

Euroopa Liidu ettevõtlus- ja innovatsioonitoetused panustavad tootlikkuse kasvu ning hõivesse



JAAN MASSO
Tartu Ülikooli
majandusteaduskonna
rakendusökonomieetria
vanemteadur



HELERY TASANE
Tallinna Tehnikaülikooli
majandusanalüüsi ja
rahanduse instituudi
doktorant-noorenteadur



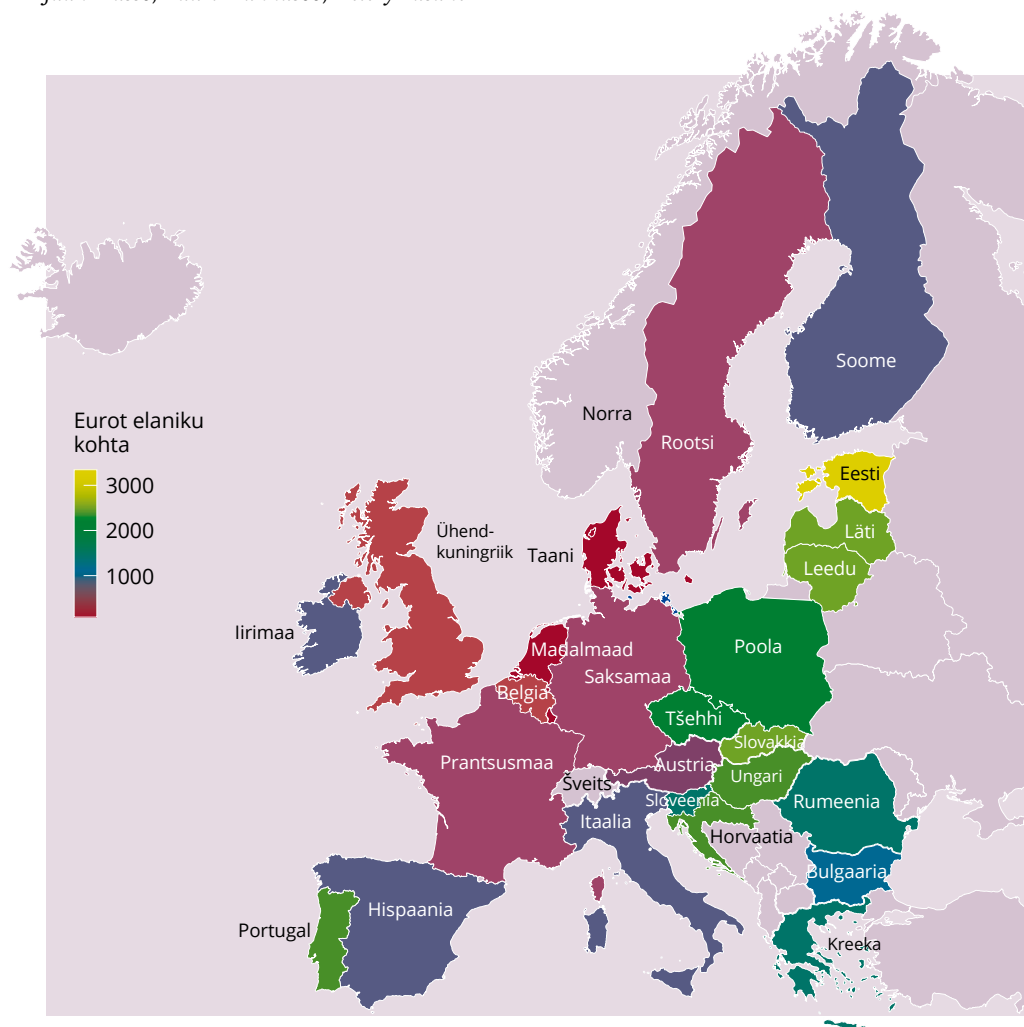
KADRI MÄNNASOO
Tallinna Tehnikaülikooli
majandusanalüüsi ja
rahanduse instituudi professor

Euroopa Liidu ühtekuuluvuspoliitika 2014–2020 struktuuritoetused tõid Eestile ligi 4,4 miljardit eurot ja kasvasid toetatud ettevõtete tootlikkust pea poole võrra.

