamistikus.
- Kuigi mitme ministeeriumi valitsemisala eesmärke ellu viiva kanali EAS-i loomine on hea näide valdkonnakesksest kanalist, mis peaks vältima dubleerimist, on olnud raske koondada eri ministeeriumide huvid ühte kanalisse – mehhanismid, mille abil ministeeriumid saaksid oma prioriteete kooskõlastada ja vastutust jagada, on nõrgad, ning rahastatakse asutust, mitte valdkonda.
- Eri vormi ja tüüpi kanalite tegevuse efektiivsust ja säästlikkust on raske mõõta, sest tulemusi ei ole süsteemselt analüüsitud ning eri kanalite vormi/tüübi/tegevusulatusega haakuvaid probleeme kaardistatud.

Riigikontrolli ettepanekud

- Valdkonna kui terviku arendamine eeldab sellise eestvedaja/vastutaja olemasolu, kes välistab hetkevajadusest ja ametkondade ambitsioonist tuleneva soovi arendada valdkonda ühele osapoolele sobivas suunas ja võidelda üksiku ministeeriumi rahastamise eest. Samuti eeldab see head suhtlusmehhanismi, et teha kõigile arusaadavaid ja aktsepteeritavaid otsuseid. Seega peaksid ettevõtluse toetamisega seotud **ministeeriumid** esimeses ettepanekus kirjeldatud prioriteetide valikust lähtudes:
  - täpsustama valitsemisalasid ja määratlema kattuvate valdkondade puhul vastutaja koos õiguste ja kohustustega. Nt ettevõtluse arendamise prioriteedi valiku puhul peaks selleks olema **Majandus- ja Kommunikatsiooniministeerium**;
  - leppima kokku valdkonnaeelarves.
- **Rahandusministeerium** kui eelarve- ja ressursihalduspoliitika koordineerija peaks tähtsustama oma rolli kattuvuste määratlemisel ja kokkulepete saavutamisel vasturäkivate prioriteetide osas ning suunama vastavad ettepanekud valitsusele. Samuti peaks Rahandusministeerium tagama valdkonnaeelarvet võimaldavate mehhanismide olemasolu.
- Praegu ei ole kanalitesse antavad sisendid ja funktsioonid piisavalt spetsiifilised välistamaks ühe ja sama kasusaaja võimalust taotleda toetust mitmest kohast või põhjendada kanali vajalikkust eraldiseisvana ja/või erineva vormiga. Kuna kanalite ministeeriumikesksus seda soodustab, siis peaks **Rahandusministeerium** analüüsima ja andma hinnangu valitsemisalakesksete kanalite põhjendatusele valdkonnapõhiste kanalite asemel. Eelkõige tuleks eraldi eksisteerimise põhjendatust analüüsida ning võimalusel eelistada valdkonnapõhisust järgmiste kanalite puhul:
  - KredEx ja MES;
  - EAS ja EPKK;
  - EAS ja TA.
- Sisult sarnaste kanalite puhul tuleks rakendada ühtseid juhtimismehhanisme, mis eeldab **Rahandusministeeriumilt** eri vormide põhjendatuse ja sellega kaasnevate õigusliku raamistiku erisuste analüüsi ning vastavate valikukriteeriumide määratlemist tulevikuks.

