

Euroopa raha võlu ja valu

Urmas Varblane, Tartu Ülikooli rahvusvahelise ettevõtluse professor

Välisloetused on muutunud Eesti riigieelarves põhiliseks investeerimisallikaks, kattes neist ligikaudu kolm neljandikku. Meil tuleb teadvustada, et toetussõltuvus on probleem.

Mõni aeg tagasi võeti vastu Euroopa Liidu järgmise seitseaastaku, 2014–2020 eelarve. Seekord hoopis teises olukorras kui 2005. aasta sügisel, kui arutati 2007–2013 rahastust. Tookord oli kõik stabiilne, eurosüsteem toimis, riikide võlad kasvasid aeglaselt ja majanduskasv oli turvaliselt kahe protsendi ümber. Nüüd tuli teha otsuseid tormilises keskkonnas, kus on palju määramatust ja riikide valitsused tugeva surve all. Enam pole võimalik elada vanaviisi ja kulutada rohkem kui teenid. Esimest korda on eelarve maht väiksem kui eelmisel seitseaastakul.

Niisuguses taustsüsteemis olid ka Euroopa Liidu tõukefondide edasise kasvu väljavaated tagasihoidlikud ja ilmselt järgmise, 2021–2027 perioodi eelarve saab veel tugevamad piirid. Praegune Euroopa Liidu eelarve moodustamise mudel hakkab ammenduma, sest eelarvepiirangutes vaevlevad riigid on järjest vähem valmis andma oma panust teiste riikide rahastamise. Meenutuseks Eesti seisukohad enne Euroopa Liidu eelarve lõplikku heakskiitmist, kui tollane peaminister ütles 21. novembril 2012 Riigikogu infotunnis, et Eestil on Brüsselisse minekul soov saavutada võimalikult hea netopositsioon (Riigikogu 2012). Selline eesmärk oli loomulikult kõigil riikidel. Edaspidi saab lahenduseks olla vaid kompromiss, kus kokkuvõttes tuleb leppida väiksema eelarvega ja kõik riigid peavad millestki loobuma. Juba sellel Euroopa Liidu eelarve arutelul nõuti ühtekuuluvusfondist saadavale toetusele lage. Selles valguses on Eesti seisukoht, et kavandatava ühtekuuluvusfondi lae tase meid ei rahulda, arusaadav, kuid mitte veenev. „Tunneme, et meid karistatakse kiirete reformide eest, mis pole meie jaoks vastuvõetav,“ ütles meie peaminister (Riigikogu 2012). Võib-olla on lae kehtestamine hoopis vajalik samm, mis aitab senisest paremini teadvustada, et Eesti (nagu ka mitu teist uut liikmesriiki) on sattunud toetussõltuvuse küüsi. Eesti riik on aasta-aastalt üha suurema osa oma eelarvest katnud välisabi arvelt. Euroopa Liidu tõukefondid annavad ligikaudu kolmveerandi ning põllumajandus ja maaelutoetused veerandi Eesti välisloetustest. Kasulik on heita pilk sellele, kuidas Eesti on seni välisabi kasutanud, ning analüüsida ulatusliku välisabiga kaasnevat positiivset ja negatiivset mõju.

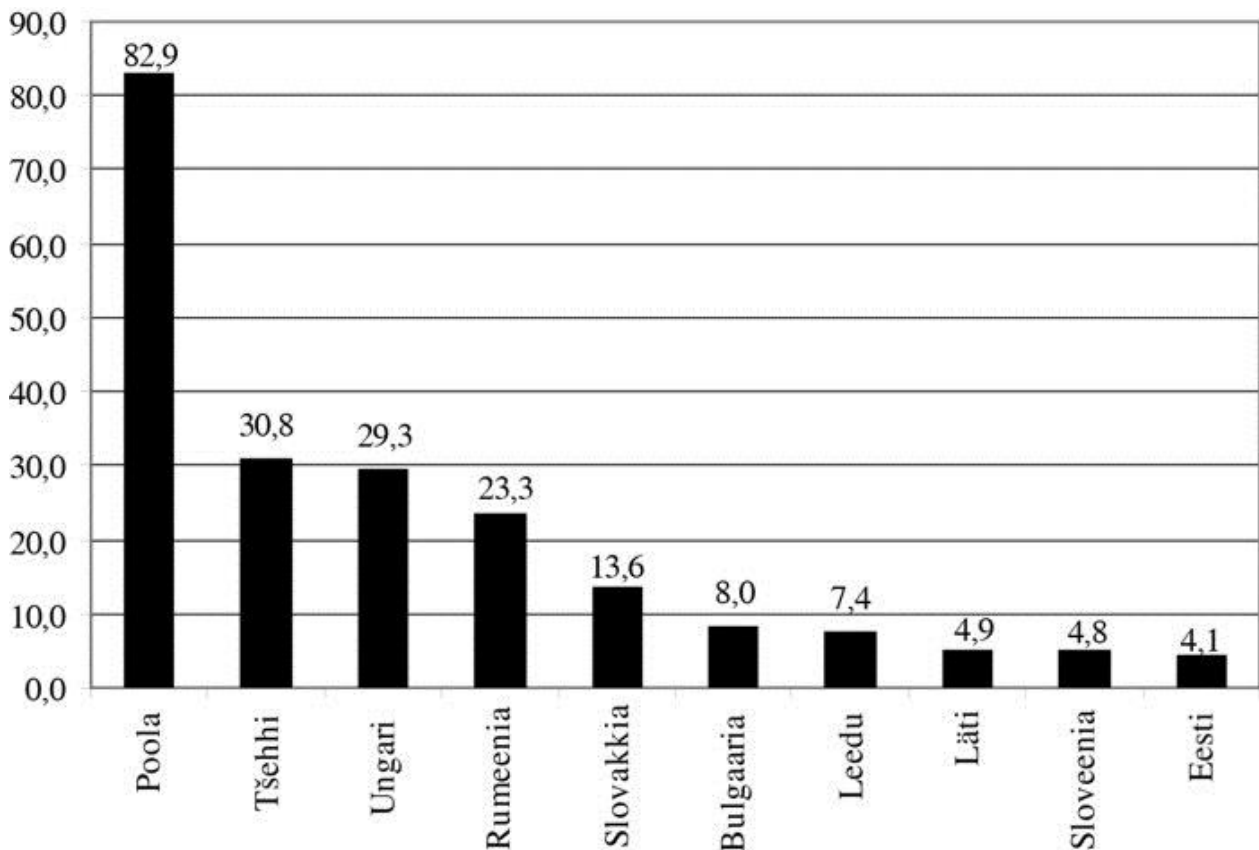
Välisloetuste allikad ja Eesti positsioon Euroopa Liidu toetuste kasutamisel

Arutelu alustuseks tuleb meenutada, millal ja milleks tõukefondid loodi. Tõukefondid said alguse 1994. aastal pärast seda, kui Euroopa Liiduga olid ühinenud Kreeka (1981), Portugal ja Hispaania (1986), kelle tulutase oli sellel ajal ligikaudu 60 protsenti Euroopa keskmisest. Leiti, et tuleb pakkuda tuge uutele liikmesriikidele, kelle turud avanesid konkurentsile. Euroopa Liidu regionaalpoliitika raames kujundati välja nn ühtekuuluvuspoliitika (*cohesion*) põhiseisukohad. Eesmärk oli aidata kaasa Euroopa mahajäänud regioonide konvergenstprotsessile ehk nende tulutaseme ühtlustumisele. Ühtekuuluvusfondide puhul on selgelt märgitud, et tegemist on täiendava rahastusega, mis on ajutise iseloomuga. Seda raha ei tohi kasutada riigi enda põhitegevuse rahastamiseks. Tänapäeva sõnavaras tähistab seda nõuet „abikõlblikkuse“ vajadus (The Multiannual Financial Framework 2014–2020 – European Union Committee).

Eesti välistoetuste allikad võib jagada kolme rühma. Esimene toetusallikate rühm on Euroopa Liidu tõukefondid (*structural funds*), millel on kolm alamfondi: Euroopa Regionaalarengu Fond (ERDF), Ühtekuuluvusfond (CF) ja Euroopa Sotsiaalfond (ESF). Teise rühma moodustavad Euroopa Liidu põllumajanduspoliitika fondid: varem oli üks fond – Euroopa Põllumajanduse Arendus- ja Tagatisfond (EAGGF) –, alates 1.01.2007 asendavad seda Euroopa Põllumajanduse Tagatisfond (EAGF) ja Maaelu Arengu Euroopa Põllumajandusfond (EAFRD), millele lisandub veel Euroopa Kalandusfond (EFF). Kolmanda rühma moodustavad väiksema mahuga abiprogrammid (Norra, Šveitsi koostööprogrammid jms). Rahalises arvestuses on esimese toetusallikate rühma osatähtsus kaks kolmandikku, teise üks kolmandik ja kolmanda roll väga väikene – alla ühe protsendi.

Kõige tähtsamad on Euroopa Liidu tõukefondid. Joonisel 1 on esitatud Euroopa Liidu uutele liikmesriikidele perioodiks 2007–2013 eraldatud tõukefondide maht miljardites eurodes koos kaas- ja omafinantseeringuga (KPMG 2013).

