



Kadri Kuusk
ETTEVÕTLUSTOETUSTE MÕJUDE
HINDAMINE

www.praxis.ee

kadri [at] praxis.ee



Tallinnas, 1. novembril 2007. a.

Hinnatavad meetmed

1. Ettevõtete kapitalile ligipääsu parandamine

- Alustava ettevõtja starditoetus (2003 – 2004)
- Ettevõtluse infrastruktuuri toetus (2003 – 2004)
- Ettevõtluslaenu- ja liisingukäendus (2002 – 2004)

2. Inimressursi arendamine

- Koolitustoetus (2003 – 2005)
- Nõustamistoetus (2003 – 2004)

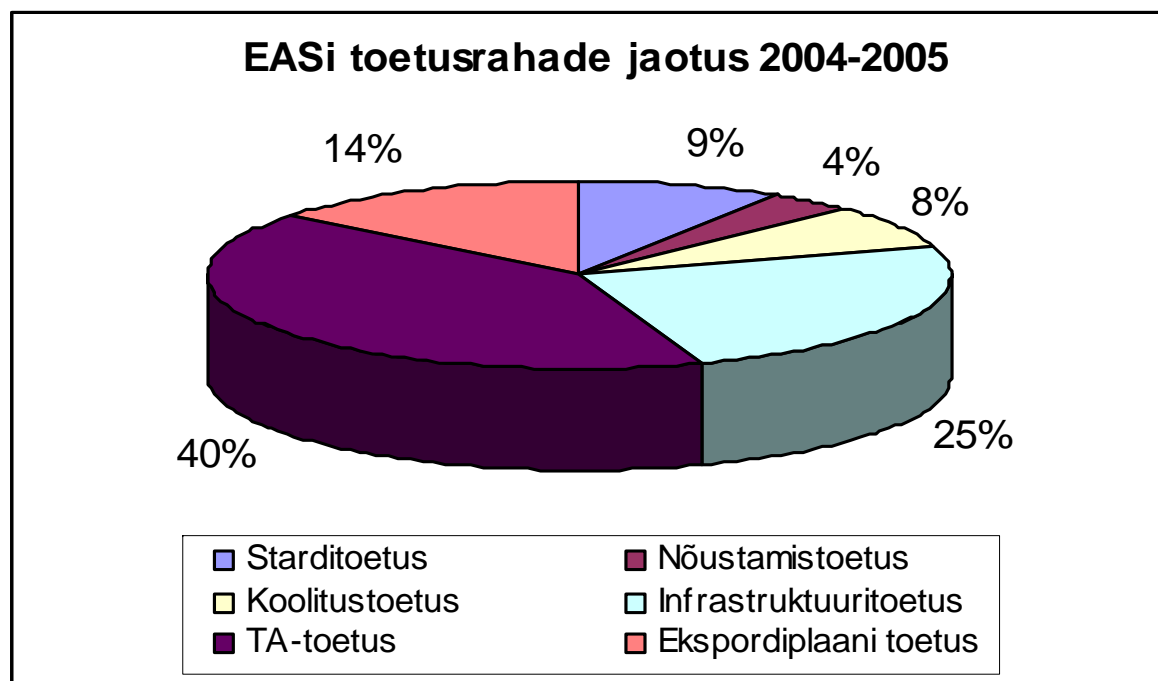
3. Ettevõtete ekspordivõimaluste toetamine

- Ekspordiplaani programm (2002 – 2003)
- Ekspordigarantii (2002 – 2004)

4. Teadus- ja arendustegevuse toetamine

- Teadus- ja arendustegevuse projektide toetamine (2001– 2003)

EASi toetused 2004-2005



Kokku:

Üle 500 mln krooni

Üle 2100 projekti

~2000 ettevõtet

Hindamisküsimused

- ❑ **Kas toetusmeetmed on asjakohased** – kas meetmed vastavad kasusaajate vajadustele ning turusituatsioonile, kas ja milliseid muudatusi oleks vaja teha programmide ülesehituses?
- ❑ **Kas toetusmeetmed on mõjusad** – milline on toetuste mõju ettevõtete majandustulemustele, kas ettevõtjad on prognoositud tegevused ellu viinud ning eesmärgid saavutanud, kas toetuse tulemused ja mõjud püsivad ka pärast projekti lõppu?
- ❑ **Kas toetusmeetmed on tõhusad** – kas toetuste mõju oleks võimalik saavutada ka ressursse efektiivsemalt kasutades?

