

MAJANDUS - JA KOMMUNIKATSIOONIMINISTEERIUM

Uuring „Kohaliku omavalitsuse roll- ja koostöö ettevõtluse edendamisel“

UURINGU KOKKUVÕTE

Anette Järvpõld

Kristel Taal

Tallinn 2015

Tutvustus

Uurimistöö koosneb viiest osast. Uuringu esimene osa käsitleb sissejuhatust ning tõstatab probleemi ettevõtete madala tootlikkuse osas ning kirjeldab vajadust toetada ettevõtteid oma arengus üle riigi terviklikult. Teine osa seab eesmärgiks leida uuringu käigus vastus küsimusele kuidas saab riik soodustada ettevõtluse arendamist kohalike omavalitsuste kaudu. Uuringu kolmas osa täpsustab, et veebiküsitluses osales üheksakümmend omavalitsust, kelle vastuseid valideeriti nelja maakondliku arenduskeskuse juhi ja ühe omavalitsuste liidu juhi intervjuuga. Uuringu neljas osa annab ülevaate omavalitsuste rollist- ja meetmetest ettevõtluse edendamisel ning selgitab, kas ettevõtluse edendamine on omavalitsustes prioriteetne ning missugused tegurid toetavad ettevõtluse edendamist. Samuti antakse neljandas osas ülevaate omavalitsuste ettevõtlusalastest teadmistest ja oskustest ning tutvustatakse, missugused on peamised KOVi tegevused ettevõtluse edendamisel. Lisaks, annab neljas osa ülevaate missugust peamist tuge vajab KOV riigilt ning missugust koostööd tehakse institutsioonidega. Neljas osa lõppeb kokkuvõttega, rõhutades uuringu tulemusena mh vajadust rahaliste vahendite, inimressursi, teadmiste ja oskuste, taristu ja võrkudega liitumise ning kiiremate maaomandiga seotud protsesside järele. Viies peatükk kirjeldab juba olemasolevaid lahendusi, sh piirkondlike arengukavasi ja seotud analüüse, PATEE tegevuskavasid ning piirkonna konkurentsivõime tõstmise meetet (PKT). Lisaks annab viies peatükk poliitikasoovitused tulevikuks, kirjeldades mh ettepanekuid järgmistes valdkondades: omavalitsustele maaomandi eraldamine, ettevõtluse edendamise kohustuse lisamine, tasandusfondi toimimisloogika muutmine, regioonipõhiste maksuerisuste kaalumise, tugistruktuuride väljaarendamise toetamine, haldusreform ja koostöö suurendamine, koolitussüsteematika väljatöötamine.

1. Sissejuhatus

Tänase seisuga on Eestis 213 kohalikku omavalitsust (edaspidi KOV), kellel ei ole seadusest tulenevat kohustust panustada piirkondliku ettevõtluse arendamisse. Ometi on ettevõtlus üha enam kogunud KOVide tähelepanu ja huvi ning on tähtsustunud kohaliku tasandi poliitikaloomes kui vahend, mille kaudu on otseselt mõjutatav regiooni majandusareng ja jõukuse kasv. Põhjuseks on asjaolu, et piirkondlikud¹ ettevõtjad moodustavad arvukuselt suurima segmendi Eesti ettevõtjaskonnast ning neil on kanda märkimisväärne roll tööhõives ning sotsiaalsetele ja regionaalsetele väljakutsetele vastamises².

Üheks sotsiaalseks väljakutseks, millega Eesti riik tulevikus silmitsi seisab on tööealise elanikkonna järk-järguline vähenemine. Majanduskasvu saavutamine vähemate töökätega, tingib vajaduse suurema tootlikkuse järele. Vajadust tegeleda ettevõtete tootlikkuse ja lisandväärtuse kasvatamisega rõhutab ka riigikontroll 2015 aastal läbiviidud uuringuga³. Tuues uuringus esile, et 2014 a. seisuga Eesti majanduslikku arengutaset analüüsid, on viimase kolme aasta jooksul toimunud ettevõtete tootlikkuse stagneerumine. Ühe võimaliku vahendina väljakutse lahendamisel näeb riigikontroll vajadust luua riigireformiga kohalikule omavalitsusele eeldused piirkondliku ettevõtluse arendamiseks.

Lisaks, äsja avaldatud uuringu „Gloaalne Ettevõtlusmonitooring 2015“ tulemused (*edaspidi GEM*) reedavad, et ettevõtete registreerimine on vähenenud ja hirm ebaõnnestumise ees suurenenud. Ettevõtlusaktiivsus on oluliselt vähenenud just kõrgharidusega ja täiskoormusega töötavate inimeste seas, mis viitab paranenud olukorrale tööjõuturul. On oluline jätkata riigiülest tööd viimaks Eestit tasemele, kus vajaduspõhine ettevõtlus on asendunud teadmuspõhise ettevõtlusega, kajastudes ka ettevõtete paiknemises väärtusahelas. Suurem tootlikkus võimaldab maksta inimestele kõrgemat palka ning tõsta elatustaset ka väike-regioonides. Mistõttu on oluline edendada piirkondliku ettevõtluse arenguks vajalikku tuge ja keskkonda.

