

Analüüsitulemuste kokkuvõte

Mis oli ülevaate koostamise ajend?

2014. aastal alustas Riigikontroll põhjalikumalt seiret riigi tegevuse üle ekspordi edendamisel. Eesmärk oli anda Riigikontrolli aastaaruandes 2013–2014 parlamendile ülevaade Eesti ekspordipoliitika rakendamisest ning valmistada ette tulevased auditid. Selleks intervjueris Riigikontroll ekspordivaldkonna poliitikakujundajaid ning eksperte, analüüsis õigusakte, strateegilisi arengudokumente ja aruandeid ning koostöös Statistikaametiga analüüsis 250 Eesti suurema (2007., 2009. ja 2012. a andmete alusel) eksportija majandusnäitajate arengut. Valdikkonnaga seotud olulisemad tähelepanekud on Riigikontroll teinud kättesaadavaks „[Ülevaates riigi vara kasutamisest ja säilimisest 2013.–2014. aastal](#)“ (vt lk 25–30).

Järgmisena on eraldiseisvalt esitatud olulisemad tähelepanekud selle kohta, kuidas riik on ekspordi edendanud ja millised on olulised aspektid ekspordivaldkonna tulevasele auditeerimisel.

Ekspordi olukord ja põhilised probleemid

Ettevõtlusvaldkonnas korraldatud auditid ja seire käigus küsitletud majandusanalüütikute arvamused ning majandusnäitajate dünaamika viitavad sellele, et Eesti ekspordibaas on sisemiselt habras ning äärmiselt tundlik maailmamajanduse muutuste suhtes. Riigikontroll näeb riski, et valitsuse seatud eesmärgid väliskaubanduse valdkonnas ei suudeta saavutada ning riigi senine, peaaesjalikult ekspordimahu kasvatamisele orienteeritud ekspordi arendamine ei vii soovitud sihini.

Riigikontrolli analüüsi tulemused näitasid, et riigi tegevus ekspordi edendamisel on vaja muuta täpsemaks ja tõhusamaks. Valitsus on püüdnud ekspordi edendamisel viimase 15 aasta jooksul lahendada erineva edukusega samu probleeme: ekspordi vähenenud lisandväärtus, ekspordipiirkondade piiratus, eksportijate vähesus ja ekspordi koondumine kitsa ringi ettevõtete kätte. Kuigi kaupu eksportivate ettevõtete arv (vt tabel 1) ning teenuste ja kaupade ekspordi osakaal SKPs on aastate jooksul mõnevõrra kasvanud (perioodil 1995–2015 70-lt 80-le protsendile SKPst) ning kasvanud on ka eksporditoodangu lisandväärtus, on kõik nimetatud probleemid riigi ekspordi kitsaskohtadeks ka Euroopa Liidu praegusel finantsperioodil.

Tabel 1. Kaupu eksportivate ettevõtete arv ja osakaal kõikidest majanduslikult aktiivsetest ettevõtetest aastatel 2007–2015