Ühtekuuluvuspoliitika on Euroopa Liidu üks peamisi investeerimispoliitikaid, mille eesmärgiks on tõsta majanduse konkurentsivõimet innovatsiooni ning teadusmahukuse, tootlikkuse ja tööhõive kasvu abil ning vähendada seeläbi sotsiaalset, majanduslikku ja asukohast

tingitud ebavõrdsust liikmesriikide vahel. Ühtekuuluvuspoliitika struktuuritoetused koondavad viit erinevat toetusfondi, mis moodustavad ligi kolmandiku kogu Euroopa Liidu eelarvest. Eesti 2014–2020 perioodi struktuuritoetuste eelarve on 4,4 miljardit eurot ning ühe elaniku kohta on Eesti kõige kõrgema struktuurifondide rahastusega Euroopa Liidu liikmesriik (joonis 1).

2019. aasta Euroopa riikide poolaastaruanne toob välja, et Eesti peamine kasvuprobleem on ebapiisav tööjõu tootlikkuse kasv, mis ei kompenseeri



JOONIS 1. Ühtekuuluvuspoliitika struktuuritoetuste ELi eelarve elaniku kohta

Allikas: autorite arvutused, tuginedes Euroopa Komisjoni andmestikule „ESIF 2014–2020 finances planned details” ja Eurostati andmestikule „Population change – Demographic balance and crude rates at national level [demo_gind]”

demograafilistest muutustest tingitud töõjõuealise elanikkonna kahanemist (European Commission 2019). Positiivne netosisseränne (alates 2015. aastast), valdavalt kolmandatest riikidest, ei ole seljatanud kvalifitseeritud tööjõu põuda ega pidurdanud kiiret palgaskasvu. Majanduspoliitiline debatt on tõstatanud ühe peamise meetmena eeskätt investeeringud teadus- ja arendustegevusesse, et võidelda majanduskasvu pärssivate demograafiliste suundumustega. Samamoodi on konkurentsikava „Eesti 2020“ (2019) olulisteks struktuuritoetuste

abil ellu viidavateks arenguperspektiivideks investeeringud automatiseerimisse ja digitaliseerimisse ning tööjõu koolitusse.

TOETUSTE TULEMUSLIKKUSE MEHHAANISMID.

Ühtekuuluvuspoliitika ettevõtlus- ja innovatsioonitoetused panustavad ettevõtete arengusse ühekordsete võimenduste kaudu, suunates ettevõtteid investeerima ja leevendades rahaliste toetuste abil ettevõtete laenu- ja omakapitali vajakut (Meuleman, De Maeseneire 2012). Hoolimata uuringute arvukusest või just selle tõttu puudub ühtne arusaam

Tegevuse nr	Meetme tegevuse nimetus
4.2.4	riigi rahastatavad koostööstruktuurid (klastrid/TAKid)
4.4.1	arenguvajaduste väljaselgitamine ja ettevõtete arendustegevused
5.1.1	nõustamine maakondlikes arenduskeskustes
5.1.3	eksporti arendamise tegevused
5.1.4	ettevõtlusteadlikkus
5.1.6	turismitoodete arenduse juhtimine
5.3.1	loomemajanduse inkubatsiooni arendamine
5.3.2	loomemajanduse tugistruktuuride arendamine
5.3.3	loomemajanduse valdkondades tegutsevate ettevõtete ekspordivõime arendamine
5.3.5	loomemajanduse sidumine teiste sektoritega
5.3.6	loomemajandusala teadlikkuse tõstmine
5.4.1	KOMP ehk regionaalsete kompetentsikeskuste arendamine
5.4.2	PATEE ehk piirkondlikud algatused tööhõive ja ettevõtlikkuse edendamiseks
5.4.3	piirkondade konkurentsivõime tugevdamise investeeringud töökohtade loomiseks

TABEL 1. Ühtekuuluvuspoliitika meetmed, millele viidi läbi mõjuhindamine

Allikas: Rahandusministeerium (2014)

ja hinnang ühtekuuluvuspoliitika toetusmeetmete tulemuslikkuse kohta. Bachtrögler koos kaasautoritega (2020) on välja toonud, et olulised erinevused mõjuhindangutes on valdavalt tingitud piirkondlikest eripäradest ja erinevate toetusmeetmete lahknevatest eesmärkidest ja rakendustest.