Toetamaks ettevõtjaid, kohalike omavalitsusi ja ettevõtluse regionaalset arengut asutati 2003 aastal Vabariigi Valitsuse kinnitatud kontseptsiooni alusel maakondlikud arenduskeskused, mille peamiseks eesmärgiks oli ettevõtete, kohalike omavalitsuste ja kodanikuühenduste

¹ Piirkondlike ettevõtjatena käsitleme alla 200 000 eurose aastase müügitulu ja ekspordimüügitulu tasemega ettevõtjaid, keda on umbes 100 000, sh alustavad ettevõtjad ja FIEd

² Eesti Ettevõtluse kasvustrateegia 2014-2020 (oktoober 2013)

³ Riigikontrolli ülevaade Riigikogule, „Ülevaade riigi vara kasutamisest ja säilimisest 2014.-2015. aastal“, Tallinn 2015

toetamine, tegutsemisvõimekuse tagamine ja struktuurfondide tulemuslik kasutamine. 2013 aastaks on maakondlikest arenduskeskustest välja kujunenud tegutsevad arendusorganisatsioonid, mis pakuvad riigi, Euroopa Liidu ning kohalike partnerite toetusel lepingulisel alusel infoteenust, nõustamisteenust ja arendustuge ettevõtjatele, kodanikuühendustele ja kohalikele omavalitsustele⁴. Arenduskeskused tegutsevad koordineeritud koostöövõrgustikuna (edaspidi MAK võrgustik). Samuti on nad ühed peamised Siseministeeriumi vastutusalas oleva „Eesti regionaalarengu strateegia 2014-2020“ ettevõtlusalaste eesmärkide elluviijad, mille meetmete sisu loomisesse Majandus- ja Kommunikatsiooniministeerium panustab⁵. Tingituna ettevõtjate probleemide mitmekesisusest ning MAKide ja KOVide erinevast vastutusalast ning teadmistest ja oskustest on vajalik tihe organisatsioonide vaheline koostöö vastavas piirkonnas asuvate ettevõtjate abistamiseks. Viljaka koostöö eelduseks on aga vajalik mõlema osapoole huvi ja valdkondlike teadmiste olemasolu.

Kaubandus- Tööstuskoda on 2013 aastal avaldanud uuringu⁶, mille tulemusel selgus, et kuigi enamik vastanud KOVidest peab oluliseks ettevõtluse arengu toetamist, siis üheks suureks takistuseks selle puhul on piiratud ressursside olemasolu. Uuringust ei selgu, missuguseid täiendavaid ressursse KOVid arenguks vajavad. Samuti leidis märkimist KOVide vähene teadlikkus ettevõtluse edendamisest ning oskuste puudumine. Määrib nimetamist, et enamik KOVidest nimetas samas, et omavalitsuse ametnike hulgas on inimene, kelle tööülesannete hulka kuulub ettevõtluse arengule kaasaaitamine. Ametnike koolitamist aga ei planeerinud üle poolte vastanud omavalitsustest. Sellest lähtuvalt uurime, missuguste täiendavate ressursside omamine ning millise kompetentsi omamine võimaldab KOVidel toetada ettevõtluskeskkonna arengut.

Erinevate uuringute tulemustest kajastub, et on oluline tegeleda ettevõtluse edendamisega riigis tervikuna, hõlmates ka erinevaid väiksemaid kohalikke piirkondi. Aitamaks kaasa piirkondlike ettevõtete tootlikkuse kasvule ja arengupotentsiaali realiseerumisele on oluline pädev tugi KOVide poolt ja professionaalne koostöö ettevõtluse edendamisega tegelevate asutuste vahel riigi tasandil tervikuna. Seetõttu keskendub käesolev uuring vastava teema uurimisele.

⁴ Maakondlike arenduskeskuste võrgustiku strateegia 2014- 2020

⁵ Eesti Ettevõtluse kasvustrateegia 2014-2020 (oktoober 2013)

⁶ Kohalik omavalitsus ettevõtluse edendajana. M. Udras. Eesti Kaubandus Tööstuskoda Tallinn 2013

2. Uuringu eesmärk

Käesoleva uurimistöõ põhieesmärgiks on koguda informatsiooni, kuidas saab Majandus- ja Kommunikatsiooniministeerium (edaspidi MKM) koos oma partnerite ja allasutustega aidata KOVidel luua ettevõtlusega tegelemiseks soodsamat keskkonda ja missugune on täna KOVide ja institutsioonide (MAK; EMOL⁷) vaheline koostöö ning kuidas tulevikus koostöö efektiivsust tõhustada.

Lähtuvalt nimetatud põhieesmärgist ning varasematest uuringutest selgunud kitsaskohtadest on uuringu eesmärkide täitmiseks püstitatud kolm peamist küsimust:

- Millised on täna KOVide teadmised ja oskused, mis aitavad edendada ettevõtlust ja soodustada ettevõtluskeskkonna arengut piirkonnas?
- Kuidas saab riik KOVe toetada, et hoogustada ettevõtluse arendamisega tegelemist?
- Kas koostöö institutsioonidega on täna piisav ning millised on koostööd takistavad tegurid ja kitsaskohad?

Täiendavad eesmärgid käesolevas uurimuses on järgmised:

- Tuvastada kohalike omavalitsuste motivatsioonitegurid ja takistused soodsa ettevõtluskeskkonna loomisel ja ettevõtjatele toetuste ja teenuste pakkumisel?
- Saada ülevaade, milliseid teenuseid ettevõtluskeskkonna loomisel ja ettevõtluse toetamisel pakutakse koostöös teiste omavalitsustega ja maakondlike arenduskeskustega?
- Missuguseks koostööks MAKiga on täiendav vajadus, et soodustada ettevõtluse regionaalset arengut?