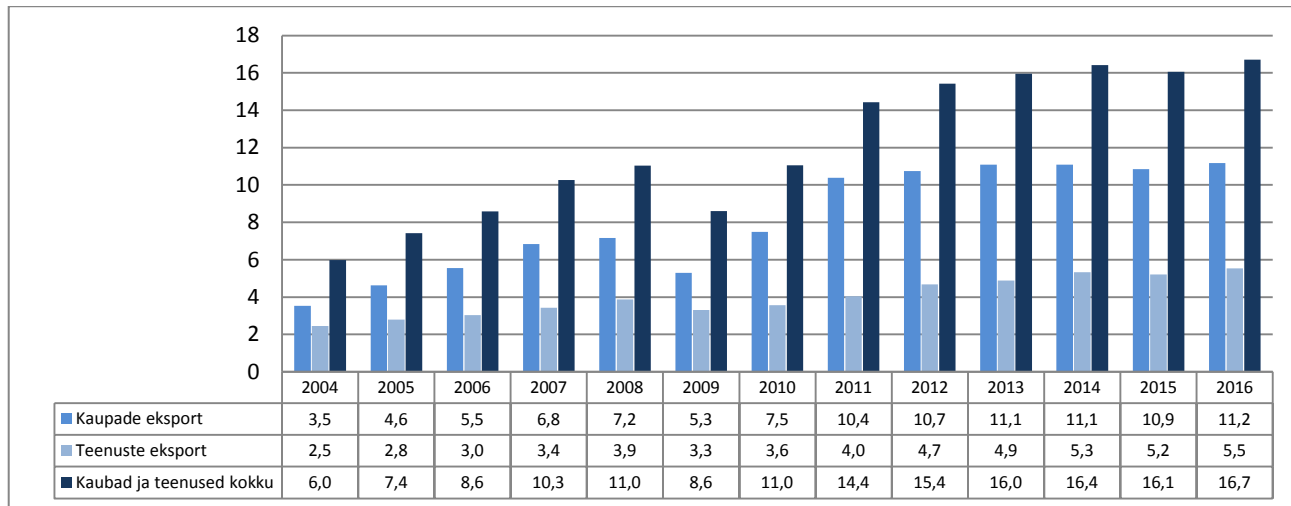
	2007	2008	2009	2010	2011	2012	2013	2014	2015	2016
Eksportivad ettevõtted	8597	9048	9841	10 629	11 987	13 177	14 361	14 534	14 871	15 348
Eksportivate ettevõtte arvu nominaalne kasv	—*	5%	9%	8%	13%	10%	9%	1%	2%	3,2%
Kõik majanduslikult aktiivsed ettevõtted	56 139	58 895	59 677	61 863	65 032	69 733	92 280	93 701	—*	—*
Eksportivate ettevõtete osakaal	15%	15%	16%	17%	18%	19%	16%	16%	—*	—*

* Andmed ei olnud käesoleva ülevaate koostamise ajal kättesaadavad.

Allikas: Statistikaamet

Eesti majanduse üldpildis on ekspordi osakaal SKPst ning ka ekspordi maht trendina kasvanud. Pärast finantskriisist taastumist aastal 2009 on saavutatud küll uus kaupade ekspordimahu tase – 11 miljardi eurot –, kuid edasist suurt arengut pole viimastel aastatel toimunud (vt joonis 1). Samas on aga lähenemine riigi seatud eesmärgile – kasvatada Eesti ekspordi osakaalu¹ maailmajanduses – juhuslik.

Joonis 1. Kaupade ja teenuste eksport aastatel 2004–2016 (miljardites eurodes)



Allikas: Statistikaamet

Eesti ettevõtete konkurentide asukohariigid on ühel või teisel moel oma ettevõtete ekspordivõimekust toetanud ning jätkavad seda tegevust. Ka Eestis on maksumaksja raha valdkonna edendamiseks kulutatud mitusada miljonit eurot viimase 15 aasta jooksul. Samas ei ole senised uuringud välja selgitanud, kas ja kuidas täpselt on valitsuse tegevus parandanud Eesti ekspordi olukorda.

Kuigi konkurentsivõimekava „Eesti 2020“ järgi soovib Eesti valitsus jätkuvalt kasvatada ekspordimahtu, on ettevõtluse toetamiseks tervikuna praegu palju vähem raha kui aastatel 2007–2013 ning enam ei ole kavas otseselt toetada ekspordimahu kasvatamist Eesti suurimal eksporditurul ehk Euroopa Liidus. Seega tuleks ekspordikasvu suurendamiseks Riigikontrolli hinnangul märkimisväärselt parandada ekspordi soodustavate meetmete mõju, sh tõhustada institutsioonide koostööd ekspordi arendamisel.

