Ettevõtlusse suunatud toetuste tulemuslikkus töökohtade loomisel regioonides

KONTROLLIARUANNE

nr 2-5/04/6
30.01.2004

Ettevõtlusse suunatud toetuste tulemuslikkus töökohtade loomisel regioonides

Tallinn
2004

Kokkuvõte

Riigikontroll viis läbi auditi, mille eesmärgiks oli analüüsida, kuidas on riiklikud toetused[1] ettevõtetele aidanud kaasa uute töökohtade loomisele. Auditeeriti 2002. aastal antud Ettevõtluse Arendamise Sihtasutuse (EAS-i) stardiabi ja infrastruktuuri toetust, Tööturuameti (TTA) stardiabi töötule ja KredEx-i ettevõtluslaenu tagatist.
Auditis käsitletud EAS-i ja KredEx-i toetusi polnud varem jagatud, mistõttu pidasime oluliseks hinnata nende esialgset rakendumist ja võimalike muudatuste vajalikkust riigi soovitud eesmärkide saavutamiseks. Vaatluse all oli toetuste rakendamise tulemuslikkus neljas maakonnas: Ida-Virumaal, Jõgevamaal, Valgamaal ja Pärnumaal.

Riigi ettevõtluspoliitika eesmärkideks on soodustada ettevõtlikkust ja uute töökohtade loomist ning tõsta Eesti ettevõtete konkurentsivõimet, seades nende täitmisel lisatingimuseks tasakaalustatud regionaalse arengu põhimõtted. Kuna ettevõtlusaktiivsus on kõige madalam just suurima tööpuudusega piirkondades, siis tuleks arengukavade kohaselt eelistada nende toetamist. Ettevõtlussektori töökohtade üldarvu vähenemise taustal väikese ja keskmise suurusega ettevõtete tähtsus tööhõives kasvab, mistõttu riik on pidanud vajalikuks just uute väike- ja keskmise suurusega ettevõtete loomise ja olemasolevate tegevuse toetamist. Riikliku arengukava[2] järgi on ettevõtlusvaldkonnas tehtav peamisi riikliku tööhõive tegevuskava elluviimise vahendeid.

Auditi olulisemad tähelepanekud, Riigikontrolli ettepanekud ja ministrite vastused

Ettevõtluse toetamisega taotletavad eesmärgid on ebaselged

Kaheksa erinevat, kuid sarnaseid probleeme, sihtgruppe, eesmärke ja tegevusi käsitlevat arengukava[3] ei ole loonud selgust, mida riik soovib ettevõtteid toetades saavutada. Arengukavasid läbiv probleem on Eesti püsivalt kõrge ja maakonniti erinev töötuse määr. Riigi taotletavate eesmärkide paljususe ja selgete valikute puudumise tõttu mõistavad jagamisega tegelevad rakendusüksused ettevõtlustoetuste eesmärki erinevalt. See on viinud olukorrani, kus raha kasutatakse küll ettevõtluse toetamiseks, kuid toetuste jagamisel uute töökohtade loomise olulisust ei rõhutata.

Rakendusüksuste ning majandus- ja kommunikatsiooniministri sõnul on jätkusuutlike ja suure lisaväärtusega töökohtade eelduseks efektiivsed, kaasaegseid tehnoloogiaid kasutavad ja mitmekesiste ekspordikanalitega ettevõtted, mistõttu on vaja leida tasakaal töökohtade arvu ja kvaliteedi vahel. Riigikontroll nõustub selle seisukohaga, kuid rõhutab, et kõrgtehnoloogiline areng tähendab sageli töökohtade vähenemist, mitte nende lisandumist. Analüüs on viinud järeldusele, et toetustega on olnud raske saavutada ühtaegu nii uute töökohtade arvu suurenemist kui ka innovaatiliseks ettevõtmiseks arenemist ning seatud eesmärgid ei ole ka eraldi võetuna loodetud tulemusi andnud. Majandus- ja kommunikatsiooniministri sõnul tehakse EAS-i meetmetesse muudatus, mille tulemusena edaspidi eelistatakse nii stardiabi kui ka infrastruktuuri toetuse puhul ekspordisuunitlusega ning uuendusliku tehnoloogia kasutuselevõtuga seotud projekte.

Riigikontrolli ettepanekud

Eesmärkide püstitamise ja elluviimise eest vastutavad eelkõige ministeeriumid, kes suunavad toetusi riigi loodud rakendusüksuste kaudu ettevõtjale. Et eesmärgid oleksid üheselt mõistetavad ning vastuoludeta ja läbipaistvalt elluviidavad, peab riik tuginema ühtsetele põhimõtetele eesmärkide sõnastamisel, mistõttu soovitab Riigikontroll sotsiaalministril ning majandus- ja kommunikatsiooniministril:

---

[1] Toetuse all peetakse silmas nii riigi otsest rahalist abi kui ka laenu tagamist.
[2] Eesti riiklik arengukava Euroopa Liidu struktuurifondide kasutuselevõtuks – ühtne programmdokument 2003–2006. Programmitäiend
[3] Ettevõtlik Eesti – VKE-de arendamisele suunatud riiklik poliitika 2002–2006, Eesti regionaalarengu strateegia, Ida-Virumaa riiklik tööhõiveprogramm, Eesti Vabariigi tööhõive tegevuskava, Teadmistepõhine Eesti, Eesti ekspordipoliitika põhialused, Riiklik turismiarengukava ja maaelu arengukava.

- määratleda põhjendatud, saavutatavad ja omavahel kooskõlas olevad mõõdetavad eesmärgid, miks ettevõtlust toetatakse;
- määratleda, millise toetuseliigi ehk meetmega soovitud tulemusteni jõutakse ning analüüsida praeguste meetmete kohasust uute töökohtade loomisel, kaaludes TTA ja EAS-i stardiabi dubleerimise vältimise võimalusi ja kompetentsi koondumist toetuste jagamise otsustamisel.

Ministrite vastused

Ministrid nõustusid ettevõtluse toetamise eesmärkide selgema määratlemise vajadusega. Majandus- ja kommunikatsiooniminister tegi ettepaneku TTA ja EAS-i stardiabi dubleerimise vältimiseks need ühendada, mille tulemusena saaksid töötud stardiabi taotleda EAS-ist.
Sotsiaalminister väitis oma vastuses, et tööturutoetus töötule ehk stardiabi on eelkõige tööturuteenus, mis on suunatud inimese tööalase arengu soodustamiseks.

Toetuste jagamisel ei ole aluseks ühised hindamiskriteeriumid

Ettevõtlustoetusi jagades on peetud uute töökohtade loomise kriteeriumist olulisemaks äriplaani kvaliteeti, mille hindamiseks aga ühtne, kõiki rakendusüksusi hõlmav metoodika seni puudub. Riigikontrolli hinnangul on otsuste langetamine seetõttu ebaühtlase kvaliteediga ning toetatavate ideede seos tegeliku ettevõtlustegevusega osutunud nõrgaks.

Seni ei ole kasutatud ka ühtset metoodikat konkurentsisituatsiooni hindamiseks. On puudunud ühtne seisukoht, kuivõrd arvestada toetusi määrates maakondlikke prioriteete ning riigi abi proportsioone (valdkonniti ja regiooniti). See on soodustanud toetuste kontsentreerumist populaarsetesse valdkondadesse, ohustades juba samas tegevusharus loodud töökohtade jätkusuutlikkust.

Riigikontrolli ettepanek

Riigi raha säästlikumaks ja tõhusamaks kasutamiseks on Riigikontrolli hinnangul äärmiselt oluline lähtuda äriplaanide hindamisel ühtsetest põhimõtetest, mistõttu soovitame sotsiaalministril ning majandus- ja kommunikatsiooniministril:

- määratletud eesmärkide elluviimiseks defineerida üheselt, kattuvuste ja vastuoludeta kriteeriumid, mille alusel rakendusüksused toetusi jagavad, sh äriplaane analüüsivad ja konkurentsisituatsiooni hindavad.

Ministrite vastused

Sotsiaalminister nõustus vajadusega sätestada täpsemad kriteeriumid äriplaanide analüüsimiseks. Majandus- ja kommunikatsiooniministri vastuse kohaselt sätestatakse äriplaanide analüüsimiseks kriteeriumid, kuid toetuste proportsionaalne jagamine tegevusharude vahel ei ole otstarbekas.

Riigil on määratlemata, kuidas toetuste tulemuslikkust mõõta

Toetustega loodud uued töökohad
Riik on jätnud määratlemata, kui suur arv uusi töökohti on hea tulemus. Auditiga hõlmatud maakondades toetust saanud ettevõtjad lubasid ühe toetatud projekti raames luua keskmiselt 4 uut töökohta ja see on ka saavutatud. Samas sõltub planeeritud ja tegelikult loodud uute töökohtade arv palju toetuseliigist. Uusi töökohti on enim loonud KredEx-i laenutagatist saanud ettevõtjad. Võttes arvesse rakendusüksuste hinnanguid projektide ebaõnnestumise tõenäosusele ja planeeritud keskmist uute töökohtade arvu ühe projekti kohta toetuste kaupa, jääb pärast riskikoefitsiendi arvestamist tegelikult loodud töökohtade arv nii EAS-i kui TTA toetuste puhul ikkagi oodatust väiksemaks.

Toetatud projektide jätkusuutlikkus
Riik ei ole määratlenud, milline on aktsepteeritav ebaõnnestunud projektide osakaal ning kas ja millised erisused on lubatavad regiooni eripäradest tulenevalt. Aasta pärast toetuse saamist ei tegutse enam või on oma tegevuse ajutiselt peatanud 20% Riigikontrolli külastatud ettevõtetest, kusjuures mittetegelevate osakaal oli suurim (32%) TTA stardiabi saanute ja väikseim (5%) laenutagatist kasutanute hulgas. Rakendusüksustel endil täpne ülevaade reaalselt mittetegutsevatest ettevõtjatest puudub, kuid nende hinnangul on ebaõnnestunud projektide osakaal TTA stardiabi puhul 1–3%, EAS-i toetustel umbes 10% ja KredEx-i laenutagatisel 5%.

Loodud töökohtade maksumus
Riigikontrolli arvutuste järgi on eri toetuste abil loodud töökohad erineva maksumusega. Samas on teadmata, millised on riigi ootused loodud töökoha keskmisele maksumusele ja millise metoodika järgi seda arvutada tuleks. Samuti ei ole selgitatud, kas:

- loodud töökoha keskmine maksumus võib olla toetuseti erinev ja milline on erinevuse määr;
- loodud töökoha keskmine maksumus võib olla regiooniti erinev ja milline on erinevuse määr;
- kas erinev maksumus toob või peaks tooma kaasa ka erineva kvaliteediga töökohad.

Samuti on otsustamata, kas ja millise perioodi jooksul peaks toetatud ettevõtete maksutuludest kaetud saama töökohtade loomiseks tehtud kulutused.

Riigikontrolli ettepanekud

Selleks, et riik teaks, kui tulemuslikud on ettevõtlustoetused olnud, kas maksumaksja raha on kasutatud otstarbekalt ning kui palju ja kuidas edaspidi sellesse valdkonda raha planeerida, tuleks:

- Majandus- ja kommunikatsiooniministril täpselt määratleda järgmised põhimõtted, mida rakendusüksused oleksid kohustatud ettevõtlustoetusi jagades järgima:
  - ühe ja sama projekti topelttoetamise puhul võetav maksimaalne riigipoolne risk (praegu on võimalik korraga mitut toetust saades kasvatada riigi riski kokkuvõttes tunduvalt suuremaks, kui see on üksiku toetuse raames lubatud);
  - periood, mille jooksul riik ootab toetatud ettevõtjalt uue töökoha loomist, ja samuti periood, kui kaua peaks see töökoht minimaalselt püsima;
  - toetuste tasuvusperiood või selle ebaolulisus.
- Majandus- ja kommunikatsiooni- ning sotsiaalministril määratleda järgmised rakendusüksuste poolt järgitavad tulemusnäitajad:
  - loodava töökoha keskmine riigile vastuvõetav maksumus;
  - uute töökohtade oodatav arv ja kvaliteet (keerukus, keskmine töötasu jms);
  - aktsepteeritav ebaõnnestunud projektide osakaal, sh see, kas ja kuivõrd sallitakse mõne toetuseliigi või regiooni puhul ebaõnnestumist rohkem.

Ministrite vastused

Kommenteerides toetuste jagamise põhimõtete ühtlustamist, nõustus majandus- ja kommunikatsiooniminister rakendusüksuste infosüsteemi täiendamise vajadusega, mis võimaldaks välistada samade kulude toetamist eri allikatest ning lubab kaaluda rakendusüksustes uute kliendihaldussüsteemide projekteerimistööde käigus nende ristkasutuse võimalikkust ja otstarbekust. Minister on seisukohal, et ettevõtjalt ei ole otstarbekas nõuda töökoha loomist ja selle hoidmist teatud ajaperioodi vältel, kuna see sunniks teda tegema ebaratsionaalseid otsuseid, mis ei lähtuks majandussituatsioonist, vaid soovist toetust maksimeerida. Minister märkis, et toetuste tasuvusperiood on eri toetuste puhul väga erinev ning selle arvutamise metoodika on vaieldav.

Tulemusnäitajate osas oli majandus- ja kommunikatsiooniminister seisukohal, et loodava töökoha riigile vastuvõetavat maksumust on võimalik arvutada ainult toetusepõhiselt, pidades otstarbetuks keskmise näitaja arvestamist, kuna toetustel on ka teisi eesmärke. Ministri sõnul on EAS-i stardiabi puhul määratud üheks eesmärgiks toetatavate ettevõtete ellujäämismäära suurendamine kolme aasta jooksul 70%-ni. Infrastruktuuritoetuse puhul ei ole otstarbekas ellujäämismäära eesmärgina kasutada, sest toetuse saajate näol on tegemist juba tegutsevate ettevõtjatega. Riigikontroll juhib tähelepanu asjaolule, et kõnealune eesmärk on kehtestatud alles struktuurifondide raha kasutuselevõtuga ning ei oma seost 2002. aastal rahastatud projektidega.
Sotsiaalminister oma seisukohta tulemusnäitajate suhtes ei väljendanud.

Toetuste tulemuslikkuse kohta pole adekvaatset infot

Riigikontroll peab tõdema, et ettevõtlustoetuste tulemuslikkusest ülevaate saamiseks ei ole loodud asjakohase info kogumise ja analüüsimise süsteemi. Rakendusüksuste poolt praegu kogutavaid andmeid loodud töökohtade arvu kohta ei saa usaldada, sest:

- puudub teave tegelikult loodud töökohtadest, on teada ainult toetusesaajate poolt loodetavate/lubatavate töökohtade arv;
- kui toetust jagab ühele projektile mitu rakendusüksust, läheb loodetud töökohtade hulk loodud töökohtadena mitmekordselt arvesse;
- on teadmata lisandunud ja samaaegselt kadunud töökohtade vahekord, mistõttu puudub ülevaade, kas ja kui palju toetuste tulemusena töötamisvõimalused reaalselt suurenesid.

Riigikontrolli ettepanekud

- Nii majandus- ja kommunikatsiooni- kui ka sotsiaalministril tuleks toetuste ja tööturul toimunud muutuste seose teadasaamiseks sätestada ettevõtlustoetuste tulemuslikkuse hindamise kohustus.
  - Majandus- ja kommunikatsiooniminister peaks määratlema sealjuures perioodi, mille jooksul on kohustatud toetuste tulemuslikkuse kohta infot koguma ja analüüsima EAS ja KredEx, sotsiaalminister täpsustama tööturuteenuse seaduses tulemusinfo kogumise perioodi TTA stardiabi saanud ettevõtjatelt.
  - Mõlemad ministrid peaksid nõudma rakendusüksustelt andmeid tegelikult lisandunud, mitte toetusetaotlustes deklareeritud töökohtade kohta.
- Rakendusüksused peaksid looma toetuste tulemuslikkuse jälgimiseks seiresüsteemi, mis tagab ettevõtjate tegevusest objektiivse ülevaate ja võimaldab jälgida toetuste tulemuslikkust riigi deklareeritud tulemusnäitajatest lähtudes maakondade ja tegevusharude kaupa.
  - Sealjuures on oluline, et rakendusüksused ei loeks toetuse abil loodud töökohtadeks neid, mis oleks tekkinud ka riigi sekkumiseta, vaid arvestaks toetuse võimalikku tühimõju;
  - looksid ühtse toetust saanud ettevõtjate andmebaasi, välistades toetuste liigset kontsentreerumist mõnda tegevusharusse, riigi ainufinantseerija rolli ühe ja sama projekti korduva toetamisega, korduvalt ebaõnnestunud ettevõtjate toetamise, töökohtade tegeliku arvu dubleerimise jms.

Ministrite vastused

Majandus- ja kommunikatsiooniminister viitab oma vastuses struktuurifondide seadusest tulenevale tulemusinfo kogumise kohustusele ning lubab kaaluda antud küsimuse reguleerimist ettevõtluse riikliku toetamise seadusega. Samas märgib minister, et toetuste tulemuslikkuse jälgimiseks kavandatakse läbi viia mõju hindamine 3 aastat pärast projekti lõppu ning toetuse saaja on kohustatud esitama kolme aasta jooksul peale projekti lõppemist EAS-ile aruandeid. Sotsiaalminister oma seisukohta ei väljendanud.

Sisukord

SISSEJUHATUS **7**

Auditi ajend **7**

Auditi iseloomustus **7**

ETTEVÕTLUSSE SUUNATAVATE TOETUSTE VAJADUS **9**

1.1. Toetuste jagamise alused **9**

1.2. Toetuste jagamine maakonna vajadustest lähtudes **10**

1.3. Toetuste jagamine ettevõtja vajadustest lähtudes **12**

ETTEVÕTLUSTOETUSTE TULEMUSLIKKUS UUTE TÖÖKOHTADE LOOMISEL **15**

1.4. Toetustega loodud uued töökohad **15**

1.5. Toetatud projektide jätkusuutlikkus **18**

1.6. Loodud töökohtade maksumus **20**

LISAD **24**

1. Toetatud ja Riigikontrolli külastatud projektide arv **25**

2. Auditiga hõlmatud meetmed **25**

3. Töökohtade arv meetmete kaupa **25**

4. Töökohtade arv regioonide kaupa **26**

5. Toetussummad, töökohtade arv ja maksumus meetmete kaupa **26**

6. Töökohtade arv ja maksumus meetmete ja regioonide kaupa **26**

7. Auditiga hõlmatud meetmete üldiseloomustus **27**

MAJANDUS- JA KOMMUNIKATSIOONIMINISTRI VASTUS **30**

SOTSIAALMINISTRI VASTUS **37**

ETTEVÕTLUSE ARENDAMISE SIHTASUTUSE VASTUS **39**

KREDEX-I VASTUS **44**

TÖÖTURUAMETI VASTUS **47**

Sissejuhatus

Auditi ajend

Kuigi raha ümberjagamine on paljudes teistes valdkondades riigi üks põhitegevusi, nõuab ettevõtluse toetamine lisatähelepanu valdkonna erilisuse tõttu. Riigi sekkumine ettevõtlusse paneb konkurentsiolukorras halvemasse seisu ettevõtted, kes riigi abist osa ei saa. Seega on ettevõtluse toetamine õigustatud vaid siis, kui eksisteerivad probleemid, mida turg ja erainitsiatiiv lahendada ei suuda, ning toetamise positiivne mõju kaalub üles kahjuliku mõju. See tähendab, et riigil peavad olema selged eesmärgid – mida raha ümber jagades tuleb saavutada ning millele ja kui palju selleks raha suunata.