⁷ Eesti Maaomavalitsuste Liit

3. Uuringu metoodika kirjeldus

Uuringu läbiviimine koosnes kolmest etapist:

1. Olemasoleva teabe kogumine ja analüüs (olemasolevad uuringud, strateegiad, seadusandlus):
 - Kaubandus-Tööstuskoja (edaspidi KTK) poolt 2012 aastal läbiviidud uuringud „Kohalik omavalitsus ettevõtluse edendajana“ ja „Kohalike omavalitsuste ettevõtjasõbralikkuse uuring 2012“;
 - Eesti regionaalarengu strateegia 2014-2020“ ;
 - „Eesti ettevõtluse kasvustrateegia 2014-2020“;
 - „Maakondlike arenduskeskuste võrgustiku strateegia 2014-2020“;
 - Riigikontrolli ülevaade Riigikogule, „Ülevaade riigi vara kasutamisest ja säilimisest 2014.-2015. aastal“;
 - Arengufondi koostatud „Globaalne Ettevõtlusmonitooring 2014, Eesti raport“;
 - Kohaliku omavalitsuse seadus
2. Teabe ja hinnangute kogumine (veebipõhine küsitlus KOV juhtide seas, ekspertintervjuud MAKide, EASi ja EMOLiga):
 - Viidi läbi veebipõhine ankeetküsitlus 213 KOV juhi seas, kellest vastas 90 tk.
 - Viidi läbi kvalitatiivsed ekspertintervjuud 4ja erineva arenduskeskuse juhiga (Pärnumaa, Järvamaa, Viljandimaa ja Võrumaa)
 - Viidi läbi ekspertintervjuu Eesti maaomavalitsuste liidu juhiga
3. Uuringu tulemuste analüüs ja lõpptulemuste tutvustamine

4.1. Sisu ülevaade

Teema	Milliseid toetuseid sooviksite täiendavalt ettevõtjatele pakkuda?	Mis on praegu takistuseks?	Missugusest toest tunnete praegu kõige enam puudust?	Kuidas saab riik Teid aidata?
Suured linnad (17000-500000) 6 tk	<ul style="list-style-type: none"> • Ettevõtjatele suunatud koolitused ja nõustamine (seadusandlus, finantsid) • ühisüritused, suunamaks ettevõtjaid koostööle 	<ul style="list-style-type: none"> • Ajanappus • Vahendite puudust ei näe 	<ul style="list-style-type: none"> • Teadmistest kuidas aidata • Inimressursist 	<ul style="list-style-type: none"> • Logistilised lahendused (Tln-Trt mnt) • Innovatsiooni eestvedajana käituma
Väiksemad linnad ja suured omavalitsused (4000-16999) 22 tk	<ul style="list-style-type: none"> • Maaomandit • Spetsialiste enda linna elama • Tuge tööstusalade arendamisel (taristu + teadmistega inimesed) 	<ul style="list-style-type: none"> • Teadmistega inimeste puudus • OV raha puudus • Maaomandi puudus 	<ul style="list-style-type: none"> • Teadmised • Raha • Maaomand 	<ul style="list-style-type: none"> • EV-teemalised koolitused KOVidele • Kiirem lahendus maaomandi probleemidele • OV tulubaasi tõstmine • Taristu arendus (teed, elekter) •
Keskised omavalitsused (1000-3999) 35 tk	<ul style="list-style-type: none"> • Ruumide korrastamine ja juurdepääsu teede rajamine • Võrkudega liitumine • Ettevõtjate-vahelise koostöö arendamine • Maaomandi kiirem menetlemine • Kohalik starditoetus 	<ul style="list-style-type: none"> • Raha • Töötajad • Maaomand (tööstusala arendamiseks) 	<ul style="list-style-type: none"> • Inimressurss (teadmised) • Rahalised vahendid • Maaomand • Motiveeriv tulubaas 	<ul style="list-style-type: none"> • Taristu toetused, võrkudega liitumine • Maaomand • Piirkondlikud maksuerisused EV tuleneva tulubaasi suurendamine
Väikesed omavalitsused (0-999) 20 tk	<ul style="list-style-type: none"> • Taristu arendamine • Toetusmeetmetele omafin. Pakkumine • Bürokratia tugi 	<ul style="list-style-type: none"> • Raha 	<ul style="list-style-type: none"> • Inimeste puudumine • Rahalised vahendid • Maaomand 	<ul style="list-style-type: none"> • Maaomandi valla kasutusse andmine • Regionaalsed maksuerisused • Tulubaasi suurendamine • Taristu arendamine

Tabel 1. Uuringu kokkuvõtte teemade kaupa ja vastanute suuruse lõikes

Teema	Missugused täiendavad meetmed aitaksid kaasa piirkonna atraktiivsuse kasvule?	Milliseid teenuseid pakute praegu koostöös teiste KOVidega ettevõtluse toetamisel?	Missuguseks hindate koostööd MAKidega?	Täiendav koostöö vajadus MAKidega?
Suured linnad (17000-500000) 6 tk	<ul style="list-style-type: none"> • Sihtkoha arendamine ja turundamine • Oskustööjõud 	<ul style="list-style-type: none"> • Ühise transpordi korraldamine • Koostööprojektid es osalemine 	<ul style="list-style-type: none"> • Koostöö hea 	<ul style="list-style-type: none"> • Ametnike koolitus ettevõtluse teemal
Väiksemad linnad ja suured omavalitsused (4000-16999) 22 tk	<ul style="list-style-type: none"> • Sihtkoha turundamine • EV-alase info kättesaadavus • Taristu korrasolek 	<ul style="list-style-type: none"> • Ühistransport ja kergliiklusteed • Ühine ettevõtlusalade turundamine • Väga ei paku selliseid teenuseid 	<ul style="list-style-type: none"> • Koostöö hea • Info vahetus, ettevõtjate suunamine MAKi 	<ul style="list-style-type: none"> • KOV ettevõtluskonsultantide koolitamine • MAKe peaks rohkem finantseerima
Keskised omavalitsused (1000-3999) 35 tk	<ul style="list-style-type: none"> • Piirkonna turundus • Taristu olemasolu • Töökohtade loomine • Ettevõtete omavaheline koostöö • Kohalik starditoetus 	<ul style="list-style-type: none"> • Ühise taristu ja transpordi loomine • Suuremate projektide ühine rahastamine • Hetkel ei paku 	<ul style="list-style-type: none"> • Koostöö hea, saaks olla parem 	<ul style="list-style-type: none"> • Rohkem ühisprojekte • Õpilaste praktika teemalised küsimused • Tihedam suhtlus KOVi ja MAKi vahel
Väikesed omavalitsused (0-999) 20 tk	<ul style="list-style-type: none"> • Piirkonna turundus • Maksusoodustused • Investeeringud 	<ul style="list-style-type: none"> • Ühine majandamine ja info jaotamine • Koostöö puudub 	<ul style="list-style-type: none"> • Koostöö hea, sujuv 	<ul style="list-style-type: none"> • Tihedam suhtlus • Liiga palju suurtele valdadele fookuseeritud