Ekspordi edendamine on killustunud eri asutuste ja strateegiate vahel ning pole selge, milleni ja kuidas peab riigi lähiaastate tegevus välja viima

Tõhus riigi tugi ettevõtjatele rahvusvahelistel turgudel läbilöömiseks sõltub hästi suunatud ja ettevõtte vajadustele vastavast tegevusest. See tähendab esmalt Eesti eksportivate ettevõtete head tundmist, sellest tulenevaid sobivaid rahalisi toetusi, koolitusi ja nõustamist, riigi garantiisid ning vajaduse korral ka kindlustusteenuseid. Sihtturgudega seoses peaks aga ettevõtetel aitama leida vajalikke kontakte sihtturu äri- ning võimuringkondadega, pakkuma neile esmaseid ärikeskkonna analüüse jms turuinfot. Neid ülesandeid täidavad tavaliselt mitmed asutused ja organisatsioonid, nii ka Eestis. Asjakohased tegevused on koondatud tervikuks ettevõtete rahvusvahelistumise kava nüüdseks juba kolmandas versioonis „Made in Estonia 3.0“ (2014).

¹ 2016. a seisuga oli Eesti ekspordi osakaal maailma kaubanduses 0,08%, mis on peaaegu sama kui 2011. a, mil see oli 0,085%. Samas, ekspordi maht 2016. a oli kõigi aegade suurim.

„Made in Estonia“ elluviimise õppetunde tuleb teadvustada ning võtta arvesse ekspordivaldkonna uute toetuskavade loomisel

„Made in Estonia“ erinevate versioonide kehtimise aja jooksul (st alates 2009) ei ole valitsus kordagi selle arengukava elluviimise kohta terviklikult aru andnud ega analüüsinud, kas ning kuidas on teinud koostööd asutused, kelle ülesanne on edendada ekspordi. Samuti puudub terviklik ülevaade ekspordi edendamiseks aastate jooksul tehtud kulutustest. Info meetmete ja tulemuste kohta on killustunud ettevõtluse toetamist käsitlevate erinevate aruannete vahel ning seda infot on seetõttu keeruline jälgida ja kõrvalseisjal võimatu tervikpildiks koondada. Ekspordi edendamise meetmete esmased ja mitte kõiki meetmeid ning organisatsioone hõlmavad mõjuhinnangud näitavad sealjuures küsimusi tekitavat tulemust: eksporditoetust saanud ettevõtted pole ennaktempos oma ekspordimahtu kasvatanud.

Ekspordi arendamine on Eesti majanduse kasvamise jaoks väga oluline. Seega on eriti tähtis, et valdkonda arendavad asutused teeksid koostööd. Kui koostöö toimib, ei ole oluline, millisel valitsustasandil ekspordi arendamise plaane koostatakse ja kellele ülesandeid antakse. Kui koostöö on killustunud, on valitsuse plaanid, tegevused ning ressursid ekspordivõimekuse arendamisel hajusad ja vähe mõjusad.

2013. aastal korraldati ümber valitsusliikmete vastutusalad ja loodi väliskaubandus- ja ettevõtlusministri ametikoht, et valitsus saaks ekspordi edendamist paremini koordineerida. Praeguseks on aset leidnud juba uued ümberkorraldused ning väliskaubandus- ja ettevõtlusministri asemel on ametis hoopiski ettevõtlus- ja infotehnoloogiaminister. Valitsuse töökorralduse neid muutusi ning nende mõju ekspordi arengu planeerimise ja plaanide elluviimise tulemuslikkusele kokkuvõtlikult aga hinnatud ega selgitatud ei ole.

Hea andmekorraldus on teadmuspõhise poliitikakujundamise alus

Kas teadsite, et

väliskaubandusstatistikas hõlmab eksport

- nn rahvuslikku ekspordi (Eestis toodetud või töödeldud kaupade väljavedu teistesse riikidesse),
- re-eksporti (välismaalt sissetoodud kaupade väljavedu),
- kaupade ajutist väljavedu nende töötlemiseks välisriigis,
- kaupade taasväljavedu pärast nende töötlemist Eestis ning
- välisriikide vee- ja õhusõidukite varude tarneid.

