



RIIGIKOGU KANTSELEI ÕIGUS- JA ANALÜÜSIOSAKOND

Tõukefondid ja regioonide areng

Nr. 9

28.05.2018

Euroopa Liidu toimimise lepingus fikseeriti vajadus pöörata erilist tähelepanu nende piirkondade arendamisele, mis on teistest vaesemad. Lepingu artikli 174 kohaselt tuleb rakendada meetmeid majandusliku, sotsiaalse ja territoriaalse ühtekuuluvuse tugevdamiseks eesmärgiga ühtlustada eri regioonide arengutasemed EL-is ning vähendada mahajääjate vahet majandusühenduse keskmisest tasemest. Samuti sai lepingus kokku lepitud, et „pööratakse erilist tähelepanu maapiirkondadele, tööstuslikust üleminekust mõjutatud piirkondadele ja regioonidele, kus valitsevad rasked ja püsivad ebasoodsad looduslikud või demograafilised tingimused, näiteks väga väikese rahvastikutihedusega [...] aladele“.

Eesmärkide saavutamiseks on loodud tugistruktuurid, millest olulisimaks on kujunenud rahalised toetused struktuurifondide (Euroopa Põllumajanduse Arendus- ja Tagatisfond, Euroopa Sotsiaalfond, Euroopa Regionaalarengu Fond) kaudu. Taolised meetmed eksisteerisid ka enne seda, kui Eesti ühines EL-ga, ent kui kolmkümmend aastat tagasi ulatusid EL abimeetmed kasusaavate riikide majanduste kogutulust üle kahe protsendi, siis aegamööda on nende osakaal kahanenud alla kahe protsendi. Tavaliselt tuuakse struktuurifondide edukuse näitena esile Iirimaa, kus paljuski just EL ühiskassa vahendite toel suudeti viia elatustase nii kõrgele, et SKT *per capita* oli tõusnud 64 protsendilt EL keskmisest 1986. aastal 111 protsendini 1999. aastaks. Kui Iirimaa on näide eriti kiirest konvergenstist, siis regiooniti on areng Euroopas ebaühtlane. Kreeka ja Itaalia majandusprobleemid on pärvinud pidevat tähelepanu. Hispaanias suurenes kogutulu elaniku kohta võrreldes Irimaaga suisa kordades vähem (70 protsendilt 1986. aastal 80 protsendini EL keskmisest sajandivahetusel). Eesti on saanud struktuurifondide vahendeid enam kui tosina aasta vältel; meie kogutulu elaniku kohta oli EL ühinemise hetkel 32% ja nüüd umbes 59% (ehk vastavalt 54% ning 75%, kui kasutusele võetakse nn ostujõu standard ehk PPS¹).

Praegu katab EL struktuurifondide jaotus regionaalpoliitika eesmärgi aastani 2020, ent alguse on saanud järgmise seitsmeaastase perioodi (2021-2027) jaotuskavade arutelu. Kuivõrd erinev saab regionaalrahade fond olema praegusest ligi kolmandiku (üle 350 miljardi euro) suurusest EL eelarvest, on keeruliste läbirääkimiste teema, sest osapoolte huvid vastanduvad. Alusleppe põhimõtet aga see ei muuda: endiselt tuleb suunata vahendid sinna, kus majanduslik olukord on kehvem kui jõukamais paigus. Tulude ümberjaotus eelarvevahendite abil on tavaliselt osa iga riigi fiskaalpoliitikast. Kuidas aga piirkondlikke erinevusi tulutasemetes kindlaks teha? SKT elaniku kohta on kujunenud selles arvestuses juhtivaks näidikuks, kusjuures tuntuim majandusagregaat SKT on võetud EL eelarve puhul aluseks nii tulude kui kulude kujunemisel. Vajame võimalikult täpset tuluerisuste piirkondlikku arvestust, et ühtekuuluvuspoliitika oleks edukas.