Ühtekuuluvuspoliitika toetusskeemide mitmekesisusest tulenevalt on meetmetegevustel mõneti erinevad eesmärgid, sihtgrupid ja väljundnäitajad, mis teeb meetmete tulemuslikkuse hinnangute üks-ühese kõrvutamise keeruliseks (Potluka *et al.* 2010). Erinevate meetmetegevuste võrdluses on siiski leitud, et tulemuslikumad on valdavalt need toetustegevused, mis on suunatud kõrge lisandväärtusega teadus-, arendus- ja innovatsioonitegevustesse (TAI) ning panustavad inimkapitali kasvu (Rodríguez-Pose, Fratesi 2004; Fattorini *et al.* 2020).

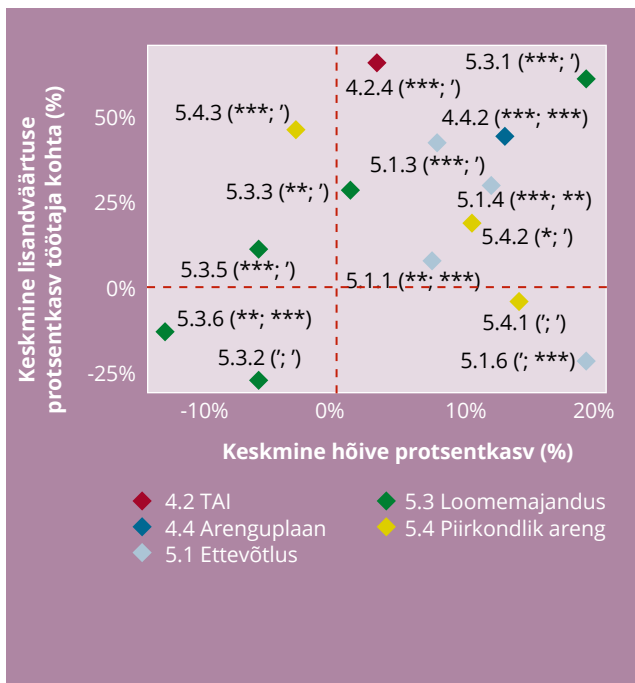
Teadusuuringud, mis on keskendunud ühtekuuluvuspoliitika tulemuslikkuse hindamisele regionaalsel tasandil, on tõdenud, et toetuspoliitika tulemuslikkuse

hajuvus liikmesriigiti on kõrge. Bachtrögleri ja ta kaasautorite (2020) läbiviidud riikide võrdlev analüüs ühtekuuluvuspoliitika tulemuslikkusest leidis, et kuigi toetuste mõju oli enamikus piirkondades positiivne, siis kõige kõrgem oli toetuste tulemuslikkus kasvava majandusega Kesk- ja Ida-Euroopa riikides. Kirjanduses on erinevusi ühtekuuluvuspoliitika tulemuslikkuses selgitatud majanduskeskkonna teguritega nagu näiteks kapitali kättesaadavus, aga ka ettevõtluse ökosüsteem (Becker *et al.* 2013; Beugelsdijk, Eijffinger 2005; Bachtrögler *et al.* 2020).

STRUKTUURITOETUSED PANUSTAVAD NII TOOTLIKKUSE KASVU KUI KA HÕIVESSE. Ühtekuuluvuspoliitika meetmete tulemuslikkuse hindamine (Tartu Ülikool, Tallinna Tehnikaülikool 2020) tugineb seitsmel andmeallikal põhineval koondandmestikul. Koondandmestik sisaldab peamiselt ettevõtete registriandmeid, aga hõlmab ka mitmesuguseid rakendusüksuste andmestikke, mis

JOONIS 2. Struktuuritoetuste mõjuhinnangud keskmisele lisandväärtuse protsentkasvule töötaja kohta ja keskmisele hõive protsentkasvule.
*Märkus: Keskiste kasvumäärade hinnangud meetmetegevuste kaupa, horisontaalteljel mõju hõivele, vertikaalteljel lisandväärtus töötaja kohta. Punkthinnangute statistiline olulisus on toodud sulgudes vastavalt tootlikkuse ja hõive näitajatele ning on tähistatud sümbolitega: *** (p -väärtus $< 0,01$), ** (p -väärtus $< 0,05$), * (p -väärtus $< 0,1$). Parema visualiseerimise eesmärgil on tegevuse 5.3.1 puhul tootlikkuse kasvuprotsent läbi jagatud 25ga ning tegevuse 5.3.5 puhul on tootlikkuse kasvuprotsent läbi jagatud 10ga.*