Tulenevalt programmide erinevast rakendamisperioodist, mõjude ilmumise viitajast ning lünkadest vastava valdkonna teadmistes, varieerus hindamisel rõhuasetus eeltoodud küsimuste lõikes programmiti.

Hindamise metoodika I

- ❑ Kasutati peamiselt **kvalitatiivseid meetodeid ja projekti tasandi** ehk „alt-üles“ lähenemist.
- ❑ **Veebiküsitlused** ja (poolstruktureeritud) **personaalintervjuud** ettevõtte juhtidega/**projektijuhtidega**.
- ❑ Hinnati 2004. aastal rahastatud projekte (T&A ning ekspordiplaani toetuse puhul 2001-03.a projekte; KredExi puhul 2002-04.a projekte).
- ❑ **EAS:** Veebiküsitlused viidi läbi kõigi toetust saanud ja taotlenud, kuid mittesaanud ettevõtete seas. Lisaks viidi iga toetuse kohta läbi **15-30 intervjuud** toetust saanud ettevõtetega (+toetust mittesaanutega) ja **~10 intervjuud** teiste osapooltega (koolitusettevõtted, nõustajad, teadusasutused, omavalitsused).
- ❑ **KredEx:** Veebiküsitlus kõigi garantiid kasutanute seas. Lisaks **~15 intervjuud** ettevõtetega ja **~3-4 intervjuud** teiste osapooltega (pangad, liisingettevõtted).
- ❑ **Kokku:** üle 500 veebivastuse ja **~150 (+30) intervjuud**.

Hindamise metoodika II

- ❑ **Lisanduvus** (*additionality*) – väljundid, mis oleks loodud ka ilma toetuseta.

Lisanduvuse analüüs põhineb kasusaajate hinnangutel, mis oleks juhtunud, kui nad ei oleks toetust saanud. Hinnangute teadasaamiseks kasutati järgmisi küsimusi:

- ❑ Kas Te oleksite viinud projekti ellu ilma toetuseta?
 - ❑ Kas toetus muutis Teie investeringuplaane (maht/ajastus/sisu)?
- ❑ **Ümberpaiknemine** (*displacement*) – väljundid, mis loodi teiste samalaadsete väljundite arvel antud piirkonnas.

Ümberpaiknemist hinnati ettevõtte majandussektori ja ekspordi osakaalu järgi käibest.

Starditoetus

- ❑ **Toetus igati asjakohane ja hästi toimiv.** (~15% alustavatest ettevõtjatest).
- ❑ Taotluste hindamiskriteeriumid soodustavad suurema õnnestumispotentsiaaliga ettevõtjate väljavalimist -> **ellujäämismäär kõrge – 89%** pärast 2 aastat 2004.a projektidel.
- ❑ **Kuid programmi eesmärgiks seatud kõrge kasvupotentsiaaliga ettevõtjate välja sõelumise ja nende arengu innustamise-toetamise tarvis vaja uut lähenemist** (teadmussektori toetuse saajate osakaal oodatust madalam).
- ❑ **Mõjukanalid:**
 - ❑ **Rohkem loodud ettevõtteid ja parem finantsseis** (toetus oluline algkapitali allikas ja selle puudumisel oleks paljud sunnitud olnud rahastama projekti laenuga, hiljem edukad laenu saamisel).
 - ❑ **...kuid „pehme“ abi osatähtsus on madal ja selle kasutamiseefektiivsus madal** (teisi EASi toetusi ei kasutata aktiivselt, madal teadlikkus toetuste osas, tagasiside kasusaajatele pärast projekti lõppu puudulik).
- ❑ **Tulevikuvõimalused:**
 - ❑ **Kasvupakett** – kasvufaasi jõudnud starditoetuse saajate edasine toetamine ja kõrge kasvupotentsiaaliga ettevõtete sihipärane toetamine.
 - ❑ **Nõustamise kvaliteedi parandamine** (nt. nõustaja ja ettevõtja kontakti pikendamine).
 - ❑ Laenugarantiide aktiivsem kaasamine.