Margus Kurm
Peakontrolör
Tulemusauditi osakond

Lisad

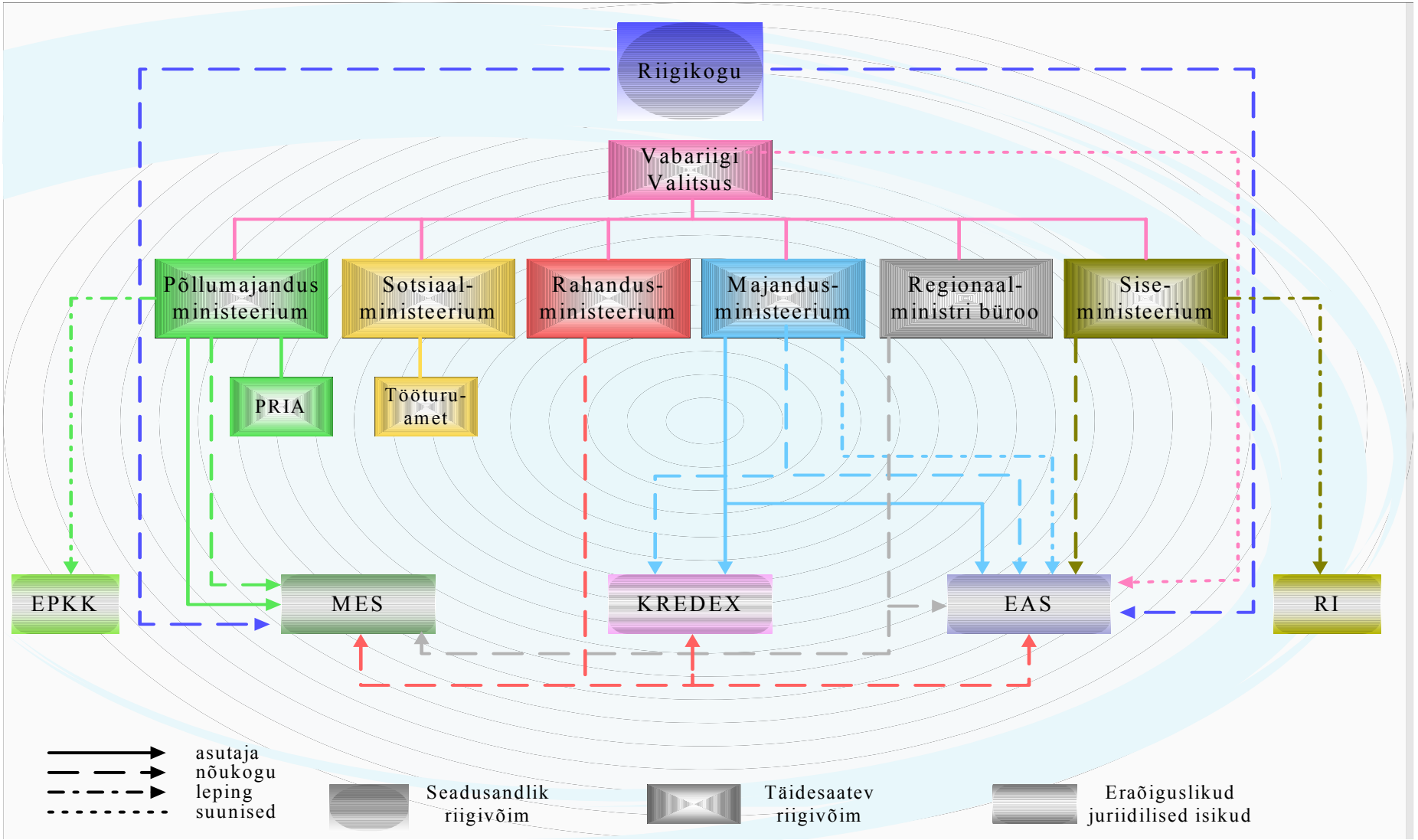
1. Uuritavad meetmed

Meede	Kanal	2001 **rahastamine** (mln krooni)	2002 **rahastamine** (mln krooni)
Ekspordiplaani elluviimise programm	EAS	1,5	7,8
Välisnäitustel ja messidel osalemine	EAS	5	3,9
Messitoetused	EAS	2	4,8
Messidel osalemine	EPKK	0,7	2,3
Põllumajandus- ja kalandustoodete tootmise ja turustamise parandamise investeeringutoetus (SAPARD-i meede 2)	PRIA	12,6	11,9
Alustava ettevõtja stardiabi	EAS	10	9,6
Tööturutoetus töötule ettevõtluse alustamiseks	TA	4,5	4,4
Ettevõtete uurimis- ja arendusprojektide toetamine	EAS	62,4	103,6
Maapiirkondades alternatiivse majandusliku tegevuse arendamise ja mitmekesistamise investeeringutoetus (SAPARDi meede 3)	PRIA	12,6	11,9
Maapiirkonna infrastruktuuri investeeringutoetus (SAPARD-i meede 4)	PRIA	8,3	8,3
Regionaalne areng: saarte programm	EAS	2	10,6
Regionaalne areng: tööstuspiirkondade programm	EAS	8	12,7
Regionaalne areng: põllumajanduspiirkondade programm	EAS	13	17,5
Regionaalne areng: Setomaa programm	EAS	4	4,1
Toetused kokku		**146,6**	**213,4**
Ekspordigarantii	KredEx	50	125
Laenugarantii	KredEx	37	154
Laenude garanteerimine	MES	123	125
Garantiid kokku		**210**	**403**
Laenud	MES	235	350
Regionaalpoliitiline laen	RI	4,5	ap
Laenud kokku		**239,5**	**350**

ap – andmed puuduvad

Allikad: EAS, EPKK, TA, KredEx-i eelarved ja prognoosid, PRIA SAPARD-i meetmelehed, MES-i ja RI tulemused