Äsja lõppenud auditist[4], millega Riigikontroll analüüsis riigi poolt ettevõtjale otse välja makstava raha jagamise süsteemi ja juhtimismehhanisme, ilmnes, et pole selge, mis eesmärgil üldse raha ettevõtlusse suunatakse – ettevõtluse toetamist käsitlevaid arengukavu on palju, kuid nendes seatud eesmärgid ja kasutatavad meetmed on riik jätnud piiritlemata ja nende omavahelised seosed piisavalt välja toomata.

Kahjuks ei ole Riigikontrolli eelmises auditis tehtud ettepanekud määratleda täpsemalt riigi ettevõtlusse sekkumise põhjused ja analüüsida seniseid tulemusi leidnud piisavalt rakendamist. Toetuste selge eesmärgistatuse puudumine arengudokumentide tasemel ei pruugi aga siiski tähendada kaost raha jagamisel. Seetõttu pidas Riigikontroll vajalikuks analüüsida ettevõtlusse toetusi jagavate rakendusüksuste tegevust, seades auditi eesmärgiks selgitada välja, kuivõrd on täidetud üks riigi rõhutatumalt deklareeritud eesmärke – uute töökohtade loomine arenguraskusega regioonides.

Eesti olulisemaid probleeme on olnud püsivalt kõrge ja maakonniti erinev töötuse määr (6–19%)[5]. Seetõttu on riik arengudokumentides[6] deklareerinud, et peab vajalikuks ettevõtlusse sekkuda esmajärjekorras töökohtade loomise eesmärgil. Lisatingimuseks on seatud regionaalpoliitilised kaalutlused. Teisisõnu soovib riik töökohtade loomisele kaasa aidates tasandada eri piirkondade elukvaliteedi vahet, st töökohad peaksid deklareeritu järgi toetuste abil tekkima just väiksema ettevõtlusaktiivsusega, vähemarenenud ja suurema tööpuudusega maakondadesse.

Audiitorid valisidki analüüsimiseks sellised ettevõtlustoetused, mille rakendamisega peaks kaasnema töökohtade tekkimine ja keskendusid kahele küsimusele:

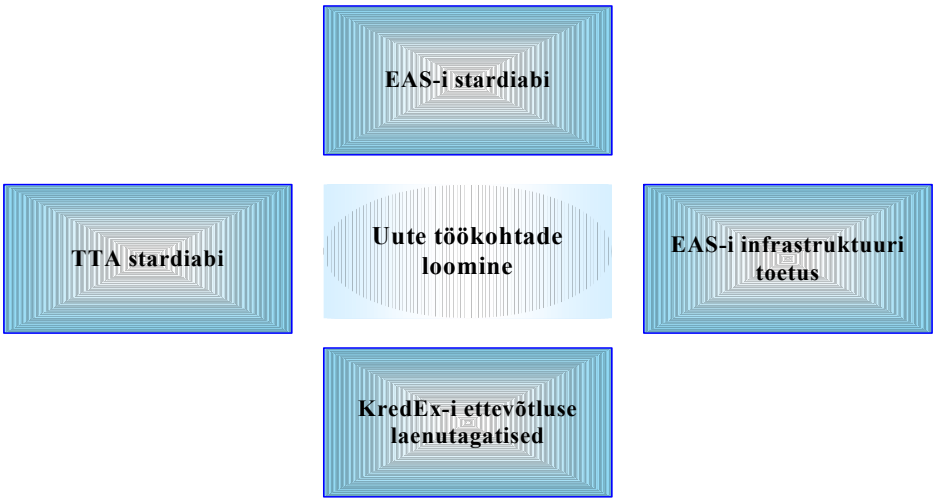
1) milliseid tulemusi on toetused andnud uute töökohtade loomisel;
2) millist infot toetuste tulemuslikkuse kohta töökohtade loomisel raha jagajad koguvad ja analüüsivad.

Auditi iseloomustus

Eesti ettevõtluspoliitika on praegu suunatud eelkõige väike- ja keskmise suurusega ettevõtetele (VKE), sest ettevõtlussektori töökohtade üldarvu vähenemise taustal nende tähtsus tööhõives kasvab. Ühelt poolt on VKE-del oluline roll töökohtade loomisel ja ettevõtlusaktiivsuse tõstmisel vähemarenenud regioonides; teiselt poolt on ettevõtete suurusest tulenevad finantsprobleemid ja turutõrked põhjus, miks riik on pidanud vajalikuks just uute VKE-de loomise ja olemasolevate tegevuse toetamist. Auditis vaadeldakse arenguraskuste ja suure tööpuudusega regioonidest Ida-Viru-, Jõgeva- ja Valgamaa VKE-sid, võrdluseks on ettevõtluses aktiivse ja püsivalt väikese töötusega regioonina Pärnumaa. Hõlmatud on toetused nii alustavatele kui juba tegutsevatele ettevõtetele.

[4] Riigi tegevus raha suunamisel ettevõtluse toetamiseks, kontrolliaruanne nr 2-5/03/95, 25.08.2003
[5] Statistikaamet, 2002
[6] Ettevõtlik Eesti, Eesti regionaalarengu strateegia, Eesti Vabariigi tööhõive tegevuskava, Ida-Virumaa tööhõiveprogramm

Joonis 1. Auditiga hõlmatud meetmed uute töökohtade loomiseks



Alustavatele ettevõtetele mõeldud toetustest analüüsitakse Ettevõtluse Arendamise Sihtasutuse (EAS) ja Tööturuameti (TTA) jagatavat stardiabi. Juba **tegutsevates** (üksikutes alustavates) ettevõtetes peaksid uusi töökohti aitama luua EAS-i infrastruktuuri arendamise toetus ning Krediidi ja Ekspordi Garanteerimise Sihtasutuse (KredEx) ettevõtluslaenu tagatis.[7] Rakendusüksuste poolt jagatavate summade selge eesmärgistamise ja tulemuste eest vastutavate ministeeriumidena on auditiga hõlmatud Majandus- ja Kommunikatsiooniministeerium ning Sotsiaalministeerium.

Aruandes analüüsitakse **2002. aastal** jagatud toetuste tulemuslikkust töökohtade loomisel. Auditiga hõlmatud 4 meetmega toetas riik 2002. aastal uute töökohtade loomist 735 projekti raames kogu-summas 244 mln krooni.[8] Käsitletud maakondades on 2002. aastal abi antud 204 projektile kokku 43 mln krooni.[9] Auditirühm külastas 84 toetatud ettevõtet (sh FIE-d) ning 2 kohalikku omavalitsust ja nende projektide raames kasu saanud 3 ettevõtet käesoleva aasta mais, augustis ja septembris.[10]

Külastatavad ettevõtjad valiti nii, et iga maakonna puhul oleksid esindatud kõik auditeeritavad toetused (sealjuures eri suurusjärgus), erinevad tegevusalad ja eri suurusega ettevõtted. Peale rakendusüksustes läbi viidud intervjuude analüüsis auditirühm abi saanud ettevõtjate projektikaustades olevaid toetusetaotlusi ning rakendusüksuste vahe- ja lõpparuandeid ettevõtmiste edenemise kohta. Andmeid kõrvutati Statistika- ja Maksuameti andmebaasidest saaduga.

Aruandes on esitatud nii valitud maakondade kõikide kui ka külastatud ettevõtete baasil tehtud tähelepanekud ja järeldused. Kui analüüs hõlmab üksnes viimaseid, on sellele ka viidatud.

Kogu tabelites esitatud andmestik kajastab 2002. aastat, kui mõnel üksikul juhul pole märgitud teisiti.

[7] Toetuste täpsem iseloomustus lisas 7
[8] Sh KredEx-i laenutagatised
[9] Ülevaade toetuste jaotusest maakondade kaupa lisas 2
[10] Ülevaade Riigikontrolli külastatud ettevõtetest lisas 1

Ettevõtlusse suunatavate toetuste vajadus

- Toetuste jagajad on otsuste tegemisel loodavatest uutest töökohtadest olulisemaks pidanud kogu äriplaani atraktiivsust. Toetuste saamisele orienteeritud äriplaanide seos tegeliku ettevõtlustegevusega on eelkõige otsetoetuste puhul osutunud aga nõrgaks. Töökohtade loomise asemel on rõhutatud näiteks inimeste konkurentsivõime tõstmist toetuse abil ja ettevõtluse abistamise suurt sümboolset tähtsust.
- Vaid väheste toetatud ettevõtete puhul on arvestatud korraga nii uute töökohtade loomist kui ka innovaatiliseks ekspordisuunitlusega ettevõtmiseks kujunemise potentsiaali.
- Uute töökohtade tekkimisele kaasaaitamine arenguraskustega maakondades ei ole prioriteetsem kui edukates maakondades.
- Riigi antava abi proportsioonide puudumine soodustab toetuste kontsentreerumist populaarsetesse valdkondadesse, ohustades juba (nii toetusega kui ka toetuseta) samas tegevusharus loodud töökohtade jätkusuutlikkust.
- Ligi pool riigi ettevõtlusse sekkumise tulemusena ellu viidud projektidest oleksid ettevõtjate hinnangul teostunud ka ilma toetuseta.

Riigi poolt taotletavate eesmärkide paljusus ja selgete valikute puudumine on viinud olukorrani, kus rakendusüksused mõistavad ettevõtlustoetuste eesmärki erinevalt. Hulk maksumaksja raha kasutatakse küll ettevõtluse toetamiseks, kuid kohatisest soovide vastuolulisusest tulenevalt mitte kõigist deklareeritud eesmärkidest lähtudes.

1.1. Toetuste jagamise alused

Hoolimata sellest, et riik on eri arengudokumentides deklareerinud ettevõtlusse sekkumise peaeesmärgina uute töökohtade loomist, toetuste jagajad ise seda abi taotlejatele ei rõhuta. Uute töökohtade loomine toetuse saamise kriteeriumina on rakendusüksuste sõnul motiveerinud ettevõtjaid esitama ebareaalseid andmeid. Nii toetavad rakendusüksused selliseid projekte, kus täiendavate töökohtade loomist ette ei nähta, sest olulised on muud positiivsed aspektid, näiteks see, et inimene parandab pärast mõneajalist ettevõtjana tegutsemist oma atraktiivsust tööturul.

Ettevõtlustoetuste jagamisel on uute töökohtade loomise kriteeriumist olulisem äriplaani kvaliteet, mille hindamiseks ühtne kõiki rakendusüksusi hõlmav metoodika puudub. Äriidee kirjeldamise oskusest lähtuv toetuste jagamise süsteem on abi taotlejaid pannud äriplaane oma ala spetsialistidelt sisse ostma. Niisiis aktsepteeritakse, et tulevase ettevõtja oskamatust oma ettevõtmist kirjeldada, turusituatsiooni analüüsida ja esmast finantsprognoosi teha kompenseerivad professionaalsed projektikirjutajad. Samas aga eeldatakse, et toetusesaajad on piisavalt pädevad oma ettevõtmist jätkusuutlikult juhtima. See on eelkõige otsetoetuste puhul loonud olukorra, kus äriplaan elab oma elu, sest majandustegevuse prognoos on olnud liialt optimistlik ja orienteeritud toetuse saamisele, mitte tegelikkusele.

Kuigi toetuste jagamisel lähtutakse äriplaani kvaliteedist, ei ole seni rahastatud projektid kandnud riigi deklareeritud väärtusahela ideed. Väärtusahela idee järgi toetab riik potentsiaalikaid ja uuendusmeelseid, tehnoloogilisele arengule orienteeritud algjärgus ettevõtmisi, mis loovad aktiivselt uusi töökohti ja jõuavad aja möödudes tõenäoliselt hea ekspordisuutlikkuseni, avaldades olulist mõju riigi majanduskasvule. Seega tuleks rahastamisotsuste tegemisel arvestada ka toetatava projekti innovaatilisust ning teadusmahukate toodete ja teenuste väljatöötamise potentsiaali tulevikus. Rakendusüksuste hinnangul on uute töökohtade loomise ja innovaatiliseks ettevõtmiseks kujunemise eesmärgid sageli vastukäivad ning seetõttu samaaegselt ühe ja sama ettevõtja toetamisel mittesaavutatavad.

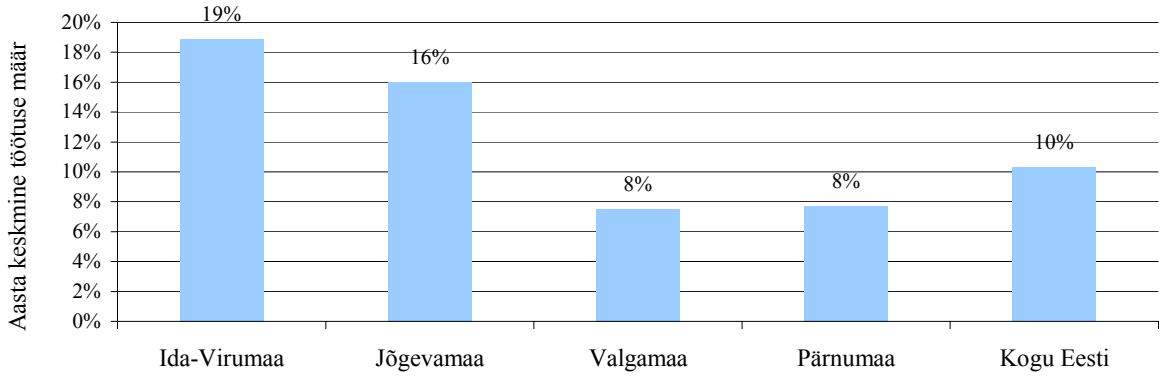
Seni toetatud ettevõtmiste puhul on innovaatilisus tähendanud pigem uuenduslikkust konkreetse ettevõtte jaoks. Näiteks on uuendusena käsitatud laste mängunurga sisseseadmist või kohvi pakkumist juuksuriteenuse osutamisel, millel pole mingit seost teadusmahukate ja kõrgtehnoloogiliste ettevõtmistega. Niisuguste kriteeriumide arvestamine projekti tugevustena võib tiheda konkurentsiga tegevusharudes viia olukorrani, kus riik suretab välja enda poolt varem toetatud ettevõtmise teist sama piirkonna ettevõtja analoogset projekti toetades (vt ptk 1.2.2 “Konkreetsetes maakondades prioriteetsete tegevusharude toetamine” ja ptk 2.1.2 “Tegelikult loodud uued töökohad”).

1.2. Toetuste jagamine maakonna vajadustest lähtudes

1.2.1. Arenguraskustega maakondade toetamine

Ebaühtlase ettevõtlusaktiivsuse ja kohalikest oludest tuleneva ettevõtete erineva jätkusuutlikkuse tõttu on tööpuudus ja seetõttu ka vajadus uute töökohtade järele maakonniti erinev.

Joonis 2. Keskmine töötuse määr



Allikas: Statistikaamet. Töötuse määr on töötute osatähtsus tööjõus (15–74-aastased). Valgamaa näitaja on tõenäoliselt suurem, saadud tulemus on tingitud valimi väiksusest.

Uute töökohtade loomise eesmärgil ettevõtluseks antava raha proportsioonid peaksid kajastama probleemi aktuaalsust konkreetses maakonnas.

Tabel 1. Ettevõtlusse suunatud toetuste jaotus maakonniti

	Ida-Virumaa	Jõgevamaa	Valgamaa	Pärnumaa	Maakonnad kokku	Eesti kokku
EAS-i stardiabi	2 188 769	200 000	591 107	1 003 485	3 983 361	8 361 400
% kogutoetusest	26	3	7	13	48	100
TTA stardiabi	512 000	180 000	270 000	230 000	1 192 000	4 151 000
% kogutoetusest	12	4	7	6	29	100
EAS-i infra-struktuuri toetus	904 143	1 262 444	275 000	983 501	3 425 088	24 202 979
% kogutoetusest	4	5	1	4	14	100
KredEx-i laenutagatis	14 460 750	2 495 250	4 937 500	12 102 217	33 995 717	207 032 133
% kogutoetusest	7	1	2	6	16	100
Osakaal kõigist toetustest (%)	7	2	2	6	17	100

Allikas: rakendusüksuste andmed, Riigikontrolli arvutused

Hoolimata suurest tööpuudusest ja madalast ettevõtlusaktiivsusest on Jõgeva- ja Valgamaa toetuste mahu poolest mõlemad kehvemas seisus kui Ida-Viru- ja Pärnumaa. Jõgevamaa stardiabi projektide osakaal kõigi alustavate ettevõtete hulgas on vaid 3% Valgamaa 7% ja Pärnumaa 10% vastu. Nii Jõgeva- kui Valgamaal moodustavad tagatud laenud ja infrastruktuuri tehtud investeeringud 2% kogutoetusest Pärnumaa 6% vastu.

Töökohtade loomist Ida-Virumaal on enim toetatud stardiabi projektidega – 15% ettevõtluse alustamiseks toetust saanud projektidest on Ida-Virumaalt. Ettevõtlusega alustamiseks antud toetustest on Ida-Virumaale läinud 22%, millest olulisima osa moodustab EAS-i stardiabi. Juba tegutsevate ettevõtete jätkusuutlikkuse tagamiseks antava ja suuremaid investeeringuid võimaldava abi (infrastruktuuritoetus ja ettevõtluslaenu tagatised) osakaal on tagasihoidlikum, ulatudes 7%-ni kogutoetusest.

Niisiis saavad üsna võrdselt uute töökohtade loomiseks raha nii suurima (Ida-Virumaa) kui ka vähima (Pärnumaa) töötuse määraga maakond, kusjuures viimases jagatakse toetust märgatavalt rohkem kui probleemsuselt kahes järgmises maakonnas Ida-Virumaa järel. Tekib küsimus, kuivõrd on selline riikliku soodustuse jagamise kord majanduslikult põhjendatud.

