Euroopa riigiabi reeglite otstarbekus perifeeriariikide seisukohast Estonian Airi näitel

VILJAR VEEBEL
Kaitseväe Ühendatud Õppeasutuste dotsent

ILLIMAR PLOOM
TTÜ Ragnar Nurkse Innovatsiooniinstituudi lektor, Tartu Ülikooli Euroopa kolledži lektor

Rahvuslike lennukompaniide rahastusprobleemid annavad viimastel aastatel üha enam märku, et Euroopa Liidu jäigad ja ühetaolised riigiabi piiramise reeglid ei toimi ühtviisi hästi kõigis liikmesriikides. Estonian Airi näitel on analüüsitud, kas Euroopa riigiabi reeglid on piisavalt paindlikud, et võtta ühtaegu arvesse Euroopa Liidu ühtse turu põhimõtteid ja perifeeriariikide praktilisi vajadusi.[1]

Euroopa Liidu riigiabi reeglite peamine eesmärk on tagada vaba ja rikkumata konkurents, seetõttu on riigiabi andmine enamasti keelatud. Lubatud on ainult vähesed erandid, mis peaksid tagama suurema ühise hüve ja turvalisuse. Paraku perifeerne asukoht või hõre asustustihedus erandite hulka ei kuulu. Vähearenenud piirkondade järeleaitamine riigiabi toel on teatud puhkudel küll lubatud, aga pole Euroopa Komisjoni lennundust puudutavates otsustes olulist rolli mänginud.

Praktikas on karmid ja ühetaolised piirangud enim mõjutanud just lennundussektorit, eelkõige Euroopa Liidu äärealadel asuvaid riiklikke lennufirmasid. Olukorda komplitseerib sellistel puhkudel asjaolu, et järelevalvet peab tegema ja raha tagasi nõudma abi eraldanud liikmesriigi valitsus, kes samas on selle ebaseadusliku riigiabi toel loodud teenuse pakkumiste taga. Estonian Airi riigiabi juhtum on üks mitmest CSA, Maleva, Cyprus Airwaysi, airBalticu, Adria Airwaysi, Air Malta ja LOTi kõrval.

Tarbijate ja maksumaksjate seisukohalt otstarbekaima otsuse langetamine ei ole sugugi lihtne olukorras, kus kohtuvad ühelt poolt riiklikud strateegilised huvid, ärilised vajadused, poliitilise populaarsuse soov ning teisalt ELi riigiabi reeglite väärtused ja jäigad piirangud. Selliste juhtumite puhul on Euroopa Komisjoni

[1] Artikkel tugineb pikemale uuringule: Veebel, V., Ploom, I., Kulu, L. (2015). Shortcomings of the EU state aid model from peripheral perspective: The case of Estonian Air. – Baltic Journal of Economics, 15 (1), 50–64.

lähteseisukoht selline, et põhimõtteliselt rikub riigiabi vaba konkurentsi ja seetõttu tuleb keelata nii ulatuslikult ja ühetaoliselt kui võimalik. Praktikas tähendab see, et tõendamis- ja põhjendamiskohustus, kas antud abi sobib erandite alla, on abi andnud liikmesriigi valitsusel. Kui seda ei suudeta, tuleb abi tagasi nõuda.

Probleemid lennundussektoris osutavad ometigi laiemale perifeeriariikide konkurentsivõime probleemile, kus teatud sotsiaalselt tarvilikke ja majanduse terviklikuks arenguks olulisi teenuseid on jätkusuutlikult suudetud pakkuda vaid riigi toel. Eelkõige tuleneb see mittemuudetavatest asjaoludest ehk kehvemast (loe: kaugemast) asukohast Euroopa keskuse suhtes, ebasobivamast kliimast, madalast asustustihedusest, välispiiride avatusest jne. Just selles kontekstis ilmneb ELi riigiabi reeglite toime karistada unifitseerituse kaudu niigi keerukamates oludes elavaid ääreriikide kodanikke ja nende riikide konkurentsivõimet. Tuleks otsida lahendust, kuidas ääreriigid saaksid neile vajaliku teenuse, ilma et see moonutaks suurfirmade kujundatavat üldist konkurentsiolukorda. Siin ei tohiks silmist lasta asjaolu, et lennuühenduste piisavus on ääreriikidele avaliku teenuse iseloomuga.

Ühtaegu puudutab see probleem Euroopa integratsiooni väärtuseid ja väljundeid laiemalt. Kui palju otsustusõigust on jäänud liikmesriikidele enamasti vaid neid endid puudutavates küsimustes? Teisalt, kumb on tähtsam, kas üldine efektiivsus Euroopa Liidu tasandil või ääreriikide ratsionaalsed arenguhuvid? Ometigi ei pea siin tingimata vastandama keskust perifeeriale, sest ühtlane majandusareng on ka ELi kui terviku huvides. Lennunduse näitel tõusebki esile paradoks, et vaba turg iseenesest ei taga (täielikku) konvergentsi. Asjaolu, mis on selge liikmesriigi enda regionaalse arengu plaanis, ilmneb nüüd suuremana ELi kui terviku suhtes. Hõredalt asustatud vaene vald (loe: Eesti Vabariik ELi kui terviku suhtes) vajab arenguks keskuse loodud eritingimusi. Riigiabireeglite impulss oli peidus soovis vältida 1930. aastate hukatuslikku naabri-vaesestamise (*beggar-thy-neighbour*) poliitikat (Crocioni, Newton 2007, 150). Riigiabireeglite karm ja ühetaoline rakendamine võib paradoksaalselt põhjustada midagi sarnast, sest toimib arengupidurina ääreriikide suhtes.