Joonis 1. Euroopa Liidu uutele liikmesriikidele perioodiks 2007–2013 kavandatud tõukefondide maht miljardites eurodes koos kaas- ja omafinantseeringuga

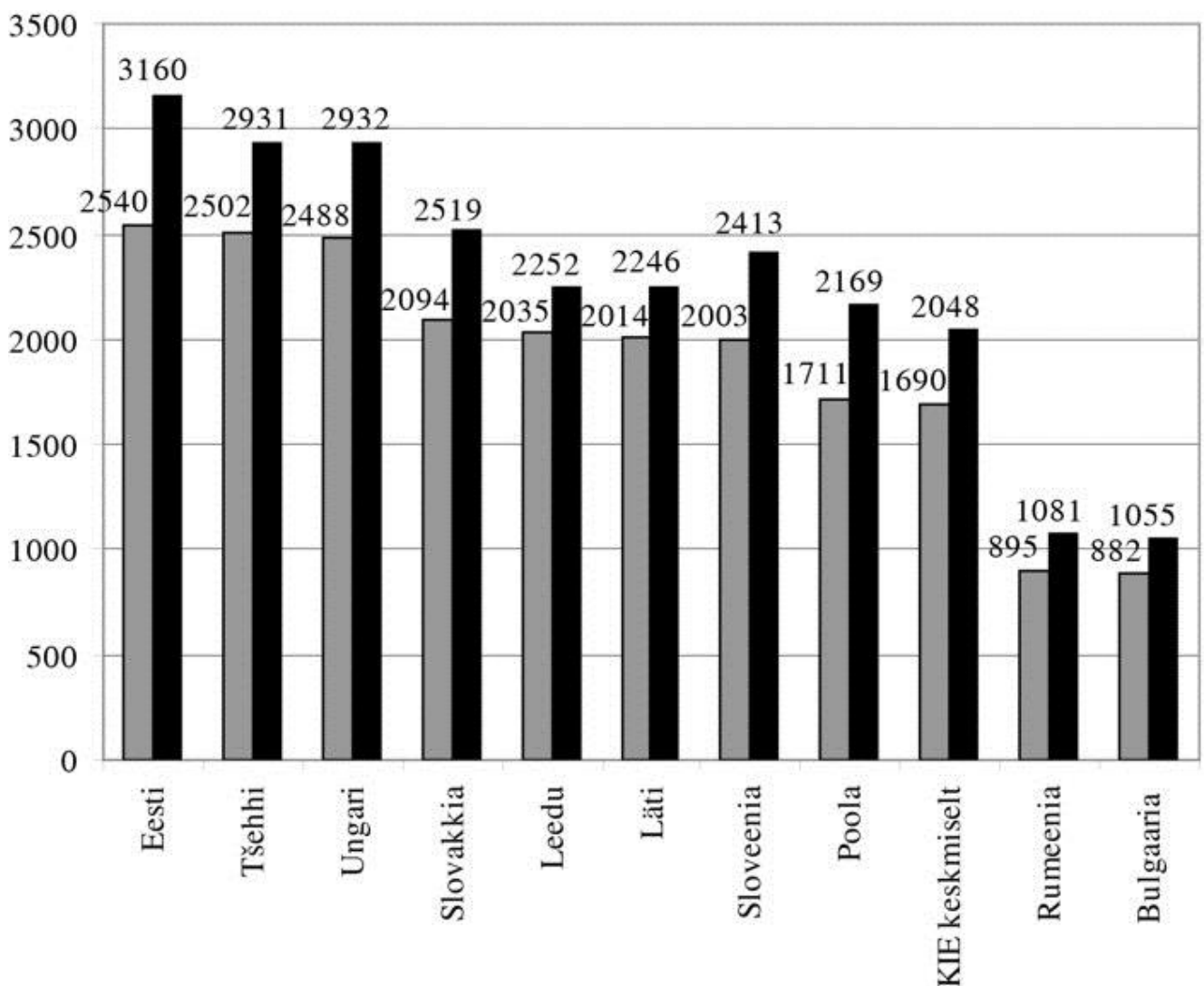


ALLIKAS: KPMG 2013.

Kõige suurema välisabi saaja 82,9 miljardi euroga on Poola ja kõige väiksema 4,1 miljardi euroga Eesti. Need summad sisaldavad ka nõutavat riigi kaasfinantseeringut, mis Eesti puhul moodustas kokku 0,67 miljardit eurot ehk Euroopa Liidu toetusraha oli kokku 3,5 miljardit.

Riikide suhtelisest paiknemisest annab parema ettekujutuse tõukefondidest saadava abi arvestus ühe elaniku kohta. Joonisel 2 ongi kõigi uute Euroopa Liidu liikmesriikide ühe elaniku kohta saadav abi tõukefondidest. Vasakpoolne tulp on Euroopa Liidu eelarvest saadav tõukefondide osa ja parempoolne tulp koos riigi kaas- ja omafinantseeringuga. Perioodiks 2007–2013 oli Eestile tõukefondidest kokku kavandatud toetus ühe elaniku kohta 2540 eurot, mis koos kaasfinantseerimisega tõusis 3160 euroni. Nende näitajatega on Eesti suhteliselt kõige suuremat tõukefondidest abi saav Euroopa Liidu liikmesriik. Ka Tšehhi ja Ungari tase on ligilähedane, kuid Läti, Leedu ja Poola saavad Euroopa Liidu eelarvest ühe elaniku kohta toetust ligikaudu 2000 eurot ning Bulgaaria ja Rumeenia 900 euro piires (viimased kaks riiki liitusid Euroopa Liiduga hiljem).

Joonis 2. Euroopa Liidu tõukefondidest (ERDF, CF, ESF) uutele liikmesriikidele 2007–2013 kokku kavandatud toetused ühe elaniku kohta eurodes (vasakul Euroopa Liidu eelarvest saadav toetus, parempoolne koos riigi kaas- ja omafinantseeringuga)



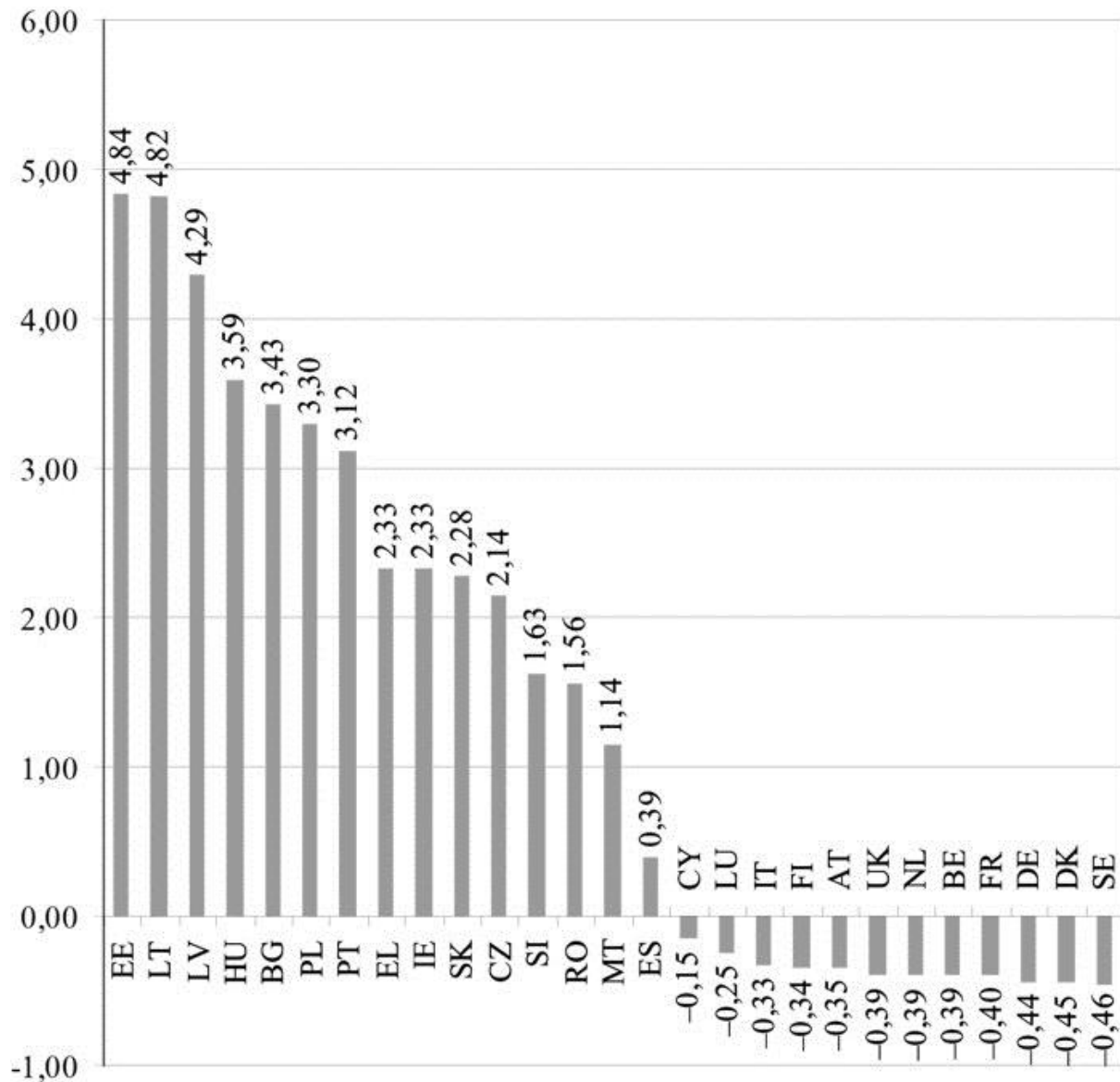
Seega võib Eesti oma suhtelise positsiooniga olla väga rahul ja selle arvel peaks ka majanduslik arenguvõimekuse kasv olema suurem kui mitmes teises uues liikmesriigis.