2. Protsessi osapoolte seosed omavahel ja kanalite juhtimisel



3. Auditiga seotud kanalite lühiiseloomustus

Ettevõtluse Arendamise Sihtasutuse (asutatud 29.06.2000) eesmärgiks on toetada ettevõtluse arengut välisinvesteeringute kaasamise, transiidi, ekspordi, tehnoloogia ja turismi arendamise ning regionaalarengu valdkonnas, lähtudes riiklikest arengukavadest ja poliitikatest. Meetmete põhiiseloom on toetus, kuid tegeletakse ka arenduse, teavitamise jt tegevustega.

Põllumajanduse Registrite ja Informatsiooni Ameti (20.07.2000) eesmärk on korraldada riiklike ja EL-i põllumajanduse ja maaelu arengutoetuste andmist; pidada põllumajandusega seotud riiklikke registreid ja muid andmekogusid; töödelda ja analüüsida neid andmeid. Meetmete põhiiseloomuks on toetus.

1996. aastal garantiifondina asutatud ning 2001. aastal pärast Põllumajanduse ja Maaelu Krediteerimise Fondiga liitmist sihtasutuseks reorganiseeritud **Maaelu Edendamise Sihtasutuse** eesmärk on toetada maapiirkondade majanduslikku arengut ettevõtlust soodustavate sihtprogrammide rakendamise kaudu. Meetmete põhiiseloom on laen ja garantii.

2000. aastal asutatud **Krediidi ja Ekspordi Garanteerimise Sihtasutuse** eesmärk on toetada ettevõtluse arengut laenude ja liisingute tagamise ning eksporditehingute garanteerimise kaudu, kui pole tagatud finantsteenuste pakkumine erasektori poolt. Meetmete põhiiseloom on krediidigarantii (nii laenu-, otse-, kui liisingugarantiina) ja ekspordigarantii.

1990. aastal loodud **Tööturuameti** ülesanne on osaleda riigi tööturupoliitika elluviimisel ning korraldada tööturuteenuse osutamist ja töötu sotsiaalset kaitset. Meetmete põhiiseloom on toetus.