Koolitustoetus

- ❑ **Sekkumine seni olnud nõudluspoolne** (toetatud on teenust tarbivaid ettevõtteid), samas kui arenemist vajaks ka pakkumispool ehk koolitusturg.
- ❑ **Tõhusus**
 - ❑ **Vahendite ebaefektiivne kasutamine EASi poolel** (palju väikesi projekte → mastaabisääst, VKEd → koolituskava).
 - ❑ **Kõrge bürokraatia** – taotlus, aruanne, jäikus.
 - ❑ **Kasusaajate struktuur ei ole tasakaalustatud** – mõned suured projektid kasutavad suure osa vahenditest.
- ❑ **Mõjus**
 - ❑ Peaaegu kõik koolitustel osalenud on omandatud teadmisi tööl rakendanud.
 - ❑ **RAKis seatud eesmärkide suhtes on toetuse jaotus koolitusvaldkondade lõikes tasakaalust väljas** (Nt suurettevõtete üldjuhtimiskoolituse, raamatupidamine vs turundus).
 - ❑ **Positiivse tagasiside tsüklit ei ole veel tekkinud.** Täheldada on positiivset muutust ettevõtjate hoiakutes, ent käitumuslik mõju ei ole veel realiseerunud. Oluliselt ei ole suurenenud VKEte osakaal, kes oma töötajaid koolitavad (VKE uuringud: 58% (2001), 61% (2005)).
- ❑ **Tulevikuvõimalused**
 - ❑ Võiks kaaluda **toetuse määra sidumist eelnevalt saadud koolitustoetuste arvu või mahuga.**

Nõustamistoetus

- ❑ Suur osa toetustest läks **uute rahastamistaotluste ettevalmistamiseks**, mis ei täitnud programmi peamist eesmärki. Sellest tulenevalt ei saavutanud programmi kõiki oodatud tulemusi:
 - ❑ Enamus projekte oleks viidud ellu ilma riigi toetuseta
 - ❑ Oodatud mõju ettevõtete majandustulemustele oli tagasihoidlik (va alustavad ettevõtted)
 - ❑ Paranenud on aga projektitaotluste koostamise ja projektijuhtimisalased oskused
 - ❑ Palju positiivseid tulemusi ilmnas projektide puhul, mis ei tegelenud taotluste ettevalmistamisega (uued teadmised ja ideed, kontaktid, jne).
- ❑ **Kasvanud on ettevõttevälise nõustamisteenuse kasutamise aktiivsus ja oskused.** Sisulist, mitte rahastamistaotluste ettevalmistamisega seotud nõustamist kasutatakse siiski liiga vähe.
- ❑ **Toetus on aidanud kaasa konsultatsioonituru arenemisele.** Puudus on aga valdkonnaspetsiifilise teadmise spetsialistidest – kasutada enam väliseksperthe.
- ❑ Edaspidi oleks **vajalik teavitustöö ettevõttevälise ekspertiisi kasutamise kasulikkusest**, samuti konsultantide valimise ja oskusliku kasutamine osas.