EUROOPA LIIDU RIIGIABI MUDELI EESMÄRGID JA VÄÄRTUSED. Euroopa Liidu resoluutne suhtumine riigiabi keelamisse on kantud eelkõige liberaalsest ja utilitaarsest majandusfilosoofiast, mille kohaselt pakub vabaturg pikaajaliselt kõige paremat ressursside jaotumist, kõrgeimat tarbimisvõimet ja elanike suurimat heaolu. Liberaalsed ideaalid väljenduvad kõige selgemalt nn siseturu neljas vabaduses: kaupade, teenuste, kapitali ja tööjõu vaba liikumine. Riigiabi põhjustatav kahju oleks sellisel puhul seotud eelkõige ebaefektiivsete firmade elus püsimise ja sellest tulenevate konkurentsimoonutustega. Kuivõrd üldistest reeglitest hälbimine suurendab tarbijate kulusid, tuleb seda igal võimalusel vältida. Euroopa Komisjon on seejuures olnud seisukohal, et täiuslikult vaba turg on saavutatav ja tarbijate jaoks parim (The application of EU state aid rules … 2011; State aid procedures 2013). Siiski on varasemates uuringutes pühendatud vähe tähelepanu asjaolule, et teenusepakkujad asuvad algusest peale sisuliselt vägagi erinevates konkurentsiolukordades, mida rahvusüleste institutsioonide unifitseeritud õigusloome ja -praktika pigem võimendab kui tasandab.

Riigiabi keelustamise pooltargumente on teisigi. Esiteks, et võimalikult standardne ja vähene riigiabi aitab täiustada ja säilitada toimivat siseturgu. Mida ühetaolisem ja automaatsem see on, seda madalamate kuludega saavutatakse tulemus (Crocioni 2006, 91–92). Teiseks riigiabi võimalikult ulatusliku piiramise argumendiks on uskumus, et rahvusriikide valitsused kalduvad kasutama riigiabi

saamaks nn strateegilist eelist teenuste ja kaupade turul, kus muidu valitseb normaalne turuolukord. See on kokkuvõttes tarbijale kulukas ja rikub samas turutasakaalu (Crocioni, Newton 2007, 153).

Riigiabi piiramist põhjendatakse veel asjaoludega, et rahvuslikud poliitikakujundajad ei pruugi olla piisavalt tugevad seismaks vastu lobigruppide survele, poliitilise populaarsuse huvides tehtud eraldused võivad viia raiskamisele ja lisaks on riigiabi turgu mõjutav efekt tihti piiriülene (Spector 2009, 178–181).

Riigiabi küsimuses leidub samas vastuargumente. Nimelt võib riigiabi olla nii otstarbekas kui ka jätkusuutlik, kui see aitab jalule alustavaid ärisid, toetab mahajäänud regioone või tasandab looduskeskkonnast tulenevaid eripärasid (Nulsch 2014). Kesk- ja Ida-Euroopa liikmesriikide seisukohast on kõikidel argumentidel oluline kaal. Tähtis on mõista, et ühine kasu ei pruugi ega peagi alati üles kaaluma regionaalset/kohalikku kasu. Miks peaks näiteks täiendavad 100 eurot Euroopa Liidu eelarves olema olulisemad kui täiendavad 100 eurot Põhja-Soome elaniku rahakotis?

Teiseks on rahvusriikide valitsustele täiesti arusaadavatel põhjustel oluline ka poliitilise populaarsuse ja legitiimsuse aspekt. Euroopa Komisjon on seadnud sihiks, et valitsused käituvad riigiettevõtetes üksnes lähtuvalt majandushuvidest. Siiski on selge, et riigi ülesanne ongi pakkuda teenuseid, mida rahvas vajab, aga erafirmad (kas üleüldse või piisaval määral) ei paku. Sellisena on Estonian Airi lennuvõrku Eestis tajunud nii poliitikud kui ka spetsialistid (Sakkov 2013; Parts 2013). Teiselt poolt soovib enamik riigiettevõtteid suunavatest poliitikutest oma töö tulemusel saada tagasivalituks (Nulsch 2014).

Kolmandaks läheb riigiabi nn negatiivsel integratsioonil (piiride eemaldamine ja turumeetmete toetamine) põhinev loogika vastuollu enamiku teiste ühispoliitikate raames võetud meetmetega, kus Euroopa Liit on liikunud eelkõige suurema reguleerituse ja piirkondliku ebavõrdsuse kompenseerimise loogikast lähtuvalt.

Neljandaks esineb ka vabaturul rohkesti nn turutõrkeid, mida riik läbimõeldud abiga kõrvaldada saaks. Näiteks võib siin tuua nn õhukesed lennuliinid geograafilises mõttes marginaalsetes piirkondades, mis riigi abita võiks jääda isoleerituks. On ka väidetud, et riigiabi võiks olla lubatud juhtudel, kui kohapeal tekkiv kasu ületab negatiivsed kõrvalmõjud (Nicolaides, Bilal 1999, 192). Samuti on olemas võimalus, et riigiabi aitab vältida konkurentsi kahanemist konkreetsel turul (Crocioni, Newton 2007, 160).

Teenusepakkujad asuvad algusest peale erinevates konkurentsiolukordades, mida ühtlustatud õigusloome pigem võimendab kui tasandab.

Ometigi, debateerides selle üle, kas riigiabi toimeloogikat suunavad printsiibid peaksid lähtuma liikmesriikide, kohaliku tarbija või liidu abstraktse keskmise tarbija huvidest poliitika kujundamisel, võib samas oletada, et riigiabi reeglistiku kujunemisel on mänginud üha olulisemat rolli nn institutsionalistlik motivatsioon. Siin valitseb poliitikat suunava ametnikkonna soov võimalikult harjumuspärase, vähem riskantse, eranditevaba, varasemaid praktikaid järgiva ja universaalse reeglistiku järele.

Kokkuvõttes, hoolimata toodud argumentidest, on Euroopa Liidu rahvusüleste institutsioonide riigiabi suhtes jäiga seisukoha aktsepteerimise peamiseks põhjuseks olnud üsna konsensuslik arusaam, et liikmesriikide valitsustel puudub ratsionaalne põhjus riigiabi piirata või suunata lähtuvalt ühishuvidest.

RIIGIABI REEGLID JA ERANDID. Riigiabi reeglid on üle 60 aasta vanad, pärinedes Euroopa Söe- ja Teraseühenduse ja Euroopa Majandusühenduse asutamislepingutest. Lisaks on reeglid kujunenud Euroopa Kohtu otsuste tulemusel kohati jäigemaks kui praegustes oludes otstarbekas oleks ning ei võta ka kuigivõrd arvesse uute liikmesriikide palju variatiivsemaid majandus- ja loodusolusid. Kolmanda ja sektorispetsiifilise asjaoluna on reeglite kujunemist suunanud odavlennufirmade ja traditsiooniliste riiklike lennufirmade vaheline õiguslik olelusvõitlus, mille tulemusel on kõige keerukamasse olukorda sattunud hoopis perifeersete (väike)riikide lennufirmad.