Eesti on olnud väga edukas Euroopa Liidu tõukefondide raha kasutamisel, lepingute sõlmimisel ja väljamaksete sooritamisel. 2013. aasta lõpu seisuga on Euroopa Liidu

tõukefondide projekte heaks kiidetud 96,5 protsenti ja toetusi välja makstud 81,3 protsenti määratud vahenditest. Selle näitajaga on Eesti kõige edukam tõukefondide kasutaja. Järgnevad Leedu 78,8, Poola 67,9 ja Läti 66 protsendiga (Erste 2014).

Eesti on toetuste väljamaksmise hea võimekuse tõttu saavutanud viimaseil aastail kõige suurema positiivse saldo Euroopa Liidu eelarve suhtes. Joonisel 3 on kujutatud kõigi Euroopa Liidu liikmesriikide netopositsioon Euroopa Liidu eelarve suhtes 2012. aastal (riigi Euroopa Liidu eelarvest saadud ja sinna makstud summade vahe on jagatud riigi SKT-ga). Seega on Eesti saanud 2012. aastal 4,84 protsenti meie SKT-st toetusi rohkem, kui oleme ise Euroopa Liidu eelarvesse maksnud. Koos meiega on eesotsas Leedu 4,82, Läti 4,29 ja Ungari 3,59 protsendiga riigi SKT-st. Kuid positiivse bilansiga on näiteks ka väga kõrge elatustasemega Iirimaa (2,33%), põhiliselt põllumajandustoetuste tõttu, ja Kreeka (2,33%). Samal ajal oli Rootsi bilanss kõige suuremas miinuses ehk Rootsi maksis Euroopa Liidu eelarvesse 0,46 protsenti SKT-st rohkem, kui ise sai. Järgnevad suuremad doonorid Taani (-,45%), Saksamaa (-0,44%) ja Prantsusmaa (-0,40%).

Joonis 3. Riikide netopositsioon Euroopa Liidu eelarve suhtes 2012 osakaaluna SKT-st protsentides (riikide Euroopa Liidu eelarvest saadud ja sinna makstud summade vahe jagatuna riigi SKT-ga)



Märkus: EE – Eesti, LT – Leedu, LV – Läti, HU – Ungari, BG – Bulgaaria, PL – Poola, PT – Portugal, EL – Kreeka, IE – Iirimaa, SK – Slovakkia, CZ – Tšehhi, SI – Sloveenia, RO – Rumeenia, MT – Malta, ES – Hispaania, CY – Küpros, LU – Luksemburg, IT – Itaalia, FI – Soome, AT – Austria, UK – Suurbritannia, NL – Holland, BE – Belgia, FR – Prantsusmaa, DE – Saksamaa, DK – Taani, SE – Rootsi.

Välisloetuste tähtsuse kasv Eesti riigieelarves ja toetussõltuvuse väljakujunemine

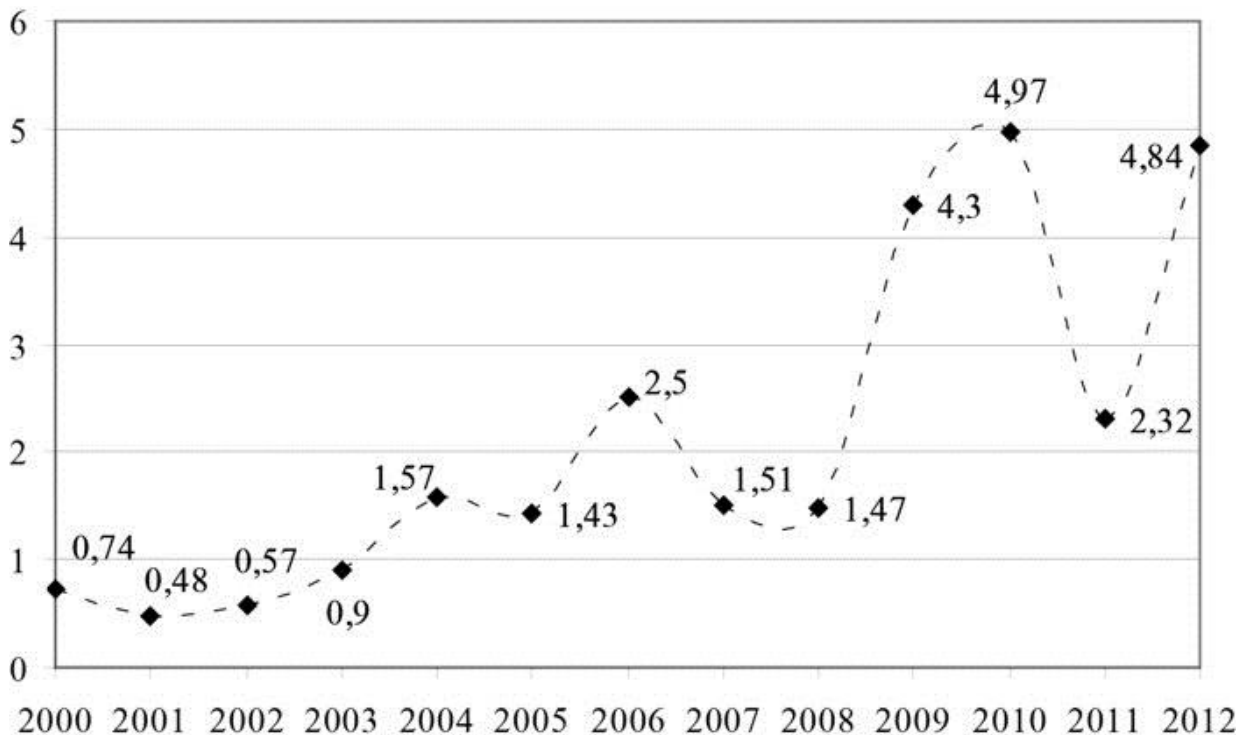
Eestile eraldatava välisloetuse maht on kiiresti kasvanud. Esimesed välisabi summad laekusid meile 1991. aastal, oluliseks muutus välisloetuste maht alles 2000. aastal, kui käivitusid Euroopa Liidu kandidaatriigile ettenähtud PHARE, ISPA ja SAPARD-i programmid.

Ajavahemikus 2004–2006 sai Eesti tõukefondidest toetusi 802 miljonit eurot. Järgmisel perioodil 2007–2013 sai Eesti kasutada tõukefondidest 3,4 miljardit eurot, millele lisandus riigi kaasfinantseering 0,67 miljardit eurot. Kokku on ajavahemikus 1.01.2000–31.12.2013 Eesti jaoks heaks kiidetud välisvahendeid 6,009 miljardit ja välja makstud 5,134 miljardit eurot. See summa on vaid veidi väiksem kui 2013. aastal Eesti kogutud maksutulu ja teeb ühe Eesti elaniku kohta üle 4500 euro.

Muidugi tuleb arvestada, et Eesti peab ka ise Euroopa Liidu eelarvesse maksma. Iga Euroopa Liidu liikmesriigi makstavate omavahendite osakaal oleneb riigi rahvaarvust ja rikkuse tasemest, mis on Eestile viimaseil aastail andnud kohustuse maksta ligikaudu 0,15 protsenti Euroopa Liidu eelarvest. Näiteks 2012. aastal maksis Eesti Euroopa Liidu eelarvesse 175,7 miljonit eurot, kuid jättes kõrvale meie kogutud tollimaksutulud, mis automaatselt kuuluvad ülekandmisele Euroopa Liidu eelarvesse, oli meie panus kokku 153,5 miljonit eurot.

Võttes arvesse nii Euroopa Liidust saadud kui ka sinna makstud summad, saame arvutada toetustena saadud puhastulu aastast. Seda on võrdluse huvides mõistlik esitada suhtena antud aasta SKT-sse. Joonisel 4 esitataksegi need andmed ajavahemikust 2000–2012. Arvutuste puhul on kasutatud Euroopa Liidu ametlikku statistikat, kus kajastatakse tegelikult välja makstud summasid (kasutatakse mõistet *operating budgetary balance*), seetõttu ei lange need kokku saadud toetuste andmetega. Näiteks 2011. aastal on meil väga väike toetuste maht, sest Eestis peatati ajutiselt Euroopa Liidu toetuste väljamaksed. Eesti saadavate toetuste suhtelise osakaalu mõttes meie SKT-st saab eristada kolme perioodi. Esimesel perioodil 2000–2003 oli sõltuvus välisrahast väga väike, kõigest 0,5 ja ühe protsendi vahel SKT-st. Teine etapp algas 2004 ja kestis 2008. aastani, kui aasta keskmiselt moodustasid toetused 1,5 protsenti SKT-st. Sellel etapil suurenesid kiiresti ka meie oma maksulaekumised, mistõttu välisvahendite suhteline roll jäi siiski mõõdukaks. Kolmas etapp algas 2009 ja kestab siiani, kusjuures nüüd on aastakeskmise toetuste osakaal tõusnud viie protsendini SKT-st. See on erinev eelmiste perioodidega võrreldes, sest majanduskriisi aastail said välistoetused täiesti uue tähenduse, olles avaliku sektori investeeringute peamine allikas meie oma maksulaekumiste kahanemise tingimustes.