Rakendusüksused ei pea arenguraskustes maakondade järeleaitamist enda ülesandeks ja arengukavades ette nähtud regionaalse tasakaalustatuse printsiibist lähtumist vaadeldud meetmete puhul aktuaalseks, kuigi ettevõtluspoliitika[11] seda ette näeb. Riikliku arengukava[12] kohaselt on ettevõtluse toetamise meetmed ühed peamised piirkondlike erisuste vähendamise instrumendid, kuid rakendusüksuste sõnul on erisused toetamisel vajalikud vaid Tallinna ja ülejäänud Eesti vahel, mis tähendab, et näiteks Jõgevamaa mahajäämus Pärnumaa kõrval on aktsepteeritav ja uute töökohtade loomine seal tagasihoidlikum suurendades mahajäämust veelgi.

1.2.2. Prioriteetide ja konkurentsi arvestamine

Toetatud ettevõtmiste arv suureneb aasta-aastalt, mistõttu järjest keerulisem on maakonna vajadustest tulenevaid prioriteete arvestamata ja konkurentsisituatsioonist (nii kohalikul kui välisturgudel) adekvaatset ülevaadet omamata hinnata toetust taotleva ettevõtte võimet ise toime tulla. Paraku pole, mille alusel hinnata, kui vajalik on mingi ettevõtmise toetamine just selle maakonna vajadusi ja konkurentsisituatsiooni silmas pidades, kuna rakendusüksused ei ole prioriteetseid tegevusharusid maakonniti määratlenud ega ka maakondlikes arengukavades toodud arengusuundi toetuste jagamisel aluseks võtnud. Ka pole rakendusüksused välja töötanud ühtset metoodikat konkurentsisituatsiooni hindamiseks ning praegu kasutatavad allikad ei pruugi usaldusväärseid tulemusi anda. Näiteks on nad lehitsenud telefoniraamatut, et saada ülevaade turul tegutsevatest analoogsetest ettevõtetest. Maakonna eripära polegi toetusesaamise seisukohast esmatähtsaks peetud, sest rahajagamise on otsustanud äriplaani atraktiivsus.

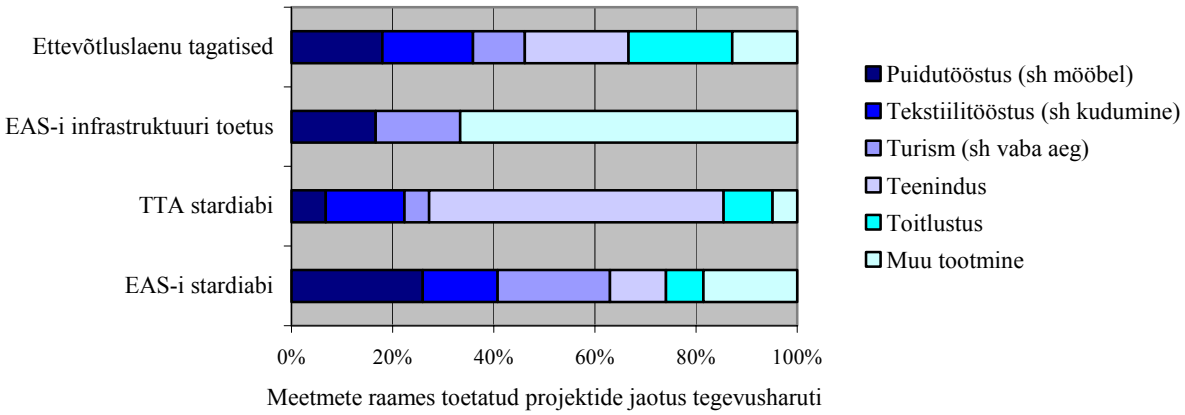
Samuti ei ole riik ega rakendusüksused reeglina määranud raha proportsioone tegevusharude kaupa, mis peaksid vältima mõne valdkonna ületoetamist. Erandina püüab KredEx jälgida, et ühele harule antud tagatised ei ületaks 30–35% tagatiste koguportfellist. Proportsioonide sätestamine ühe rakendusüksuse poolt konkreetses maakonnas ei ole siiski lõplik lahendus – sest kui puudub üleriigiline, kõiki toetuste jagajaid ja saajaid tegevusharude kaupa koondav andmebaas, võib turu küllastatuse tõttu negatiivse rahastamisotsuse saanud projekt leida toetust mujalt. Näiteks on EAS jätnud turu küllastatusele viidates stardiabita ettevõtjaid, kes on saanud toetust TTA-st.

[11] Ettevõtluspoliitika – Ettevõtlik Eesti. Eesti väikese ja keskmise suurusega ettevõtete arendamisele suunatud riiklik poliitika 2002 - 2006

[12] Eesti riiklik arengukava Euroopa Liidu struktuurifondide kasutuselevõtuks – ühtne programmdokument 2003 – 2006. Programmitäiend

Et raha proportsioone pole määratud, on toetused kontsentreerunud nn populaarsetesse valdkondadesse. See on kaasa toonud suurema ebaõnnestumise tõenäosuse ja pannud toetust mittesaanud sama tegevusharu ettevõtted halvemasse seisu. Näiteks on Ida-Virumaal populaarne tekstiilitööstus[13] ja riigi toetus on koondunud sinna (u 60% tekstiilitööstusse läinud toetusest on saanud Ida-Virumaa; valdavalt on toetatud individuaalõmblusteenuse osutamist). Samas on just tekstiilitööstus olnud valdkond, kus töökohtade arv Ida-Virumaal on viimastel aastatel märkimisväärselt langenud. Pärnumaal moodustavad ligi poole turismi- (peamiselt erinevad majutuskohad) ja toitlustusprojektide[14] toetused, mille puhul nõudlus oleneb suuresti soodsast ilmast.

Joonis 3. Toetuste jaotus auditeeritud maakondades tegevusharude kaupa



Allikas: rakendusüksuste andmed, Riigikontrolli arvutused.

Ainult KredEx-is oli info kättesaadav ja töödeldav tegevusharude kaupa, teistes rakendusüksustes projekte tegevusharuti ei liigendata, mis raskendab oluliselt ettevõtlustoetuste jagamise analüüsi ja ületoetamise vältimist.

Riik on arengudokumentides prioriteetse abistatava valdkonnana määratlenud tootmise, mida aga rahastades ei järgita. Infrastruktuuritoetust ja ettevõtluslaenu tagatist saanud ettevõtetest on üle poole tootmis-, ligi 60% toetatud alustavatest ettevõtetest aga teenindusettevõtted. Viimati mainitud osakaalus mängib pearolli TTA stardiabi – umbes pool ettevõtjaist alustab selle toel teenindussfääris.

1.3. Toetuste jagamine ettevõtja vajadustest lähtudes

Ettevõtjate toetamine ei tohiks endaga kaasa tuua kogu äririski kandumist riigile ja ettevõtja ressursside asendamist riigi rahaga. Kui ettevõtjal on valida, kas finantseerida oma projekti ise või kasutada selleks nii palju kui võimalik riigi raha, siis valib ta hoolimata vahendite olemasolust sageli viimase võimaluse. Riigi ainsaks eesmärgiks ei saa aga olla nende kulutuste vähendamine, mida ettevõtja peaks tavatingimustes ise kandma.

Eri liiki toetusmeetmete omavaheline haakumine ja loogiline järgnevus on oluline, kuid seejuures tuleb järgida, et ei eirataks eri meetmetega ette nähtud riigi ja ettevõtja jagatud vastutuse printsiipi projektide elluviimisel, milleks praegu on loodud võimalused ühe ja sama ettevõtmise toetamise tõttu eri rakendusüksuste poolt. Riigikontrolli külastatud ettevõtetest oli riigilt korduvalt samale projektile toetusi saanud 25%. Teistest allikatest (välisriikide fondid jms) toetatud ettevõtetega kokku ulatub korduvalt oma projektile lisaraha saanud ettevõtete protsent 30-ni.

---

[13] Maakondliku arengukava ja maavalitsuses läbiviidud intervjuu kohaselt peetakse oluliseks majandusliku tegevuse mitmekesistamist ja selliste valdkondade toetamist, millega traditsiooniliselt ei ole maakonnas tegeletud, kuid milleks on eeldused olemas (nt turism).

[14] Maakondlik arengukava peab oluliseks majandusliku tegevuse mitmekesistamist ja soodsast ilmastikust olenevate tegevuste kõrval eelisarendada aasta läbi äraelamist võimaldavaid valdkondi.

Iga toetusi jagav rakendusüksus peab raha saanud ettevõtjate nimekirja eraldi ja erinevad andmebaasid ei ole omavahel ühildatavad, mistõttu pole rakendusüksustel teada, kui suur osa ettevõtjatest on saanud toetust mitmelt poolt. Rakendusüksused ei peagi mitmest kohast ühele ja samale projektile toetuse taotlemist negatiivseks, pigem loob see nende sõnul kindlustunde, et ettevõtjal on tõsine soov oma projektiga tegeleda. Näiteks on ettevõtluslaenu tagatise saamine KredEx-ist osutunud kergemaks pärast seda, kui EAS on andnud samale projektile stardiabi. Vähest huvi topelttoetamise vältimise vastu näitavad ka kontrollimeetmed: toetuse taotleja peab deklareerima saadud riigiabi ja rakendusüksused teevad projekti rahastamisotsuse öeldut usaldades. Mõnikord on ka teise asutusse helistatud, kuid see on pigem erand.

Seega on ettevõtjal võimalik kasutada ühe ja sama idee realiseerimiseks mitut riiklikku toetust ning ühte riigiabi teisega finantseerida või ühega teise saamist kindlustada.

Riigi raha säästlikumaks ja tõhusamaks kasutamiseks on äärmiselt oluline hinnata jagatud raha tühimõju, st muutust, mis oleks leidnud aset ka ilma riigi sekkumiseta.
Toetusi jagavad rakendusüksused ei pea toetatavate projektide tühimõju hindamist ei vajalikuks ega suure töömahu, metoodika keerulisuse ja tulemuste madala usaldusväärsuse tõttu ka mitte võimalikuks.
Riigikontroll uuris ettevõtjaid külastades projekti teostumise tõenäosust juhul, kui riik ei oleks oma toetustega appi tulnud ja ettevõtmise elluviimiseks taotletav raha oleks jäänud saamata. Audiitorid ei tuginenud tühimõju hinnates spetsiaalselt välja töötatud metoodikale, vaid kasutasid ettevõtjate hinnangute kaardistamise näol lihtsamat, kuid samas ka subjektiivsemat võimalust.

Tinglikult võib toetusi saanud ettevõtjad jagada kolmeks.

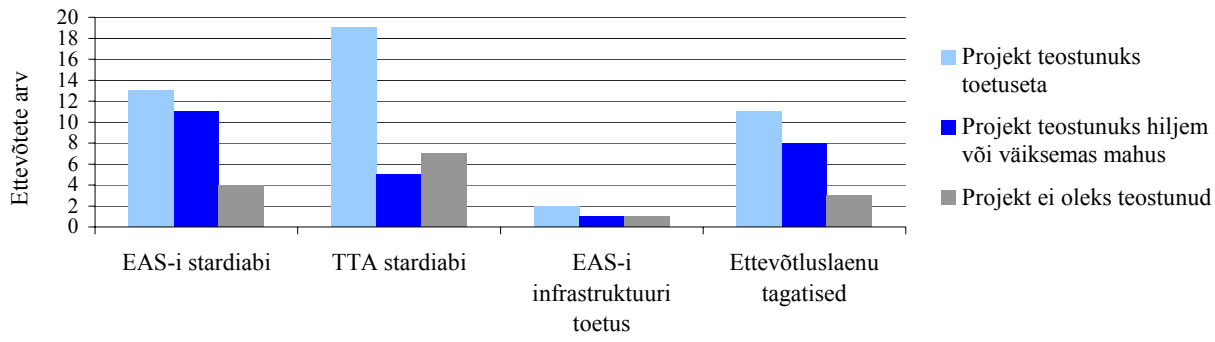
1. Osa ettevõtjaid käsitleb riigi toetust kui boonust, st nad on aktiivsed kasutama kõiki pakutavaid soodustusi vaatamata omavahendite olemasolule. Neist on kujunemas nn toetussõltlased, keda riiklik toetuste jagamise süsteem on motiveerinud taotlema abi mitmest rakendusüksusest samaaegselt ja tänu oskuslikult kirjutatud äriplaanidele on neil ka õnnestunud toetust saada. Siia rühma kuuluvad projektid oleksid tõenäoliselt ellu viidud ka riigi abita.

2. Teise rühma kuuluvad ettevõtjad, kes näevad riigi antavates toetustes pehmendavat mõju, st riik võtab osa ettevõtja riski enda kanda, andes võimaluse teha investeeringuid, milleks ettevõtjal endal hetkel ressurssi napib. Üldjuhul on tegu hästi toimetulevate ettevõtetega, kellel oleks ka endal piisavalt võimekust projekti teostamiseks, kuid tänu riigilt saadud abile toimub see kiiremini või suuremas mahus, kui omavahenditega võimalik oleks olnud.

3. Kolmanda osa ettevõtjatest moodustavad need, kelle hinnangul oleks projekt suure tõenäosusega jäänud riigilt saadud toetuseta realiseerimata, sest abina saadud summa moodustab ettevõtjal endal puudu oleva osa. Üldjuhul on siin tegu väikeste, ühele inimesele tööd andvate ettevõtetega.

Ettevõtjate hinnangul oleks riigilt saadud toetuseta jäänud teostamata ligikaudu 18% kõigist projektidest, 53% projektidele oleksid ettevõtjad leidnud raha ka teistest allikatest. Kõige enam tähtsustasid riigi toetust need, kes said TTA stardiabi – 23% küsitletud ettevõtjatest poleks oma äriga muidu alustada suutnud.

Joonis 4. Külastatud ettevõtjate hinnangud projektide realiseerumise tõenäosusele ja vajaliku raha leidmisele riikliku toetuseta



Allikas: Riigikontrolli külastatud ettevõtjate hinnangud

Kui Pärnu- ja Valgamaa külastatud ettevõtjatest oleks ligi 10% loobunud planeeritud projekti realiseerimast, siis Jõgeva- ja Ida-Virumaal on see protsent 30.

Riigikontrolli ettepanekud

Tagamaks, et maksumaksja raha kulutamine ettevõtluse toetamisele oleks tulemuslikum, tuleks **sotsiaalministril** ning **majandus- ja kommunikatsiooniministril**:

- Määratleda selgelt põhjendatud, saavutatavad ja omavahel kooskõlas olevad mõõdetavad eesmärgid, miks ettevõtlust toetatakse. Seatud eesmärgid tuleb ministritel viia iga rakendusüksuseni, välistades toetuste jagajate oma tõlgendustest tuleneva eesmärkide paljususe.
- Määratleda, millise toetuseliigi ehk meetmega soovitud tulemusteni jõutakse ning analüüsida praeguste meetmete kohasust uute töökohtade loomisel, kaaludes TTA ja EAS-i stardiabi dubleerimise vältimise võimalusi ja kompetentsi koondumist toetuste jagamise otsustamisel.
- Määratletud eesmärkide elluviimiseks tuleks ministritel defineerida üheselt, kattuvuste ja vastuoludeta kriteeriumid, mille alusel rakendusüksused toetusi jagavad, sh äriplaane analüüsivad, tühimõju ja konkurentsisituatsiooni hindavad.

Ettevõtlustoetuste tulemuslikkus uute töökohtade loomisel

1.4. Toetustega loodud uued töökohad

- Riigi soovi, et toetuste tulemusena tekiksid uued töökohad, on rakendusüksuste ja ettevõtjate vahel sõlmitavates lepingutes vähe kajastatud.
- Ei saa usaldada rakendusüksuste andmeid loodud töökohtade arvu kohta, sest:
  - Puudub teave tegelikult loodud töökohtadest, on teada ainult toetusesaajate poolt loodetavate/lubatavate töökohtade arv.
  - Kui toetust jagavad ühele projektile mitu rakendusüksust, läheb loodetud töökohtade hulk loodud töökohtadena mitmekordselt arvesse.
  - On teadmata lisandunud ja samaaegselt kadunud töökohtade vahekord, mistõttu puudub ülevaade, kas ja kui palju toetuste tulemusena töötamisvõimalused reaalselt suurenesid.
  - Pole uuritud, kui palju saab tööle töötuid ja kui palju on tegu lihtsalt töötajate ümberpaiknemisega; samuti mitte seda, kui suur on fiktiivse ettevõtte loomise risk.

Võrreldes auditi tulemusel kujunenud pilti tegelikust olukorrast kättesaadavate andmetega, tuleb tõdeda, et kuigi riik toetab ettevõtlust sadade miljonite kroonidega ja see summa suureneb veelgi siis, kui ettevõtluse toetamiseks hakatakse jagama raha Euroopa Liidu struktuurifondidest, ei ole tal seni ülevaadet, milliseid tulemusi on toetamisega saavutatud.

1.4.1. Rakendusüksuste andmed

- **KredEx-i** ja panga vahel sõlmitud koostöölepingu ja tagatislepingu kohaselt jälgib sihtasutus üksnes ettevõtja laenuga seotud kohustuste täitmise nõuetekohasust. Ettevõtja deklareeritud uute töökohtade tegeliku arvu ja ettevõtte tegevuse edukuse jälgimine võimalike ebaõnnestumiste ennetamiseks KredEx-i poolt lepingus ei kajastu. Ka ei ole lepingus sätestatud uusi töökohti loovate ettevõtete prioriteetsust laenutagatiste saamisel.
- **EAS** loeb ettevõtjaga projekti lõppenuks pärast viimase toetusmakse teostamist ja lõpparuande esitamist, pärastise tegevusaruande esitamise kohustust ettevõtjal pole. Lepingus on üldsõnaliselt kajastatud toetusesaaja kohustus anda EAS-ile viimase nõudmisel oma tegevuse kohta infot 5, mõningatel juhtudel 7 aasta jooksul.
- **TTA-st** stardiabi saanud ettevõtja esitab aasta jooksul aruandeid oma tulude ja kulude kohta, ettevõtja edasine saatus on teadmata. Aasta tegevuse jälgimise põhjal ei saa aga jätkusuutlikkusele hinnangut anda. Pikemaajalist toetust saanud ettevõtjate tegevuse monitooringut ei ole TTA-l plaanis tegema hakata, sest seda ei nõudvat seadus. Seadus ei fikseeri siiski ettevõtja tegevuse üle järelevalve teostamise üheaastast perioodi, sätestades, et Tööhõiveamet kontrollib tööturutoetust saanud isiku majandustegevust ja toetuse kasutamise sihtotstarbelisust toetuse ülekandmisest alates vähemalt kaks korda aastas.[15]

EAS on deklareerinud, et tänu temale loodi 2002. aastal 2 499 uut töökohta.[16] KredEx-i ettevõtlus-laenu tagatist saanud ettevõtjad lubasid 2002. aastal tekitada ligi 840 töökohta. TTA stardiabi saanud 375 töötut on Sotsiaalministeeriumi andmetel tekitanud 475,5 uut töökohta.[17] Ettevõtlustoetustega tegelikult loodud uute töökohtade lõplikku arvu on aga raske öelda, sest rakendusüksused on loodavate töökohtade jälgimisest olulisemaks pidanud ettevõtte majandustegevuse ja toetuse kasutamise sihtotstarbelisuse jälgimist.