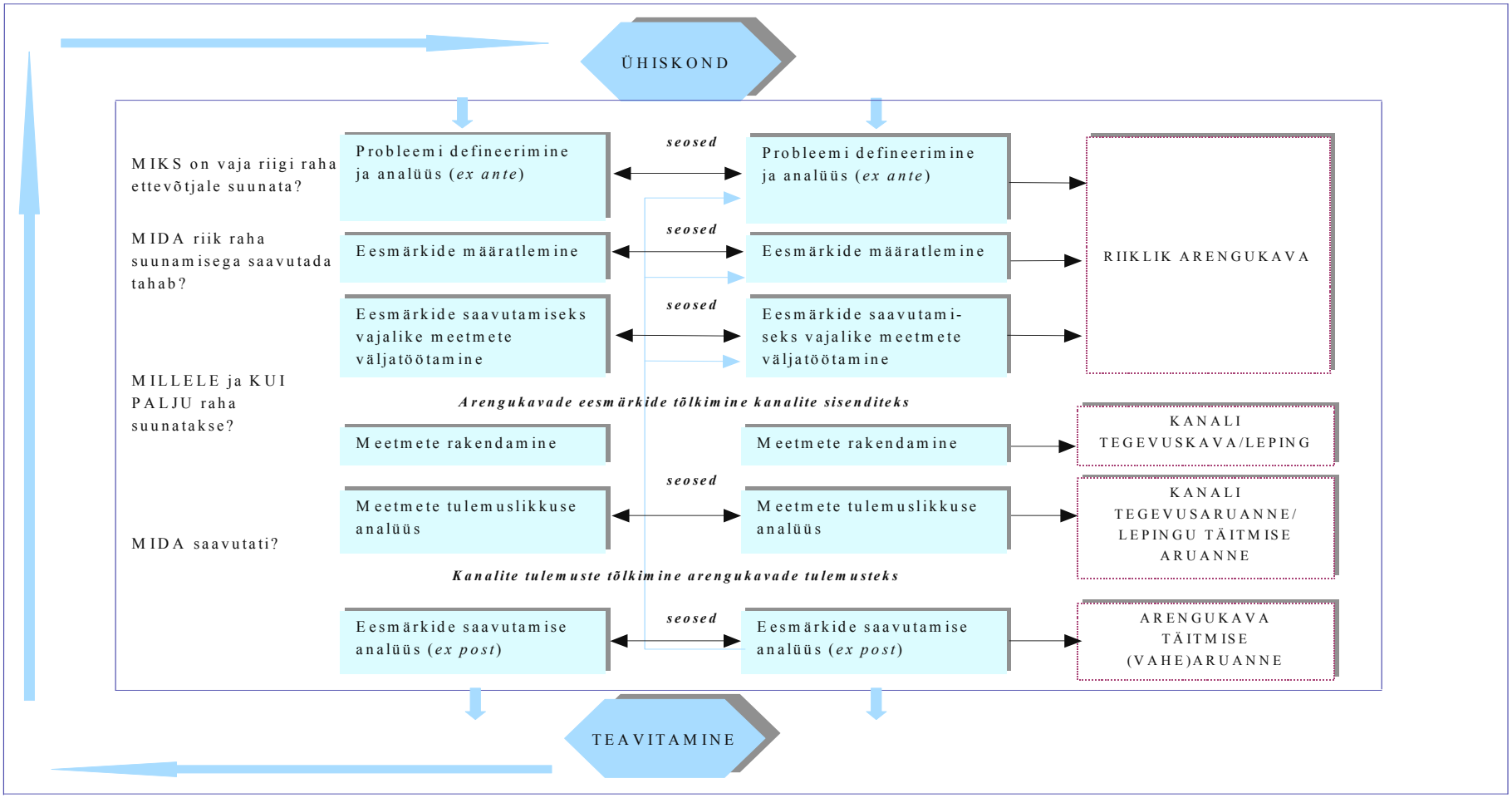
Siseministeeriumile eraldati aastatel 1995–1997 riigieelarvest regionaalse arengu programmide toetuseks määratud rahast vahendid regionaalpoliitilise laenu väljaandmiseks. Laenu eesmärk oli arendada regiooni arengu seisukohast olulisi ettevõtteid, parandada regiooni ettevõtlustegevust ning luua töövõimalusi suure tööpuuduse ja madala elatustasemega valdades ja linnades. Laenu teenindamiseks sõlmis Siseministeerium 1995. aastal halduslepingu Maapankade Investeeringute AS-iga (hilisema **AS-iga Reginvest**). Riigikontrolli 2002 aasta auditi tulemusena selgus, et Siseministeeriumi tegevus eraldatud laenuraha sihipärase ja seadusliku kasutamise kontrollimisel ei ole olnud piisav ning materjalid edastati kriminaalasja algatamiseks regionaalpoliitiliste laenude ebarahuldavas korraldamises süüdi olevate ametiisikute suhtes uurimisorganitele. Praegu on regionaalpoliitilise laenu raames raha eraldamine lõpetatud. Meetmete põhiiseloom oli laen.

MTÜ Eesti Põllumajandus-Kaubanduskoda (asutatud 1996) on eraõiguslik põllumajandustootjate ja -töötlejate ühendus, mille eesmärgiks on edendada Eesti põllumajanduslikku tootmist ning põllumajandussaaduste ja -toodete turustamist. Põllumajandusministeerium on eri liiki lepingutega (käsundusleping, tööettevõtuleping, sihtotstarbeliste eraldiste kasutamise leping) eraldanud EPKK-le raha erinevate teenuste tellimiseks. Meetmete põhiiseloom on toetus.