Tabel 2. Uuringu kokkuvõtte teemade kaupa ja vastanute suuruse lõikes

4.2 Kokkuvõtte

Hoolimata sellest, et kohalik omavalitsusseadus ega muud õigusaktid, ei kohusta omavalitsust ettevõtlusega tegelema, on enamiku vastanud **omavalitsuste jaoks ettevõtluse edendamise kõrge prioriteediga. Peamise toena selles vallas on uuringus osalenud omavalitsused nimetanud maakondlike arenduskeskuseid, koostööd teiste omavalitsustega ning ettevõtlusvaldkonnaga tegelevat ametnikku omavalitsuses.**

Üle poole vastanutest märkis ka, et neil on soov täiendavalt pakkuda tuge ja teenuseid ettevõtjatele ning ettevõtluse arendamiseks piirkonnas. Kõige enam sooviti korrastada ja arendada taristut, pakkuda nõustamist ja koolitusi ning rahalisi toetusi alustavatele- ja

väikeettevõtjatele jpm. **Peamiseks takistuseks täiendavate teenuste pakkumisel nimetati kõige enam piiratud rahalisi vahendeid, omavalitsuses puuduvat ametnikku ja maaomandiga seotud küsimusi.**

Uurimuses osalenud omavalitsustest üle pooltes on olemas ametnik, kelle ametijuhendis kajastub ettevõtlusarengu valdkond, siiski on 89% vastanutest seisukohal, et ametnike koolitamise järele on täiendav vajadus ning puuduvad piisavad teadmised ja oskused, kuidas ettevõtlusarengut toetada. Ametnike pädevust ja kompetentsi on pidanud oluliseks motivaatoriks omavalitsuste tegevuses ettevõtluse arendamisel 30% uuringus osalenud omavalitsusi. Ametnike vähene pädevus võib olla ka põhjuseks, miks omavalitsused ei ole täna võimelised pakkuma ettevõtjale piisavat nõustamist, tuge ja dialoogi.

Omavalitsustes, kus puudub vastava kvalifikatsiooniga ametnik, rakendatakse probleemide lahendamisel vastava valdkonna spetsialistide tuge ning püütakse tagada **võimalikult sujuv asjaajamise korraldus omavalitsuse tasemel**. Siiski on sellised omavalitsused öelnud, et probleemide lahendamine ettevõtlusvaldkonnas on puudlik. Samas ei ole võimalik järeldada, et omavalitsuses puudub ettevõtlusega tegelev ametnik vaid rahaliste vahendite puudumise tõttu. Aktiivsus ja tegevused omavalitsuses on paljuski **sõltuvad omavalitsuse orienteeritusest, isikutest ja inimeste omavahelistest suhetest**.

Käesoleva uurimuse raames saadud vastustes on nimetanud nii omavalitsused ja ka maakondlikud arenduskeskused, **et arendustöötaja olemasolu tõhustab ettevõtluse arendamist, saavutatakse tulemuslikum koostöö institutsioonidega ning ettevõtlusega seotud küsimuste lahendamine on sujuvam ja tulemuslikum**.

Peamise kitsaskohana ja täiendava vajadusena riigipoolse toe järele on üldnimetajana kõige enam **nimetatud rahalisi vahendeid**. Teise suure kategooriana esile tõstetud vajadust täiendava abi järele taristute rajamisel. KOVide võimekus ei ole täna piisav, et välja ehitada ning arendada vajalikke infrastruktuure. Uuringus selgus, et **kuna teede- ja kommunikatsioonide rajamine on väga mahukas, ei suuda tihti väikesed omavalitsused olemasolevate meetmete kriteeriumitele vastata ning nende oma finantssuutlikkus on liialt madal**. Logistiline võimekus on aga ettevõtete jaoks äritegevuse asukoha valikul oluline kvalifitseeritud tööjõu ja tooraine kättesaadavuse tagamiseks.

Maaomandiga seotud küsimustes on vajadus kiirema ja lihtsama asjaajamise järele. Algatatud tegevused ja projektid takerduva tihti pikaajalisse ja aega nõudvasse bürokraatiasse, ning see on mõnelgi juhul kujunenud oluliseks takistuseks ettevõtluse edendamisel. Ilmeka ülevaate annab ühe uuringus osaleja mõtteavaldus: „ –Hetkel on probleemiks, et lastele **ei saa ilma keerukaid protseduure läbimata rajada** mänguväljakut ega rulaparki tänasele **riigi**

reservmaale. Sama ka ettevõttele juurdepääsutee rajamisega. Elukeskkond aga mõjutab tööjõu olemasolu kohapeal, mille järgi ettevõtted järjest enam oma asukohta valivad-“.

Korduvalt leiab märkimist ka inimressursi puudumine omavalitsustes. Ka käesoleva uuringu tulemustest lähtub, et omavalitsustes on puudus piisava ettevalmistusega ametnikest, kes tegeleksid ettevõtluse edendamise. Nii on **nimetanud 52% omavalitsusi, et neil puudub vajalik inimressurss ning lisaks 25,6% omavalitsustest on märkinud, et neil puuduvad teadmised ja oskused, kuidas on võimalik ettevõtlusarengule kaasa aidata.** Riigipoolse toena on nimetatud üldist ametnike koolituse vajaduse võimaldamist märkinud 23% vastanud omavalitsustest.