[15] Tööturuteenuse seadus § 18 lg 7
[16] EAS-i 2002. aasta aastaaruanne
[17] Vahearuanne "Eesti Vabariigi tööhõive tegevuskava 2003" ettevõtlusmeetme rakendamise ja mõjude kohta

Toetusi jagavatel rakendusüksustel on ainult ettevõtjate poolt taotlustes deklareeritud eeldatavalt loodavate töökohtade arv, kuid teave tegelikult lisandunud või kadunud töökohtadest puudub. Süsteemi, mille alusel ettevõtlustoetuste tulemuste kohta teavet koguda ja analüüsida, ei ole välja töötatud, mistõttu ei saa praeguseid andmeid usaldada.

Mitmed ettevõtjad on saanud oma projektidele toetust kahest või enamast rakendusüksusest korraga ning esitanud ühe ja sama projekti raames loodavate töökohtade andmeid dubleerivalt. Toetuste jagajad seda ei arvesta ja seetõttu kajastuvad loodetavad uued töökohad ka aruannetes topelt.

Usaldusväärseks ei saa pidada ka rakendusüksuste andmeid loodud töökohtade arvust maakondade kaupa. Oli juhuseid, kus Riigikontrolli valitud maakondade nimistus toetust saanud ettevõtted ja seal loodud töökohad asusid tegelikult mõnes teises maakonnas. Andmemoonutus oli KredEx-i puhul osaliselt tingitud ettevõtte omanduses olevatest eri maakondades paiknevatest tootmisüksustest. Toetus ja ettevõtja lubadus töökohti luua kajastusid ettevõtte juriidilise asukoha, mitte tegelikult toetust saanud ja töökohti loonud struktuuriüksuse järgi.
EAS-ist toetust taotledes pöördub ettevõtja esmalt enda valitud ettevõtluskeskuse poole, kus tema taotlus registreeritakse. Kuna ettevõtluskeskus ja toetatav projekt ei pruugi asuda samas maakonnas, siis toob see kaasa uute ettevõtete, loodavate töökohtade ja teostatavate projektide registreerimise ettevõtluskeskuse asukoha maakonnas, mitte aga ettevõtmise tegelikus asukohas.

1.4.2. Tegelikult loodud töökohad

Nii nagu pole teavet, kui palju tegelikult uusi töökohti loodi, puudub info ka selle kohta, kui palju samaaegselt töökohti kadus. Teisisõnu on teadmata tööturul tegelikult toimunud muutused ehk see, kas toetustega loodud uued töökohad tähendavad ka reaalselt lisandunud võimalust tööd leida või mitte. Kuna statistilised andmed töötuse vähenemist valitud maakondades eelmise aastaga võrreldes ei näita, siis pole ettevõtluse toetamine neis regioonides järelikult inimeste hõivatusele olulist positiivset mõju avaldanud. Selle põhjused on paraku analüüsimata. Järgnevalt mõned seletustest, miks tööpuudus vaatamata töökohtade loomise deklareerimisele ikkagi ei vähene.

- Mida suurem on riigi abi maakonnas, seda tõenäosemaks muutub ka sarnaste projektide toetamine, mille tulemusena tekib turu küllastatus. Sellel on kaks tagajärge: riik konkureerib iseendaga, suretades välja varem toetusega loodud ettevõtte teist sarnast ettevõtmist toetades; või tekib asendusefekt, mis tähendab seda, et ettevõte, mis aidati toetusega jalule ja kus loodi ka uusi töökohti, tõrjus turult analoogse mittetoetatud ettevõtte, mille kadumisega kadusid ka töökohad.
- Samuti võib olla tegu ümberpaiknemisega. Mitme suurema näiliselt palju töökohti loova projekti puhul võib uute töökohtade tegelik arv osutuda oluliselt väiksemaks, sest suur osa tööd saanud inimestest ei olnud varem töötud, vaid tulid paremate tingimuste pakkumise peale üle konkureerivast firmast. Toetuste jagajate analüüs selle kohta, kui paljud töötud on riigilt toetusi saanud projektide raames tööd leidnud ja kui suur osa tööjõust kohalikul turul lihtsalt ümber paigutub, aga puudub.
- On olemas ka oht, et riigi abi saamiseks luuakse ettevõtteid fiktiivselt. Seda riski ei ole rakendus-üksused kaardistanud, mistõttu ei saa ka hinnata selle esinemise tõenäosust.

Kui piirduda toetatud ettevõtete analüüsiga, jättes kõrvale mujal toimunu (töökohtade võimalikud kadumised toetatud ettevõtte tegevuse tulemusena) siis selgus, et auditiga hõlmatud maakondades toetust saanud ettevõtjad lubasid keskmiselt luua 4 uut töökohta projekti kohta ja ka täitsid selle lubaduse. Samas on erinevus planeeritud ja tegelikult loodud uute töökohtade arvus meetmeti suur. Ainult KredEx-i tagatist saanud projektidega lisandus töökohti planeeritust rohkem (6 asemel keskmiselt 13), otsest rahalist abi saanud ettevõtjad on töökohti loonud lubatust vähem. EAS-i stardiabi projektidega loodi keskmiselt 2,5 (planeeritud 4) ja TTA stardiabiga 1 (planeeritud 1,5) uus töökoht. Infrastruktuuritoetus aitab keskmiselt kaasa 8 uue töökoha tekkimisele (planeeritud 25).

Niisiis täideti lubadus tänu KredEx-i abi saanud ettevõtjate üleplaanilisele töökohtade loomisele. Võttes arvesse rakendusüksuste hinnanguid projektide ebaõnnestumise tõenäosusele ja planeeritud keskmist uute töökohtade arvu ühe projekti kohta meetmeti, jääb pärast riskikoefitsiendi arvestamist tegelikult loodud töökohtade arv nii EAS-i kui TTA meetmete puhul ikkagi oodatust väiksemaks.

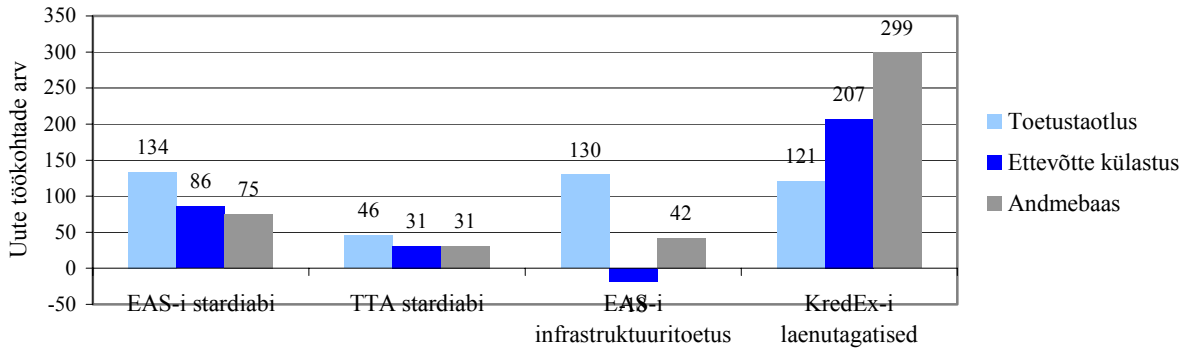
Tabel 2. Planeeritud ja tegelikult loodud töökohad vaadeldud maakondades

	EAS-i stardiabi	TTA stardiabi	EAS-i infra-struktuuritoetus	KredEx-i laenu-tagatis
Planeeritud uued töökohad	211	157	147	234
Tegelikult loodud uued töökohad	147	102	46	527
Tegelikult loodud ja planeeritud töökohtade vahe	-64	-55	-101	293
Eeldatavalt loodavad töökohad projektide ebaõnnestumise määra arvestades	198	150	135	228
Tegelikult loodud ja eeldatavalt loodavate töökohtade vahe projektide ebaõnnestumise määra arvestades	-51	-48	-89	299

Allikas: rakendusüksuste andmed, Maksuamet, Riigikontrolli arvutused

Riigikontrolli külastatud ettevõtetes loodi ühe toetatud projekti kohta keskmiselt 5 uut töökohta, kuid ligi pool külastatud ettevõtetest oleks ettevõtlusega alustanud või vajaliku investeeringu teinud ka riigi abita, mistõttu ei saa kõiki loodud töökohti otseselt toetuse mõjul tekkinuks lugeda.

Joonis 5. Uute töökohtade arv külastatud ettevõtetes, 2002–2003



Allikas: rakendusüksuste ja Riigikontrolli andmed, Riigikontrolli arvutused. Andmebaasina on kasutatud Maksuameti näitajaid. Eri meetmetest on eraldamata mitmest rakendusüksusest toetusi saanud ja dubleerivalt esitatud uute töökohtade loomise andmed. Ettevõtete külastuse andmed on seisuga september 2003.

Veerand oma projekti teostamiseks riigilt abi saanud ja Riigikontrolli poolt külastatud ettevõtjatest ei loonud ühtegi uut töökohta. Külastatud ettevõtetest olid enim töökohti loonud KredEx-i laenutagatise kasutajad (ligi 67% kõigist uutest töökohtadest). Jõgevamaal infrastruktuuritoetust saanud ettevõtja pankrotistumise ja töökohtade kadumise tõttu jäi selle meetme raames loodud töökohtade arv tagasihoidlikuks, moodustades vaid 9% tekkinud töökohtadest. Stardiabi projektidega loodi 24% uutest töökohtadest (vt tabel 3 ja lisa 3).
86% uutest töökohtadest on tekkinud Ida-Viru-(44%) ja Pärnumaal (42%). Vaid 3% toetustega loodud töökohtadest tekkisid Jõgevamaal (vt tabel 3 ja lisa 4).

Tabel 3. Vaadeldud maakondades kõigi toetatud projektide raames loodud töökohad

	Ida-Virumaa	Jõgevamaa	Valgamaa	Pärnumaa	**Kokku**
EAS-i stardiabi	90	2	31	24	**147**
TTA stardiabi	42	13	26	21	**102**
EAS-i infrastruktuuritoetus	20	0	0	27	**46**
KredEx-i laenutagatis	206	14	34	273	**527**
Kokku	**358**	**28**	**91**	**345**	**822**

Allikas: rakendusüksuste andmed, Maksuamet

1.5. Toetatud projektide jätkusuutlikkus

- Rakendusüksused juba rahastatud projektide edukust jooksvalt ei analüüsi, ettevõtmiste jätkusuutlikkust hinnatakse alles probleemide ilmnemisel.
- Suur osa ettevõtlustoetuste saajatest on FIE-d, kelle puhul võib töökohtade jõudsa juurdeloomise seisukohast täheldada negatiivsena, et nad jäävadki reeglina tööandjaks vaid iseendale ning jätavad võimaluse avanedes ettevõtte, siirdudes palgatööle.
- Puudub teave ettevõtjate kohta, kes enam ei tegutse.
- Jättes kasutamata võimaluse tutvuda ettevõtetega kohapeal, võimaldavad rakendusüksused juba ette ebaõnnestumisele määratud projektide rahastamist.

Riik ei ole määratlenud perioodi, mille jooksul tuleks ettevõtjal uus töökoht luua ja kui kaua see peaks püsima.

Tööandja kulud tööjõule on suhteliselt suured[18], mistõttu ettevõtja peab tundma suurt vajadust täiendava töötaja järele, enne kui loob uue töökoha. Kuna investeeringute tegemine ja töötajate arvu suurendamine eeldab teatavat kindlust tuleviku suhtes, siis ei pane ainuüksi riigilt saadud abi ettevõtjat täiendavaid töökohti looma. Täna toetusega loodud uus töökoht avaldab maakonna arengule positiivset mõju aga siis, kui on tagatud selle püsimine ka tulevikus. Toetuste jagajate sõnul tagab projektide ja loodud töökohtade jätkusuutlikkuse (mis on nende sõnul tähtsamgi kui loodud töökohtade arv) regionaalsete eelistuste puudumine ja raha jagamine äriplaani sisukuse alusel – nii tekib projektide vahel konkurents ja rahastatud saavad vaid potentsiaalikamad.

Jätkusuutlikkuse hindamine eeldab toetust saanud uute ettevõtete ja loodud töökohtade pikaajalist jälgimist. Seni rakendusüksuste poolt kokku lepitud näitajaid, mille alusel toetusesaajate tegevuse jätkusuutlikkust analüüsida ja edaspidiseid rahastamisotsuseid teha, pole.

Vaadeldud maakondades on rahastatud üle 60% riigilt toetust taotlenud ettevõtjate projektidest, üksnes Valgamaal on see protsent vaid 44. Suurem on konkurents ja toetusest ilmajäämise tõenäosus taotledes EAS-i stardiabi ja infrastruktuuritoetust, kus rahastatud on *ca* 40% toetust taotlenud projektidest. TTA stardiabi ja KredEx-i ettevõtluslaenu tagatist on saanud *ca* 78% abi taotlenutest.

Tabel 4. Taotluste ja väljastatud toetuste arv

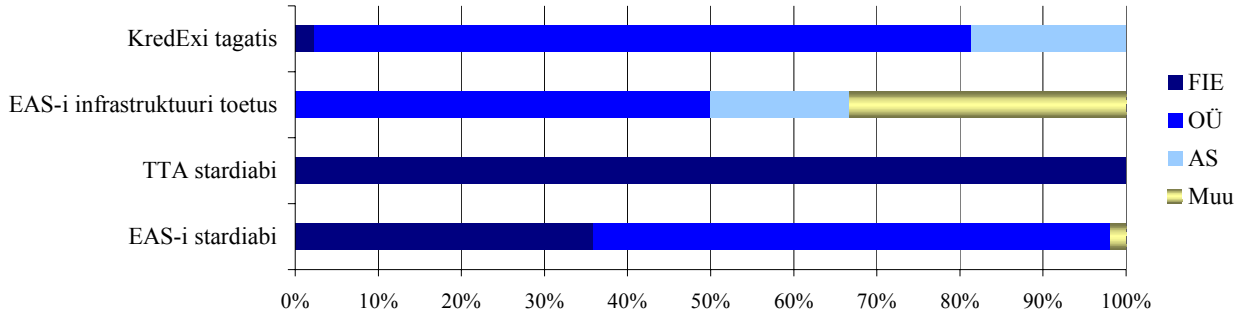
	Ida-Virumaa		Jõgevamaa		Valgamaa		Pärnumaa		Kogu Eesti	
	Taotlusi	Toetusi	Taotlusi	Toetusi	Taotlusi	Toetusi	Taotlusi	Toetusi	Taotlusi	Toetusi
EAS-i stardiabi	58	30	7	2	41	7	33	16	309	119
Jah-otsuseid	52%		29%		17%		48%		39%	
TTA stardiabi	53	43	18	13	39	27	22	20	449	375
Jah-otsuseid	81%		72%		69%		91%		84%	
EAS-i infrastruk-tuuritoetus	8	3	3	1	4	1	3	1	90	39
Jah-otsuseid	38%		33%		25%		33%		43%	
KredEx-i laenutagatis	15	13	7	6	14	8	16	13	294	202
Jah-otsuseid	87%		86%		57%		81%		69%	
Kokku	**134**	**88**	**35**	**22**	**98**	**43**	**74**	**50**	**1142**	**735**
Jah-otsuseid	**66%**		**64%**		**44%**		**68%**		**64%**	

Allikas: rakendusüksuste andmed, Riigikontrolli arvutused

[18] Eesti Panga uuring "Tootmistegurite maksustamine ja tööpuudus Eestis" nimetab Eesti maksusüsteemi eripärana tööjõu kõrge maksukoormuse kapitaliga võrreldes.

Ligi 60% ettevõtlusse suunatud toetuste saajatest vaadeldud regioonides on FIE-d, kes tegutsevad teenindussfääris ega prognoosi oma tegevusvaldkonna laienemist mahus, mis looks täiendavaid töökohti. FIE-de suur osakaal tuleneb TTA stardiabi saanud ettevõtjatest, kes moodustavad 84% kõigist toetust saanud FIE-dest. EAS-i stardiabi saanutest on FIE-sid 36%.

Joonis 6. Toetatud ettevõtlusliigid



Allikas: rakendusüksuste andmed, Riigikontrolli arvutused

Alustav ettevõtja taotleb üldjuhul toetust ettevõtmisele, millega ta on harjunud tegelema, milles tal on välja kujunenud kompetents ja mida võib tinglikult klassifitseerida tema hobiks. Sageli on tegu äsja töötuks jäänud inimesega, kellele riiklik toetus on hea võimalus leida endale raskel ajal rakendust. Selline inimene ei ole harjunud olema tööandja ja üldjuhul ei ole ka turg tema tootele või teenusele nii suur, et see eeldaks täiendavate töötajate palkamist. Riigikontroll veendus ettevõtjaid külastades, et selliste projektide puhul sageli ei plaanitagi jätkata tulevikus ettevõtjana, vaid loodetakse lihtsalt tõsta enda konkurentsivõimet tööjõuturul. Võimaluse avanedes olid need ettevõtjad siirdunud palgatööle ja toetust saanud ettevõtmisega peaaegu et ei tegelenud. Eeskätt puudutab see TTA stardiabi, mis sellisena ei ole käsitatav ettevõtluse arengut soodustava ja töökohti loova meetmena. FIE näol on küll loodud töökoht ja töötu leidnud rakenduse, kuid üldjuhul on tegu ikkagi ühe inimese konkurentsivõime suurendamisega tööjõuturul, mitte töökohtade loomisele, eksportimisele ja laienemisele orienteeritud ning tehnoloogiliselt järjest täiustuva ettevõtmisega, mis avaldaks olulist mõju riigi majanduskasvule.

Valitud maakondades tegid riigilt abi saanud FIE-dest muud palgatööd 30% (40% EAS-i ja 27% TTA stardiabi saanud FIE-dest). Maakondadest on enim palgatööle siirdunuid Valgamaal (41%) ja Ida-Virumaal (35%). Rakendusüksustel aga info lisaks toetatud ettevõtmisele mujal rakendust leidnud ettevõtjate kohta puudub ning on teadmata, kuivõrd võimaldab põhitöö neil oma ettevõtmisega tegeleda.

Tabel 5. Ettevõtlustoetust saanud muul palgatööl olevad FIE-d, seisuga 2003

	Ida-Virumaa	Jõgevamaa	Valgamaa	Pärnumaa	**Kokku**
EAS-i stardiabi	4	1	1	2	**8**
TTA stardiabi	15	1	11	1	**28**
EAS-i infrastruktuuritoetus	0	0	0	0	**0**
KredEx-i laenutagatis	0	0	1	0	**1**
Kokku	**19**	**2**	**13**	**3**	**37**

Allikas: rakendusüksuste andmed, Maksuamet, Riigikontrolli ettevõtjate külastus (september 2003)

20% Riigikontrolli poolt külastatud toetusi saanud ettevõtetest ei tegutse enam või on oma tegevuse ajutiselt peatanud. Maakondades oli enim mittetegutsevaid toetust saanud ettevõtjaid Ida-Virumaal (25% külastatud projektidest) ja Valgamaal (23%).