Allikas: Autorite arvutused

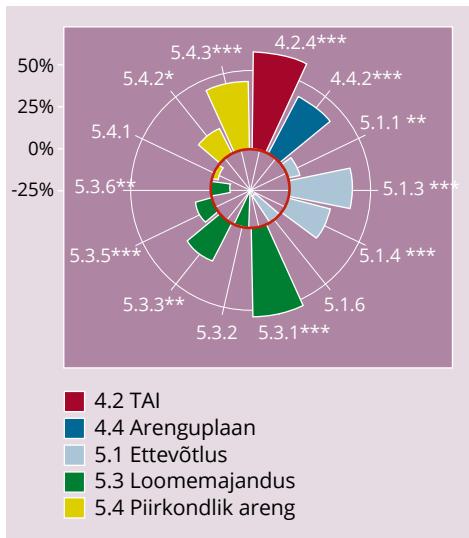


sisaldavad toetusinfot nii jooksva kui ka varasema Euroopa investeerimisprogrammi toetusperioodi kohta ning Eesti riigi toetuste kohta. Väljundnäitajatenä hinnati struktuurivahenditest rahastatud toetuse mõju hõivele ning tootlikkusele (defineeritud kui lisandväärtus töötaja kohta).

Toetus- ja kontrollrühma eristamisel lähtuti toetuse rakendusüksustega kooskõlastatud põhimõtetest, toetustegevusega seotud määrustes toodud abikõlblikkuse kriteeriumitest ja toetuste väljastamise registri andmestikust. Mõjuhindamise läbiviimisel rakendati ökonomeetrilist hindamistehnikat, mille abil loodi 12–14 kontrolltunnuse alusel olukord, kus meetme toetusi saanud ettevõtete ning kontrollgrupi ettevõtete tulemuslikkuse näitajate statistilised jaotused on võrreldavad. Kokku võimaldasid andmed statistilist üldistust ning mõju hindamist 14 erineva meetmetegevuse (tabel 1) kohta, mille koondtulemused on toodud joonisel 2.

Ühtekuuluvuspoliitika meetmetegevuste mõjuhinnangu koondvaatest ilmneb, et enamik struktuurivahenditest rahastatud ettevõtlustoetustest avaldavad üheaegselt positiivset mõju nii tööviljakuse kui ka hõive kasvule. Seejuures varieerub mõjuhinnangute ulatus märkimisväärselt erinevate meetmetegevuste kaupa. Näiteks kui loomemajandusala teadlikkuse tõstmise toetusel (5.3.6) puudus statistiliselt oluline mõju nii hõive kui ka tööviljakuse kasvule, siis loomemajanduse inkubatsiooni arendamine (5.3.1) panustas toetatud ettevõtete lisandväärtuse kasvu kuni 150 protsendi ulatuses ning turismitoodete arenduse juhtimine panustas 19 protsendi hõive kasvu toetatud ettevõtete seas.

Üldistatult saab välja tuua, et tööjõu tootlikkuse ja lisandväärtuse kasvu panustavad enam TAI ja nutika spetsialiseerumise (4.2) ning loomemajanduse arendamisega (5.3) seotud tegevused. Seevastu tööhõive kasvu mõjutavad enim ettevõtlikkust ja ettevõtluskeskkonda (5.1) edendavad meetmed, mis