Omavalitsuste omavaheline koostöö on piirkondlikus arendustegevuses väga oluline. **Antud uurimuse tulemustel puudub 30% vastanute hulgas koostöö omavalitsuse vahel, 13% vastanutest teevad koostööd infovahetuse tasandil ning 11% nimetas koostööd MAK vahendusel.** MAKid märkisid, et tänasel päeval on KOVide omavaheline koostöö halva kvaliteediga ning kohati olematu.

Kohalike omavalitsuste arendustegevuses on kasutamata potentsiaali. **Kohalike omavalitsuste vähene koostöö omavahel, erasektori ja vabakonnaga piirkondlikus arendustegevuses ja avalike teenuste otsustamisel on pärssinud piirkondlikku arengut olukorras, kus inimeste igapäevased tegevusruumid ei piirdu kaugeltki ühe omavalitsusüksuse territooriumiga ning väiksemad omavalitsused üksi ei suuda viia ellu piisava mastaabi ja tervikmõjuga arendustegevusi.**⁸

KOVide ja MAKide omavahelise koostöö kohta võib kokkuvõtvalt öelda, et **omavaheline koostöö on tihe. Maakondlike arenduskeskustega omavad koostööd ligi 95% vastanud omavalitsustest.** Paljudel juhtudel toimub **MAKide vahendusel ka omavalitsuste omavaheline koostöö.** MAK ja KOV koostööd ilmestavad erinevad projektid turismi valdkonnas ning tegevused tööstuspiirkondade arendamisel, arengukavade koostamisel, ühiste väljasõitude organiseerimises ja ettevõtluse teemapäevade/nädalate korraldamises. Täiendavat koostöövajadust MAKidega ei osanud nimetada 30 % vastanud omavalitsustest.

Kitsaskohana koostöös on omavalitsused nimetanud vajadust parema infovahetuse järele ja enama piirkondliku lähenemise järele. Märgitakse, et ettevõtluskonsultant võiks tihedamini külastada omavalitsusi.

⁸ Eesti regionaalarengu strateegia 2014-2020. (2013) Tallinn
https://www.siseministeerium.ee/sites/default/files/eesti_regionaalarengu_strateegia_2014-2020.pdf

MAKid nimetasid, et **ettevõtluse edendamiseks on vajalik tõhustada omavahelisi suhteid**. Samuti on kohati võimalik täheldada, et mõningatel juhtudel ei tea KOVid, missugused on MAKi funktsioonid ja millist tuge on neilt võimalik oodata. MAK funktsioonid peaksid olema selged, siiski tuli ilmsiks, et mõnel juhul puudub MAKil arusaam, milles seisneb koostöö omavalitsusega ja missugune peaks olema rollide jaotus.

Nii **MAKid kui ka EAS konsultant tõid välja vajaduse haldusreformi järele ja sellega seoses ka vajaduse muuta maksude ümberjagamist, et motiveerida ettevõtluse edendamise initsiatiivi veelgi enam tulubaasi jaotamise abil tasandusfondist**.

MAK ja KOV tasandi koostöös nimetati vajadust parema infovahetuse järele. Samuti soovisid KOVid, et MAKid oleks enam suunatud regiooni eripärast tulenvatele tegevustele, näitaksid üles suuremat initsiatiivi ja ettevõtluses eest vedavat rolli. **Täiendavat tuge sooviti investorteeninduse valdkonnas ja ka turundustegevuste elluviimisel**. Leidus ka KOVe, kes soovisid, et MAK võiks tegeleda näiteks transpordi ja teede planeeringutega.

Täiendavate meetmetena, mis uuringus osalenud omavalitsuste arvates toetab ettevõtluse arengut piirkonnas on nimetamist leidnud taristu arendustegevused, ligipääs kiirele internetile, tolmu- ja hooldatud teed ning piisava elektrivõimsuse tagamine. Lisaks märgiti vajadust **regionaalpoliitiliste meetme järele ning piirkondliku maksusüsteemi, mis toetaks väikeettevõtluse arengut maapiirkondades**.

5. Poliitika soovitused

Poliitikasoovitused on kogutud kokku ning üldistatud käesoleva uurimuse raames kogutud ja käsitletud materjalide põhjal. Poliitikasoovituste eesmärk on pakkuda võimalikke lahendusi peamistele kitsaskohtadele ning esitada need vajalikele osapooltele. Soovituste peatükis on lugeja huvides esmalt kirjeldatud juba olemasolevaid ning seejärel välja pakutud uued lahendused.

5.1. Olemasolevad lahendused

1. Piirkondlikud arengukavad ja seotud analüüsid. Vastu on võetud kaks piirkondlikku, maakonnaülest arengukava - Kagu-Eesti ja Ida-Viru tegevuskava. Viidatud tegevuskavade raames eeldatakse erinevate riigi institutsioonide panust piirkonna arengusse panustamisel, sh märksa laiemalt kui ettevõtlusega seonduv. Kuna ida-Virumaa ja Kagu-Eesti

on selgelt eristuvad piirkonnad, siis ülejäänud Eesti piirkondade osas pole analoogset lähenemist otstarbekaks peetud, ehkki mõtteid on olnud, nt Lääne-Eesti ja saarte osas. Taoline lähenemine ka muudes piirkondades on üks võimalus, mida kaaluda. Lisaks väljatoodud kahele tegevuskavale on igal maakonnal oma arengukava, kuid riigi seotus nendega ei ole nii otsene. Samas on arengukavade puhul oluline vältida dubleerimist ning kavandada selged ja konkreetsed tegevused piirkonna arenguks koos eelarvete ja vastutusega, sh riigipoolse järelevalve osas. Piirkondade arengukavade puhul võib olla otstarbekas kaardistada kogu riigi piirkondade ja omavalitsuste hetkeolukord ning viia läbi objektiivne analüüs, mille tulemusena selgub piirkondade lõikes missuguseid tegevusi on täpsemalt vajadus läbi viia. Eesmärgiks oleks saavutada olukord, kus kõik Eesti piirkonnad on atraktiivsed ja ettevõtluse arenguks sobilikud.