Rakendusüksustel endil täpne ülevaade reaalselt mittetegutsevatest ettevõtjatest puudub, kuid toetuste jagajate hinnangul on ebaõnnestunud projektide osakaal TTA stardiabi puhul 1–3%, EAS-i toetustel umbes 10% ja KredEx-i laenutagatisel 5%. Riigikontrolli külastatud ettevõtjatest oli toetust saanud ettevõtmisega mittetegelejate osakaal suurim (32%) TTA stardiabi saanute ja väikseim (5%) laenutagatist kasutanute hulgas.

Tabel 6. Mittetegutsevate Riigikontrolli poolt külastatud ettevõtjate arv

	Ida-Virumaa	Jõgevamaa	Valgamaa	Pärnumaa	**Kokku**
EAS-i stardiabi	3	0	1	1	**5**
TTA stardiabi	3	0	4	3	**10**
EAS-i infrastruktuuritoetus	0	1	0	0	**1**
KredEx-i laenutagatis	0	0	0	1	**1**
Kokku	**6**	**1**	**5**	**5**	**17**

Allikas: Riigikontrolli ettevõtjate külastus, september 2003

Ettevõtja äriplaani jätkusuutlikkust ja reaalset vajadust toetuse järele saab adekvaatsemalt hinnata toetust taotlevat ettevõtjat külastades. Külastamine on igal rakendusüksusel erinevalt korraldatud, ühtsed alused puuduvad ka ühe asutuse piires. EAS-ist ja KredEx-ist abi taotleja võib olla üsna kindel, et tema ettevõtmisega tullakse ka kohapeale tutvuma. Tööhõiveametite ametnikel kohapealse tutvumise kohustust pole. Riigikontrolli vaadeldud maakondades oli Ida-Virumaa Tööhõiveamet aktiivselt omal algatusel toetust taotlenud ettevõtjaid külastanud, teistes maakondades see tava puudus. Tegutsemisvõimalustega tutvumise vajalikkust näitab ka asjaolu, et oma tegevuse peatanud või lõpetanud Riigikontrolli külastatud ettevõtjad nimetasid põhjusena ettevõtluseks sobimatuid ruume, seadmeid, nõudluse ja spetsialistide puudust. Sellised ettevõtlust takistavad tegurid peaksid selguma enne rahaandmise otsuse langetamist äriplaani analüüsimise tulemusena.

1.6. Loodud töökohtade maksumus

- EAS-i stardiabiga luuakse ühe projekti raames keskmiselt 2,5 uut töökohta maksumusega 27 000 krooni töökoht ja projektidest ebaõnnestub *ca* 18%.
- TTA stardiabiga luuakse ühe projekti raames keskmiselt 1 uus töökoht maksumusega 12 000 krooni ja projektidest ebaõnnestub *ca* 30%.
- EAS-i infrastruktuuritoetusega luuakse ühe projekti raames keskmiselt 8 uut töökohta maksumusega 74 000 krooni ja projektidest ebaõnnestub *ca* 25%[19].
- KredEx-i ettevõtluslaenu tagatistega luuakse ühe projekti raames keskmiselt 13 uut töökohta riskisuurusega[20] 11 000 krooni ja projektidest ebaõnnestub *ca* 5%.

Kuivõrd toetustega loodud uute töökohtade arv ja selleks kulutatud raha vastab riiklikele ootustele, on võimatu hinnata, sest riik ei olegi määratlenud, kui suur arv uusi töökohti ja kui palju selleks kulutatud raha on hea tulemus. Ei ole selge, kas ja mil määral on aktsepteeritavad sama eesmärki taotlevate meetmete erinevused. Samuti on otsustamata, kas ja millise perioodi jooksul peaks töökohtade loomiseks tehtud kulutused maksutuludest kaetud saama.

Loodava töökoha riigile vastuvõetava keskmise maksumuse määratlemine ja arvestuse pidamine tegelikult loodud töökoha keskmise maksumuse kohta on oluline tulenevalt riigi suurest osalusest ettevõtete äriprojektides, sõltuvalt meetmest 75–100% (vt lisa 7). Toetades projekte maksimaalmääras, võtab riik projekti õnnestumise rahalise riski suures osas ettevõtjalt enda kanda, mistõttu ettevõtjad ei ole motiveeritud eeldatud töökohti looma täies mahus.

[19] Väikese valimi tõttu vajab see näitaja täiendavat analüüsimist.

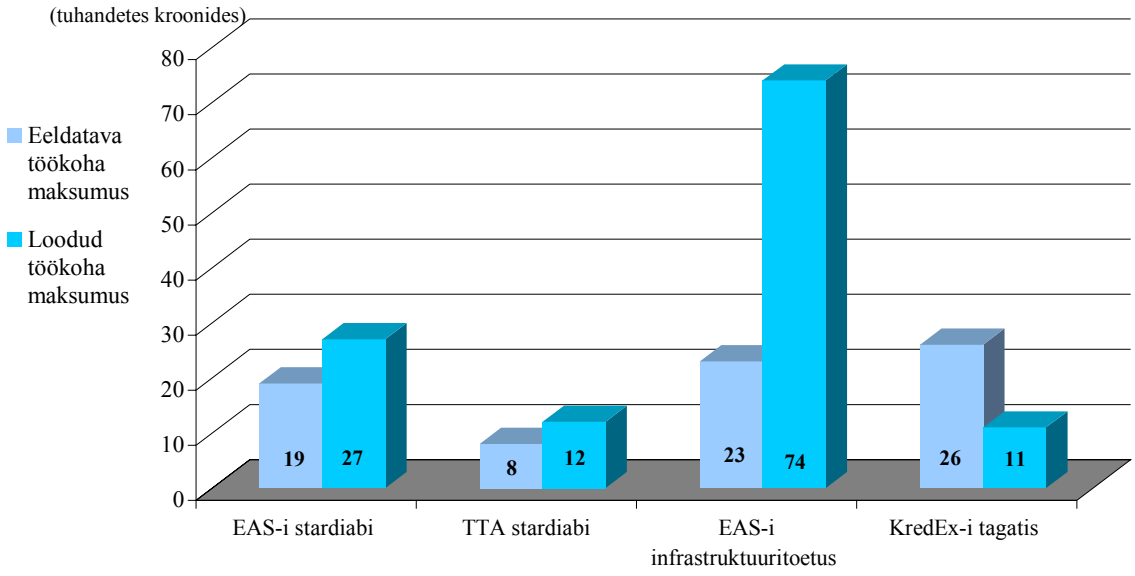
[20] Kuna KredEx ei väljasta ettevõtjatele otseselt raha, siis tulemuste võrreldavuse eesmärgil on kasutatud tagatise abil loodud töökoha maksumuse arvestamisel tagatise vormis antava riigiabi arvutamise põhimõtete alusel leitud arvestusliku riigiabi suurust. Projekti ebaõnnestumise ehk ettevõtja maksejõuetuse korral kujuneb panga poolt KredEx-ile esitatava nõude suurus vastavalt laenujäägile tagatismäära alusel, mitte arvestusliku riigiabi summale. Nõudesumma alusel saab arvestada projekti raames loodud töökoha tegeliku maksumuse.

Vaadeldud regioonides on riigi abi osakaal projektide üldmaksumusest rahaliste toetuste osas keskmiselt 57% (vt lisa 5). Rahalistest toetustest on riigi osalus suurim (88%) TTA stardiabi puhul, mis tuleneb riigi ainufinantseerija rollist, st töötutelt ettevõtjana tegutsema hakkamisel omafinantseeringut ei nõuta. Väikseima, 4%-lise riskisuurusega, osaleb riik KredEx-i tagatise korral.

Kuna riik pole määratlenud eeldatava töökoha maksumust ega analüüsinud toetustega juba loodud uue töökoha keskmist hinda, siis on käesolevas auditis toodud hinnanguline töökoha maksumus eraldatud toetussummale tuginedes.[21] Vaadeldud maakondades on 2002. aastal[22] positiivse rahastamisotsuse saanud projektide eeldatavalt loodava töökoha keskmiseks maksumuseks 17 000 krooni (tegelik 29 000) ja koos KredEx-i tagatistega võetud riskisuurust arvestades 19 000 krooni (tegelik 18 000).

Rahaliste toetuste lõikes on eeldatud töökoha maksumus kõige suurem tegutsevatele ettevõtetele mõeldud, arendustegevuse kitsaskohti likvideeriva EAS-i infrastruktuuritoetuse puhul – 23 000 krooni. Kõrgeim (26 000 krooni) on eeldatava töökoha maksumus ehk riskisuurus aga ettevõtluslaenude tagamise puhul. Kahe nimetatuga toetatud projektid on võrreldes stardiabi meetmetega investeeringumahukamad. Stardiabidest tõuseb eeldatava töökoha maksumuse poolest esile EAS-i oma.

Joonis 7. Töökoha maksumus riigile meetmeti



Allikas: Maksuamet, rakendusüksuste andmed, Riigikontrolli arvutused

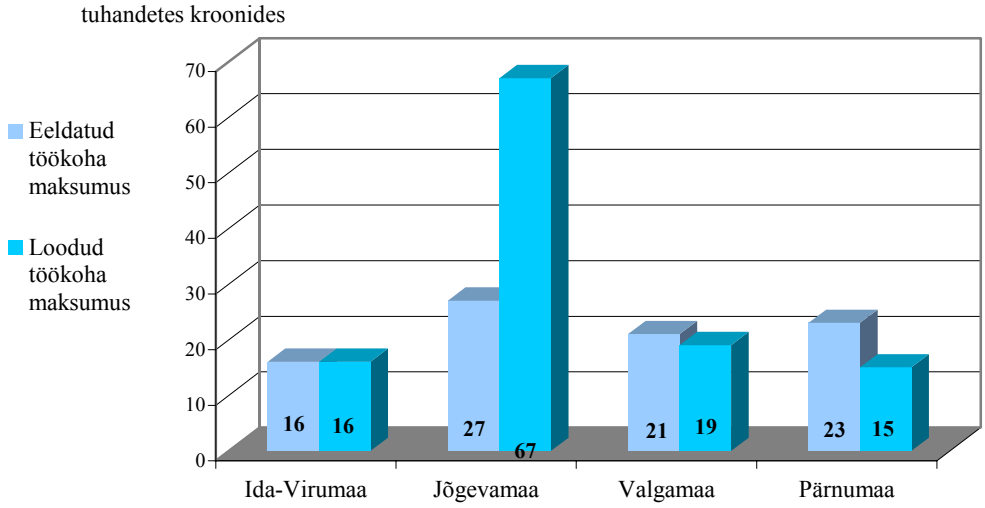
Loodud töökoha keskmine maksumus on praegu suurim EAS-i infrastruktuuritoetuse puhul, 74 000 krooni ja madalaim KredEx-i tagatise abil realiseeritud projekti raames, 11 000 krooni. Tuleb aga silmas pidada, et KredEx-i tagatise puhul ei kujuta loodud töökoha keskmine maksumus endast otsest rahalist kulu riigile, vaid väljendab projekti raames loodud töökoha hüpoteetilist riskisuurust arvestusliku riigiabi alusel tagatise väljaandmise hetkel. Stardiabi puhul on osutunud suuremaks EAS-i toetusega loodud töökoha maksumus, 27 000 krooni.

[21] Kuna rakendusüksused ei ole seni meetmete halduskulusid välja toonud, siis ei ole ka aruandes meetmete halduskuludega arvestatud, mis moonutab tegelikult loodud töökoha keskmist maksumust riigile eelkõige EAS-i ja TTA meetmete puhul.
[22] Auditisse on hõlmatud ka EAS-i 2001. aasta lõpul ehk meetmete käivitamisest alates tehtud positiivsed rahastamisotsused.

Kui infrastruktuuritoetusega loodud töökoha maksumus on osutunud eeldatud uue töökoha keskmisest maksumusest *ca* 3 korda suuremaks, siis ettevõtluslaenu tagatise saanud projekti raames on uue töökoha loomise riskisuurus osutunud eeldatust *ca* 2 korda madalamaks ja seda tänu eeldatust rohkem loodud töökohtade arvule (vt lisa 5). Töökohtade loomine ettevõtluslaenu tagamisega on osutunud riigile vähemkulukaks, võrreldes rahaliste toetustega. Stardiabi meetmete puhul on tegelikult loodud töökoha maksumus suurem, sest loodi eeldatust vähem töökohti.

Maakondade lõikes on eeldatud töökoha maksumus probleemsetest regioonidest suurim Jõgevamaal – 27 000 krooni. Edukana käsitletaval Pärnumaal on eeldatava töökoha maksumus enam-vähem võrreldav vähemarenenud maakondadega. Kuna riik ei ole määratlenud uute töökohtade eeldatavat maksumust, ei ole ka selge, kas ja kuivõrd võiks erineda töökoha maksumus maakonniti.

Joonis 8. Töökoha maksumus riigile maakonniti



Allikas: Maksuamet, rakendusüksuste andmed, Riigikontrolli arvutused

Maakondade kaupa on tegelikult loodud töökoha keskmine maksumus 15 000–67 000 krooni. Madala ettevõtlusaktiivsuse ja suure tööpuudusega Jõgevamaal on tegelikult loodud töökoha maksumus suurim, s.o 67 000 krooni ehk 2,5 korda kõrgem eeldatud töökoha keskmisest maksumusest. Teistes maakondades on tegelikult loodud töökoha keskmine maksumus madalam eeldatud töökoha keskmisest maksumusest ning Ida-Virumaal kogunisti kattuvad (vt lisa 6).

EAS-i stardiabiga loodud uue töökoha maksumus on suurim Jõgevamaal (100 000 krooni), olles eeldatust *ca* 5 korda suurem vähem loodud töökohtade tõttu. TTA stardiabiga loodud töökoha maksumus on eeldatust suuremaks osutunud Ida-Virumaal (2 korda). EAS-i infrastruktuuritoetusega ei ole loodud ühtegi täiendavat töökohta Jõgeva- ja Valgamaal, seega pole *ca* 1,5 mln kroonisest investeeringust kasu saanud ettevõtjad riigi seatud eesmärki töökohti luua täitnud. Valgamaal *ca* 275 000 krooniga toetatud projekti puhul uute töökohtade loomist isegi ei plaanitud. KredEx-i tagatise riskisuurus uue töökoha keskmise maksumuse suhtes on kõrgem Valga- ja Jõgevamaal, vastavalt 18 000 ja 17 000 krooni.

Suured erinevused eeldatud ja tegelikult loodud töökoha maksumuste vahel tulenevad ebarealistlikest äriplaanidest ja rakendusüksuste tähelepanu keskendumisest pigem äriplaani tasuvuse analüüsile kui eeldatud töökohtade loomise realistlikkusele.

Riigikontrolli ettepanekud

Selleks, et riik teaks, kui tulemuslikud on ettevõtlustoetused olnud, kas maksumaksja raha on kasutatud otstarbekalt ning kui palju ja kuidas edaspidi sellesse valdkonda raha planeerida, tuleks sätestada täpsemad riigipoolsed majanduslikud tingimused, tulemusnäitajad ja nendest ülevaate saamise kord.

Majanduslikud tingimused ja tulemusnäitajad

Majandus- ja kommunikatsiooniministril tuleks täpselt määratleda järgmised põhimõtted, mida rakendusüksused oleksid kohustatud ettevõtlustoetusi jagades järgima:

- ühe ja sama projekti topelttoetamise puhul võetav maksimaalne riigipoolne risk (praegu on võimalik korraga mitme meetme raames toetust saades kasvatada riigi riski kokkuvõttes tunduvalt suuremaks, kui see on üksiku meetme raames lubatud);
- periood, mille jooksul riik ootab toetatud ettevõtjalt uue töökoha loomist, ja samuti periood, kui kaua peaks see töökoht minimaalselt püsima;
- toetuste tasuvusperiood või selle ebaolulisus.

Majandus- ja kommunikatsiooni- ning sotsiaalminister peaksid otsustama järgmised rakendusüksuste poolt järgitavad tulemusnäitajad:

- loodava töökoha keskmine riigile vastuvõetav maksumus;
- uute töökohtade oodatav arv ja kvaliteet (keerukus, keskmine töötasu jms);
- aktsepteeritav ebaõnnestunud projektide osakaal, sh see, kas ja kuivõrd sallitakse mõne toetuseliigi või regiooni puhul ebaõnnestumist rohkem.

Tulemusinfo kogumine

- Nii **majandus- ja kommunikatsiooni**- kui ka **sotsiaalministril** tuleks meetmete ja tööturul toimunud muutuste seose teadasaamiseks sätestada ettevõtlustoetuste tulemuslikkuse hindamise kohustus.
  - Majandus- ja kommunikatsiooniminister peaks määratlema sealjuures perioodi, mille jooksul on kohustatud toetuste tulemuslikkuse kohta infot koguma ja analüüsima EAS ja KredEx, sotsiaalminister täpsustama tööturuteenuse seaduses tulemusinfo kogumise perioodi stardiabi saanud ettevõtjatelt.
  - Mõlemad ministrid peaksid nõudma rakendusüksustelt andmeid tegelikult lisandunud, mitte toetusetaotlustes deklareeritud töökohtade kohta.

- **Rakendusüksused** peaksid looma toetuste tulemuslikkuse jälgimiseks monitooringusüsteemi, mis tagab ettevõtjate tegevusest objektiivse ülevaate ja võimaldab jälgida toetuste tulemuslikkust riigi deklareeritud tulemusnäitajatest lähtudes maakondade ja tegevusharude kaupa.
  - Sealjuures on oluline, et rakendusüksused ei loeks toetuse abil loodud töökohtadeks neid, mis oleks tekkinud ka riigi sekkumiseta, vaid arvestaks toetuse võimalikku tühimõju;
  - peaksid halduskulude arvestust meetmete kaupa;
  - looksid ühtse toetust saanud ettevõtjate andmebaasi, välistades toetuste liigset kontsentreerumist mõnda tegevusharusse, riigi ainufinantseerija rolli ühe ja sama projekti korduva toetamisega, korduvalt ebaõnnestunud ettevõtjate toetamise, töökohtade tegeliku arvu dubleerimise jms.