Väliskaubandusstatistikas ei hõlma eksport transiiti ega teenuseid. ([vt lähemalt](#))

Riigi maksebilansi koostamisel võetakse arvesse nii kaupade kui ka teenuste impordi ja ekspordi andmeid. ([vt lähemalt](#))

2014. aastal alustatud seire käigus selgus, et riiklikust statistikast ei olnud võimalik saada pidevat, usaldusväärset, detailset ega hõlpsasti kättesaadavat infot näiteks selle kohta, kui suur on rahvusliku ekspordi ja re-eksporti osakaal Eesti väliskaubanduses. Alates 2016. aasta jaanuarist on selline statistika olemas ning seda tagasiulatuvalt 2013. aasta alguseni. Selle muudatusega on ellu viidud ka Riigikontrolli 2012. aastal auditis „[Veoste piiriületus Eesti ja Venemaa vahelisel maismaapiiril](#)“ tehtud soovitus Eesti ekspordi analüüsimise kohta (vt lk 10).

Eesti ekspordi olemuse paremaks hindamiseks ei piisa ainult re-eksporti ja rahvusliku ekspordi eristamisest. Jätkuvalt puudub usaldusväärne info selle kohta, kui palju on eksportivaid ettevõtteid (kaupu ja teenuseid eksportivate ettevõtete arv kokku), ning analüütikutel pole alati vajaliku detailsusega andmeid selle kohta, mis liiki teenuseid eksporditakse. Kvaliteetne andmekorraldus on teadmuspõhise poliitikakujundamise hädavajalik eeldus ning selle tagamine on valitsuse võimuses. Teenuste ekspordi iseloomustavate andmete kvaliteeti ning valitsuse tegevust selle ekspordiliigi toetamisel tuleks jälgida ka lähitulevikus, sest teenused on Eesti väliskaubanduse bilansis kiiresti kasvava osakaaluga ja neid osutavad ettevõtted võivad vajada riigilt tuge teistsugusel moel kui näiteks tööstusettevõtted.

**Team Estonia
koostööplatvormi loomine
võimaldab senisest
jõulisemalt ja süsteemsemalt
Eesti ekspordi toetada**

Team Estonia ehk koostööplatvorm, mis koondaks ekspordi edendamiseks seotud asutusi ja isikuid ning mis plaaniti moodustada 2015. aasta lõpus, oleks samm Eesti riigiasutuste intensiivsema koostöö poole ja arvestaks toetamisel enam ettevõtete eripära. Seda lähenemist peaksid toetama ka EASi nutika spetsialiseerumise põhised toetuste kavad. Nimetatud meetmete rakendumise venimise ja 2016. aasta lõpus toimunud valitsuse vahetuse tõttu on praegu siiski selgusetu, mida ning kuidas soovib valitsus ettevõtete rahvusvahelistumiseks lähiaastatel korda saata, mida oleks realistlik kavandavatelt meetmetelt oodata ja kuidas saab süsteemset toetada neid Eesti ettevõtjaid, kes ei kvalifitseeru olemasolevatele ettevõtlustoetustele (nt arengutoetus) ja/või on liiga väikesed, et investeerida välisurgudele minemisse (vt ka Erkki Raasuke jt. „[Majandusarengu töögrupi raport](#)“, 2016, lk 15).

Eesti ettevõtluse kasvustrateegia viimases rakenduskavas ei ole otsestele rahvusvahelistumise meetmetele rahalist katet ette nähtud. Team Estonia koostööplatvormi loomine ning ekspordi kitsaskohtade analüüs on konkreetseimad strateegilised sammud, mida valitsus on hiljuti ekspordi edendamiseks astunud. Kõik muud ettevõtlust toetavad meetmed (nt tööturupoliitika töövõimereformi kaudu; maksupoliitika sotsiaalmaksu või tulumaksutagastuse süsteemi muutmise kaudu; energiapoliitika selle kaudu, et lubatakse taastuvenegiat kasutada Eesti Energia energiatoomise protsessis) võivad, aga ei pruugi tuua positiivse kõrvalmõjuna kaasa ka ekspordimahu ja lisandväärtuse kiirema kasvu.