4. Auditi käigus tehtud intervjuude nimekiri

Majandus-ministeerium	Kantsler M. Priske	15.02.2002
	Asekantsler R. Malmstein	26.02.2002
	Ministri nõunik H. Vitsur	03.04.2002
	Majandusarengu osakonna juhataja M. Hinrikus	22.08.2002
Rahandus-ministeerium	Asekantsler M. Uudam	03.04.2002
	Finantsteenuste osakonna juhataja V. Tali, Ettevõtluse talituse juhataja H. Liivik, Konkurentsi ja riigiabi talituse peaspetsialist T. Pütsep	08.04.2002
	Kantsler A. Järvan	20.09.2002
Põllumajandus-ministeerium	Kantsler A. Noot	20.02.2002
	Maaelu arengu osakonna juhataja K. Kõiv; asetäitja K. Koppel	12.09.2002
Sise-ministeerium	Asekantsler D. Rahumägi	15.02.2002
	Halduse asekantsler M. Kirsipuu	11.09.2002
Sotsiaal-ministeerium	Tööturuosakonna juhataja P. Rebane	20.03.2002
Regionaal-ministri büroo	Regionaalminister T. Asmer	28.02.2002
EAS	EAS-i nõukogu aseesimees, Eesti Kaubandus-Tööstuskoja juhatuse liige K. Uus	27.02.2002
MES	Juhatuse esimees R. Rosenberg Juhatuse liige R. Vändre Finantsjuht A. Nõmm	18.09.2002

5. Määratlus, miks/mida/millele/kui palju riik raha suunab



6. Riiklikud strateegilised arengukavad ja poliitikad

Arengukava	**Vastuvõtmise aeg ja vastuvõtja**
Eesti regionaalarengu strateegia	Vabariigi Valitsuses heaks kiidetud 16.11.1996
Riiklik arengukava 2000–2002	Vabariigi Valitsuses heaks kiidetud 19.10.1999
Riiklik turismi arengukava aastateks 2001–2004	Vabariigi Valitsuses heaks kiidetud 12.09.2000
Eesti Vabariigi tööhõive tegevuskava IV kv 2000–2001	Vabariigi Valitsuses heaks kiidetud 03.10.2000
Maaelu arengukava (SAPARD Programm)	Euroopa Komisjoni STAR komitee poolt heaks kiidetud 17.11.2000
Eesti ekspordipoliitika põhialused	Vabariigi Valitsuses heaks kiidetud 30.01.2001 Riigikogus heaks kiidetud 14.11.2001
Ida-Virumaa riiklik tööhõiveprogramm	Vabariigi Valitsuses heaks kiidetud 10.04.2001
Eesti Vabariigi tööhõive tegevuskava 2002	Vabariigi Valitsuses heaks kiidetud 24.07.2001
Teadmistepõhine Eesti, Eesti teadus- ja arendustegevuse strateegia	Vabariigi Valitsuses heaks kiidetud 29.05.2001, Riigikogus heaks kiidetud 06.12.2001
Ettevõtlik Eesti – Eesti väike- ja keskmise suurusega ettevõte arendamisele suunatud poliitika 2002–2006	Vabariigi Valitsuses heaks kiidetud 15.01.2002
Liitumiseelne majandusprogramm PEP 2001	Vabariigi Valitsuses heaks kiidetud 24.04.2002
Riigi eelarvestrateegia 2003–2006	Vabariigi Valitsuses heaks kiidetud 14.05.2002
Riiklik turismi arengukava aastateks 2002–2005	Vabariigi Valitsuses heaks kiidetud 11.06.2002
Tööhõive tegevuskava 2003	Vabariigi Valitsuses heaks kiidetud 16.07.2002
Liitumiseelne majandusprogramm PEP 2002	Vabariigi Valitsuses heaks kiidetud 13.08.2002
Riiklik arengukava EL-i struktuurifondide kasutuselevõtuks – ühtne programmdokument RAK 2003–2006	Auditeeritud eelnõu projekti seisuga suvi 2002, Vabariigi Valitsuses heaks kiidetud 18.03.2003