Märt Kivine
Peakontrolör
Tulemusauditi osakond

Lisad

1. Toetatud ja Riigikontrolli külastatud projektide arv

	Ida-Virumaa		Jõgevamaa		Valgamaa		Pärnumaa		Maakonnad kokku		Kogu Eesti
	T	K	T	K	T	K	T	K	T	K	T
EAS-i stardiabi	30	11	2	1	7	6	16	10	**55**	**28**	119
TTA stardiabi	43	7	13	2	27	11	20	11	**103**	**31**	375
EAS-i infra-struktuuritoetus	3	1	1	1	1	1	1	1	**6**	**4**	39
KredEx-i laenutagatis	13	5	6	5	8	4	13	9	**40**	**23**	202
Kokku	**89**	**24**	**22**	**9**	**43**	**22**	**50**	**30**	**204**	**86**	**735**
Külastuste %		**27**		**41**		**51**		**62**		**42**	**12**

T = toetatud, K = Riigikontrolli poolt külastatud projektid
Allikas: rakendusüksuste ja Riigikontrolli andmed, Riigikontrolli arvutused

2. Auditiga hõlmatud meetmed

	Eelarve	Tegelik, sh auditeeritud maakonnad	Ida-Virumaa	Jõgevamaa	Valgamaa	Pärnumaa
EAS-i stardiabi	9 600 000	8 361 400 3 983 361	2 188 769[23]	200 000[24]	591 107	1 003 485
TTA stardiabi	4 267 000	4 151 000 1 192 000	512 000	180 000	270 000	230 000
EAS-i infra-struktuuritoetus	17 100 000	24 202 979 3 425 088	904 143	1 262 444	275 000	983 501
Rahalised toetused kokku	30 967 000	36 715 379 8 600 449	3 604 912	1 642 444	1 136 107	2 216 986
KredEx-i laenutagatis ja laenumaht	154 000 000 205 000 000	207 032 133 487 131 842 33 995 717 94 015 545	14 460 750 21 099 545	2 495 250 4 899 000	4 937 500 10 620 000	12 102 217 57 397 000
Toetused kokku	**184 967 000**	**243 747 512** **42 596 166**	**18 065 662**	**4 137 694**	**6 073 607**	**14 319 203**

Allikas: rakendusüksuste andmed, Majandus- ja Kommunikatsiooniministeeriumile esitatavad aruanded (EAS)

3. Töökohtade arv meetmete kaupa

	EAS-i stardiabi	TTA stardiabi	EAS-i infrastruktuuritoetus	KredEx-i laenutagatis
Eeldatav töökohtade arv	211	157	147	234
Loodud töökohtade arv	147	102	46	527
Eeldatav töökohtade arv külastatud ettevõtetes	134	46	130	121
Loodud töökohtade arv külastatud ettevõtetes	75	31	42	299
Ebaõnnestunud projektide arv külastatud ettevõtetes	5	9	1	1

Allikas: Maksuameti, rakendusüksuste ja Riigikontrolli andmed, Riigikontrolli arvutused

[23] Sisaldab 2001. aasta toetust.
[24] Sisaldab Jõgevamaa nimekirjas olnud OÜ Peipsi Servis toetust.

4. Töökohtade arv regioonide kaupa

	Ida-Virumaa	Jõgevamaa	Valgamaa	Pärnumaa
Eeldatav töökohtade arv	376	71	85	217
Loodud töökohtade arv	358	28	91	345
Eeldatav töökohtade arv külastatud ettevõtetes	209	51	32	139
Loodud töökohtade arv külastatud ettevõtetes	195	23	57	172
Ebaõnnestunud projektide arv külastatud ettevõtetes	6	1	4	5

Allikas: Maksuameti, rakendusüksuste ja Riigikontrolli andmed, Riigikontrolli arvutused

5. Toetussummad, töökohtade arv ja maksumus meetmete kaupa

Näitaja	EAS-i stardiabi	TTA stardiabi	EAS-i infrastruktuuritoetus	Rahalised toetused kokku	KredEx-i tagatis	Meetmed kokku
Toetus*	3 983	1 192	3 425	8 600	5 985[25]	**14 586**
Ettevõtmise omafinantseering*	3 466	163	2 127	5 756	57 234	**62 990**
Projekti üldmaksumus*	7 702	1 355	5 988	15 045	158 443	**173 487**
Toetuse osakaal projekti üldmaksumusest, %	52	88	57	57	4	**8**
Eeldatud uued töökohad[26]	211	157	147	515	234	**749**
Loodud töökohad[27]	147	102	46	295	527	**822**
Eeldatud töökoha maksumus riigile*	**19**	**8**	**23**	**17**	**26**	**19**
Loodud töökoha maksumus riigile*	**27**	**12**	**74**	**29**	**11**	**18**

* Tuhandetes kroonides
Allikas: Maksuameti ja rakendusüksuste andmed, Riigikontrolli arvutused

6. Töökohtade arv ja maksumus meetmete ja regioonide kaupa

Meede ja näitaja	Ida-Virumaa	Jõgevamaa	Valgamaa	Pärnumaa
EAS-i stardiabi	2 189	200	591	1 003
Eeldatud uued töökohad	127	9	21	54
Loodud uued töökohad	90	2	31	24
Eeldatud töökoha maksumus riigile	17	22	28	19
Loodud töökoha maksumus riigile	24	100	19	42
TTA stardiabi	512	180	270	230
Eeldatud uued töökohad	80	13	41	23
Loodud uued töökohad	42	13	26	21
Eeldatud töökoha maksumus riigile	6	14	7	10
Loodud töökoha maksumus riigile	12	14	10	11
EAS-i infrastruktuuritoetus	904	1 262	275	984
Eeldatud uued töökohad	77	20	0	50
Loodud uued töökohad	20	0	0	27
Eeldatud töökoha maksumus riigile	12	63	275[28]	20

[25] Toetusena on kajastatud arvestuslik riigiabi, tagatise summa on 33 995 717 EEK.
[26] Eeldatud uued töökohad rakendusüksuste andmebaasi ja projektitoimikute andmete alusel.
[27] Loodud töökohad Maksuameti andmebaasi andmetel (2002. aastal võrreldes 2001. aastaga).
[28] Toetatud on projekti, mille käigus ei olnud plaaniski töökohtade loomine kasusaavates ettevõtetes, taotlejaks oli omavalitsus.

Meede ja näitaja	Ida-Virumaa	Jõgevamaa	Valgamaa	Pärnumaa
Loodud töökoha maksumus riigile	45	1 262[29]	275	36
KredEx-i arvestuslik riigiabi	2 251	239	616	2 879
Eeldatud uued töökohad	92	29	23	90
Loodud uued töökohad	206	14	34	273
Eeldatud töökoha maksumus riigile	24	8	27	32
Loodud töökoha maksumus riigile	11	17	18	11
Rahalised toetused kokku	3 605	1 642	1 136	2 217
Eeldatud uued töökohad	284	42	62	127
Loodud uued töökohad	152	14	57	72
Eeldatud töökoha maksumus riigile	13	39	18	18
Loodud töökoha maksumus riigile	24	117	20	31
Toetused kokku	5 856	1 882	1 752	5 096
Eeldatud uued töökohad	376	71	85	217
Loodud uued töökohad	358	28	91	345
Eeldatud töökoha maksumus riigile	16	27	21	23
Loodud töökoha maksumus riigile	16	67	19	15

Rahalised näitajad tuhandetes kroonides nagu lisas 5.
Allikas: Maksuameti ja rakendusüksuste andmed, Riigikontrolli arvutused

7. Auditiga hõlmatud meetmete üldiseloomustus[30]

EAS-i stardiabi

Eesmärk – julgustada ettevõtlikke inimesi alustama ettevõtlusega väljaspool Tallinna, aidates ületada alustamisega seonduvaid finantseerimisraskusi ning arendada ettevõtjate võimekust.

Taotluse esitamine – maakonna ettevõtluskeskusele, toetatakse projektiga seotud kulutusi, mida ettevõtja on teinud pärast taotluse esitamist.

Sihtrühm – ettevõtlusega alustajad, kuni 50 töötajaga ettevõtted ja FIE-d, kes ei ole tegutsenud kauem kui üks aasta, kelle projektis ette nähtud investeeringud on seotud ettevõtluse edendamisega väljaspool Tallinna, kelle omanikeks ei ole omavalitsus ega riik, äriühingu osa- või aktsiakapitalist kuulub üle 50% Eesti residentidele ja äriühing ei ole tütarettevõtja äriseadustiku mõistes ning kellel maksuvõlgnevus puudub või on ajatatud.

Nõuded projektile – eelistatakse tootmise ja kohaliku toorme väärtustamisega seotud projekte, nais-ettevõtjate ja turismi arendamise projekte;
finantseeritakse masinate, seadmete ja/või muu projekti käivitamiseks vajaliku materiaalse põhivara soetamist ning tootmis- ja/või teenindushoonete renoveerimist.

Välistatud projektid – põllumajanduse, kalanduse, transpordi, metsamajanduse ja metsavarumise, jae- ja hulgikaubanduse, kinnisvara arenduse, alkoholi- ja tubakatoodete tootmise ja vahenduse, finantsteenuste osutamise ning hasartmängude korraldamisega seotud projektid;
ei finantseerita käibevahendite, kinnisvara, hoonete ja rajatiste soetamist.

Hindamiskriteeriumid – finantseerimisotsuse langetamisel arvestatakse, kas kavandatava toote või teenuse järele on põhjendatud nõudlus, kas projekt on suunatud uute töökohtade loomisele, seotud uudse toote või teenuse pakkumisega, orienteeritud ekspordi arendamisele ning seotud uue tehnoloogia kasutuselevõtmisega.

[29] Toetuse kaasabil pole loodud ühtegi töökohta, järelikult ei ole toetus teeninud oma eesmärki.
[30] Rakendusüksuste andmete põhjal

Toetuse suurus – maksimaalselt 75% projektiga seotud investeeringute maksumusest, kuid mitte rohkem kui 100 000 krooni ühe taotluse kohta, omafinantseering minimaalselt 25% projekti investeeringute maksumusest;
ühele ettevõtjale eraldatakse stardiabi üks kord.

Mõju hindamine – stardiabi kasutaja on kohustatud vastavalt EAS-i päringutele esitama infot oma majandustegevuse kohta viie aasta jooksul arvates stardiabi saamisest.

Tagasinõue – õigus tagasi nõuda mittesihipärase kasutamise korral.

TTA stardiabi

Eesmärk – aidata luua uusi töökohti ja toetada ettevõtluse alustamist.

Taotluse esitamine – kohalikule Tööhõiveametile.

Sihtrühm – Tööhõiveametis arvele võetud töötu, kes on vähemalt 18-aastane, läbinud ettevõtluskoolituse või omab ettevõtluskogemust.

Nõuded projektile – eelistatud valdkondi ei ole määratletud.

Välistatud projektid – ei anta olemasoleva ettevõtte või äriühingu majandustegevuse alustamiseks, osanikuks või aktsionäriks astumiseks ning isikule, kelle asutatud ettevõte on pankrotistunud või kellel on maksuvõlgnevused, ning suure riskiga äriplaani korral.

Hindamiskriteeriumid – hinnatakse äriplaani vastavust nõuetele ning äriplaani riskantsust turusituatsiooni ja ettevõtja kompetentsuse aspektist.

Toetuse suurus – toetuse suuruse kinnitab Vabariigi Valitsus, alates 29.11.2002 on toetuse suurus maksimaalselt 20 000 krooni, varem 10 000 krooni.

Mõju hindamine – Tööhõiveameti esindaja kontrollib aasta jooksul toetust saanud isiku majandustegevust ja toetuse kasutamise sihtotstarbelisust vähemalt 2 korda.

Tagasinõue – õigus tagasi nõuda mittesihipärase kasutamise korral.

EAS-i infrastruktuuritoetus

Eesmärk – väljaspool Tallinna ettevõtlusega seotud tehnilise infrastruktuuri kitsaskohtade kõrvaldamisega aidata ettevõtjate teenuste ja kaupade tootmise arendusprojektide elluviimist, millega kaasnevad täiendavad investeeringud ning uued töökohad.

Taotluse esitamine – EAS-ile, projekti maksumuseks arvestatakse ainult need kulutused, mis on tehtud pärast taotluse registreerimist.

Sihtrühm – äriühingud, omavalitsused ning ettevõtjate ühendused (MTÜ ja SA, kelle eesmärk on kindlas piirkonnas tegutsevate ettevõtjate koostöö korraldamine ja ühiste probleemide lahendamine).

Nõuded projektile – eelistatakse projekte, mille tulemusena paraneb oluliselt piirkonnas tegutsevate ettevõtjate konkurentsivõime ja mis on seotud turismitoodete ja teenuste arendamiseks vajaliku tehnilise infrastruktuuri väljaehitamisega;
finantseeritakse piirkonna ettevõtjate majandustegevuseks vajaliku tehnilise infrastruktuuri (elekter, vesi- ja kanalisatsioon, gaasitrassid, sidesüsteemid) välisvõrkude ning piirkonna ettevõtjate majandustegevuseks vajalike ühendusteede väljaehitamist ja/või rekonstrueerimist.

Välistatud projektid – ei toetata projekte, kus kasusaajateks on põllumajandussaaduste tootmise, jae- ja hulgikaubanduse, kalanduse või transporditeenuste osutamisega tegelevad ettevõtjad. Samuti ei toetata kinnisvaraarendusfirmade projekte, mille eesmärk on kinnisvara võõrandamine, kasusaaja põhitegevusega otseselt seotud infrastruktuuri objekti väljaehitamise ja rekonstrueerimise projekte, või kui pole välja toodud uute töökohtade loomine.

Hindamiskriteeriumid – finantseerimisotsuse langetamisel arvestatakse majandustegevuse laiendamist takistava kitsaskoha kõrvaldamist tehnilises infrastruktuuris, koostööd ja siduvaid leppeid kasusaajate ja omavalitsuste vahel, omavalitsuse osalust projektis, loodavate töökohtade arvu, ettevõtjate täiendavaid investeeringud, kaas- ja omafinantseeringu suurust, projekti tähtsust kasusaajate arenguplaanides, projekti jätkusuutlikkust, kasusaajate eelnevat majandustegevust, turunõudluse olemasolu kasusaajate toodangule, ettevõtja ekspordivõime tekkimist ja arenemist, projekti eelarve läbipaistvust, tehtud ettevalmistustöid ning varasemat riiklikest või EL-i toetuslepingutest tulenevate kohustuste täitmist taotleja poolt.

Toetuse suurus – alammäär on 100 000 krooni, maksimaalne suurus ei ole limiteeritud; piirmäärad lubatavatest kuludest on suurtele äriühingutele 50%, VKE-dele 65%, omavalitsustele ja ettevõtjate ühendustele 65%.

Mõju hindamine – toetusesaajad on kohustatud vastavalt EAS-i päringutele esitama infot toetatud projekti ja selle mõju kohta viie aasta jooksul pärast toetuse saamist.

Tagasinõue – õigus tagasi nõuda mittesihipärase kasutamise korral.

KredEx-i laenutagatis

Eesmärk – lisatagatise pakkumine VKE-dele, kelle tagatisvara väärtus või omafinantseering ei ole pangalaenu saamiseks piisav või kelle tegutsemisaeg on lühike – loomaks võimalusi ettevõtluse arenguks.

Taotluse esitamine – taotleja pöördub laenusooviga panka, liisingusooviga liisingufirmasse ning väikelaenu otsetagatise sooviga KredEx-isse või panka (kui on pikem tegutsemisaeg).

Sihtrühm – alustavad ja juba tegutsevad sõltumatud[31] VKE-d, kes on kantud äriregistrisse (aastakäive ei ületa 625 mln või aasta bilansimaht 420 mln krooni), kelle omakapital vastab seaduses ette nähtud nõuetele, omanike hulgas ei ole *off-shore* firmasid ning kellel maksuvõlgnevus puudub või on ajatatud.

Nõuded projektile – tagatakse laenuprojekte, mille tulemusena ettevõtja tegevus laieneb uutele tegevusaladele, senine tegevus laieneb oluliselt (käive suureneb oluliselt) ja/või tegevusvaldkond asub suure riskiastmega majandusharus;
tagatakse investeerimis- ja käibelaene ning liisingtehinguid, mis on mõeldud varade või seadmete ostu finantseerimiseks.

Välistatud projektid – ei taga kasutusrendilepinguid, põllumajandusele, kalandusele, kinnisvara arendamisele, riigiettevõtetele, relva- ja tubakatööstusele antavaid laene, jae- ja hulgikaubanduse laene varude soetamiseks, investeeringuid veovahendite ja -seadmete (v.a raudteeveerem) soetamiseks ning pangandusgrupi siseste laenude refinantseerimist, kui refinantseeritav laen moodustab uue laenulepingu summast üle 40%.

Hindamiskriteeriumid – tehakse projekti analüüs, kus arvestatakse ettevõtte majanduslikku olukorda, äriplaani perspektiivikust ja juhtide kompetentsust.

Toetuse suurus – tagatis katab kuni 75% laenust ja kuni 40% liisingtehingust, maksimaalne laenu- ja liisingutagatise summa ühele ettevõtjale või seotud ettevõtetele on 7 mln krooni, väikelaenu otsetagatis kuni 400 000 krooni suurusele laenule, laenu pikkus on piiramata.

Mõju hindamine – puudub.

Tagasinõue – kui ettevõte ei suuda laenu tagasi maksta, müüb pank kõigepealt tema tagatisvara ning KredEx maksab pangale juurde, kui tagatisvara realiseerimisest saadud tuludest ei piisa panga nõude täitmiseks.

---

[31] Sõltumatud on need ettevõtjad, kelle osa-, aktsia- või põhikapitalist või osalusest ei kuulu kokku 25% või rohkem sellistele ettevõtjatele, kes ei ole VKE-d.