Infrastruktuuritoetus

- ❑ **Ettevõttekeskne ja nõudluspõhine** – seos kohaliku arenguga nõrk ja laiem mõju madal. Peamine mõju on **ettevõtte väärtus kasv**.
- ❑ **Eelistatakse madala riskitasemega projekte** → **lisanduvus suhteliselt madal** (st enamasti viidaks ellu ka toetuse mittesaamisel). Samas kiirendas toetus projektide elluviimist (0,5-1 aastat).
- ❑ **Oodatud mõju ilmneb läbi laiema investeerimisprojekti** (tootmise laiendamine, uue tehase rajamine).
- ❑ **Tõhususe tõstmiseks** (rahastatakse pooled ideedest, taotlused mahukad) → eeltaotluste kasutuselevõtt.
- ❑ **Alternatiivid:** laenugarantii, intressisubsiidium, omafinantseerimismäära tõstmine.

Ekspordiplaani toetus

- ❑ Võrreldes teiste toetustega hinnatud aastatel **vähem edukas**.
- ❑ **Põhiprobleem: alakulutamine** – paljud projektid katkestati või viidi ellu vaid osa kavandatud tegevustest (muutused programmi ülesehituses, paindlikkuse puudumine, teabe puudumisega kaasnenud vead dokumentides).
- ❑ **Ka toetuse mõjud seetõttu väiksemad. Samas palju positiivsed kõrvalmõjusid** (nt. image, kontaktid, kogemused).
- ❑ Positiivne – **aktiivselt kasutatud teisi EASi toetusi**.
- ❑ **Ekspordiplaanide kvaliteet** osutus elluviimise käigus **mitmel korral puudulikuks** – plaanid olid ebareaalsed, tegevused kehvasti planeeritud, valitud ebasobiv turg vms.
- ❑ Tulevikuvõimalused
 - ❑ **Ekspordiga alustavate ettevõtete toetamine**.
 - ❑ **Paindlikkuse suurendamine** – muuta elluviimine etapiviisiliseks, et saaks tegevusi minevikukogemuse põhjal otstarbekamalt planeerida.

T&A finantseerimise toetus

- ❑ Üle poole toetussummadest läks **IKT ning bio- ja toiduainete tehnoloogia projektidele.**
- ❑ **Taotluste vastuvõtu meetod** ei osutunud (2004-2005) efektiivseks.
- ❑ **Enamikku projekte ei oleks oma vahenditest ellu viidud** (või oleks seda tehtud väiksemas mahus ja/või hiljem)
- ❑ **Tehnoloogia arendamise osas olid enamik projektid edukad, majandusliku tasuvuse mõttes olid pooled projektid ebaedukad.**
- ❑ Võimalike mõjude realiseerumist takistasid turundusalased probleemid ning võimetus teha investeeringuid arendustegevusele järgnevatel faasides.
- ❑ Ilmnesid väga positiivsed ja pikaajalist mõju omavad **muutused ettevõtete käitumises** (uued teadmised, uued ideed ja projektid, uued koostööpartnerid, jne)
- ❑ **Erinevate sihtgruppide vajadused ja ka oodatavad mõjud on erinevad;** edaspidi tuleks erinevate ettevõtete puhul (nt suured ja TA-mahukad; alustavad *high-tech*; traditsionaalsed *low-tech*) kasutada erinevat lähenemist.

Lühiajalised ekspordigarantiid

- ❑ **Lisanduvus on kõrge** – enamikku tehinguid ei oleks olnud võimalik mujal kindlustada.
- ❑ KredEx'i ekspordigarantiid on **loonud uut kaubavahetust ja aidanud kaasa uutele turgudele sisenemisele** (ajend + maksetingimused).
- ❑ **2004-2005.a küündis garanteeritud ekspordi osakaal üle 0,8% Eesti põhiekspordist** (eesmärk: 0,75%).
- ❑ **Positiivne on, et Venemaa ja SRÜ riikide garantiimahud ja osatähtsus portfellis on viimasel paaril aastal kasvanud.**
- ❑ Jätkuvalt on olemas **turutõrge kõrge riskitasemega ekspordi sihtriikide ning kesk- ja pikaajaliste garantiide** osas (+ väikesemahulisi või üksikuid tehinguid kindlustada soovivad väikeettevõtted).
- ❑ **Kahjuväljamaksete kiire kasv: kahjud > preemiad. Kui ekspordigarantii mahud jätkavad vähenemist, ei pruugi garantiide pakkumine end enam ise ära tasuda.** Kaks võimalikku tegevussuunda edaspidiseks on näiteks:
 - ❑ Garantiimahtude suurendamine kesk- ja pikaajaliste ekspordigarantiide kasvu läbi.
 - ❑ Tasuvuse tagamiseks lühiajaliste ekspordigarantiide pakkumise täiendav riiklik rahastamine.