ELi liikmesriigid on delegeerinud riigiabi poliitika suunamise ja jõustamise Euroopa Komisjonile, kelle autonoomia selles küsimuses on aja jooksul kasvanud. Peamiseks põhjenduseks on seejuures olnud nn piiriülesed efektid, kus ühe riigi kasu tuleb teise riigi kahju arvelt. Aastal 2015 on taas toimumas riigiabiteemaliste suuniste täiendamine ja oodatakse varasema 39 juhise ja kommünikee asendumist vähema arvu suunistega (State aid: Commission adopts … 2014). Valitseva arusaama järgi tuleb üldise reguleerituse asemel enam võtta tähelepanu alla olulised juhtumid.

Regulatsioonid on üsna selged ja üheselt mõistetavad. Euroopa Liidu toimimise lepingu kohaselt on keelatud riigiabina käsitletav mistahes abi, mis on eraldatud liikmesriigi poolt või selle ressurssidest, mis rikub või ähvardab rikkuda vaba konkurentsi, soosides kaupade või teenuste pakkumisel teatud turuosalisi (Consolidated version 2012, artikkel 102).

Esmalt tuleb siiski määratleda abi kvalifitseerumine riigiabina. Siin on oluline, kas

- abi anti riigi poolt või riigi ressurssidest;
- riigiabi andmine annab eelise ühele turuosalisele;
- abi võib rikkuda vaba konkurentsi;
- abi mõjutab liikmesriikidevahelist kaubandust (Kekelekis 2011).

Kui toetus on kvalifitseeritud riigiabina, on Euroopa Komisjon ja Euroopa Kohus siiski toonud välja rea asjaolusid, mille puhul see loetakse ometigi olevat vastavuses siseturu reeglitega.

Esimene grupp erandeid sisaldab varem heakskiidetud riigiabi skeeme ehk siis mitte-diskrimineerivat riigiabi, sotsiaalse iseloomuga üksikisikutele suunatud abi, või siis abi, mis on kutsutud ellu korvama looduskatastroofe või muid erakorralisi asjaolusid (Consolidated version 2012, artikkel 107). Samuti võib riigiabi kasutada majanduse elavdamiseks silmapaistvalt madala sisemajanduse kogutoodangu või kõrge tööpuudusega piirkondades. Loomulikult on lubatud ka abimeetmed, mis toetavad üleeuroopaliste projektide elluviimist.

Praktikas võib liikmesriik riigiabi anda vaid pärast Euroopa Komisjoni nõusolekut. Siiski on komisjon tutvustanud nimekirja (*General Block Exemption Regulation* ehk GBER), mille puhul piisab tagantjärele teavitamisest. Nende erandite nimekirja eesmärk on lihtsustada riigiabi andmist juhtudel, mille puhul sotsiaalne lisaväärtus kaalub üles siseturu konkurentsi-moonutusest tekkinud kahju (Rose *et al.* 2013, 408). Peamisteks valdkondadeks on siin regionaalne areng, teadus ja haridus, tööhõive ja koolitus ning ettevõtluse toetamine. Tagantjärele teatamine on lubatud ka abi eraldiste suhtes, mis ei ületa 200 000 euro piiri kolme aasta jooksul.

Omaette reeglistik on kehtestatud teenuste suhtes, mis peavad tagama laiema sotsiaalse sidususe ja jätkusuutliku arengu, kuid mida erasektor ühel või teisel põhjusel ei suuda või ei soovi pakkuda. Nii ongi taristu, strateegilised ühendused, postiteenus jne toetustele rohkem avatud, seda tingimusel, et abi ei ole diskrimineeriv ja on selgelt suunatud ühele pakkujale. Euroopa Komisjoni uutes riigiabi juhistes on eraldi täpsustatud ka lennujaamu ja lennufirmasid puudutavaid riigiabi reegleid.

Riigiabiga nõustumisel on lähtutud ka printsiibist „üks ja ainus kord" („*one*

time, last time"), ehk Euroopa Komisjon on parema põhjenduse puudumisel aktsepteerinud ka ühekordset abi kümne aasta jooksul, mis ei kvalifitseeru ühegi teise erandi alla. Enamasti on olnud tegemist ühekordse restruktureerimisoperatsiooniga ettevõtte elujõu taastamiseks. Siin võib mainida ajaloolist põhjendust, kus peamiselt rahvuslikele lennukompaniidele tuginevat turgu sooviti liberaliseerida ning nimelt ühekordsed ümberkorraldusprogrammid nähti selle eeltingimusena olevat vajalikud (Crocioni, Newton 2007, 156–157).

Kui juba eraldatud riigiabi ei mahu Euroopa Komisjoni hinnangul ühegi seda legitimeeriva erandi alla, teeb Euroopa Komisjon liikmesriigile ülesandeks väljamakstud abi tagasi nõuda. Kui liikmesriik sellega tähtajaks nõutud viisil hakkama pole saanud, võib Euroopa Komisjon pöörduda Euroopa Kohtu poole. Tulenevalt asjaolust, et tagasinõudjaks on tihti seesama valitsus, kes eralduse tegi, eralduse saaja kuulub riigile ja oli enne raha saamist rahalistes raskustes, on abi tagasinõudmine raskendatud ja ainult harva kogu summa ulatuses edukas (Jestaedt *et al.* 2006).

Probleemile võib muidugi läheneda ka vastupidi, küsides, kas on üldse mõistlik loota, et valitsus nõuab riigile kuuluvalt, olulist teenust osutavalt firmalt välja raha, mida tollel niikuinii ei ole ning mis viib firma vältimatu pankrotini. Olukorda võib komplitseerida ka asjaolu, et eelnev turuolukord pole niikuinii taastatav või on firma pankrotistumise tagajärjeks näiteks monopoolne või üldse ilma teenusepakkujata turg.

SISETURU REEGLID PERIFEERIARIIKIDE VAJADUSTE VALGUSES: ESTONIAN AIRI KAASUS. Kui objektiivseks saab hinnata Euroopa Komisjoni otsust (Riigiabi: komisjoni … 2015) Estonian Airile antud riigiabi ebaseduslikkuse kohta ja kuivõrd otstarbekad on riigiabi reeglid Estonian Airi juhtumi kontekstis?