Majandus- ja kommunikatsiooniministri vastus

Majandus- ja Kommunikatsiooniministeeriumi kommentaarid auditi "Ettevõtlusse suunatud toetuste tulemuslikkus töökohtade loomisel regioonides" kontrolliaruande eelnõule

Riigikontrolli järeldused	Kommentaar
Kontrolliaruande eelnõu, lk.5:	
• Uute töökohtade loomisest olulisem on olnud kirjutatud äriplaani atraktiivsus, mille seos tegeliku ettevõtlustegevusega on sageli nõrk. Töökohtade loomise asemel rõhutavad toetuste jagajad näiteks inimeste konkurentsivõime tõstmist toetuse abil ja riigi ettevõtluse abistamise suurt sümboolset tähtsust.	Ei saa nõustuda väitega, et esitatavad äriplaanid ei vasta tegelikkusele. Toetuse taotluseks esitatava äriplaani vastavust reaalsusele kontrollitakse põhjalikult. Taotluste hindamise aluseks on kehtivad programmdokumendid, mis omakorda on kooskõlas poliitikadokumendi "Ettevõtlik Eesti" (edaspidi EE) strateegiliste eesmärkidega.
• Vaid väheste toetatud ettevõtete puhul on arvestatud korraga nii uute töökohtade loomist kui ka innovaatiliseks ekspordisuunitlusega ettevõtmiseks kujunemise potentsiaali.	Hetkel on sisseviimisel muudatus, mille tulemusena edaspidi eelistatakse nii stardiabi kui ka infrastruktuuri toetuste puhul ekspordisuunitlusega ning uuendusliku ja nüüdisaegse tehnoloogia kasutuselevõtuga seotud projekte.
• Uute töökohtade tekkimisele kaasaaitamine arenguraskustega maakondades ei ole prioriteetsem kui edukates maakondades.	Auditi metoodiline käsitlus, mis võtab aluseks Eesti maakondliku jaotuse ei ole kooskõlas EE käsitlusega. EE nimetab oma eesmärgis töökohtade loomist kõrge tööpuudusega piirkondadesse ning seab eesmärgiks toetada regionaalselt tasakaalustatud arengut. Näiteks on EE mõistes kõrge tööpuudusega piirkond ka Paldiski linn ja Tootsi alev, mida maakondlik käsitlus ei võimaldaks eristada. Arenguraskustes regioonide mahajäämuse vähendamine ei ole üldjuhul ettevõtlusprogrammide peamine eesmärk. Ettevõtlusprogrammid peavad toetama Eesti kui terviku ettevõtluskonkurentsivõimet suhtes teiste Euroopa Liidu regioonidega.
• Riigi antava abi proportsioonide puudumine soodustab toetuste kontsentreerumist populaarsetesse valdkondadesse, ohustades juba (nii toetusega kui ka toetuseta) samas tegevusharus loodud töökohtade jätkusuutlikkust.	Valdkondade osas proportsioonide jälgimine toimub läbi konkreetsete äriplaanide analüüsi, hinnates toote või teenuse võimalikku nõudlust turul. Need ettevõtlusvaldkonnad, kus on tegemist tiheda turukonkurentsiga on programmide kordade alusel abikõlbmatud: nt. jae- ja hulgikaubandus, inimeste transport. Kui näiteks Ida-Virumaal on tekstiilitööstuses toimunud suured

	koondamised; siis see ei välista selles sektoris alustava väikeettevõtte toetamise, kui on olemas turg ja nõudlus tema toodetele. Paljud ettevõtted konkureerivad välisturgudel, mitte kohalikul turul, mistõttu nad ei mõjuta sama tegevusala kohalikku konkurentsi.
• Ligi pool riigi ettevõtlusse sekkumise tulemusena ellu viidud projektidest oleksid ettevõtjate hinnangul teostunud ka ilma toetuseta.	Tühimõju hindamine on oluline, kuid samas väga keeruline ja kompleksne ülesanne. Teiste riikide kogemus on näidanud, et objektiivne hinnang on võimalik vaid kui jälgida seda ettevõtete kogumit, mis sai toetatud, ettevõtete kogumiga, mida ei toetatud (referentsgrupiga). Ettevõtjate enda seisukohad on pigem mõjutatud subjektiivsetest hoiakutest.
• Rakendusüksused mõistavad ettevõtlustoetuste eesmärki erinevalt ega arvesta neid jagades tegelike vajadustega, mistõttu hulk maksumaksja raha kasutatakse küll ettevõtluse toetamiseks, kuid mitte deklareeritud eesmärkidest lähtuvalt.	Juhindutakse normdokumendist EE, mille kohaselt on meetme eesmärgiks nii uued töökohad kui ka ettevõtete konkurentsivõime tõstmine, mis võivad olla lühiajaliselt vastuolulised. Arengudokumentides on öeldud, et lähtutakse tasakaalustatud regionaalse arengu põhimõttest.
lk.9:	
Tagamaks, et maksumaksja raha kulutamine ettevõtluse toetamisele oleks tulemuslikum, tuleks **sotsiaalministril** ning **majandus- ja kommunikatsiooniministril**: • määratleda selgelt põhjendatud, saavutatavad ja omavahel kooskõlas olevad eesmärgid, miks ettevõtlust toetatakse. Seatud eesmärgid tuleb ministritel viia iga rakendusüksuseni, välistades toetuste jagajate oma tõlgendustest tuleneva eesmärkide paljususe; • määratletud eesmärkide elluviimiseks tuleks ministritel defineerida üheselt, kattuvuste ja vastuoludeta, millise toetuseliigi ehk meetmega ja milliste kriteeriumide alusel rakendusüksused raha jagavad. Analüüsida praeguste meetmete kohasust uute töökohtade loomisel ning kaaluda TTA ja EAS-i stardiabi dubleerimise vältimise võimalusi;	MKM on koostanud ning Vabariigi Valitsus kinnitanud kolm olulist strateegilist dokumenti, milles VKE-dele suunatud arengukava EE käsitleb käesolevas auditis puudutavaid toetusi. Kuni struktuurifondide rakendumiseni sätestab iga programmi eesmärgid, valikukriteeriumid ja muud üksikasjad selle programmi kord. Edaspidi on iga programmiga seotud üksikasjad sätestatud vastavas määruses. Tööturuameti ja EAS-i stardiabi dubleerimise vältimiseks pakume välja võimaluse need kaks omavahel ühendada, nii töötud saaks stardiabi taotleda EAS-ist.

• sätestada kriteeriumid, millest rakendusüksused peaksid äriplaanide analüüsimisel lähtuma (tühimõju hindamine, konkurentsisituatsiooni analüüsimine, toetuste proportsionaalsuse tagamine tegevusharuti jms), suurendades ettevõtete ja loodud töökohtade püsimajäämise tõenäosust.	Äriplaanide analüüsi aluseks olevad kriteeriumid sätestatakse igale alameetmele vastavas määruses. Rahastamisotsuse tegemisel võetakse aluseks projekti jätkusuutlikkus. Arvestades tühimõju hindamise metoodika vähest usaldusväärsust, ei pea me oluliseks selle hindamist iga projekti puhul. Ka toetuste jagamine tegevusharude vahel proportsionaalselt on ebaotstarbekas.
lk.10:	
• Töökohtade loomise kohustust on rakendusüksuste ja ettevõtjate vahel sõlmitavates lepingutes vähe kajastatud. • Riik ei ole määratlenud perioodi, mille jooksul tuleks ettevõtjal uus töökoht luua, ja kui kaua see peaks püsima.	Töökohtade tekkimise aluseks on alustavate ettevõtete puhul esimese sammmuna ettevõtte edukas käivitumine optimaalse tööjõuga, mis loob eelduse mõne aasta pärast ettevõtte laienemisele (sh uute töökohtade loomisele). Töökohtade loomise kohustusega ei saa tekitada kahjulikke piiranguid ettevõtjale, mis sunniks teda näiteks turusituatsiooni muutudes töökohtade vähendamise asemel tegema ebaratsionaalseid otsuseid, et lepinguga pandud kohustusi töökohtade arvu osas täita.
• Ei saa usaldada rakendusüksuste andmeid loodud töökohtade arvu kohta. • Kui toetust jagavad ühele projektile mitu rakendusüksust, läheb loodetud töökohtade hulk loodud töökohtadena mitmekordselt arvesse.	Nõus märkusega, et loodud töökohtade arv võib minna eri programmide raames arvesse mitmekordselt. Selle võimaluse peaks tulevikus välistama kavandatava riigiabi registri ning rakendusüksuste kliendiinfosüsteemide kasutuselevõtmine.
• On teadmata lisandunud ja samaaegselt kadunud töökohtade vahekord, mistõttu puudub ülevaade, kas ja kui palju toetuste tulemusena töötamisvõimalused reaalselt suurenesid. • Pole uuritud, kui palju saab tööle töötuid ja kui palju on tegu lihtsalt töötajate ümberpaiknemisega; samuti mitte seda, kui suur on fiktiivse ettevõtte loomise risk.	Statistika selle kohta, kui palju saab tööle töötuid ja kui palju on tegu töötajate ümberpaiknemisega, ei oma projekti seisukohalt sisulist tähtusust. Isegi kui oli tegemist töötaja ümberpaiknemisega, siis tõenäoliselt leidis vabanenud kohal tööd kolmas isik. Fiktiivse ettevõtte loomise risk on minimaalne, kuna rakendusüksuse esindajad külastavad ettevõtet.
• Võrreldes auditi tulemusel kujunenud pilti tegelikust olukorrast kättesaadavate andmetega, tuleb tõdeda, et kuigi riik toetab ettevõtlust sadade miljonite kroonidega ja see summa suureneb veelgi siis, kui ettevõtluse toetamiseks hakatakse	Oleme seisukohal, et auditi metoodika hinnata 2002 a. rahastatud projektide mõju 2003 a. augustis ei anna adekvaatset ülevaadet projektide tegelikust mõjust. Üldlevinud praktika maailmas toetub sarnast tüüpi projektide mõjude hindamisel metoodikale, kus mõju

jagama raha Euroopa Liidu struktuurifondidest, ei ole tal seni ülevaadet, milliseid tulemusi on toetamine saavutanud.	hinnatakse alles 3 a. pärast projekti lõppemist. Seega on antud auditi tulemusel võimalik hinnata vaid esmaseid tulemusi, aga mitte tegelikku mõju. Majandus- ja kommunikatsiooni-ministeerium kavandab programmide mõju hindamise läbi viia 2005.aastal.
• Rakendusüksused ei jälgi ega analüüsi projektide jätkusuutlikkust. • Puudub teave ettevõtjate kohta, kes enam ei tegutse.	Nõustume, et järelhindamine on seni olnud ebapiisav. Selles osas on tänaseks EAS-is loodud protseduurid ja määratletud ressursid.
• Suur osa ettevõtlustoetuste saajatest on FIE-d, kelle puhul võib töökohtade jõudsa juurdeloomise seisukohast täheldada negatiivsena, et nad jäävadki reeglina tööandjaks vaid iseendale ning jätavad võimaluse avanedes ettevõtte, siirdudes palgatööle.	Hetkel on EAS-i programmide puhul sisseviimisel muudatus, mille puhul eelistatakse taotlejat, kes loob enam töökohti.
• Jättes kasutamata võimaluse tutvuda ettevõtetega kohapeal, võimaldavad rakendusüksused juba ette ebaõnnestumisele määratud projektide rahastamist.	Nii KredEx kui ka EAS külastavad toetust taotlevaid ettevõtteid.
lk.17:	
Majandus- ja kommunikatsiooni-ministril tuleks täpselt määratleda järgmised põhimõtted, mida rakendusüksused oleksid kohustatud ettevõtlustoetusi jagades järgima: • ühe ja sama projekti topelttoetamise puhul võetav maksimaalne riigipoolne risk (praegu on võimalik korraga mitme meetme raames toetust saades kasvatada riigi riski kokkuvõttes tunduvalt suuremaks, kui see on üksiku meetme raames lubatud).	Nõustume, et rakendusüksuste infosüsteem vajab täiendamist, et oleks võimalik välistada samade kulude toetamist erinevatest allikatest. EAS-is uue infosüsteemi projekteerimine on praegu töös ja see valmib 2004. aasta esimesel poolel.
• periood, mille jooksul riik ootab toetatud ettevõtjalt uue töökoha loomist, ja samuti periood, kui kaua peaks see töökoht minimaalselt püsima;	Ei ole otstarbekas nõuda ettevõtjalt töökoha loomist ja selle hoidmist teatud ajaperioodi vältel, kuna see sunniks ettevõtjat tegema ebaratsionaalseid otsuseid, mis ei lähtuks majandus-situatsioonist, vaid soovist toetust maksimeerida.
• toetuste tasuvusperiood või selle ebaolulisus.	Toetuste tasuvusperiood on erinevate toetuste puhul väga erinev. Ka on vaieldav arvutamise metoodika – kas võtta arvesse vaid otseseid

	maksulaekumisi riigile või hinnata ka kaudset mõju.
lk.19:	
Majandus- ja kommunikatsiooni- ning sotsiaalminister peaksid otsustama järgmised rakendusüksuste poolt järgitavad tulemusnäitajad: • loodava töökoha keskmine riigile vastuvõetav maksumus; • uute töökohtade oodatav arv ja kvaliteet (keerukus, keskmine töötasu jms);	Loodava töökoha riigile vastuvõetavat maksumust on võimalik arvutada ainult porgrammipõhiselt, keskse näitaja arvestamist ei pea otstarbekaks, kuna programmidel on ka teisi eesmärke. Töökohtade loomise toetamine on ülioluline, aga jätkusuutliku ja suure lisaväärtusega töökoha eelduseks on efektiivsed, kaasaegset tehnoloogiat kasutavad ja mitmekesiste ekspordi-kanalitega ettevõtted. Seega on vaja leida tasakaal töökohtade arvu ja nende kvaliteedi vahel: selleks et ettevõte oleks suuteline mõne aasta pärast looma uusi töökohti võib olla vajalik uue tehnoloogia rakendamise esimesel etapil hoopiski töökohti vähendada. Seega ei ole põhjendatud auditeeritud programmide osas üksnes loodavate töökohtade mõjueesmärgi püstitamine.
• aktsepteeritav ebaõnnestunud projektide osakaal, sh see, kas ja kuivõrd sallitakse mõne toetuseliigi või regiooni puhul ebaõnnestumist rohkem.	Stardiabi puhul on määratud üheks programmi eesmärgiks toetatavate ettevõtete ellujäämismäära suurendamine kolme aasta jooksul 70%-ni. Infrastruktuuritoetuse puhul ei ole otstarbekas ellujäämismäära eesmärgina kasutada, kuna on toetuse saajate näol on tegemist juba tegutsevate ettevõtjatega.
Nii **majandus- ja kommunikatsiooni-** kui ka **sotsiaalministril** tuleks meetmete ja tööturul toimunud muutuste seose teadasaamiseks sätestada ettevõtlus-toetuste tulemuslikkuse hindamise kohustus. • Majandus- ja kommunikatsiooni-minister peaks määratlema sealjuures perioodi, mille jooksul on kohustatud toetuste tulemuslikkuse kohta infot koguma ja analüüsima EAS ja KredEx.	Tulemusinfo kogumise kohustus tuleneb Strukuuurifondide seadusest, kaalumisel on selle reguleerimine Ettevõtluse riikliku toetamise seadusega.
• Mõlemad ministrid peaksid nõudma rakendusüksustelt andmeid tegelikult lisandunud, mitte toetusetaotlustes deklareeritud töökohtade kohta.	Võtame märkuse arvesse. Tegelikult loodud töökohtade kohta kogutakse infot programmi tulemushindamise käigus. Taotluse hindamise käigus on oluline arvestada ka lubatavate töökohtade arvu.

Rakendusüksused peaksid looma toetuste tulemuslikkuse jälgimiseks monitooringusüsteemi, mis tagab ettevõtjate tegevusest objektiivse ülevaate ja võimaldab jälgida toetuste tulemuslikkust riigi deklareeritud tulemusnäitajatest lähtudes maakondade ja tegevusharude kaupa. • Sealjuures on oluline, et rakendusüksused ei loeks toetuse abil loodud töökohtadeks neid, mis oleks tekkinud ka riigi sekkumiseta, vaid arvestaks toetuse võimalikku tühimõju.	Toetuste tulemuslikkuse jälgimiseks kavandatakse läbi viia mõju hindamine 3 aastat peale projekti lõppu. Toetuse saaja on kohustatud esitama kolme aasta jooksul peale projekti lõppemist EAS-ile aruandeid. Kuna tühimõju arvestamise metoodika pole piisavalt usaldusväärne, siis ei ole otstarbekas seda iga projekti puhul hinnata.
• Peaksid halduskulude arvestust meetmete kaupa, et tagada loodud töökohtade õiglase maksumuse kajastamine.	Võtame märkuse arvesse ning kaalume halduskulude arvestuse süsteemi muutmist.
• Looksid ühtse toetust saanud ettevõtjate andmebaasi, välistades toetuste liigset kontsentreerumist mõnda tegevusharusse, riigi ainufinantseerija rolli ühe ja sama projekti korduva toetamisega, korduvalt ebaõnnestunud ettevõtjate toetamise, töökohtade tegeliku arvu dubleerimise jms.	Võtame märkuse arvesse. Rakendusüksustes on hetkel uute kliendihaldussüsteemide projekteerimine töös ja kaalume nende ristkasutuse võimalikkust ja otstarbekust.

Sotsiaalministri vastus






sotsiaal ministeerium

Riigikontroll
Narva mnt 11a
15013 TALLINN

Teie 12.12.2003 nr 2-7.1-TA/03/1792

Meie 21.01.2004 nr 1-6/7015

Audit "Ettevõtlusse suunatud toetuste tulemuslikkus töökohtade loomisel regioonides"

Täname Teid auditi "Ettevõtlusse suunatud toetuste tulemuslikkus töökohtade loomisel regioonides" läbiviimise ning tähelepanu juhtimise eest probleemidele, mis on ette tulnud tööturutoetuse maksmisel töötutele seoses oma ettevõtlusega alustamisega. Nõustume Teie ettepanekutega, et tööturutoetuse maksmisel töötule oma ettevõtlusega alustamiseks on vaja määratleda selged eesmärgid ning sätestada kriteeriumid rakendusüksustele, mille järgi tuleb esitatud äriplaane analüüsida. Käesolevast aastast on loodud ministeeriumi töövaldkonda tööpoliitika info- ja analüüsi osakond ning seega paraneb tööturualase analüüsi kvaliteet.
Alustatud on tööturumeetmete kontseptsiooni väljatöötamist, mille eesmärk on Eesti tööturusüsteemi kaardistamine. See hõlmab tööturuteenuste sisu ja teenuste pakkumise korralduse analüüsi ning sellest tulenevaid ettepanekuid praeguse süsteemi parandamiseks. Samuti analüüsitakse kõiki tööturuteenuseid töögruppides ning tööturutoetuse maksmisel töötule kaasatakse töögruppi ka majandus-ja kommunikatsiooniministeeriumi ning EAS-i esindajad. Tööturutoetus töötule ehk stardiabi on eelkõige tööturuteenus, mis on suunatud isiku tööalase arengu soodustamiseks ning arvestades eraldatava summa suurust, on positiivne, kui isik suudab luua endale töökoha. Teie märkused ja ettepanekud, mis auditis esitatud, on meile väärtuslikuks materjaliks analüüsis, mis aitab kaasa tööturuteenuste tulemuslikumale pakkumisele.
Tööturumeetmete kontseptsiooni väljatöötamise tähtaeg on 01.05.2004.a. ning selleks ajaks pakume välja lahendused tööturgu reguleeriva seadusandluse täiendamiseks.

Lugupidamisega

Marko Pomerants
Minister

Aira Varblane 626 9186
aira.varblane@sm.ee

RIIGIKONTROLL
Kuupäev 22.01.04 Reg.nr 2-7.1-TA/03/1792-2

Ettevõtluse Arendamise Sihtasutuse vastus

enterprise estonia
ettevõtluse arendamise sihtasutus

Pr Siiri Martverk
Peakontrolöri kt.
Riigikontroll
Narva mnt 11a
15013 Tallinn

Teie 12.12.03 nr 2-7.1-TA/03/1794

Meie 16.01.03 / EAS-1.2/04/220

Kommentaarid kontrolliaruande eelnõu kohta

Lugupeetud pr Martverk

vastuseks Teie kirjale edastame Teile EASi seisukohad kontrolliaruande eelnõus tehtud ettepanekute kohta.