JOONIS 3. Keskmine lisandväärtuse protsent kasv töötaja kohta

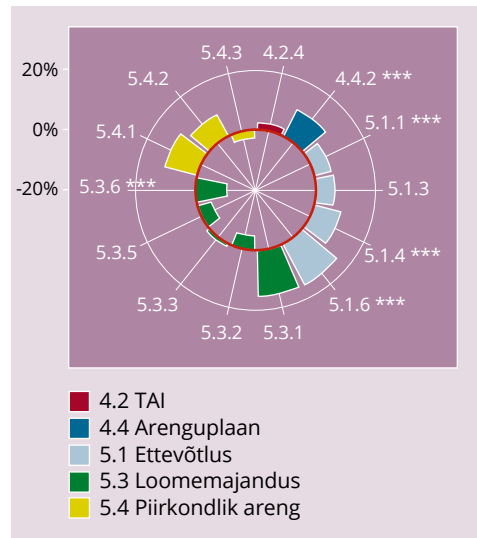
Märkus: Keskiste kasvumäärade hinnangud meetmetevõtmetele. Hinnangute statistiline olulisus on näidatud sümbolitega: *** (p -väärtus $< 0,01$), ** (p -väärtus $< 0,05$), * (p -väärtus $< 0,1$). Parema visualiseerimise eesmärgil on tegevuse 5.3.1 puhul tootlikkuse kasvuprotsent läbi jagatud 25ga ning tegevuse 5.3.5 puhul on tootlikkuse kasvuprotsent läbi jagatud 10ga. Punane joon ringi keskel tähistab nullpiiri ehk tühimõju.

Allikas: Autorite arvutused

töökohtade arvu kasvu kaudu panustavad majanduslikku kaasatusse.

Meetme tegevustest avaldavad lisandväärtuse kasvule (joonisel 3) kõige tugevamat mõju loomemajanduse inkubatsiooni arendamise toetuse tegevused (5.3.1), millest tingitud lisandväärtuse kasv töötaja kohta oli keskmiselt 2,8-kordne. Veel avaldasid märkimisväärset mõju lisandväärtuse kasvule riigi rahastatavate koostööstruktuuride (klastrid ja TAKid, 4.2.4) ja loomemajanduse lõimumise (5.3.5) meetme tegevused, mis on eeskätt suunatud majandustegevuse ressursitõhususe tõusu ning toodete ja teenuste lisandväärtuse kasvu.

Struktuurifondidest rahastatud ettevõtlustoetustest panustas tööhõive kasvu



JOONIS 4. Keskmine tööhõive protsent kasv

Märkus: Keskiste kasvumäärade hinnangud meetme tegevustele. Hinnangute statistiline olulisus on näidatud sümbolitega: *** (p -väärtus $< 0,01$), ** (p -väärtus $< 0,05$), * (p -väärtus $< 0,1$). Punane joon ringi keskel tähistab nullpiiri ehk tühimõju.

Allikas: Autorite arvutused

(joonisel 4) enim turismitoodete arenduse juhtimise (5.1.6) meetme tegevus, mille puhul tõusis töötajate arv ligikaudu 18 protsenti. Töökohtade loomisesse aitasid kaasa ka teadus- ja arendustegevuse osaku (4.4.2) ja piirkondlike ettevõtjate maa- ja piirkondlike arenduskeskuste nõustamise ja arendamise (5.1.1) meetme tegevused. Esimese puhul kasvas töötajate arv keskmiselt 12,5 protsenti ning teise puhul üle 6,5 protsenti.

Regionaalarengule suunatud meetme tegevuste (5.4) mõju tööhõivele ei osutunud üldiselt statistiliselt oluliseks, kuid see hinnang on saadud kvalifitseeritud tööjõu äärmiselt piiratud regionaalse kättesaadavuse kontekstis, mida on omakorda võimendanud hindamisperioodi

iseloolest madala tööpuuduse kesk-
kond, mis raskendas lisatööjõu palkamist
ka kasvupotentsiaaliga ettevõtetes.
Regionaalset konkurentsivõimet edenda-
vate meetmete (5.4.2 ja 5.4.3) positiivne
mõju tootlikkusele mõjutab omakorda
positiivselt hõivet, kuid seda teatud viita-
jaga ning eeldusel, et töötajad on vajalikul
määral mobiilsed ning valmis liikuma
kõrgema tootlikkusega ettevõtetesse,
mis omakorda loob võimendumise efekti
tulemusena uusi töökohti.