Estonian Airi iseloomustavad pikaajalised rahalised raskused. Oma tegevuse jooksul on firma vaid mõnel aastal kasumis olnud, viimati aastal 2005. Kahjumi põhjuste puhul saab viidata paljudele asjadele, nende hulgas näiteks eelmise omaniku SASi otsusele oma tütarfirmale liiga kalleid lennukeid soetada, aga samuti ajutiseks jäänud Estonian Airi agressiivse laienemise strateegia aastail 2011–2012. Kui sellised konkreetsed sammud on toonud suure kahjumi, siis pidev miinus viitab süsteemsetele põhjustele, mille hulgas tõuseb esile turu volatiilsus ning orienteeritus madalaimatele hindadele. Erialakirjandus kõnelebki Euroopa ning eriti Kesk- ja Ida-Euroopa lennunduse üldisest kalduvusest kahjumitele (Akbar *et al.* 2014, 1, 5).

Suure turu äärealadel muutub avalik huvi, et lennuühendusi oleks piisavalt, olulisemaks avalikust huvist tagada lennufirmadele võrdsed tingimused.

Tulenevalt pikaajalistest rahalistest raskustest on Estonian Airile korduvalt eraldatud päästelaene, samuti on saadud intressi-soodustusi ja pikendust laenutagasimaksetele. Kogusumma ulatub 130 miljoni euroni. Need toetused on seda silmatorkavamad, et Eestis on vaid 600 000 maksumaksjat ja Estonian Air lendas kõigest 14 sihtkohta.

Nii eraldati Estonian Airile 2009. aastal 7,3 miljonit eurot ja 2010 veel 19,9 miljonit eurot (formaalselt laenuna). Aastatel 2011–2012 eraldati lisaks 30 miljonit eurot. Viimane summa seondub agressiivse airBalticut matkiva

Estonian Air aitas Eestil õhku tõusta ja kriisi väiksemate kadudega üle elada (foto aastast 2007 Tallinna Lennujaamas).

Foto: Mart Raudsaar

strateegiaga. Pärast laienemisstrateegiast loobumist teavitati 2012. aastal Euroopa Komisjoni soovist anda Estonian Airile 8,3 miljoni ulatuses päästelaenu, mis ka sama aasta detsembris ja 2013. aasta jaanuaris ning veebruaris kolmes osa välja maksti (State aid 2013, 15). Vaevalt kaks kuud hiljem informeeris valitsus Euroopa Komisjoni, et abilaenu kavatsetakse suurendada 28,7 miljoni euro võrra, millest 16,6 miljonit 2013. aasta märtsis välja maksti (State aid 2013,16). Valitsus selgitas sellist ootamatut summa mitmekordistumist asjaoluga, et esialgne restruktureerimisplaan olevatki olnud kavandatud 37 miljoni euro ja mitte 7,3 miljoni euro mahus. Kord juba ületatud maht ei takistanud valitsusel juunis 2013 teavitada komisjoni täiendavast soovist anda Estonian Airile veel 40,7 miljonit eurot päästelaenu (State aid: Commission opens 2014).

Euroopa Komisjon avas selles küsimuses uurimise 2013. aasta veebruaris, et selgitada, kas laenude eesmärgina toodud Estonian Airi restruktureerimisplaan on usutav, tagamaks edaspidist toetuseta toimimist ja kas abi andmine on olnud läbipaistev, eesmärgipärane ja ühekordne.

Juba oma 2013. aasta otsuses toob komisjon välja, et Estonian Airile antav abi kvalifitseerub riigiabina ja et abi oli kriitiline kompanii igapäevase toimimise tagamiseks. Välja tuuakse ka fakt, et abi mõjutas liikmesriikidevahelist kaubandust (State aid 2013, 8). Oluline on mõista, et riigiabi reeglite järgi on abi eesmärk vältida edaspidist vajadust selle järele ja valitsus ei tohiks abi andmisel minna kaugemale kui tavapärane turuinvestor (*Market Economy Inverstor Principle*). Samuti on oluline veenva restruktureerimisplaani olemasolu enne abi eraldamist. Eesti valitsus ei nõustunud väitega turu mõjutamisest, kuivõrd firma olevat väike ja keskendunud peamiselt otselendudele (State aid 2013, 7).

See debatt toob reljeefselt välja, kui erinevalt näevad siseturu konkurentsisituatsiooni Euroopa Komisjon ja väikeriigi valitsus. Kui liikmesriigid näevad riigiabis võimalust tasandada majanduslikke ja geograafilisi ebavõrdsusi, näeb komisjon selles negatiivset instrumenti, mis muudab

turu vähem efektiivseks. Siin ilmneb kommertsteenuste ja avalike teenuste sisuline vahe. Suure turu äärealadel muutub avalik huvi lennuühenduste piisavusest olulisemaks avalikust huvist tagada lennufirmade kommertstegevusele ühetaolised, s.o võrdsed tingimused. Turuloogika kontekstis ilmneb see eelviidatud turutõrkena, kus lennufirmad ei ole võimelised praktikas rakendama ja kasutama kogukasu, mida lennuliinid pakuvad (Crocioni, Newton 2007, 152, 168). Just see on toodud õigustuseks riigiabile juhtudel, kui kohapeal tekkiv kasu ületab negatiivsed kõrvalmõjud (Nicolaides, Bilal 1999, 192).

Euroopa Komisjon juhtis ka tähelepanu, et Eesti valitsuse antud riigiabi puhul ei ole kinni peetud ühekordsuse põhimõttest, eelnevast teavitamiskohustusest iga abieraldise puhul ja tagatud abi läbipaistvusest (State aid 2013, 10). Abi eraldati mitmes osas, enne selge restruktureerimisplaani esitamist ja Euroopa Komisjonilt heakskiidu saamist. Kui isegi osa abieraldistest võik kvalifitseeruda eranditele vastavaks, siis mitmeosaline pakett tervikuna mitte.

Võiks ju argumenteerida, et Estonian Airile enne komisjoni teavitamist kiirkorras antud abi oli erakorraline päästemissioon, mille eel ei olnud valitsusel aega ega võimalust restruktureerimisplaani ette valmistada. Paraku ei paku ka mitmekordsete abieraldiste järel valminud restruktureerimisplaan kindlust, et firma suudaks ümberkorralduste järel turul ise hakkama saada. Samuti osutus lühinägelikuks valitsuse taktika eraldada abi paljude osadena, nimetada seda formaalselt laenuks, kuid see siis kapitalimakseteks ümber struktureerida, maksetähtaegu pikendada ja intresse alandada. Sellega võeti endalt ühtaegu n-ö ühekordsuse kui läbipaistvuse argument ning jäeti mulje, nagu oleks soovitud Euroopa Komisjoni eksitada.