2. Piirkondade arendamine EL regionaalarengu valdkonna toetusmeetmete abil

- **PATEE tegevuskavad, eelarvega 7,5 milj. eurot.** 15 maakondlikku tegevuskava, mille kinnitab regionaalhalduse minister ning mille valmistavad ette maakondlikud arenduskeskused tihedas koostöös omavalitsuste ning ettevõtluse esindajatega. Tegevuskavade eesmärgiks on suurendada piirkonna tööhõivet ja tugevdada ettevõtlikkust. PATEE loogika lähtub eeldusest, et kohalikul tasandil teatakse kõige paremini oma piirkonna arenguvajadusi, seega koostatakse tegevusplaani alt üles põhimõttel. Samas on tagatud riigi kontroll, kuna rahastus otsuse tegemisele eelneb tegevuskavade hindamine hindamiskomisjoni poolt. Mittepiisava hinde korral rahastamisotsust ei tehta. Meede soodustab ka kohaliku tasandi koostööd, kuna tegevuskava on maakonna, mitte üksiku KOVi tasandil. Meetme võimalik täiendamine kitsaskohtade ilmnemisel (nt kohaliku tasandi võimekuse kontekstis) on võimalik, esimesed kogemused selguvad pärast 2016 tegevuskavade elluviimist.

- **Piirkondade konkurentsivõime tõstmise (PKT) meede investeeringute toetamiseks, eelarvega 135 miljonit eurot.** Meetme raames toetatakse piirkondade investeeringuid taristusse (tööstuspargid, linnakeskused, inkubaatorid, kergliiklusteed, turismiatraktsioonid). Kokku on eesmärk investeeringute tulemusel luua ka 1700 töökohta. Investeeringuprojektid ja nende prioriteetsus lepatakse kokku kohalikul tasandil ning raha eraldatakse riigi poolt pärast projektide hindamist. Meetme tingimused on välja töötatud.

5.2 Soovitused tulevikuks

1. Maaomandi eraldamine kohalikele omavalitsustele – Kohalikel omavalitsustel on olemas huvi korrastada ja arendada taristut ning infrastruktuure ettevõtjate jaoks, toetades sellega töökohtade loomist oma territooriumile. Vajaliku finantseeringu taristu ja infrastruktuuride projekteerimiseks ning ehitamiseks saab kohalik omavalitsus kasutada PKTd või tehes koostööd ettevõtjatega. Tihti aga on arendustöö seiskunud puudulike õiguste tõttu maaomandi üle, samas ei jätkata riik ise kohalike omavalitsuste eeltöös väljaarendatud plaanide elluviimist. Seega, on ettepanekuks välja töötada meede andmaks omavalitsuse territooriumil paiknevat riigile kuuluvat maaressursi KOVi kasutusse. Tuleb täpsustada, kuidas ja millistel tingimustel on võimalik anda KOVile maad tootmispiirkondade arendamiseks ja seetõttu maad munitsipaliseerida.

Samuti, tuleb edendada maaomandi tegevustega seotud kiire, sujuva ja läbipaistva asjaajamise korralduse välja töötamist. Teeme ettepaneku välja arendada maaomandi üleandmise lihtsustamisega seotud e-teenuste keskkond. Eesmärgiks maaomandi eraldamise menetlemise kiirendamine KOVidele digitaliseerides vastavaid protsesse. Tulemuseks kasutuseta ressursi (riigimaa) efektiivne kasutusele võtmine ning seeläbi majandustegevuse hoogustumine.

Ka Riigikontroll jõudis sarnasele järeldusele, et maa andmine omavalitsustele ettevõtluse arendamise tarbeks, annaks KOVidele vähemalt hoovad, millega mõjutada ja suunata oma maakonna arengut ja töökohtade teket. Samas nentides, et maa andmise võimaluse mõjust siiski üksnes ei piisa, vaid vaja on terviklikku vaadet ja lähenemist.

2. KOVidele ettevõtluse edendamise kohustuse lisamine - Tõstmaks omavalitsuste motivatsiooni ettevõtlusega tegeleda, teeme ettepaneku lisada see nende igapäevaste töökohustuste hulka kohaliku omavalitsuse seaduses. Lisaks kohustuse tekitamisele, teeme ettepaneku välja töötada ka plaan vahendite eraldamiseks ning kontrollmeetmete ja järelevalve tegevuste rakendamiseks, et pandud kohustuse mõju paremini hinnata ning tulevikus parendada.

Nii uuringus osalenud omavalitsuste kui ka EASi ja MAKi küsitluste ja intervjuude käigus tuli esile, et KOVid tegelevad peaausjalikult KOKSist tulenevate kohustuste täitmisega. Ettevõtluse edendamine ei kuulu KOV kohustuste hulka ning KOVile tehtavatest eraldistest ei ole eelarvestatud vastavaid rahalisi vahendeid. Seetõttu tihti omavalitsused ettevõtlusvaldkonna arendamisesse ei panusta. KOV on aga ettevõtjale kõige lähem

haldusorgan ning omab parimat ülevaadet piirkonnaga seotud tegevustest ja võimalustest. Sellest lähtuvalt on vajadus subsidiaarsuse põhimõttest lähtuvalt töötada välja meetmed vastutusvaldkonna jagamiseks kohalikule tasandile, kohustades KOVe KOKSist tulenevalt ettevõtluse edendamise arendamisele.