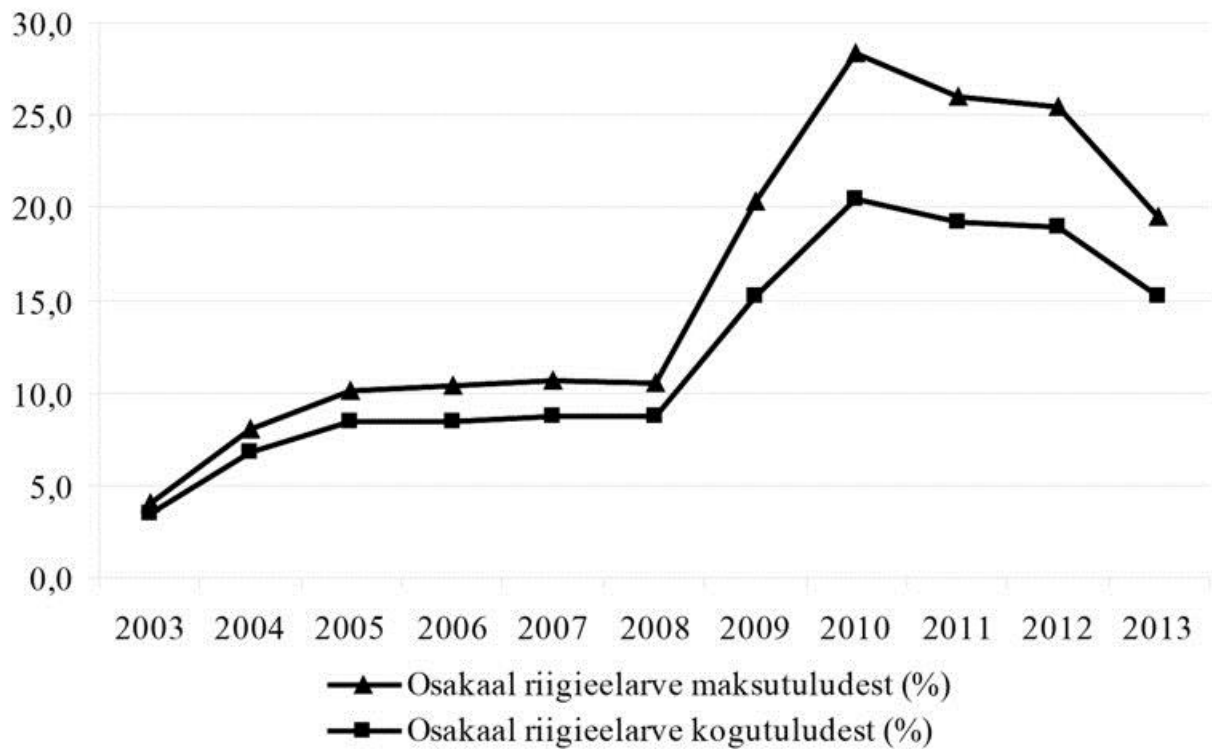
Joonis 4. Euroopa Liidu eelarvest saadud puhastulu protsendina Eesti SKT-st (Euroopa Liidu eelarvest saadud-makstud summad jagatuna SKT-ga)



Aasta-aastalt on Euroopa Liidu toetuste maht Eestile suurenenud ja sedavõrd on kasvanud välisabi suhteline osatähtsus Eesti riigieelarves. Järgnevalt analüüsitakse välistoetuste suhtelise tähtsuse muutust Eesti riigieelarves. Kuna Eesti riigieelarve koostamise põhimõtteid 2013. aastal muudeti (riigieelarvega liideti töötuskindlustuse maksed, kohaliku omavalitsuse eraldised, kogumispensioni maksed jms), siis andmete võrreldavuse huvides võeti analüüsi aluseks Eesti Statistikaameti kodulehelt riigieelarve kulud ja tulud ning ei kasutatud rahandusministeeriumi kodulehelt Eesti riigieelarve kassapõhiste tulude ja kulude statistikat. Teatavasti on riigieelarvel kaks suurt tulude rühma: maksutulud (tulumaks, käibemaks, aktsiisid jms) ja mittemaksulised tulud (saadud toetused, kuid ka riigilõivud ja tulud varadelt). Alates 2013. aastast on riigieelarves ka edasiantavad maksud, näiteks kohalike omavalitsuste tulumaks, töötuskindlustusmaksed, kogumispensionimaksed.

Statistikaameti andmete alusel koostati joonis 5, millel on näidatud välistoetuste suhet Eesti riigieelarve kogutuludesse ja riigieelarve maksulaekumistesse. Jooniselt 5 on näha, kuidas 2005–2008 oli välistoetuse osakaal ligikaudu 10 protsenti riigieelarve kogutuludest ja seejärel tõusis 2010. aastal koguni 20,4 protsendini. Viimastel aastatel on see veidi langenud, kuid ka 2013. aastal oli 15 protsenti. Sealjuures ei ole arvesse võetud saastekvoodi müügist saadud tulud, mis samuti on erakorralised tulud ja toetasid enam kui 360 miljoni euroga meie riigieelarvet aastail 2011–2013.

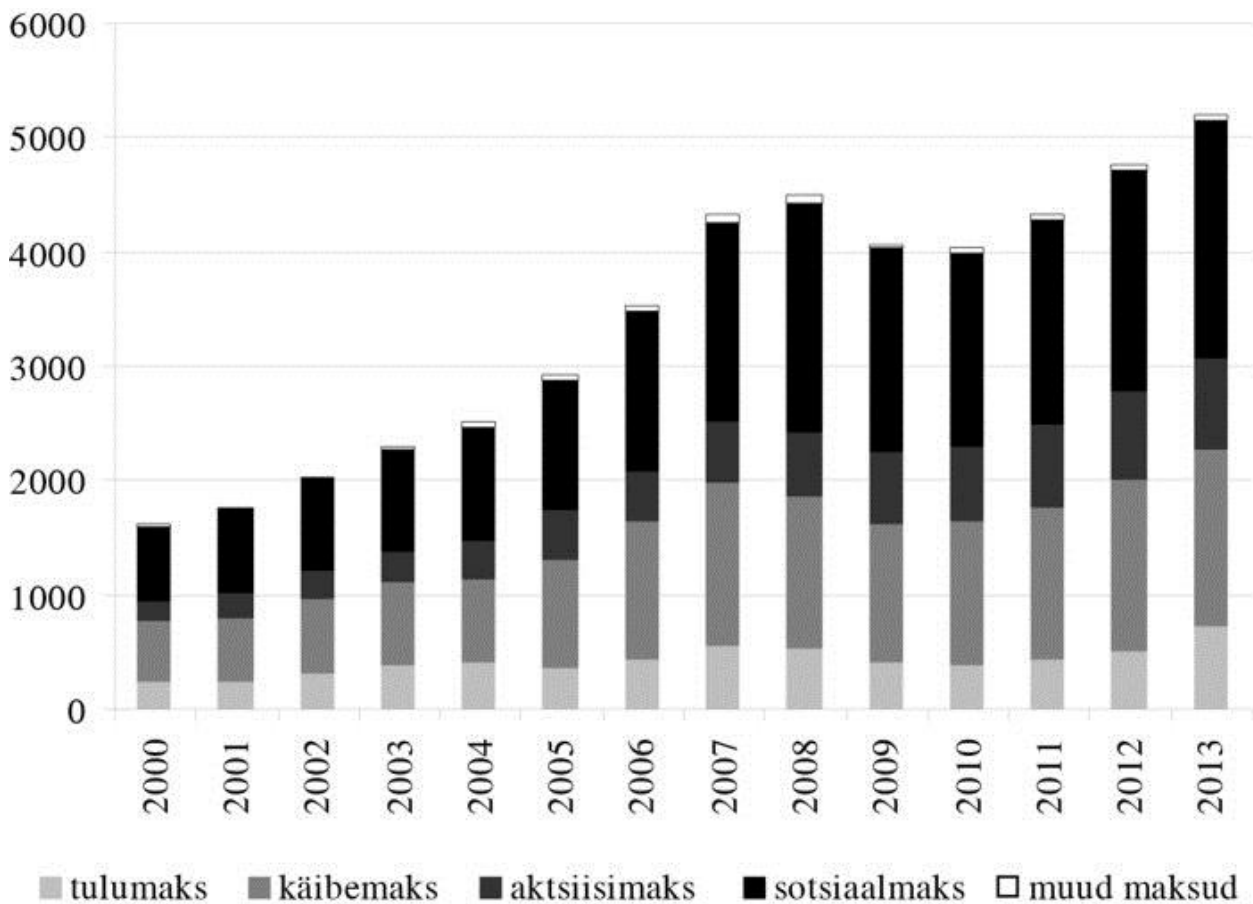
Joonis 5. Toetuste osakaal Eesti riigieelarve kogutuludest ja maksutuludest 2003–2013 (%)



ALLIKAS:

http://pub.stat.ee/pxweb.2001/Database/Majandus/14Rahandus/08Valitsemisspektori_rahandus/06Riigieelarve/06Riigieelarve.asp

Joonis 6. Eesti maksutulud 2000–2013 miljonites eurodes peamiste maksude kaupa



Märkus: Andmete võrreldavuse tagamiseks on 2013. aasta puhul välja jäetud töötuskindlustusmaks, kogumispensioni maksed ja eraldi kohalikele omavalitsustele, mis liideti 2013. aasta riigieelarve maksutulude arvestusse.

ALLIKAS: Eesti Statistikaamet 2014.

Et paremini aru saada Euroopa Liidu toetuste suhtelisest tähtsusest, võrreldakse neid toetusi meie maksutuludega. Tabelis 1 on vasakul pool meie maksutulud ja paremal toetused. Arvutuste aluseks võetakse 2012. aasta andmed, sest selle aasta toetuste suurus 1,2 miljardit eurot peaks olema küllalt lähedane Eestile 2014–2020 perioodil keskmiselt aastas eraldatava summaga. Tabelist 1 selgub, et toetused kokku moodustasid 81 protsenti kogu laekunud käibemaksust või 156 protsenti kõigist laekunud aktsiisimaksudest.