Laenu- ja liisingukäendused

- ❑ **Käenduse tingimused ja taotlemise protseduur on hästi kujundatud** (ei soodusta käenduse kasutamist ilma vajaduseta).
- ❑ Toetatud ettevõtete hulgas on palju **alustavaid, mikroettevõtteid ning ettevõtted väljastpoolt Tallinna** (nagu eesmärgiks seati). Enamik klientidest ei ole väga suurte kasvuambitsioonidega.
- ❑ 75% leidsid, et käenduse abil finantseeritud projekt aitas luua uusi töökohti, ligi 90% tunnistasid mõju käibeles. Paljudele oli käenduse abil saadud finantseering oluline ettevõtte ellujäämise seisukohast.
- ❑ Käendust kasutanud ettevõtted on hiljem aktiivsemalt pangalaenu ja KredExi tooteid kasutanud.
- ❑ **KredEx'it hinnatakse kõrgelt**, suhtlust peetakse kiireks ja tõhusaks.
- ❑ Tulevikuvõimalused
 - ❑ Tõhustada teavitustööd ja kombineerida finantstoetust nõustamisega (nt. EASI toetuste abil).

Kokkuvõte I

Asjakohasus:

- ❑ **Hinnatud skeemid on valdavalt asjakohased**, st vastavad kasusaajate vajadustele ning turusituatsioonile ja on kooskõlas riiklikes majanduspoliitika dokumentides seatud eesmärkidega (ent koolitus- ja nõustamistoetus).
- ❑ **Osade toetuste puhul oleks võimalik paremini valida sihtgruppe** – erinevad vajadused ja oodatavad mõjud (nt. alustavad vs tegutsevad ettevõtted; suured ettevõtted vs VKEd).

Tõhusus:

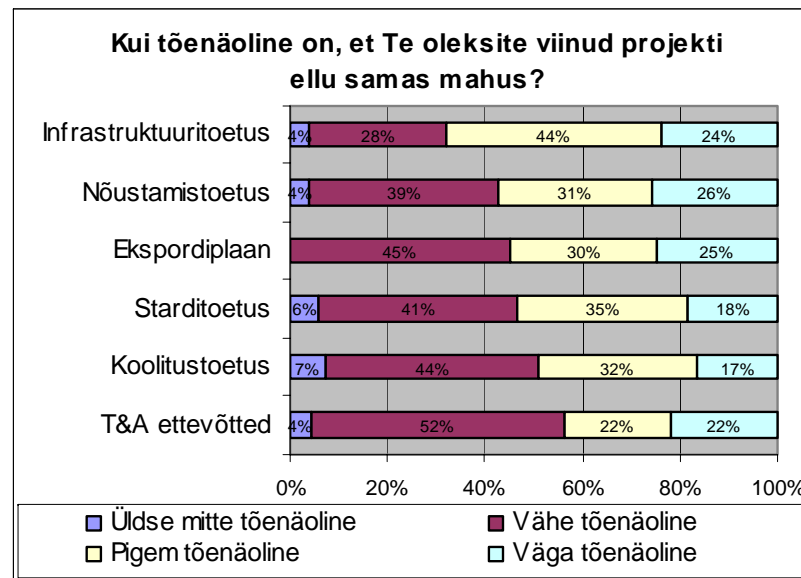
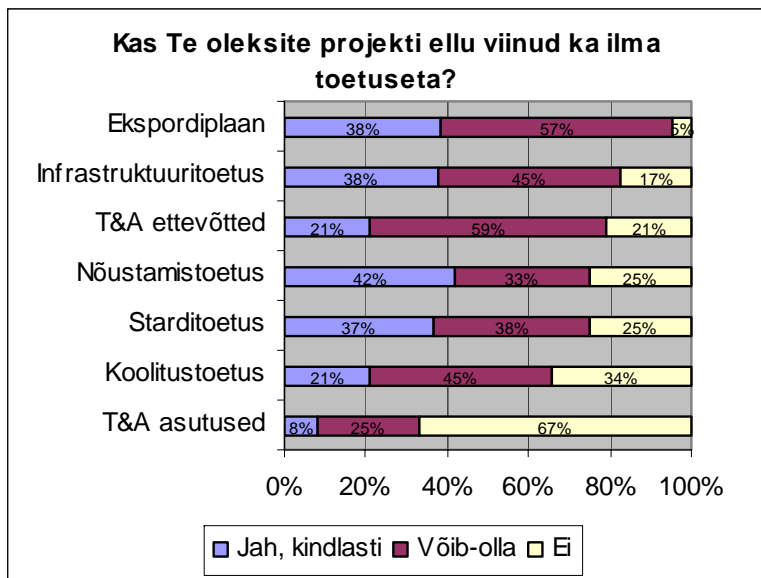
- ❑ **Toetusrahade kasutamismäär on hea** – 2006.a. lõpuga rahuldatud taotlusi ~90% eelarvest.
- ❑ **Mitmete toetuste taotlemine ja hilisem aruandlus on ettevõtete jaoks väga kulukad.**
- ❑ Soovitav on **täiustada toetuste monitooringsüsteemi**, et see võimaldaks saada juhtimisotsuste tegemiseks vajalikku teavet ja oleks enam suunatud programmide juhtimise ning analüüsi toetamisele.

Kokkuvõte II

Mõjus:

- ❑ **Pikaajaliste projektide puhul (1-3 aastat) on koolitus-, ekspordiplaani ja T&A-toetuse programmide tingimused osutunud liiga jäikadeks ning ei ole kooskõlas ettevõtete endi tegevuse planeerimisprotsessidega.**
- ❑ **Soovitav oleks järgida RAKis seatud eelistusi ja/või seada täiendavaid eelistusi toetuste jagamisel, kuna see aitaks kaasa programmi eesmärkide paremale saavutamisele ning suurendaks programmi lisanduvust.**
- ❑ **Lisanduvus varieerub toetusliigiti olulisel määral, sõltudes nii toetuse tüübist, finantseerimistingimustest kui ka projektide riskiastmest.**
- ❑ **Jätkusuutlikkus varieerub toetuste/projektide lõikes.**
- ❑ **Toetuste riskasutus on tagasihoidlik (alla 15%).**
 - ❑ Üleminek toetuspõhiselt lähenemiselt ettevõtte tüübi põhisele lähenemisele.
- ❑ Hetkel toimib **EAS pigem raha jagaja ja selle kasutamise kontrollijana kui ettevõtete ja teiste turuosaliste partnerina.**

Hinnangud lisanduvusele



Allikas: PRAXISi veebiküsitlus. Autori arvutused.

* - Ekspordiplaani toetuse puhul oli tegevuste elluviimise kõrval olulisem mõju tegevuste sisule ja struktuurile, mistõttu küsimus projekti elluviimise kohta ei kajasta täpselt tühikoormust.



ETTEVÕTLUSTOETUSTE MÕJUDE HINDAMINE

1. novembril 2007.a.

POLIITIKAUURINGUTE KESKUS



PRAXIS

CENTER FOR POLICY STUDIES