Nõrgaks jäi paraku ka argument abi nn majandust ergutavast mõjust kogu Eestile, kus Estonian Airi pakutavad ühendused peaksid olema võti investeeringute ja kaubavoogude kasvuks. Taaskord ei suudetud veenvat mõjuanalüüsi pakkuda ja ühtlasi jäi vastuseta küsimus, mille poolest nende ühenduste pakkumisel peaks eelistama just üht konkreetset (seejuures hädasolevat) firmat, mitte aga pakkuma toetust kõigile, kes teenust pakkuda soovivad. Sellisel juhul oleks tulnud abi siduda mitte konkreetse lennufirmaga, vaid saadava teenusega (ehk konkreetsete ühendustega konkreetsel perioodil või infrastruktuuri väljaehitamisega, mis on võrdselt kõigi teenusepakkujate käsutuses). Euroopa Liidus on sellisteks puhkudeks ette nähtud nn avaliku teenuse kohustuse mehhanism (PSO – *Public Service Obligation*), mis toimib üldise majandusliku huvi (SGEI – *Services of General Economic Interest*) tagamise kontekstis. Komisjon küll möönis, et mõistab strateegiliste ühenduste olulisust ja riigipoolsete investeeringute põhjendatust, kuid mitte viisi, kuidas Eesti valitsus on seda teostanud ja soovib edaspidi teostada (State aid 2013; Riigiabi: komisjoni … 2015). Viimaks jäi Eesti poolelt lauale vaid nn turu kokkukukkumise argument, kus teiste pakkujate puudumisel on eelnev konkurentsiolukord taastumatu ja peamiseks kannatajaks jääb tarbija.

ANALÜÜTILISELT JA KRIITILISELT RIIGIABI REEGLITEST. Pärast ulatuslikku dereguleerimist valitseb Euroopa lennundust avatud taeva põhimõte. Lähemalt vaadates ilmneb aga huvitav fakt, kus sellises vaba turu konkurentsis püsib suur osa lennufirmadest hoolimata asjaolust, et keskeltläbi kalduvad nad tegutsema kahjumlikult (Akbar *et al.* 2014, 1). Üldiselt tuuakse välja viis peamist põhjust selgitamaks lennufirmade kahjumlikkust.

- Esiteks, enamasti tähendas riigi omanduses olevate kompaniide sattumine dereguleeritud turusituatsiooni, et nad pidid hakkama võistlema odavlennufirmadega, kel muude soodsamate asjaolude kõrval ei olnud

näiteks pärandina kaasas pikaaegseid kollektiivseid töölepinguid.

- Teiseks olid paljud rahvuslikud lennufirmad suhteliselt väikesed katmaks efektiivselt oma püsikulusid.
- Kolmandaks tähendas riigiomandus nn pehmeid eelarveid, kus ebaefektiivseid otsuseid oli harjutud katma riigiabiga.
- Neljandaks kaldusid rahvuslikud kompaniid end konkurentsi eest kaitsma *rent-seeking*'u mahukate investeeringute abil riiklikul tasandil.
- Viiendaks võib välja tuua lennundusturu üldise ebastabiilsuse ja volatiilsuse (*ibid*., 1–2).

Kuid mis on ikkagi põhjuseks, et pidevas kahjumis olevad ettevõtted saavad püsida? Lisaks muudele subjektiivsematele põhjustele (rahvuslik uhkus jmt) tuleb siin ratsionaalsema poole pealt välja tuua turuolukorra ja riikide vajaduste mittekattuvuse loogika. See on eriti oluline ääreriikide puhul. Kui turg pakuks neile piisaval määral ja soovitud kvaliteedis teenust, siis poleks neil vajadust sellisel kombel avalikust eelarvest sektorile peale maksta.

Eraldi tasub siin rõhutada Euroopa Komisjoni rolli. Kui Euroopa lennunduses valitseks tõepoolest vaba turg, siis komisjoni otsused oleksid ühesed ning kahjumlikud kompaniid oleks kiirelt turult välja tõrjutud. Ometigi on komisjon negatiivsete otsuste kõrval (näit Malev ja nüüdne Estonian Air) teinud palju positiivseid otsuseid (LOT, CSA, airBaltic jt). Siin viidatakse komisjoni kalduvusele järgida pigem formaalseid kriteeriumeid riigiabi osutamisel (näiteks Ungari valitsuse argumentatsiooni vähene usutavus Malev'a juhtumis võrrelduna CSA või LOT-iga) ning lugeda sellest välja riigi motiveeritust lennufirma jätkusuutliku arengu tagamisel.

Milline võiks olla väljapääs sellest olukorrast ääreriigi valitsuse vaatepunktist? Kas odavlennumudel (LCC – *low cost carrier*) võiks pakkuda püsivat teenust ilma riigiabita? Üldiselt paistab see olevat ainus mõeldav suund, kuigi ka odavlennukompaniid on läinud pankrotti, näiteks Poola Centralwings (*ibid*., 5). AirBaltic on siiski hea näide, mis hoolimata korduvatest probleemidest ja riigi sekkumisest on suutnud elus püsida ja oluliselt laieneda. Lisaks kalduvusele LCC mudeli suunas tuuakse airBaltic'u puhul eraldi välja eduka võrgustiku (*hub*) loomise fenomen, mille tulemusena suutis firma kasvada ajal, mil Läti majandus oli vabalanguses (Dobruszkes, Van Hamme 2011, 1396). Samas ei pruugi LCC mudel või nn hübriidne odavlennumudel olla universaalne lahendus, kuna ühe suure kompanii geograafiline lähedus võib pärssida teise edukust. Lisaks ei pruugi LCC mudel pakkuda piisavalt kvaliteetset teenust (vähene ühenduste arv ja lennuplaani ajaline ülesehitus) ärikliendile (Dobruszkes 2009, 426).

Estonian Airi juhtumi valguses saab välja tuua mitmed olulised asjaolud ELi riigiabi reeglistikus.