Kuidas edaspidi suurendada tulusid, et meil oleks eelarves miljard eurot enam? Iga Eesti elaniku kohta peaks lisanduma maksutulusid ligikaudu 850 eurot aastas ehk iga töötava elaniku kohta ligikaudu 2000 eurot makse aastas. Muidugi on võimalik eelarvekulusid vähendada, kuid sellist lahendust on keerukas ühendada taotlustega suurendada ühiskonna heaolu.

Küll aga leevendab Eesti olukorda asjaolu, et pärast 2021. aastat osa toetusi, näiteks põllumajandustoetused, ei kao. Kindlasti on vaja lisada, et 2013. aastal koguti maksutulusid 353 miljonit eurot ehk 6,1 protsenti rohkem kui 2012. aastal ja toetusi maksti 220,4 miljonit eurot ehk 20,2 protsenti vähem kui 2012. aastal (vt maksutulude arengut jooniselt 6). Seega

oli 2013. aasta Eestile nõrgema Euroopa Liidu toetuste sõltuvusega aasta. Kuid Euroopa Liidu toetuste mahu vähenemine oli maailmamajanduse nõrkuse kõrval teine oluline tegur, miks Eesti majanduskasv oli 2013. aastal ainult 0,8 protsenti.

Tabel 1. Eesti maksutulud ja toetused 2012. aastal miljonites eurodes

MAKSUTULUD	4778,0	TOETUSED	1216,2
Tulumaks	518,6		
sh füüsilise isiku tulumaks	266,2		
juriidilise isiku tulumaks	252,4		
Sotsiaalmaks	1932,7		
Käibemaks	1493,7		
Aktsiisimaksud	776,2		
sh alkoholiaktsiis	195,3		
tubakaaktsiis	158,3		
kütuseaktsiis	389,8		
elektriaktsiis	32,6		
Hasartmängumaks	20,7		
Tollimaks	29,4		

ALLIKAS: Rahandusministeerium 2013.

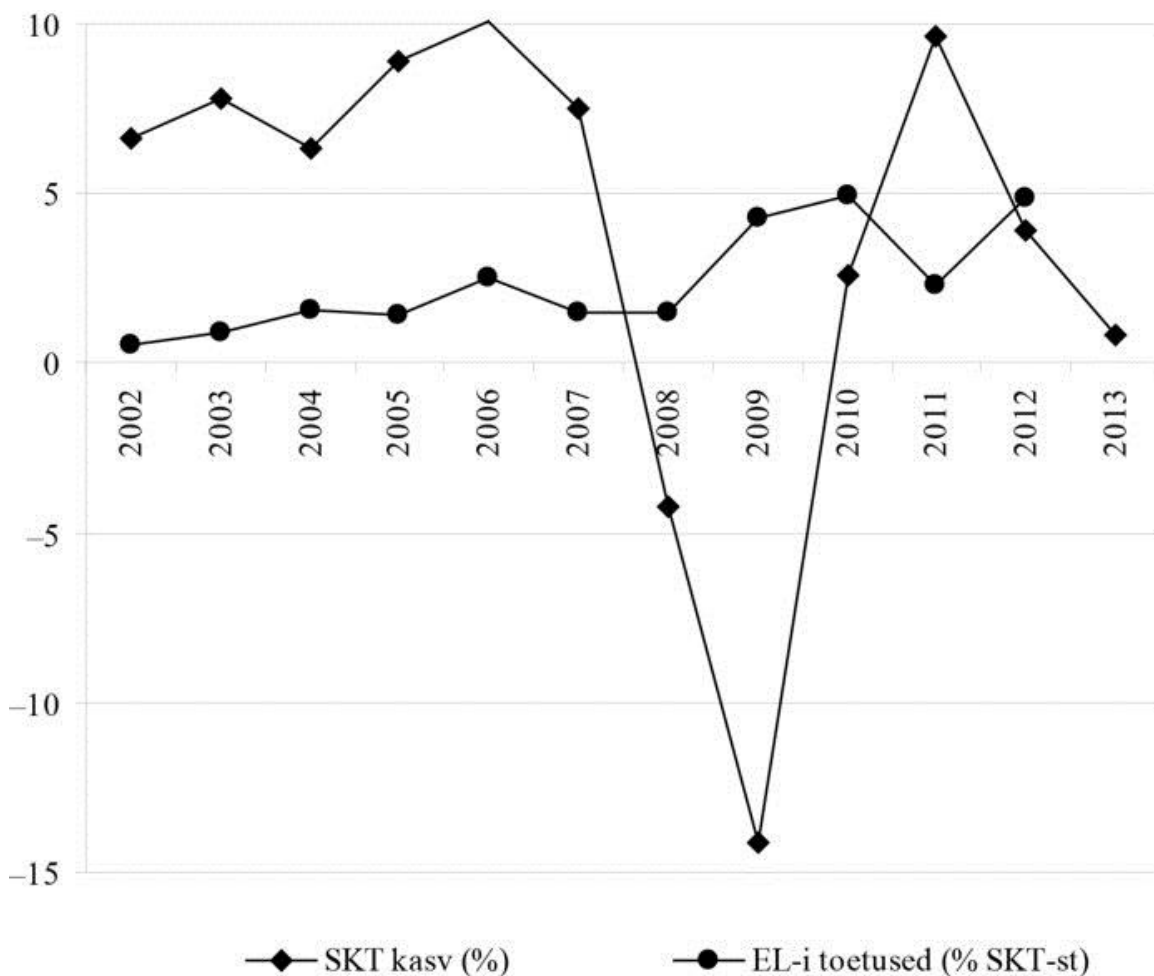
Välisabi kasutamise positiivsed küljed

Viimase kümmekonna aasta jooksul on välistoetustest olnud Eestile väga suur abi. Meie riigi arengu seisukohalt on võimalik välja tuua hulk positiivseid seisukohti välisabi kasutamise toetuseks. Eesti tulutase oli Euroopa Liiduga ühinedes 2004. aastal ainult 57 protsenti Euroopa Liidu keskmisest. Meie põllumajandussektori olukord oli keeruline, sest turg oli olnud kaua avatud Euroopa Liidust tulevatele subsideeritud impordile, kuid samal ajal oli meie põllumajandustoetuste tase Euroopa Liidu riikidega võrreldes väga madal. Seetõttu võis Euroopa Liidu tõukefondide rakendamist vaadata kui olulist instrumenti, mis pidi kiirendama meie jõudmist Euroopa Liidu keskmisele tasemele ning põllumajanduspoliitika ühtlustamist. Teatud mõttes on Euroopa Liidu tõukefondide kasutamise loogikat võimalik võrrelda Marshalli plaaniga pärast Teist maailmasõda, kui USA soovis arendada välja tugevad partnerriigid, kellega edaspidi majanduses vastastikku kasulikku tööjaotust arendada. Tõukefondidest antav abi peaks lähendama riikide tulutaset Euroopa Liidus.

Nagu eespool kirjeldati, on Eestile eraldatava välistoetuse maht kiiresti kasvanud. See on võimaldanud avaliku sektori võlga kasvatamata suurendada igal aastal Eesti riigieelarvet. Kui me poleks saanud kuut miljardit toetusraha, oleksime pidanud olulise osa sellest laenama, et

oma arengut rahastada. See oleks suurendanud meie välisvõlga ja me ei oleks uhked ainult 10-protsendilise välisvõla üle. Eriti suureks abiks oli toetusraha viimase majanduskriisi aastail, kui selle abil sai katta riigi maksutulude järsku kahanemist. Näiteks 2009. aastal vähenesid Eesti riigieelarve jooksvad maksutulud 2008. aastaga võrreldes 421 miljoni euro võrra, kuid samal ajal kasvasid Euroopa Liidu toetused 359 miljoni euro võrra. Seega võib öelda, et Eesti valitsuse oluline kriisijuhtimise abivahend oli välisabi, mida saime Euroopa Liidu eelarvest. Tänu Euroopa Liidu toetusraha kasutamisele sellel perioodil suudeti leevendada majanduslangust (joonis 7). Kui me poleks saanud 2009. ja 2010. aastal kasutada välisvahendeid peaaegu viis protsenti SKT-st, oleks majanduslangus olnud palju tõsisem.