Ka riigikontrolöri aruanne „2014.-2015. ülevaade riigivarade kasutamisest ja säilimisest“, toob esile vajaduse lisada ettevõtluse edendamine KOVide otseseks ülesandeks. Viidates, et seni kuni KOKSi pole säärase kohustusega täiendatud jäävadki piirkondlikku töökohtade teket ilmestama loomulikud demograafilised protsessid ning kohalikud huvid ja juhused.⁹

Kohustuse asetamise ettepaneku eesmärgiks on hoogustada ettevõtluse arengut ühiselt erinevates regioonides, ning luua eeldus ettevõtete ja KOV-vahelise tõhusa koostöö tekkeks ning üldise elukeskkonna planeeritud ja läbimõeldud arendamiseks.

3. Tasandusfondi toimimisloogika muutmine – Kuna KOVidele riigieelarvest uue kohustusega kaasnevat lisarahastust juurde leida on keeruline, on ettepanekuks teha ümberjaotusi selle asemel tasandusfondi toimimise loogikas. Selliseid ettepanekuid saime me nii KOVidelt endilt kui ka uuringus osalenud EASi konsultandi poolt. Eelpool nimetatud osapoolte ettepanekud keskendusid eelkõige sellele, et tasandusfondi vahendid peaksid jääma samaks sõltumata sellest, et KOVi maksutulu on ettevõtlusega tegelemise tagajärjel kasvanud. Sest kui kohaliku omavalitsuse maksutulu tõustes vähenevad tasandusfondi eraldised, asetab see KOVid ebamugavasse olukorda, tuues nad välja mugavustsoonist, kus raha oli tasandusfondi abil garanteeritud. Seetõttu on äärmiselt vajalik kujundada tasandusfondist mugavust tekitava tööriista asemel hoopis motiveerimistööriist.

Ettepanek on muuta kriteeriume üksikisiku tulumaksu KOVile laekuva osa jaotamiseks 50/50 põhimõttel. See tähendab, et 50% makstud tulumaksust läheb omavalitsusele, kus asub ettevõtte, milles töötaja töötab. Samas teine 50% maksudest läheb omavalitsusele, kuhu elanik on registreeritud. Nii jaguneb tulu töö ja elukoha erinevas omavalitsuses asumise korral 2 erineva omavalitsuse vahel (võimalik ka rohkemate omavalitsuste puhul, kui näiteks töötaja töötab kahel erineval kohal erinevates omavalitsustes, nt õpetaja kes töötab poole kohaga kahes eri koolis vmt) ega tõsta järsult vaid ühe valla tulubaasi ning samas saavad nii elu- kui töökohavallad vallad ettevõtte olemasolust kasu. Lisa kasutegurina innustab riik nõnda

⁹ Riigikontrolli ülevaade Riigikogule, „Ülevaade riigi vara kasutamisest ja säilimisest 2014.-2015. aastal“, Tallinn 2015

omavalitsusi rohkem ettevõtlusvallas ühiseid jõupingutusi tegema, sest kasutegur mõlemale vallale on otsene ja tuntav.

Tasandusfondi loogika muutmise ideed toetab ka vastvalminud haldusreformi kontseptsioon¹⁰, tuues aga välja, et muudatuse tulemusena võivad kaotajaks olla väiksema tulubaasiga KOVid. Seda põhjusel, et tugevamad ja suuremad vallad ei pruugi olla huvitatud nõrgematega koostööst. Selle välistamiseks näeb haldusreformi kontseptsioon ette 110% üle keskmise jõukamatelt KOVidelt osa raha tagasi suunamist tasandusfondi, mis tõenäoliselt on ka otstarbekas.

Ettepaneku eesmärgiks on võimaluste loomine KOV tulubaasi suurendamiseks selliselt, et KOV vajadused oleksid rahuldatud. Uuring tõi esile, et KOVidele laekuvad rahalised vahendid kasutatakse seadusest tulenevate kohustuste nagu hariduse, sotsiaalteenuste ja teehoolduse korraldamiseks. Eelarved on pingelised ning täiendavateks tegevusteks (nt. ettevõtluse edendamine) vahendeid ei jagu. Muudatus annab KOVile võimaluse ettevõtlusega tegelemisel suurema tulu saamiseks ning sellega kaasneva teatud finantssõltumatuse tagamiseks, kus KOV saab end oma vahenditest majandada ning on seetõttu ka rohkem motiveeritud ettevõtlust edendama.

4. Maapiirkonna ettevõtlust soodustava maksukeskkonna kujundamine – Valdav enamus küsitluses osalenutest tõi välja, et täiendavate meetmetena toetaks ettevõtluse arengut piirkondades ka regionaalpoliitilised meetmed ja piirkondlike maksuerisuste loomine väikeettevõtetele. Sellest lähtuvalt on ettepanek toetada riigikontrolöri poolt tehtud ettepanekut, soodustada maapiirkondades ettevõtlusega alustamist, langetades alustavate ettevõtjate maksukoormust tööjõu maksude vähendamise abil.¹¹ Samas on oluline pidada silmas maksukeskkonna stabiilsust, etteaimatavust ning võrdse konkurentsi tagamist, mistõttu regionaalset ettevõtlust soodustava maksupoliitika kujundamine on laiem teema. Ühe aspektina tuleks kaaluda ka kohalike maksudega seonduvat, ühelt poolt KOVi võimalusi neid määrata, kuid teisalt kindlustamaks, et need ei takistaks kohalikku ettevõtlust (müügitaksu näide). Et KOV saaks ettevõtluse arendamisega tegeleda, on püsiva ning motiveeriva maksubaasi kujundamine vältimatu. Näiteks võib kaaluda ka erinevate ressursitasude jaotamist riigi ja KOV tasandi vahel.