- Esiteks, abi lähtub endiselt liberaalsetest ideaalidest. Universaalne, võimalikult ulatuslik, lihtne ja automaatne riigiabi piiramine on selle järgi Euroopa tarbija jaoks parim, sõltumata sellest, kas tarbija paikneb perifeerias või tuumikus, kas ta on suure hästikapitaliseeritud erafirma või väikese subsideeritud riigifirma klient.
- Teiseks lähtutakse riigiabi küsimuste menetlemisel seisukohast, et riigid ja turud on keskkonnalt, kultuuriliselt ja majanduslikult võrdsetes tingimustes, nad peaksid tagama ettevõtetele sarnase kasumipotentsiaali, ja riigiabi vajadus saab tekkida vaid erakordsetest asjaoludest või konkurentsivõimetust majandustegevusest.
- Kolmandaks lähtutakse argumendist, et abstraktne liidu ühiskasu on olulisem teatud piirkonna elanike kasust, eriti kui ühiskasu on rahaliselt suurem.

Eelnevast lähtudes ollakse seisukohal, et riigiabi on üldjoontes negatiivne nähtus ja selle õigustamisel on kogu

tõendamiskohustus rahvusriigi valitsusel. Nii tekibki olukord, et piirkondades, kus riigiabi on ainuvõimalik teatud sotsiaalsete või julgeoleku infrastruktuurialaste teenuste tagamiseks, ei jää valitsustel üle muud, kui iga kord tõestada, et ka seekord oli abivajaduse põhjuseks eripärane loodus- ja majanduskeskkond, mitte aga korruptsioon või soov oma firmadele Euroopa turul eelist tekitada. Selline pidev õigustamine on ressursikulukas, aga toob kaasa ka riski, et varem või hiljem tuleb abi tagasi nõuda või teenusepakkuja pankrotti lasta.

Paraku ei loo nn loomulike turupiirangute kõrvaldamine riigiabi keelamise kaudu ka võrdsemat konkurentsisituatsiooni. Kui seni suutsid väikesed perifeersed firmad valitsuse toel suurte rahvusvaheliste firmadega vähemalt koduturul konkureerida, siis riigiabi keelamise järel saavad eelise suurfirmad. Tarbija jaoks on olukord kahetine, ühelt poolt maksab ta riigiabi kaudu niikuinii teenusele kaude peale, teisalt tagab see teenuse jätkumise ka keerukamates majandusoludes. Kas teenus tuleb subsideeritud riigifirma turult lahkumise järel tarbijale soodsam või kulukam (või kas seda üldse pakutakse), sõltub aga pakkujate arvust turul. Teatud juhtudel, kus turule jääb kaks või enam pakkujat, ei pruugi teenuse hind tõusta, kui aga turule (sh igale konkreetsele liinile eraldi) jääb riigifirma lahkudes vaid üks erafirma, võib teenuse hind tarbijale oluliselt kasvada ja kättesaadavus väheneda. Seega tuleks tarbija huvide kaitse argumendist lähtuvalt lennufirma puhul analüüsida iga liini eraldi ja lähtuda pigem ühenduste või taristu toetamisest, mitte aga firma kui terviku subsideerimisest.

Rohkem tähelepanu tuleks pöörata ka küsimusele, kas poliitiline soov riigifirmat ja teatud teenust toetada pole mitte kantud soovist Euroopa siseturul laieneda ja eelist saada või näiteks valitsuse soovist kohalikele elanikele doteeritud teenust pakkudes enne valimisi oma populaarsust tõsta.

Samuti tuleb senisest enam keskenduda sellele, kas abi tagasinõudmine on üldse tõenäoline ja milline on selle järel teenuse kättesaadavus tarbijale. Juhul, kui abi tagasinõudmismenetlus on lootusetu ja puuduvad alternatiivsed teenusepakkujad, on oluline menetluse käigus tagada ka tarbijate huvide kaitstus, mis oligi sekkumise peamiseks motiiviks.

Siiski tuleb ka edaspidi toetada Euroopa Komisjoni riigiabi vastaseid meetmeid, vältimaks riigiabi kasutamist poliitilise populaarsuse kogumiseks subsideeritud teenuse pakkumise abil. Riigiabi reeglid peavad suunama ja sundima rahvuslikke valitsusi loobuma neil motiividel tehtud üha uutest rahasüstidest edututesse riigiettevõtete päästmisaktsioonidesse, mis on muutunud oluliseks osaks nende edukuskuvandist.

Kui turg pakuks ääreriikide elanikele piisaval määral ja soovitud kvaliteedis teenust, siis poleks neil vajadust avalikust eelarvest sektorile peale maksta.

Kindlasti pakub Estonian Airi juhtum eespool toodud küsimustes olulist analüüsiainest. Kirjeldatud ja veel mitmete sarnaste juhtumite põhjal oleks perifeeriariikidel otstarbekas esitada reformiettepanekud järgmise aluslepingu väljatöötamisel. Turu moonutamine ja maksuraha raiskamine peaks olema välistatud, kuid samas on vaja säilitada strateegilised ühendused.

Kuigi ka tänane, eelkõige suurriikide ja rahvusvaheliste ettevõtete vajadustest lähtuv regulatsioon võimaldab liikmesriigil Euroopa Komisjoniga koostöös riigiabi kasutada, vajaks see protseduur

siiski arendamist, võimaldamaks perifeersetel väikeriikidel teatud ulatuses anda abi sujuvamalt ja komisjoniga vastandumata. Seega on vaja luua erinevatele oludele vastavad riigiabi standardid ja neid olenevalt asjaoludest rakendada.

Teiseks tuleb järjekindlamalt lähtuda nn sotsiaalselt strateegiliste teenuste subsideerimise loogikast, vältides seejuures nende pakkujate subsideerimist ehk siis subsideerida teatud lennuühendusi

Paraku ei loo turupiirangute kõrvaldamine riigiabi keelamise kaudu võrdsemat konkurentsisituatsiooni.

ja lennuvälju, mitte aga lennufirmat tervikuna. Siin tasuks leida võimalusi nn avaliku teenuse kohustuse mehhanismi (PSO – *Public Service Obligation*) laiemaks rakendamiseks.