Joonis 7. Eesti SKT kasv 2002–2013 ja Euroopa Liidu (puhas)toetus (% SKT-st)



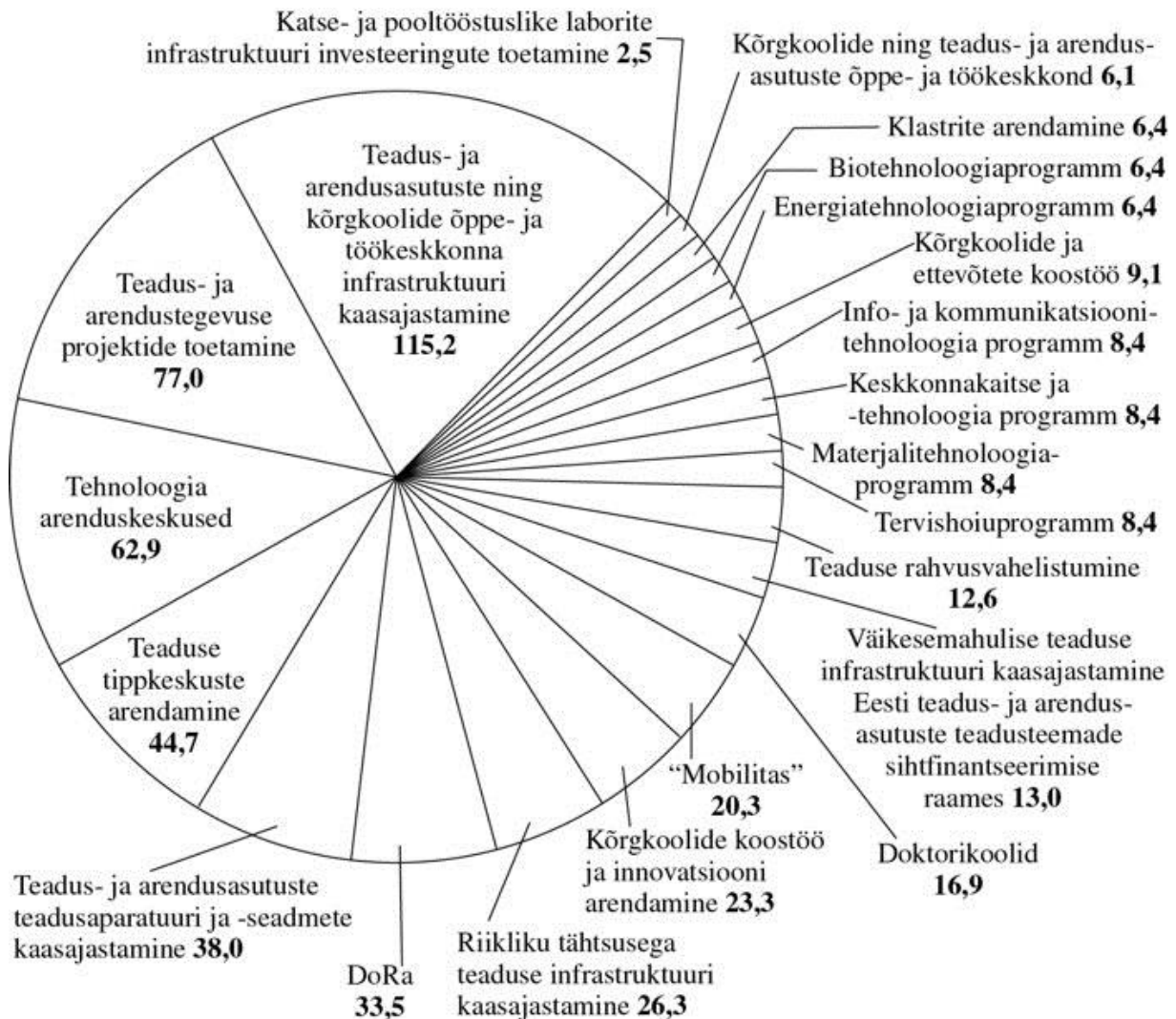
Euroopa Liidu tõukefonde saab kasutada väga paljude valdkondade arenguks, nagu haridus, tööturg, teadus- ja arendustegevus, ettevõtlus, infoühiskond, haldusvõimekus, keskkonnahoid, transport, energiamajandus, regionaalne ja kohalik areng, tervishoid ja hoolekanne. Välisabist saavad veel põllumajandus ja kalandus, neid toetatakse Euroopa Liidu ühise põllumajanduspoliitika raames. Seega on suur osa meie majandusest „abikõlblik” ning tasapisi on välja kujunenud toetussõltuvus ehk olukord, kus juba ligikaudu 75 protsenti avaliku sektori investeeringutest tehakse välisabi rahast. Tänu välisabile (tõukefondidele) on Eesti riik säilitanud võime investeerida ning maaelutoetused ja kaudselt ka põllumajanduse otsetoetused on riigi regionaalpoliitika oluline rahastamisallikas. Tasapisi on tekkinud olukord, kus asendame oma maksutuludest tehtud kulutused, eriti investeeringud, Euroopa Liidu tõukefondide rahaga. Mitmetes valdkondades tuleb peaaegu kogu investeeringuraha

Euroopa Liidu toetustest. Eesti ettevõtluse toetuskeemid on näiteks 90–95 protsendi ulatuses rahastatud Euroopa Liidu toetustest. Tekib paradoksaalne olukord, kus Euroopa Liidu rahastuse lõppedes ei olegi enam Eesti riigi ettevõtluse tugisüsteemi. Kuidas siis majanduse konkurentsivõimet arendada ja tootlikkust suurendada?

Eesti teaduse rahastamise sõltuvuse kasv Euroopa Liidu toetustest

Eesti teadustegevuse riigipoolne rahastamise areng viimasel kümnendil on sobiv näide, et osutada keerulistele otsustele, mis tuleb langetada tulevikus, kui enam ei ole võimalik Euroopa Liidu toetusraha senises mahus kasutada. Ajavahemikus 2008–2014 on Eesti lausa kahekordistanud teaduse rahastamist nominaalses arvestuses ehk aastakeskmise teaduse rahastus on suurenenud 80 miljonilt 150 miljonile eurole aastas. See on märkimisväärne kasv, selle raha eest on loodud nüüdisaegne teadustaristu, käivitatud teaduse rahastamise meetmeid, mis aitavad kaasa teaduse taseme tõusule (joonis 8).

Joonis 8. Eesti teaduse rahastamine Euroopa Liidu tõukefondidest perioodil 2007–2013 miljonites eurodes



ALLIKAS: Riigikontroll 2012.

Tähelepanuvääriv areng, kuid kas see on kestlik? Kogu Eesti teaduse rahastamises on sellel perioodil Euroopa Liidu tõukefondide osakaal peaaegu viis korda suurenenud: 2008. aastal oli Euroopa Liidu tõukefondide osakaal Eesti teaduse kogurahastusest 12 protsenti, 2014. aastal on see jõudnud 54 protsendini, oma- ja kaasfinantseerimist arvestades koguni 59 protsendini. Eesti oma maksutuludest suudame 2014. aastal rahastada 68 miljonit ehk nominaalselt veidi vähem kui 2008. aastal. Kuid arvestades seda, et ajavahemikus 2008–2013 on kumulatiivne tarbijahindade tõus olnud 28,6 protsenti, võib väita, et Eesti maksutuludest teaduse rahastamine on 2008. aastaga võrreldes isegi vähenenud.

Sõltuvus Euroopa Liidu tõukefondidest erineb teadusvaldkonniti. Joonisel 9 on Eesti neli suurt teaduse valdkonda: bio- ja keskkonnateadused (joonisel BK); loodusteadused ja tehnika (LT); terviseuringud (TU) ning ühiskond ja kultuur (ÜK). Joonis näitab igaühe osakaalu kogu Eesti teaduse rahastamisest, eraldi on välja toodud Euroopa Liidu tõukefondidest (viirutatud) ja Eesti maksutuludest (viirutamata) rahastatud osa. Näiteks loodusteadused

kokku saavad 41 protsenti teaduse rahastusest – 24 protsenti Eestist ja 17 protsenti Euroopa Liidu tõukefondidest. Analoogiliselt on ka teiste teadusvaldade puhul need kaks osa eraldi välja toodud. Kui Euroopa Liidu toetusfondidest teadust enam ei rahastataks, langeksid kõik neli viirutatud osa välja ehk teaduse rahastamine kahaneks ligikaudu kaks korda. Sellise stsenaariumi realiseerimise korral peaks Eesti teadus kõvasti kokku tõmbama, hinnanguliselt kolmandik teadlasi lahkuma. Teadlased peaksid veelgi enam taotlema raha otse Euroopa Liidu programmidest või tegema rohkem rakenduslikku uurimistööd Eesti ja välisettevõtluksle.

Millised on välistoetuste kasutamisega kaasnevad võimalikud ohud?

Välistoetuste mahu kiire kasv viimaseil aastail on kaasa toonud hulga probleeme. Kõige olulisem neist on seotud suhtumisega välisabirahasse, mida käsitletakse kui võõrast ehk nn euroraha, mis tuleb mujalt ja mille kasutamise tõhususe eest ei ole vaja hoolt kanda. Tegelikult on see teiste riikide maksutulu, mis on käibemaksuna, aktsiisidena, tulumaksuna jms kokku kogutud ning seejärel Euroopa Liidu eelarve kaudu meile üle kantud. Tähtis on, kui targalt ja oma riigi võimekusi arendavalt seda raha kasutame. Eesti omafinantseeringu nõue sunnib veelgi enam läbi mõtlema, kuhu raha paigutada, et omafinantseering asja ette läheks. Eesti-poolset oma- ja kaasfinantseeringut vajab enamik Euroopa Liidu abirahast. Seega, kui välisabist rahastatav projekt Eesti arengule tublisti kaasa ei aita, läheb kaasfinantseeringuna käiku ka arvestatav hulk Eesti riigieelarvesse kogutud maksutululid. Veel rohkem on Eesti maksutululid vaja edaspidi, sest Euroopa Liidu toetuste abiga rajatud suuremahulisi taristuid – maanteed, raudteed, teaduskeskused jms – tuleb ülal pidada, ülalpidamine pole aga enam „abikõlblik”, sellega peame ise hakkama saama. See paneb meie 2020+ aastate eelarved väga tugeva surve alla.