1. Nõustume auditis toodud seisukohaga, et ettevõtluse toetamine on õigustatud siis, kui eksisteerivad probleemid, mida turg ja erainitsiatiiv lahendada ei suuda ning et peavad olema selged eesmärgid, mida toetusi rakendades saavutada soovitakse.
2. Väidame, et EAS-i poolt rakendatud Stardiabi programmi ellukutsumise põhjuseks on selgelt tuvastatud turutõrge, mis väljendub madalas ettevõtlusaktiivsuses (ebapiisav arv ettevõtteid 1000 elaniku kohta, millest omakorda tuleneb ebapiisav arv töökohti) ja mille üheks olulisemaks põhjuseks on finantsvahenditele juurdepääsu puudumine ettevõtlusega alustamiseks. Nii probleem kui turutõrge, samuti ka suunised probleemi lahendamiseks on ära toodud riiklikes dokumentides "Ettevõtlik Eesti" ja "Eesti Riiklik Arengukava", millistele auditis käsitletud "Stardiabi" toetusprogramm ka tugineb.

   Riikliku arengukava väljatöötamisel teostatud ettevõtlussektori analüüs näitab, et Eesti ettevõtetest moodustavad absoluutse enamuse väikesed ja keskmise suurusega ettevõtted ning neis leiab tööd suur osa hõivatud töötajatest. Samal ajal uute ettevõtete juurdekasv on väike ja ning ettevõtlusaktiivsus vaadelduna ettevõtete arvuna 1000 elaniku kohta jääb tunduvalt alla Euroopa Liidu keskmisele näitajale. Vastavalt uuringul on tegutsevate ettevõtete arv 1000 elaniku kohta Eestis keskmiselt 24, seejuures Tallinnas 42 ja Ida-Virumaal 14. Euroopa keskmine näitaja on üle 50 ettevõtte 10000 elaniku kohta.

   Probleemi põhjustest on välja toodud olulisimana algkapitali puudumine ja asjaolu et finantsasutused ei riski vastloodud ettevõttele laenu anda, mis on oluline turutõrge.

RIIGIKONTROLL
Kuupäev 19.01.04 Reg.nr 2-7.1-TA/03/1794-2

Ettevõtluse Arendamise Sihtasutus
Roosikrantsi 11
10119 Tallinn
Tel: (0) 627 9400
0 800 5555
Faks: (0) 627 9420
(0) 627 9777
E-post: eas@eas.ee
Reg.nr. 90006006

3. Väidame, et stardiabi programmil on selged eesmärgid ja ta on suunatud konkreetse turutõrke ületamiseks. Stardiabi programmi eesmärgiks aidata kaasa uute ettevõtete loomsele motiveerides inimesi ettevõtlusesse siirduma ja aidates neil üle saada esialgsetest finantsraskustest alginvesteeringute tegemisel. Lisanduvad töökohad on uute jätkusuutlike ettevõtete tekkimise otsene tulemus ja oodatav mõju.

4. Väidame, et Stardiabi programm on suunatud regionaalset põhimõtet järgides sinna, kus ettevõtlusaktiivsus on väiksem (vähem ettevõtteid, vähem töökohti) ehk siis välistatud on tallinna kui keskmisest suurema ettevõtlusaktiivsusega regiooni toetamine.

5. Lk 5: Arenguraskustes maakondade järeleitamine ei ole stardiabi ja infrastruktuuri toetamise programmide eesmärk. Sihtalana on määratletud kogu Eesti, välja arvatud Tallinn.

6. Lk 3: Ettevõtlusprogrammid peavad toetama Eesti kui terviku ettevõtluskonkurentsivõimet suhtes teised euroopa liidu regioonid. Arenguraskustes regioonide mahajäämuse vähendamine ei ole üldjuhul ettevõtlusprogrammide peamine eesmärk vaid selleks rakendatakse mitmeid teisi mehhanisme ja meetmeid.

7. Lk 3: Töökohtade loomise toetamine on üliloluline, aga jätkusuutliku ja suure lisaväärtusega töökoha eelduseks on efektiivsed, kaasaegset tehnoloogiat kasutavad ja mitmekesiste ekspordikanalitega ettevõtted. Seega on vaja leida tasakaal töökohtade arvu ja nende kvaliteedi vahel. Selleks et ettevõte oleks suuteline looma ja säilitama uusi töökohti, peab ta esmajoones olema jätkusuutlik. Seega ei ole põhjendatud auditeeritud programmide osas üksnes loodavate töökohtade mõjueesmärgi püstitamine. Stardiabi programmi puhul on peamiseks mõjueesmärgiks jätkusuutlike uute ettevõtjate tekkimise toetamine. Regionaalpoliitilised kaalutlused on seejuures vaid lisaväärtuseks. Samas infrastruktuuri toetamise programmi puhul on töökohtade tekkimine või töökohtade säilimine olulisteks mõjueesmärkideks.

8. Lk 3: 2002. aastas oli stardiabi ja infrastruktuuri toetamise programmide sisuliselt esimene rakendusaasta (mõlema programmi puhul töötati aasta jooksul välja uued programmdokumendid, mis olid oluliselt paremini fokuseeritud ja eesmärgistatud).

9. Lk 5: EAS-i jaoks on stardiabi programmi puhul olnud oluliseks tähelepanukohaks rahastamisele eelnev äriplaanide ettevalmistamine, mitte nende nn "rahasaamiseks valmis kirjutamine". Sellest tulenevalt oleme kavandanud ja rakendanud hulgaliselt tegevusi ettevõtluskeskuste/maakondlike arenduskeskuste ja erakonsultantide nõustamiskvaliteedi tõstmiseks. Ettevõtja enda poolt põhjalikult ja hästi läbi mõeldud äriplaan, mis võetakse aluseks ettevõtte käivitamisel ja arendamisel ning mis loob eeldused ettevõtte ellujäämisele ongi alguses tähtsam kui prognoositavad-loodavad töökohad (vaata lisatud käivitamisele eelneva nõustamistsükli kirjeldust).

10. Lk 5: Valdkondade osas proportsioonide jälgimine toimub läbi konkreetsete äriplaanide analüüsi "kas tootel, teenusel on olemas nõudlus?" põhimõttel. Analüüsi tulemusena hinnatakse ettevõtja jätkusuutlikkust konkurentsi aspektist. Ettevõtlusvaldkonnad, kus on tegemist tiheda turukonkurentsiga, on

programmide kordade alusel tervikuna mitte abikõlbulikud: nt. jae- ja hulgikaubandus.

11. Lk 5: Nn lisaväärtuse (*additionality*) teema (ehk "et kas projekt oleks teostunud ka ilma riigipoolse toetuseta?") on oluline, kuid selle hindamine on väga keeruline ja kompleksne ülesanne. Teiste riikide kogemus on näidanud, et objektiivne hinnang on võimalik vaid kui jälgida seda ettevõtete kogumit, mis sai toetatud, ettevõtete kogumiga, mida ei toetatud (referentsgrupiga). Ettevõtjate enda seisukohad on pigem mõjutatud subjektiivsetest hoiakutest ja maailmavaatelistest põhimõtetest.

12. Lk 5: Töökohtade tekkimise aluseks on alustavate ettevõtete puhul esimese sammmuna ettevõtte edukas käivitumine optimaalse tööjõuga, mis loob eelduse mõne aasta pärast ettevõtte laienemisele (sh uute töökohtade loomisele).

13. Lk 5: Äriplaanide, projektiplaanide, strateegiate kavandamine selliselt, et neid saaks ettevõtte arendamisel kasutada (et need ei jääks riiulile) on igikestev väljakutse, mis esineb ka arenenud majandusruumides. Omalt poolt oleme astumas esimesi samme selle probleemi teadvustamisel ja lahendamisel.

14. Väärtusahela kohta: väärtusahela peavad moodustama mitmed ettevõtluse toetamise programmid kokku: algfaasi nõustamine =>koolitus => stardiabi => nõustamine => ekspordiplaani programm => tootearenduse toetamine. Stardiabi roll on heas mõttes luua eeldused nõudluse tekkeks väärtusahelas järgnevatele programmidele (kui on rohkem alustavaid jätkusuutlikke ettevõtteid, on suurem tõenäosus, et tekib juurde uusi eksportijaid ja tootearendajaid).

15. Sekkumise eesmärk on kõrvaldada turutõrge ja saavutada oodatav mõju. Mõju saavutamiseks on otstarbekas rakendada olemasolevaid kitsalt orienteeritud meetmeid kompleksel. Kui ettevõtte käivitamine eeldab investeeringuid mahus, milleks ettevõtjal omavahendeid ei ole, siis ebaotstarbekas on nende vahendite 100% -line eraldamine riigi poolt. Tuleb luua olukord, et ettevõtja saaks kasutada erasektori poolt pakutavaid vahendeid ehk pangalaenu. Näiteks ettevõtjal endal on 100 000 krooni, EAS eraldab stardiabi 100 000 krooni, pank annab laenu 400 000 krooni, pangalaenu tagamisel kasutab ettevõtja Kredexi laenutagatist sama summa peale. Tänu stardiabi toetusele summas 100 000 krooni ja laenutagatisele on ettevõtja võimeline soetama tootmisseadme hinnaga 600 000 krooni. Meetmete kompleksne rakendamine aitas üle saada turutõrkest, milleks on juurdepääs ettevõtte käivitamiseks vajalikus mahus finantsvahenditele.

16. Lk 8: Toetussõltlaste kohta: kuna riiklik ettevõtluse toetamine on pigem teemaline (alustamine, infrastruktuur, eksport, tootearendus, tööjõu kvaliteet), siis ei ole tavaks piirata ettevõtte võimalusi kasutada riiklikke toetusvõimalusi vaid 1 kord. Näiteks põhjanaabrite edulugu NOKIA on saanud riiklikke ettevõtlustoetusi palju kordi ja see on pigem tugevdanud nende rahvusvahelist konkurentsivõimet. Alustavate ettevõtete puhul peame soovitavaks, et suudame jätkusuutliku ettevõtte tekkimiseks kaasata ettevõtja oma vahendid, EAS stardiabi, Kredexi otsetagatise ja kommertslaenu. Meie hinnangul ei ole sellisel juhul tegemist tühimõjuga vaid sünergiaga: toetusprogrammid adresseerivad erinevaid kitsaskohti ja aitavad kaasa ühise eesmärgi –

jätkusuutliku ettevõtte – tekkimisele. Vältida tuleb samade kulude toetamist erinevatest allikatest.

17. Nõustume, et EAS infosüsteem vajab olulist edasi arendamist, võimaldamaks saada täpset ülevaadet toetuste menetlemise ja nende abil saavutatava mõju kohta. EAS uue infosüsteemi projekteerimine on praegu töös ja valmib 2004. aasta esimesel poolel.
18. Nõustume, et järelhindamine on seni olnud ebapiisav. Selles osas on tänaseks EAS-is loodud protseduurid ja määratletud ressursid.

Lugupidamisega

Allar Korjas
Direktor
Alustavate ettevõtete divisjon

Lisad:
1. Ülevaade Stardiprogrammi korrast 22 slaidil

KredEx-i vastus

KREDEX

Pr Siiri Martverk
Riigikontroll
Narva mnt. 11a
15013 TALLINN

Teie: 12.12.2003 nr 2-7.1-TA/03/1793
Meie: 13.01.2004 nr 81

Koopia:
Hr Meelis Atonen
Minister
Majandus- ja Kommunikatsiooniministeerium

Ettevõtlusse suunatud toetuste tulemuslikkus töökohtade loomisel regioonides

Lugupeetud Siiri Martverk

Esitasime oma põhilised seisukohad eelnõu osas 5. jaanuaril 2004 toimunud kokkusaamisel Märt Kivine, Kairit Petersoni ja Terje Keerbergi osavõtul. Oleme tänulikud, et mitmed ettepanekud on arvesse võetud.

Käesolevaga esitame mõned täiendavad selgitused ja seisukohad.

Toetuse saaja ja tühimõju hindamine

Erinevalt EAS-ist, kelle toetuse otseseks saajaks on ettevõtja, annab KredEx käenduse pangale. Laenu ebaõnnestumisel makstakse ka hüvitis välja pangale, mitte ettevõtjale. Seega tuleks KredExi tagatise tühimõju hindamiseks küsitleda siiski pangatöötajaid, mitte ettevõtjaid. Laenuandmisel on otsustavaks pooleks pank, kes sageli hindab ettevõtja finantsseisu, äriplaanide teostatavust ja tagatisvara väärtust oluliselt konservatiivsemalt kui ettevõtja ise.

Viitate oma selgitustes ettevõtjate ütlustele, et mõnel juhul oli nende varasemaid laenutaotlusi rahuldatud ilma KredExi tagatiseta. See viitab tüüpilisele olukorrale, kus ettevõtja on oma vara juba ära pantinud varasemate laenude tagatiseks ning kiire kasvu jätkuvaks finantseerimiseks ei jätku omavahendeid ega ka tagatisvara. Loomulikult vajab pank sellisele kliendile täiendava laenusumma väljastamiseks täiendavat tagatist ning taotleb KredExi käendust. Väidame, et ilma KredExi käenduseta jätaks pangad sellised laenud väljastamata või väljastaks oluliselt väiksemas mahus, kuid ettevõtja ise ei pruugi sellest samal viisil aru saada.

KredEx
Krediidi ja Ekspordi
Garanteerimise
Sihtasutus

Pärnu mnt 67B
10134 Tallinn
Telefon: 6 819 950
Faks: 6 819 951

e-mail: kredex@kredex.ee
www.kredex.ee
Reg.nr. 90006012

RIIGIKONTROLL
Kuupäev Reg.nr
15.01.04 2-7.1-TA/03/1793-2

Käenduste tühimõju osas ei saa arvestamata jätta ka asjaolu, et nii laenu kui ka KredExi käenduse eest tuleb ettevõtjal maksta. Seega on majanduslikult ebaloogiline, et ettevõtja kannab nii laenu intressikulusid kui ka tagatise käendustasu, kui tal laenu tegelikult vaja ei läinudki, nagu te oma aruandes viitate.

Riigi abi suurus uute töökohtade loomisel

Tagatise vormis antava riigiabi suuruse arvutamiseks on Rahandusministri määrusega kehtestatud selged põhimõtted. Ei ole põhjendatud, et Riigikontroll lähtub tagatise vormis antava toetuse riigipoolsete kulude arvutamisel mingitest muudest alustest. Teie esitatud eelnõu moonutab oluliselt KredExi abil loodud töökohtade maksumust riigile. Nii näiteks on Teie väitel Ida-Virumaal tekstiilifirmas loodud 58 uue töökoha riski hind riigile 800 000 krooni, samas kui tegelikult osutatud riigiabi on kõigest 53 301 krooni.

Oleme Teile kõigi Teie poolt külastatud ettevõtete osas esitanud ka osutatud riigiabi suuruse. Jääb arusaamatuks, miks seda eelnõus ei kasutata ja näidatakse riigi riske ja kulusid paisutatuna.

KredExi käenduse väljastamise faktiga iseenesest ei teki riigile mingeid täiendavaid kulusid ega riski. KredEx loob tagatistasude kogumisega reservid, mille arvelt kaetakse käenduste võimalikud väljamaksed. Sisuliselt katavad õnnestunud projektide eest käendustasu maksnud ettevõtjad kinni ebaõnnestunute kahjumid.

KredExi ja teiste rakendusagentuuride halduskulude efektiivsuse analüüs on eraldiseisev teema. Isemajandavate organisatsioonide nagu KredEx puhul ei võeta halduskulusid arvesse riigiabi arvutamisel.

Ettevõtjate ühtne andmebaas

KredEx on seotud pankade konfidentsiaalsusnõudega laenuvõtvate klientide osas. Laenusaajate andmete avalikustamine ühtses andmebaasis võib kahjustada nende ettevõtete huve ja vähendada KredExi käenduste kasutatavust, seda eriti konkurentsitundlike ja innovatiivsete projektide puhul.

Lugupidamisega

Maive Rute
Juhataja

Tööturuameti vastus

TTA
TÖÖTURUAMET

Riigikontroll
Narva mnt.11 a
15013 TALLINN

Teie 12.12.2003 nr 2-7.1-TA/03/1791

Meie 13.01.2004 nr 1-6.3/647-1

Kontrolliaruande eelnõu
Ettevõtlusse suunatud toetuste tulemuslikkus
töökohtade loomisel regioonides

Täname Teid auditi „Ettevõtlusse suunatud toetuste tulemuslikkus töökohtade loomisel regioonides" kontrollaruande eelnõu ja eelaruande eest.
Samas soovime selgitada tööturumeetme „tööturutoetus ettevõtluse alustamiseks" eesmärki. Vastavalt Tööturuteenuse seadusele § 18(1) on toetuse eesmärk aidata töötul luua uusi töökohti ja toetada ettevõtluse alustamist. Meetme peamiseks väärtuseks on, et töötu suudaks saadud toetuse abil luua esmalt töökoha endale ja vabaneda töötu staatusest. Lisatöökohtade loomine ettevõtte arenedes on soovitatav, aga ei saa olla toetuse andmisel peamiseks kriteeriumiks.
Samal põhjusel ei ole otstarbekas seada rahastamisotsuste tegemisel peamiseks eesmärgiks toetatava projekti innovaatilisust ning teadusmahukate toodete ja teenuste väljatöötamise potentsiaali.
TTA stardiabi saanud projektide edaspidise toetamise võimalus EAS-i või KredEx-i poolt lisaks ettevõtete püsimajäämisel ja lisatöökohtade loomisel kindlust.

Oleme nõus, et äriplaanide hindamine on problemaatiline, kuna hindamise metoodika vajab täiendamist. Samuti on võimalik, et abi taotlejad ostavad äriplaani oma ala spetsialistilt. Vigade vältimiseks otsustab tööturutoetuse andmise tööhõiveamet koos Maksuameti ja kohaliku omavalitsuse esindajatega.
2004.a. on paanis koostöös Sotsiaalministeeriumiga tööturumeetmete arendamise kontseptsiooni raames välja töötada ühtsed valiku kriteeriumid ja menetlemise skeem.

Lugupidamisega

Mati Ilisson
Peadirektor

Marge Ojaveer 625 7712

RIIGIKONTROLL
Kuupäev 20.01.04 Reg.nr 2-7.1-TA/03/1791-2

Tööturuamet
Estonian Labour Market Board
Luha 16, 10129, Tallinn
Tel: (0) 625 77 00, faks: (0) 625 77 02
e-mail: tta@tta.ee, http://www.tta.ee
Reg. Nr: 7000536
a/a 10052003687002
Eesti Ühispan