Majandus- ja Kommunikatsiooniministeeriumi vahehindamisel kohaselt on toetatud ettevõtete ekspordimüügitulu kasv tekkinud muude, mitte otseselt eksporditoetuste abil. „[Vahetult] Ekspordi toetuse puhul on selles näitajas ebakõla, sest toetuse saajad on hinnanud toetuse olulisust ekspordimüügitulu muutusele küll võrreldes teiste toetuste liikidega üsna kõrgeks, kuid ekspordi mahud on hindamise aastaks võrreldes baasaastaga vähenenud ning ühest toetuse eurost täiendavat ekspordi ei teki.“² See viitab vahetult sellele, et ekspordi toetamine vajab valitsuselt kompleksset lähenemist ja arusaama sellest, kuidas erinevad meetmed koos ekspordi kasvu mõjutavad.

**Erinevad eksportijad vajavad
riigilt erisugust toetust**

Riigikontrolli analüüsist ja tehtud intervjuudest ilmnes, et Eesti eksportijate probleemid on mitmekesised ning nende lahendamiseks on vaja valitsuse erisugust toetust. Kuna Eesti peamiste eksportijate hulk ei ole väga suur, peaks eksportijate toetamise poliitika olema oluliselt individuaalsem. Riskifaktorina tuleb siinkohal siiski märkida Eesti poliitikakujundajate nõrkust riigiabi teemas (vt Riigikontrolli aruanded „[Lairibavõrgu ehk kiire interneti väljaehitamise tulemuslikkus](#)“ (2015) ja „[Valitsuse tegevus riigi lennundusettevõtete arendamisel](#)“ (2016)), mistõttu võib halvasti läbimõeldud individuaalne toetamine olla maksumaksjale kahjulik ning viia kohtuvaidluste, kahjuhüvitamiste või Euroopa Liidu toetuste tagasinõueteni.

**Oluline ei ole ainult ekspordi
maht, vaid ka lisandväärtus**

Ekspordimahu kasvatamise kõrval tuleb oluliselt enam panustada ka ekspordi lisandväärtuse kasvatamisse. See eeldaks Eesti majanduses oluliste väärtusahelate detailset analüüsi (sh osades, mis algavad või jätkuvad väljaspool Eestit) ning selle teadmise alusel ekspordi arendamise poliitika korrigeerimist. Sellist analüüsi aga ei ole valitsuse avalikustatud plaanide kohaselt kavas teha.

² P. Mikkelsen jt. [Ettevõtlus- ja innovatsioonipoliitika vahehindamine](#). Ettevõtluse Arendamise Sihtasutus, Majandus- ja Kommunikatsiooniministeerium, 2014, lk 129.

Kokkuvõtteks

Kokkuvõtteks on Riigikontrollil järgmised seisukohad:

- Rakendada tuleks juba kokkulepitud meetmeid, nt moodustada Team Estonia, ja vajaduse korral korrigeerida rakendatavaid meetmeid (vt [Eesti ettevõtluse kasvustrateegia 2014–2020](#)).
- Kuna eksporditoetused (st raha andmine ettevõtjale) üksinda tootlikkuse ja ekspordimahu kasvule kaasa ei aita ning on vähese mõjuga, peaks valitsus välja töötama laiapõhjalise arengukava, kuidas suurendada Eesti ekspordi mahtu, lisandväärtust ja sihtriikide arvu. Arengukava peaks sisaldama valitsuse tegevusest sõltuvaid mõõdetavaid mõjueesmärke ning nende saavutamist tagavat tegevus- ja rahastus kava.
- Olukorra muutmiseks tuleks ekspordi edendamise seotud teemad (sh väliskontaktide sõlmimist toetava organisatoorse võrgustiku ülesehitus) võtta valitsuskabineti arutelude päevakorda regulaarselt, kasutades selleks usaldusväärset ning terviklikku infot.
- Usaldusväärse info saamiseks tuleb pidevalt tegeleda andmekorralduse kvaliteedi parandamisega.
- Eraldi tähelepanu tuleks nii analüüside tegemisel kui ka spetsiifiliste toetuste andmisel pöörata neile tippeksportijatele, kelle tulemustest ja arengust sõltub Eesti väliskaubanduse kestlikkus. Teisisõnu tuleb süsteemselt jälgida olulisi eksportijaid. Sobiva toetuse kujundamisel lähtuda nende ettevõtjate individuaalsetest vajadustest ning maandada sealjuures riigiabi andmise reeglite rikkumise riski.