Järgmise probleemina on vaja arvestada, et välisabi taotlemise, kasutamise, aruandluse ja järelevalvega on seotud suur hulk hästi koolitatud tööjõudu nii avalikus sektoris toetuskeemide haldamises kui ka erasektoris projektikirjutajate ja täitjatena. Puudub ülevaade, kui palju inimesi on seotud välisabi rakendamise ja kasutamisega. Mõned näited ligikaudsest töötajate arvust Euroopa Liidu toetuste rakendusüksustes 2013. aasta lõpus: SA EAS 285 töötajat, PRIA 363 töötajat, SA Innove 180 töötajat, SA Archimedes 126 töötajat, SA KIK 104 töötajat, Eesti Teadusagentuur 52 jne. Nendes üksustes töötab palju hea haridusega ja korraliku teenistusega inimesi (tabel 2). Eesti on väikeriik, kas suudame lihtsustada tõukefondide kasutamist, vähendada administreerimiskoormust ja vabastada tööjõudu? See pole ainuüksi rakendusüksuste küsimus, vaid ka ettevõtlussektori probleem. Puudub ülevaade, kui palju ettevõtlussektori töötunde kulub tõukefondidest toetuste saamiseks. Praegusel, 2014–2020 tõukefondide perioodil võiksime läbi mõelda, missugune on otstarbekas bürokraatia määr tõukefondide kasutamisel.

Välisabi kasutamine võimaldab valitsusel leevendada hetkeolukorda ja viivitada muudatustega riigi juhtimises ja poliitikavaldkondades. Sisuliselt saab kasvava välisabi arvel vältida näiteks muudatusi riigi poliitikates ja hoida *status quo*'d. Pidev toetusraha sissevool on loonud olukorra, kus pikka aega mitmeid poliitikavaldkondi ei arendatud ja reforme lükati edasi. Näiteks riigi regionaalpoliitikal, kohaliku ettevõtluse arendamise sidumisel koolivõrguga, spordirajatiste ja muu infrastruktuuri loomisel ei ole olnud selget visiooni. Tulemus on tõukefondide abil ehitatud koolimajad, spordisaalid jms, mida selleks otstarbeks ei kasutata, sest kool on suletud või rajatise kasutatakse tagasihoidlikult. Teine näide on pikaajaline riigi maksusüsteemi arendamisega seotud arutelu pidurdamine. Väidet „maksudega ei mängita” saab esitada siis, kui ligi 15 protsenti eelarvest on välistoetused, mis

aitavad eelarvet tasakaalus hoida. Niipea kui neid laekumisi pole, tuleb kohe mõelda, kuidas riigieelarvet edasi rahastada.

Toetussõltuvuse negatiivne kaasmõju Eesti ühiskonnas on arutelude pidurdumine, sest saab ka ilma hakkama, tuleb Euroopa raha ja sellega lahendada probleemid. Juba nüüd tuleks aga läbi mõelda ja arutleda selle üle, mida ette võtta, missugused on võimalused ja põhisuunad Eesti elu jätkamiseks siis, kui me ei saa igal aastal miljard eurot abiraha. Teisiti öeldes, millised on toetussõltuvusest väljumise strateegiad?

Ilmnenud on probleem ettevõtetega. Kasvavad ja üha mitmekesisemad toetusskeemid annavad ka osale erasektori ettevõtetele väärsignaale, et hakkama saab ainult toetustega ning esmatähtis pole turu tunnustus. Kommertspankade laenukonsultantide hinnangul on turule tulnud üha rohkem taotlejaid, kelle äriplaani keskne osa on Euroopa Liidu toetus. Kui see ära langeb, pole ettevõtte enam arenguvõimeline. Seega võiks Eesti riigi majanduse liigituses majandussektorite (tööstus, kaubandus, transport jt) kõrval rääkida juba omaette välistoetuste sektorist, mille maht on aukartustäratav miljard eurot aastas ja kus töötab tuhandeid inimesi (täpset arvu ei saa öelda, sest seda pole uuritud).

Tabel 2. Eurotoetusi jagavate asutuste töötajate keskmiste palkade suhe Eesti keskmisse

Sihtasutus	Suhe Eesti keskmisse	Täistööajale taandatud töötajate arv
Riigi Infokommunikatsiooni SA	2,2	59
SA Keskkonnainvesteeringute Keskus	2,0	91
Ettevõtluse Arendamise SA	1,8	281
Maaelu Edendamise SA	1,6	17
SA Archimedes	1,6	114
Integratsiooni ja Migratsiooni Sihtasutus Meie Inimesed	1,4	36
Elukestva Õppe Arendamise SA Innove	1,3	151
<i>Keskvalitsuse sihtasutused ilma toetusi jagavate sihtasutusteta</i>	<i>1,4</i>	<i>8 807</i>
<i>Keskvalitsuse ameti- ja hallatavad asutused</i>	<i>1,2</i>	<i>33 700</i>

ALLIKAS: Rahandusministeerium. 2014. a riigieelarve seaduse seletuskiri.

Kuidas olukorda muuta

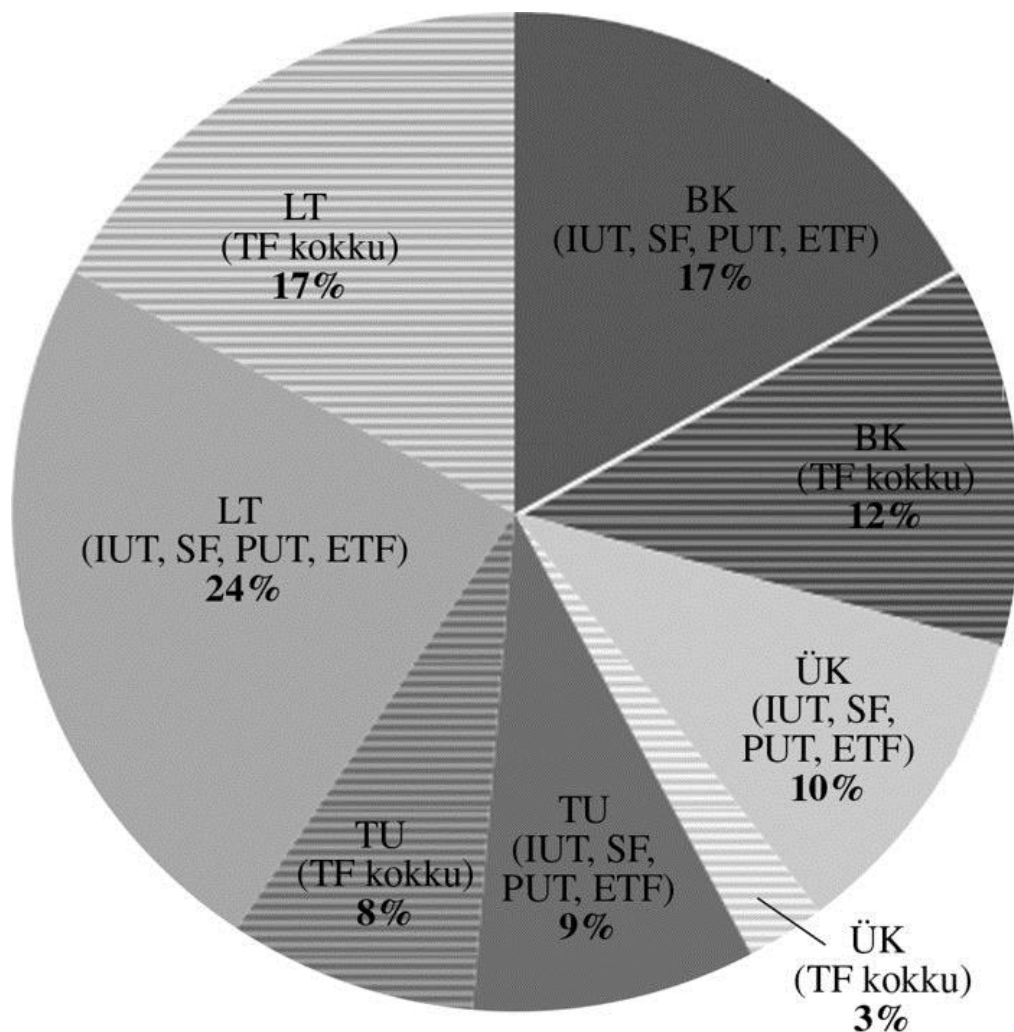
Esimese sammuna tuleb teadvustada, et toetussõltuvus on Eesti ühiskonnas probleem. Vajame läbimõeldud tegevuskava, kuidas hakkama saada siis, kui me igal aastal enam ei saa ligikaudu 15 protsenti riigieelarve tuludest välisabist.

Teise sammuna on vaja 2014. aastal teha ära suur töö järgmise Euroopa Liidu seitseaastaku, 2014–2020 toetusraha sisulise kasutamise kavadega. Selleks perioodiks on meil koos oma kaasfinantseerimisega kasutada 5,9 miljardit eurot (joonis 9). Just nende aastatega saab selgeks, kas oleme osanud Euroopa teotusraha nii kasutada, et meie riik saab tugevamaks ja rikkamaks. Eelmisel perioodil kasutasime ära 4,1 miljardit eurot, kuid meie tulutase kasvas 70 protsendilt Euroopa Liidu keskmisest tasemest 2007. aastal ainult 71 protsendile 2012. aastal.