Kolmandaks tuleb suurendada motivatsiooni koostööks liikmesriigi valitsuse ja Euroopa Komisjoni vahel. Ühelt poolt peaks komisjoni ametnikel olema enam soovi iga juhtumi eripäraste oludega arvestada, teisalt peaks liikmesriigi ametnikud nägema komisjonis partnerit, mitte aga kontrollorganit või vastast, keda vajaduse korral tuleb eksitada või teadmatuses hoida.

Viimaks tasub eelöeldu kõrval rõhutada kõige laiemat perifeerse riigi arenguvõimaluste konteksti, mille Estonian Airi juhtum avab. Üldiselt eeldatakse, et vabakaubandus toob kaasa majanduste automaatse konvergentsi. Nii ka Euroopa Liidus. Teatavas plaanis ja piiratud ulatuses see toimibki. Praegune juhtum, aga ka viimaste aastate arengud ELis demonstreerivad siiski selgelt, kuidas seda seisukohta ei saa absolutiseerida.

Euroopa Liidus on selgelt avaldunud ääreriikide suhteline nõrkus tsentririikidega võrreldes. Lisaks sisemistele majanduslikele põhjustele ei saa siin mööda vaadata süsteemsetest teguritest, mille üheks märgiks on nii avaliku sektori eelarvedefitsiitide kui ka erasektori võlgade kuhjumine just perifeerias ja sellele vastava ülejäägi teke tsentris (eeskätt Saksamaal). Kui see on peamiselt seotud ühisraha euro ülesehituslike eripäradega (Kregel 2011; Papadimitriou, Wray 2011), siis laiemalt võib väita, et ELi ääreriikide mahajäämus ei ole juhuslik, vaid asümmeetrilise integratsiooni süsteemne aspekt (Reinert, Kattel 2013, 4). Reinerti järgi võib täheldada „ebaühtlase kasvu" (*uneven growth*) fenomeni esiletõusu sellistes vabakaubandusliitudes, mis hõlmavad erineval arengutasemel olevad majandused ning mille mõjul vaesemad riigid ei saa rikastele süsteemsete takistuste tõttu järele jõuda. Selle tasalülitamiseks on vajalikud tõsised pingutused, loomaks ja kaitsmaks ääreriikides kõrge tehnoloogilise jm arengupotentsiaaliga tööstusi ning teenuseid (Reinert 1996, 1–2). Sellised pingutused võeti ELis ette veel 1980ndatel Hispaaniat ja Portugali integreerides, aga mitte enam KIE riikidesse laienemisel (Reinert, Kattel 2013, 4). Ometigi oli ELiga liitudes KIE riikide mahajäämus näiteks tööjõukuludes vanade liikmetega võrreldes mitu korda suurem kui omal ajal Portugalil ja Hispaanial (Majone 2009, 139).

Nii asetubki uude konteksti tavatingimustes normaalne loov hävitusprotsess ('*churn process*') (Competition policy brief 2014, 1), mille käigus efektiivsemad ettevõtted suretavad turul välja ebaefektiivsemad. Ebaühtlase kasvu fenomeni tõttu on arenenud riikide ettevõtetel süsteemsed eelised vähem arenenute ees. Kui tavaoludes on loov hävitus kasulik, siis tuleks ühtlasi meeles pidada, et sellised olud sõltuvad mitmest tingimusest. Nimelt muutub pankrot normaalseks majanduslikult ja regionaalselt tasakaalustatud turul, tavaliselt rahvusriigi piires, kus eksisteerivad paljud otsesed

ja kaudsed stabilisaatorid, nende hulgas sissetulekute ümberjagamine (Reinert 1996, 4), aga ka fiskaalsed rahasüstid, spetsiaalsed investeeringud ettevõtlusesse jm regionaalpoliitilised instrumendid. Ilma nendeta ei suudaks äärealad püsida konkurentsis. Euroopa Liit meenutab küll oma regulatiivses toimimises paljuski föderaalset liitu, ometi kompenseeritakse ääreriikide majanduslangust palju väiksemas ulatuses USAga võrreldes. Seda illustreerib USA ja ELi kesksete eelarvete mahtude drastiline erinevus.

Just selles tähenduses demonstreerib ELi perifeeriariikide lennundus eeltoodud teesi: vaesemal riigil on vabaturul kasvõi võrdse arengu võimaluseks vaja arengut võimendavaid ühendusi arenenud tuumikriikidega. Ühtne turg kui selline ei saa äärealale suhteliselt soodsamat kasvukeskkonda pakkuda. Selle vajalikkust demonstreerib aga ilmekalt väikeste perifeersete riikide soov tuua lennundusse rohkem raha, kui seda otsene teenusetarbija suudab. Niisiis kerkib lennundus sümboliks kogu perifeersele majandusele, mis üritab säilitada konkurentsivõimet ja tõsta elustandardit ELi ühtse turu tingimustes. Riigiabi rahvuslikele lennukompaniidele pole seega perifeerias otstarbekas ainult kitsalt avaliku teenuse pakkumise plaanis, lennuühendused transformeeruvad siin ise teatavaks 'baastaristuks', milleta puuduvad ääreriigil piisavad võimalused äri-, majandus- jm suheteks ja seega majanduskasvuks ning laiemaks arenguks.

Liikmesriigi regionaalse arengu plaanis selge tõdemus avaldub siin suuremas mõõtkavas ELi kui terviku suhtes. Nii nagu perifeerne vald riigis, nõnda vajab perifeerne riik ELis arenguks keskuse loodud eritingimusi.

KOKKUVÕTTEKS. Kuigi Euroopa Liidu kui terviku huvidest lähtuvalt on konkurentsipoliitika ja selle osaks oleva riigiabi reeglistiku rakendamine olnud pigem edukas, on sellega kaasnenud probleemid kuhjunud eelkõige väikeste ja perifeersete riikide kanda. Kui soovime nende riikide kodanike jätkuvat toetust integratsioonile ja ühistele reeglitele, tuleb riigiabi reeglite majanduslikud ja õiguslikud lähtekohad täiendavalt läbi kaaluda, et arvestada riikide erinevaid lähtekeskkondi. Mõne riigi majanduslik võit ei tohiks tulla teiste arvelt ja liikmesriikide valitsused peaks olema suhetes Euroopa Komisjoniga motiveeritud koostööle, mitte vastandumisele. Arvestada tuleb ka traditsioonilise riigi rolliga pakkuda elanikele teenuseid, mida turg ei paku. Samas ei tohi unustada poliitikute kalduvust riigiressursside heldema jagamisega valijate hulgas populaarsust otsida.