¹⁰ Rahandusministeerium, Regionaalosakond „Haldusreformi kontseptsioon“ Tallinn (2015)

¹¹ Riigikontrolli ülevaade Riigikogule, „Ülevaade riigi vara kasutamisest ja säilimisest 2014.-2015. aastal“, Tallinn 2015

5. Tugistruktuuride välja arendamise toetamine - Lähtuvalt Vabariigi Valitsuse tegevusprogrammist on riigihalduse minister koostöös ettevõtlus- ja maaeluministritega välja töötamas „Regionaalsete ettevõtete tugitaristu programmi“. Meetme eesmärgiks on regionaalsete ettevõtete toetamine ettevõtluseks vajalike elektri- ja sidevõrkudega liitumiseks ning teede rajamiseks põhimõttel: osa riik, osa kohalik omavalitsus ja osa ettevõtte.

Uuringu tulemusena selgus, et paljudel omavalitsustel ei ole võimekust, et aidata ettevõtjatel luua tegutsemiseks vajalikku infrastruktuuri, kuid taristu olemasolu nähti ettevõtluse edendamisel tähtsuselt teisena rahastamisvahendite järel.

Meetme eesmärgiks on toetada rahaliselt tugitaristuga (elektrivõrgud ja side) liitumise osas väljaspool suuremaid keskusi asuvaid piirkondikke ettevõtteid, kes investeeringute tulemusel loovad uusi töökohti või suurendavad lisandväärtust.

6. Haldusreform ja suurem koostöö maakondlikul tasandil - KOVide ühiste teenuste pakkumine / avalike teenuste koosloome projektid ning avalike teenuste kättesaadavuse, kvaliteedi ja tõhususe saavutamine. KOVidele tutvustada erinevate koostöövormide sisu, eeliseid ja puudusi, et teenuste pakkumiseks leitaks parim lahendus, töötada välja juhendid koosloome juurutamiseks kohalikul tasandil.

Täpsustada tuleks rollide jaotust maavalitsuse, omavalitsusliitude ja MAKide vahel, täpsustada vastutusala, eesmärgiga soodustada ettevõtluskeskkonna arengut ning tõstes piirkondade atraktiivsust investoritele.

Uuring kajastas, et 52% vastanud KOVidest puudub inimressurss ettevõtluse arendamisega tegelemiseks. Lisaks toodi esile, et riigi poolset tuge vajati eelkõige rahaliste vahendite osas ja taristu välja ehitamiseks, mille jaoks on tänase seisuga enamike väiksemate KOVide võimekus olematu. Samas, omavaheline koostöö oli puudulik 30% vastanutest ning see pärsib piirkondlikku arengut olukorras, kus inimeste tegevusruumid jaotuvad juba mitme omavalitsusüksuse vahel ja väiksematel KOVidel pole piisavalt võimekust, et ellu viia piisava mastaabi ja tervikmõjuga arendustegevusi.

Haldusreformi kontseptsiooni on Vabariigi Valitsus heaks kiitnud ning lähtudes selles sätestatud põhimõtetest luuakse alus mitme eelpool väljatoodud kitsaskoha lahendamiseks. Haldusreformi läbiviimine tõstaks KOV võimekust ettevõtlust ja ettevõtluskeskkonda arendada, suunab üksusi tugevamale koostööle ning selle käigus saaks lahendada ka rahastusega seonduvad kitsaskohad.

7. Koolitussüsteematika väljatöötamine – Ettepanek luua koolitusmeede, pakkumaks omavalitsuses arendustegevustega tegelevatele spetsialistidele süstemaatilist koolitust ja teavitust ettevõtlusega seonduvatest toetusprogrammidest, seaduste muutumisest ja teistest valdkondadest, et tõsta nende pädevust ja enesekindlust olla ettevõtjatele ja MAKidele paremaks partneriks.

Uuring tõi esile, et KOVID peavad oluliseks ametnike pädevuse tõstmist ettevõtlusega seotud küsimustes. Omavalitsustel puuduvad piisavad rahalised vahendid ametnike koolitamiseks, mis omakorda pidurdab ettevõtjatele konsultatsiooni ja koolitusvõimaluste pakkumist. Omavalitsused nimetavad peamiseks tegevuseks ettevõtluse edendamisel peale korraliku taristu võimaldamist ettevõtjate nõustamist, infovahetust ja koostööd.

Eesmärgiks ametnike pädevuse tõstmine süstemaatilise koolituse läbi, mille tulemusena on omavalitsused võimelised pakkuma ettevõtjatele professionaalsel tasemel dialoogi, tuge ja teenindust. Täiendava tegevusena või alternatiivina on võimalik ja eeldatud ka EASi panus MAK konsultantide arendamisesse vastava arenguprogrammi kaudu.

Kasutatud kirjandus:

Majandus- ja Kommunikatsiooniministeerium, „Eesti ettevõtluse kasvustrateegia 2014-2020“. (2013) Tallinn.

Siseministeerium, „Eesti regionaalarengu strateegia 2014-2020“. (2014). Tallinn.

Arengufond, „Globaalne Ettevõtlusmonitooring 2014, Eesti raport“, (2015) Tallinn

„Maakondlike arenduskeskuste võrgustiku strateegia 2014-2020“ (2013) Tallinn.

Udras, M. , „Kohalike omavalitsuste ettevõtjasõbralikkuse uuring“ (2012)Tallinn.

Udras, M. , „Kohalik omavalitsus ettevõtluse edendajana“ (2013) Tallinn.

Rahandusministeerium, Regionaalosakond „Haldusreformi kontseptsioon“ Tallinn (2015)

Riigikontrolli ülevaade Riigikogule, „Ülevaade riigi vara kasutamisest ja säilimisest 2014.-2015. aastal“, (2015) Tallinn