KOKKUVÕTE. Euroopa Liidu
ühtekuuluvuspoliitika struktuuritoetuste
eesmärgiks on panustada liikmesriikide
majandusarengusse ja liikmesriikide-
vahelise majandusliku ning sotsiaalse
ebavõrdsuse vähendamisse. 2014–2020
toetusperioodil on Eesti saanud enim

Euroopa Liidu struktuuritoetusi ühe elaniku
kohta. Kvantitatiivsed mõjuhindangud
annavad tunnistust ühtekuuluvuspoliitika
toetuste tulemuslikkusest Eestis. Perioodil
2015–2018 tõstsid TAI ja loomemajanduse
toetused kasusaanud ettevõtete tootlikkust
kuni poole võrra ning ettevõtluskeskkonna
ja loomemajanduse edendamise toetused
panustasid hõive kasvu kuni 20 protsenti.
Nimetatud mõjuhindangud kajastavad
toetuste tulemuslikkust tugeva ja stabiilse
majanduskasvu perioodil, mida ilmestas
tööjõunappus, kiire palgakasv ning
ettevõtjate soov tugevdada konkurentsi-
võimet eeskätt tootlikkuse tõstmise teel.
Käesolevaks hetkeks COVID-19 nakkuskriisi
mõjul oluliselt muutunud majanduskliima
ei tee olematuks toetuste abil juba saavuta-
tut, mis aitab ettevõtetel majandussurutise
väljakutsetega paremini toime tulla.

KASUTATUD ALLIKAD

- EESTI 2020. (2019). Konkurentsivõime kava. – <https://www.riigikantselei.ee/et/konkurentsivoime-kava-eesti-2020>
- EUROPEAN COMMISSION. (2019). 2019 European Semester: Country Report – Estonia. https://ec.europa.eu/info/publications/2019-european-semester-country-reports_en
- BACHTRÖGLER, J., FRATESI, U., PERUCCA, G. (2020). The Influence of the Local Context on the Implementation and Impact of EU Cohesion Policy. – *Regional Studies* 54(1): 21–34. DOI: 10.1080/00343404.2018.1551615.
- BECKER, S., EGGER, P., VON EHRLICH, M. (2013). Absorptive Capacity and the Growth and Investment Effects of Regional Transfers: Regression Discontinuity Design with Heterogeneous Treatment Effects, Competitive Advantage in the Global Economy (CAGE). – *American Economic Journal: Economic Policy*, 5(4), 29–77. DOI: 10.1257/pol.5.4.29
- BEUGELSDIJK, S., EIJFFINGER, S. (2005). The Effectiveness of Structural Policy in the European Union: An Empirical Analysis for the EU-15 in 1995–2001. Tilburg University, School of Economics and Management. – *JCMS: Journal of Common Market Studies*. Mar; 43(1), 37–51. DOI: 10.1111/j.0021-9886.2005.00545.x
- FATTORINI, L., GHODSI M. M., RUNGI, A. (2020). Cohesion Policy Meets Heterogeneous Firms, IMT Institute for Advanced Studies Lucca. – *JCMS: Journal of Common Market Studies*, 58(4), 803–817. DOI: 10.1111/jcms.12989
- MEULEMAN, M., DE MAESENEIRE, W. (2012). Do R&D Subsidies Affect SMEs' Access to External Financing? – *Research Policy*, 41, 580–591. DOI:10.1016/j.respol.2012.01.001
- POTLUKA O., ET AL. (2010). Impact of EU Cohesion Policy in Central Europe. Leipzig: Leipziger Universitätsverlag.
- RODRÍGUEZ-POSE, A., FRATESI, U. (2004). Between Development and Social Policies: The Impact of European Structural Funds in Objective 1 Regions. – *Regional Studies* 38(1), 97–113. DOI: 10.1080/00343400310001632226
- TARTU ÜLIKOOL, TALLINNA TEHNIKAÜLIKOOL. (2020) Ühtekuuluvuspoliitika fondide rakenduskava 2014–2020 ettevõtlus-ja innovatsioonitoetuste tulemuslikkuse hindamine. Lõpparuanne. – <https://www.struktuurifondid.ee/sites/default/files/lopparuanne.pdf>
- RAHANDUSMINISTEERIUM. (2014). Ühtekuuluvuspoliitika fondide rakenduskava 2014–2020. – https://www.struktuurifondid.ee/sites/default/files/ukp_rakenduskava_2014-2020.pdf