Nii nagu perifeerne vald riigis, nõnda vajab perifeerne riik ELis arenguks keskuse loodud eritingimusi.

Olulisim valikute kujundamisel ongi tarbija, eelkõige nn kehvemas turusituatsioonis asuv tarbija ning iga tehtav otsus peaks esmalt olema analüüsitud regionaalse tarbija ja konkreetse ühiskonna vajaduste põhjal. See toob keskmesse riikide erinevad majandusolud ja vajaduse nendega arvestada. Riigiabi reeglid ei tohiks võimendada regionaalset ebavõrdsust.

Uue aluslepinguga seotud debatid on juba alanud ja edasiminekuruumina nähakse just siseturu paremat toimimist, probleemide vähendamist perifeeriariikides ning kodanike toetuse kasvu ühistele poliitikatele. Riigiabi reeglistiku reformimine neist ideedest lähtuvalt, aga ka laiemalt majandusliku arengu toetamine perifeerias oleks üks võimalik arengusuund, mida saaks mh toetada Eesti Euroopa Liidu eesistumisprioriteete ja programmi ette valmistades.

KASUTATUD KIRJANDUS

AKBAR, Y., NÉMETH, A., NIEMEIER, H.-M. (2014). Here we go again ... the permanently failing organization: An application to the airline industry in Eastern Europe. – Journal of Air Transport Management, 35, 1–11.

CONSOLIDATED VERSION OF THE TREATY ON THE FUNCTIONING OF THE EUROPEAN UNION. (2012). – Official Journal of European Union, C 326. EU Law and Publications.

DOBRUSZKES, F. (2009). New Europe, new low-cost air services. – Journal of Transport Geography 17, 423–432.

DOBRUSZKES, F., Van HAMME, G. (2011). The impact of the current economic crisis on the geography of air traffic volumes: An empirical analysis. – Journal of Transport Geography, 19, 1387–1398.

CROCIONI, P. (2006). Can state aid policy become more economic friendly? – World Competition, 29 (1), 89–108.

CROCIONI, P., NEWTON, C. (2007). State aid to European airlines, a critical analysis of the framework and its application. – D. Lee (ed). Advances in airline economics, the economics of airline institutions, operations and marketing, 2, 147–170.

JESTAEDT, T., DERENNE, J., OTTERVANGER, T. (2006). Study on the enforcement of state aid law at national level.

KEKELEKIS, M. (2011). Recent developments in infrastructure funding: When does it not constitute state aid. – European State Aid Law Quarterly, 10 (3), 433–444.

KREGEL, J. (2011). Debtors' crisis or creditors' crisis? – Levy Institute Public Policy Brief, 121. – http://www.levyinstitute.org/publications/?docid=1431

MAJONE, G. (2009). Europe as the would-be world power: The EU at fifty. Cambridge University Press.

NICOLAIDES, P., BILAL, S. (1999). An appraisal of the state aid rules of the European Community – Do they promote efficiency? – Journal of World Trade, 33 (2), 97–124.

NULSCH, N. (2014). Is subsidizing companies in difficulties and optimal policy? An empirical study on the effectiveness of state aid in the European Union. – IWH Discussion Papers, 9, 1–29, Halle Institute for Economic Research.

PAPADIMITRIOU, D. B., WRAY, L. R. (2011). Euroland in crisis as the global meltdown picks up speed. Levy Economics Institute of Bard College. – http://www.levyinstitute.org/pubs/wp_693.pdf

PARTS, J. (2013). Ka kahjumis Estonian Air võib majandusele kasulik olla. – Eesti Rahvusringhääling. – http://uudised.err.ee/v/arvamus/cf241eb2-11ec-4e37-b935-83e30437df60

RIIGIABI: Komisjoni korralduse alusel peab Eesti riiklikult lennuettevõtjalt Estonian Air tagasi nõudma siseturuga kokkusobimatu abi. (2015). Euroopa Komisjoni pressiteade. – http://europa.eu/rapid/press-release_IP-15-6023_et.htm

ROSE, V., BAILEY, D., MACNAB, A., BELLAMY, C., CHILD, G. D. (2013). European community law of competition. Oxford University Press.

REINERT, E. S. (1996). The role of technology in the creation of rich and poor nations: Under development in a Schumpeterian system. – D. H. Aldcroft, R. E. Catterall (eds). Rich nations – Poor nations: The long-run perspective.

REINERT, E., KATTEL, R. (2013). Failed and asymmetrical integration: Eastern Europe and the non-financial origins of the European crisis. – Working Papers in Technology Governance and Economic Dynamics, 49. – http://www.technologygovernance.eu

SAKKOV, E. (2013). Kastivabriku loogikaga lennuühendusi ei saa. – Postimees, 28. veebruar. – http://pluss.postimees.ee/1152766/erik-sakkov-kastivabriku-loogikaga-lennuuhendusi-ei-saa

SPECTOR, D. (2009). State aids: Economic analysis and practice in the European Union. – V. Xavier (Ed.). Competition policy in the EU. Oxford University Press, 176–202.

STATE AID: Commission adopts new general block exemption regulation (GBER). (2014). – http://europa.eu/rapid/press-release_MEMO-14–369_en.htm

STATE AID: Commission opens in-depth investigations into restructuring aid for Estonian Air. (2014). – http://europa.eu/rapid/press-release_IP-14–106_en.htm

STATE AID PROCEDURES. (2013). European Commission Directorate-General for Competition. – http://ec.europa.eu/competition/state_aid/overview/state_aid_procedures_en.html

STATE AID SA.35956 (2013/C) (ex 2013/NN) (ex 2012/N). (2013). – Estonia. Rescue aid to Estonian Air, C. – http://ec.europa.eu/competition/state_aid/cases/247780/247780_1425152_79_2.pdf

THE APPLICATION OF EU STATE AID RULES ON SERVICES OF GENERAL ECONOMIC INTEREST SINCE 2005 AND THE OUTCOME OF THE PUBLIC CONSULTATION. (2011). Commission Staff Working Paper, 23.03.2011 SEC(2011)397.

VEEBEL, V., PLOOM, I., KULU, L. (2015). Shortcomings of the EU state aid model from peripheral perspective: The case of Estonian Air. – Baltic Journal of Economics, 15 (1), 50–64.