7. Meetmete riigieelarveline rahastamine riiklikes strateegiates ja arengukavades (mln kr)

Arengukavad ja selle meetmed	2001	2002	2003	Arengukava rakendamis perioodil kokku
Ettevõtlik Eesti: Eesti väike- ja keskmise suurusega ettevõtete arendamisele suunatud riiklik poliitika 2002–2006	Meetmete rahastamise kohta infot pole			
Ettevõtlik Eesti rakendus: Ettevõtlik Eesti tegevuskava 2002				
Ettevõtluse toetamine kokku		66,7		
Messitoetus		4,8		
Alustavate ettevõtjate stardiabi		9,6		
Laenud ettevõtluse toetuseks[120]		4,7		
Infrastruktuuri arendamise projektid ettevõtluse toetamiseks[121]		17,1		
KredEx garantiide planeeritavad mahud:		154		
sellest Laenugarantii		130		
Liisinggarantii		20		
Väikelaenude otsegarantii		4		
Maaelu arengukava				
Meede 2. Põllumajandus- ja kalandustoodete tootmise ja turustamise parandamise investeeringutpoetus	12,6	11,6	11,3	
Meede 3. Maapiirkondades alternatiivse majandusliku tegevuse arendamise ja mitmekesistamise investeeringutoetus	12,6	11,9	11,3	
Meede 4. Maapiirkonna infrastruktuuri investeeringutoetus	8,26	8,26	8,11	
Eesti ekspordipoliitika põhialused	Meetmete rahastamise kohta infot pole			
Eesti ekspordipoliitika põhialuste rakendus: Ekspordi arengu tegevusplaan aastateks 2001–2004				
Rahvusvahelistel messidel ja näitustel osalemise korraldamine	3,5	11,17	12,52	47,62
Ettevõtete rahvusvahelistumise toetus	0	4,93	5,67	16,8
Turustus- ja ekspordistrateegiate väljatöötamise toetamine	0	4,11	4,72	14,26
Riiklik turismi arengukava 2001–2004	Meetmete rahastamise kohta infot pole			
Riiklik turismi arengukava 2002–2005	Meetmete rahastamise kohta infot pole			
Teadmistepõhine Eesti	430	497	614	4150
Teadmistepõhine Eesti rakendus: Innovatsiooni finantseerimise kava[122]				
Tootearendus projektide tootmine		79,8	61,1	
Turule suunatud uuringute toetamine		22,4	45	
Uuringu ja arendusprojektide eeluuringute toetamine		1,43	2	
Riikliku riskikapitalifondi loomine innovaatiliste ettevõtete tekkimise toetamiseks ja kasvu kiirendamiseks		0	15	
Tööhõive tegevuskava 2000 IV kv–2001				
Alustavate ettevõtete toetamine läbi ettevõtluskeskuste	98,4			
Tööhõive tegevuskava 2002				
Ettevõtluse stardiraha		6,6		

[120] Laenud väljastatakse eelmise aasta eelarve jäägist, uute laenude andmine on lõpetatud.
[121] Antud meede kajastub tegevuskavas, kuid arengukavas ei kajastu.
[122] Allikas: Majandusministeerium, tehnoloogia ja innovatsiooni talitus, 25.03.2002

Arengukavad ja selle meetmed	2001	2002	2003	Arengukava rakendamis perioodil kokku
Täiendavate töökohtade loomine maapiirkondades, eripalgelise ettevõtluse tekkele ja elavdamisele kaasa aitavate tegevuste arendamine (SAPARD meede 3)[123]		12,05		
Maaettevõtluse toetamine, mitmekesistamine ja konkurentsivõime tõstmine (SAPARD meede 4)[124]		8,14		
Väikeettevõtete finantseerimisvõimaluste parandamine		20		
Põllumajanduspiirkondade programm		13		
Tööstuspiirkondade programm		8		
Saarte programm		8		
Setomaa programm		4		
Tööhõive tegevuskava 2003	Meetmete rahastamise kohta infot pole			
Toetus töötule (stardiabi)	4,5	4,36		
ERDA stardiabi	0,15			
ERDA messitoetus	1,14			
Eesti regionaalarengu strateegia	Meetmete rahastamise kohta infot pole			
Regionaalarengu strateegia rakendus: Programmdokumendid				
• Põllumajanduspiirkondade programm 2001–2003	13			39
-VKE soodustamine	3			9
- Turismivõimaluste väljaarendamine	4			12
• Tööstuspiirkondade programm 2001–2003	8			24
- Konkurentsivõimelise majanduse väljakujundamine	2,5			7,5
- Turismivõimaluste väljaarendamine	3			9
- Monofunktsionaalsete asulate majandusstruktuuri mitmekesistamine	1,4			4,2
• Setomaa programm 2001–2003	4			12
- Ettevõtluse arendamine	1			3
• Saarte programm 2001–2003	8			24
- Turismivõimaluste väljaarendamine	2,5			7,5
Ida-Virumaa tööhõiveprogramm				
Ettevõtluse arendamine	5	12,8	11,7	69,1
Stardiabi	1,5	1,5	2	13,5
Riiklikud laenugarantiid	Meetme rahastamise kohta infot pole			
Infrastruktuuri loomine ettevõtlusega alustamise toetamiseks	3	3	3,2	20
Rahvusvahelistel näitustel ja messidel osalemise toetamine	0,2	0,3	0,3	1,9
Turismi arendamine	0	2	0	2