Muidugi võib väita, et 2007. aastaks saavutatud tulutase oli majanduse laenubuumi tõttu kunstlikult kõrge ja Eestit tabas seetõttu majanduskriis palju tõsisemalt kui Euroopa Liidu teisi liikmesriike. Kuid on tõsiasi, et meie tulu taseme järelejõudmine Euroopa Liidu keskmisele on eriti 2012. ja 2013. aastal murettekitavalt aeglustunud. Tootlikkus hõivatu kohta Euroopa Liidu keskmisest moodustas 2010. aastal 69 protsenti, 2011. aastal 69,8 protsenti ja 2012. aastal 69,9 protsenti (vt Riigi eelarvestrateegia 2015–2018, lk 116). Sellise kasvutempoga ei pruugi me isegi selle kümnendi lõpus ületada 75 protsendi taset Euroopa Liidu keskmisest, mis on mitmete Euroopa Liidu toetuste puhul piirmäär, millest allapoole jäävad regioonid saavad toetusi taotleda. Ka pole praegused märgid lootustandvad: 2013. aastal kasvas Eesti majandus 0,8 protsenti ja EL 28 majandus 0,1 protsenti. Nii väike kasvubahe ei anna vajalikku tulutaseme konvergentsikiirust. See tähendaks, et Eesti jääb edasi ühtekuuluvusfondi abisaajate hulka ning polegi vaja rääkida Euroopa Liidu toetussõltuvusest ja meie väljumisstrateegiatest.

Kolmanda sammuna tuleb lähiaastail keskenduda Eesti majanduse konkurentsivõime suurendamisele, mille keskmes on Eesti majanduse tootlikkuse kasv. Tootlikkuse sisulise kasvatamise asemel tegeldakse pigem abstraktse eesmärgiga. Konkurentsivõime kavas „Eesti 2020” on märgitud, et 2015. aastal peab tootlikkus olema 73 protsenti ja 2020. aastal 80 protsenti Euroopa Liidu keskmisest. Tootlikkuse suurendamise terviklik käsitlus puudub. Milliste tegevuste abil eesmärgini jõuda? Läheneda tuleb probleemikeskselt, määrata kindlaks ministriumide ühistegevused, mis aitavad konkurentsivõimet suurendada. Selleks on vaja senisest paremat ministriumide koostööd, millest praegu ei piisa, ning tugevdada nende ülest koordineerimist (nt Riigikantselei strateegiabüroo), et vältida vastutuse hajumist. Arvestada tuleks negatiivset kogemust, mis ilmnes eelmisel perioodil riiklike programmide elluviimisel. Samuti tuleks kaasata ettevõtlust nutika spetsialiseerumise toetussuundade määramisel, nii nagu see oli kavandatud, kuid kahjuks ellu ei viidud.

Joonis 9. Teaduse rahastamine valdkonniti ja rahastuse allikate kaupa protsentides kogu Eesti teaduse rahastusest (Eesti maksutuludest rahastatud osa on viirutamata, EL-i tõukefondidest saadud osa viirutatud)



Märkus: BK – bio- ja keskkonnateadused, LT – loodusteadused ja tehnika, TU – terviseuuringud, ÜK – ühiskond ja kultuur; IUT – institutsionaalne uurimistoetus, SF – sihtfinantseerimine, PUT – personaalsed uurimistoetused, ETF – Eesti Teadusfondi grantid, TF – tõukefondid.

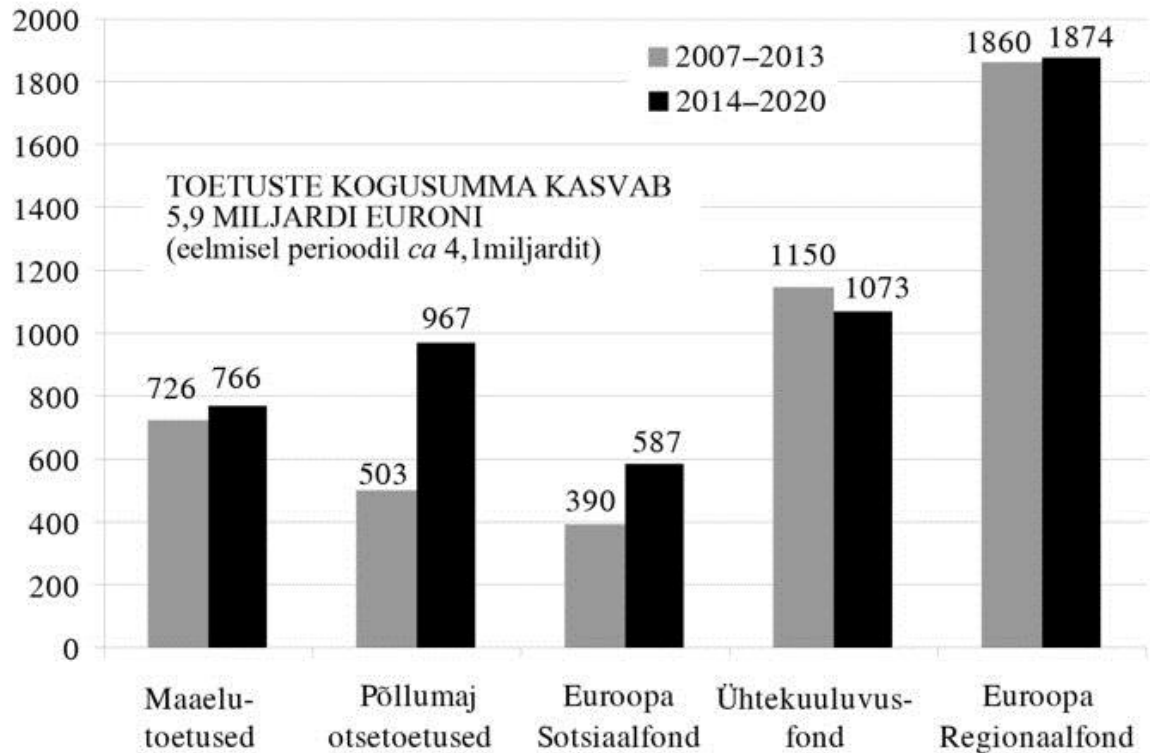
ALLIKAS: Eesti Teadusagentuur 2014.

Kokkuvõtteks

Välisloetuste tähtsus on pidevalt kasvanud ja muutunud hädavajalikuks Eesti riigi tegevuste rahastamise osaks. Välisloetustega oleme püüdnud kompenseerida oma riigi vähest võimekust. Välisloetused on muutunud Eesti riigieelarves põhiliseks investeerimisallikaks, kattes neist ligikaudu kolm neljandikku. Tänu välisloetustele saab jätkata senist majanduspoliitikat. Kuid toetuste kasutamisega kaasnevad võimalikud negatiivsed mõjud, nagu toetussõltuvus, mida ühiskonnas on vaja teadvustada. Toetussõltuvusest väljumiseks

tuleb 2013–2020 suurendada majanduse tootlikkust ja elanikkonna tulutaset, et riik oleks 2022. aastal võimeline ise Euroopa Liidu toetusteta investeerima.

Joonis 10. Euroopa Liidu toetused 2014–2020 fondide kaupa



ALLIKAS: Rahandusministeerium 2014. Euroopa Liidu toetused 2014–2020.

¹ Artikkel on valminud teadus- ja innovatsiooniseire programmi raames (vt täpsemalt www.tips.ut.ee).

Kasutatud kirjandus

Eesti Statistikaamet (2014). – http://pub.stat.ee/pxweb.2001/Database/Majandus/14Rahandus/08Valitsemissektori_rahandus/06Riigieelarve/06Riigieelarve.asp

Eesti Teadusagentuur (2014). Teaduse- ja arendustegevuse rahastamine Eestis. – <http://www.etag.ee/analuus/statistika/teadus-ja-arendustegevuse-rahastamine-eesis/>

Erste (2014). Cohesion Policy and other EU assistance programmes in 2014-2020. Special analysis. – <https://www.erstegroup.com/en/Press/Press-Releases/Archive/2014/3/11/EU-Cohesion-Police-2014-2020~Research-Zentral-Osteuropa>

Konkurentsivõime kava „Eesti 2020”. –

[http://valitsus.ee/UserFiles/valitsus/et/riigikantselei/strateegia/_b_konkurentsivoime-kava_b/_b_eesti-2020-strateegia/Eesti%202020%20\(2012%20uuendamine\)/eesti%202020.pdf](http://valitsus.ee/UserFiles/valitsus/et/riigikantselei/strateegia/_b_konkurentsivoime-kava_b/_b_eesti-2020-strateegia/Eesti%202020%20(2012%20uuendamine)/eesti%202020.pdf)

KPMG (2013). EU Funds in Central and Eastern Europe. Progress report 2007–2012.

Rahandusministeerium (2014). Euroopa Liidu toetused 2014–2020. –

<http://www.struktuurifondid.ee/el-toetused-2014-2020/>

Rahandusministeerium (2014). Riigieelarve kassapõhised tulud-kulud 2006–2012 (sisuga 31.12.2012). – <http://www.fin.ee/riigieelarve-2012>

Rahandusministeerium (2014). Riigi eelarvestrateegia 2015–2018. Tallinn 29.04.2014. –

<http://www.fin.ee/riigi-eelarvestrateegia>

Rahandusministeerium. 2014. a riigieelarve seaduse seletuskiri. –

<http://www.fin.ee/riigieelarve-2014>

Riigikogu (2012). Pressiteated 21.11.2012. Infotunnis oli kõne all Euroopa Liidu

finantsperspektiiv. – <http://www.riigikogu.ee/index.php?id=174791>

Riigikontroll (2012). Riigi tegevus teadus- ja arendustegevuse võtmevaldkondade edendamisel. Kuidas Eesti on viinud ellu strateegias „Teadmistepõhine Eesti” toodud riiklikke teadus- ja arendusprogramme? Riigikontrolli aruanne Riigikogule. Tallinn, 7. märts 2012.