[123] SAPARD-i meetme kirjeldus erineb Maaelu Arengukava sama meetme kirjeldusest
[124] SAPARD-i meetme kirjeldus erineb Maaelu Arengukava sama meetme kirjeldusest

Valitsuskabinetis otsustatu ja ministrite vastused

Väljavõte valitsuskabineti 01.07.2003. a nõupidamisel otsustatust

Tallinn, Stenbocki maja
Algus kell 16.00, lõpp kell 17.55

Osalesid: Juhan Parts, Meelis Atonen, Margus Leivo, Toivo Maimets, Kristiina Ojuland, Tõnis Palts (punktid 1–3), Villu Reiljan, Paul-Eerik Rummo, Tiit Tammsaar, Allar Jõks, Mihkel Oviir, Marten Kokk.

Juures viibisid: Kaur Sarv, Alo Heinsalu, Piret Nahk, Ülo Kaasik, Toomas Kiho, Ott Lumi, Kyllike Sillaste-Elling, Mari Tomingas, Kristi Liiva, Hänna Hinrikus, Reet Ringo, Kaja Koort, Jüri Laidna (punkt l), Margus Kurni (punkt l), Aivo Vaske (punktid 1–2), Marika Priske (punkt 5), Sven Papp (punkt 5), Ants Nõmper (punkt 5), Lauri Aimanu (punkt 6).

l. Tulemusauditi "Riigi tegevus raha suunamisel ettevõtluse toetamiseks" kontrolliaruande eelnõust

Riigikontrolör Mihkel Oviir

Võtta teadmiseks tulemusauditi "Riigi tegevus raha suunamisel ettevõtluse toetamiseks" kontrolliaruande eelnõu ning peaministri ja ministrite seisukohad antud küsimuses.

Avaldada riigikontrolörile tänu aktuaalse teema tõstatamise eest.

Võtta teadmiseks riigikontrolöri informatsioon selle kohta, et järgmise auditi käigus on kavas hinnata toetuste tegelikku mõju ettevõtluse arengule.

Majandus- ja kommunikatsiooniministril koos teiste asjaomaste ministritega analüüsida olukorda ja võimalikku kattuvust ettevõtluse toetamisel ning esitada l. oktoobriks 2003. a vastav ülevaade ja ettepanekud valitsusele.

Rahandusministril töötada läbi küsimus ettevõtluse rakendusüksuste optimaalsest arvust ja erinevate vormide põhjendatusest ning esitada vastavad ettepanekud valitsusele koos riigi osalusega äriühingute, riigi poolt asutatud sihtasutuste ja avalik-õiguslike juriidiliste isikute majandustegevust 2002. aastal käsitleva koondaruandega.

Ministritel esitada valitsusele vahearuanded strateegiate rakendamise ja mõjude kohta järgmiselt:

- majandus-ja kommunikatsiooniministril l. oktoobriks 2003. a "Ettevõtlik Eesti – Eesti väike- ja keskmise suurusega ettevõtete arendamisele suunatud poliitika 2002–2006", "Riikliku turismi arengukava aastateks 2002–2005", "Eesti ekspordipoliitika põhialuste" ja "Ida-Virumaa riikliku tööhõiveprogrammi" osas;

- sotsiaalministril l. oktoobriks 2003. a "Eesti Vabariigi tööhõive tegevuskava 2003" osas;

- põllumajandusministril l. detsembriks 2003. a "Maaelu arengukava" osas;

- minister Jaan Õunapuul l. detsembriks 2003. a "Eesti regionaalarengu strateegia" osas.

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

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 järkjärguline 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.

LL 008338

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 Reg nr
19.05.2003 2-7.1-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 vasturäkivate 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 19.11.03

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 2-7.4-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

RIIGIKONTROLL
Kuupäev 21.05.2003 Reg nr 2-7.4-TA/03/485 F2