Milline siis on ühisturu regionaalne jaotus? Majandused on klassifitseeritud tsooniti kolme erinevasse nimekirja. Taoline kord sätestati Euroopa parlamendi ja nõukogu määrusega nr

¹ Ostujõu standard on fiktiivne mõiste, millega üritatakse väljendada rahaühiku ostujõudu, kui oleks võimalik ette kujutada hüviste virtuaalseid oste erinevates riikides samal ajal. Selleks koostatakse ühtne ehk homogeenne ostukorv, asetatakse sinna sarnased kaubad ja teenused ning, arvestades vahetuskursiga, fikseeritakse ostukorvi maksumus. Ostujõu standardit pole aegreana võimalik kasutada, sest see on konkreetse ajahetke seis. Kui aga eestimaalane läheb oma töötasu kulutama välismaal, ei saa ta kunagi küsida hinda oma ostujõu alusel. Seetõttu on ostujõu standardi interpreteerimine avatud majanduste ja inimeste pideva piirideülese liikumise korral vägagi problemaatiline.

1059/2003, millega jagati EL territoriaalüksusteks NUTS (esitähed prantsuskeelsest *Nomenclature des Unités Territoriales Statistiques*) alusel. NUTS tasemeid on kolm (NUTS 1 on kõige suurem üksus, NUTS 3 kõige väiksem) ning iga haldusüksus on fikseeritud keskmise rahvaarvu põhjal.² 2003. aastal leppisid „vanad“ liikmesriigid kokku, et EL tõukefondide raha jaotatakse NUTS 2 liigituse alusel. NUTS 2 tabelis on Eesti üks tervik, mis tähendab, et Eesti majandusterritooriumi piires justkui erinevusi pole, st kogutulu erinevused maakonniti on kas ebaolulised või on toimunud nende kiire ühtlustumine. Nagu allpool näeme, on taoline pilt Eesti puhul eksitav ja tegelikke arenguid mitteamestav.

Rahandusministeerium tõstab Eestit esile ühe suurema kasusaajana liidu eelarvest ja heaks näiteks sellest, kuidas struktuurivahendite toel piirkondade arengut edendada. Rahandusministeeriumi tellitud ja EL struktuurivahendite toel rahastatud uuringus EL ühtekuuluvusfondide kasutamisest eelmisel eelarveperioodil tõi Praxis (2015) esile, et struktuurivahendite (elaniku kohta) läks enim Järvamaale ja Tartumaale, kõige vähem Põlva ja Jõgeva maakonda. Samas tõdeti, et EL fondid on aidanud oluliselt kaasa maakondade arengule, ehkki see pole toonud kaasa olulist arenguerinevuste vähenemist.

Alates EL-ga ühinemisest on Eestile liidu ühiskassast eraldatud rahavoogude netolaekumine ligi üheksa miljardit eurot. Rohkem kui kümnendik Eesti avaliku sektori kulutustest on riigieelarve kaudu majandusse paisatud teiste riikide maksumaksjate arvelt. Lisame sellele kõigele ka makroökoonoomika seostest tuntud fiskaalkordaja mõju ning tulemuseks on tugevalt stimuleeriv majanduspoliitika. Taasiseseisvunud Eesti majandus pole kogenud nii vägevast riigisektori kasvu kui EL liikmena ja priske osa majanduskasvust tugineb stimuleerival nõudlusel eelarvevahendite kaudu.

Olukord arengutasemes sõltub vaatenurgast

EL on kehtestanud reeglid ühtekuuluvuspoliitika rakendamisel, millest sel aastal on Eestis enim juttu olnud „75 protsendi põhimõttest“. Nimelt on tõukefondide voog liikmeriiki sõltuv SKT *per capita* arvust kolme viimase aasta jooksul ja kui mingi piirkonna vastav näitaja ületab kolme neljandikku EL keskmisest, eemaldatakse EL tõukefondide toitev kanal.

Joonisel 1 on toodud neli joont Eesti suhtelise tulutaseme muutustest alates ühinemisest EL-ga. Ent tulutaseme kriteerium pole vaid numbrist lähtuv. Esiteks on kogutulu näitaja elaniku kohta eksitav selles osas, mis räägib tulude jaotusest. Teadmata tulude tegelikku jagunemist elanike vahel mingis regioonis pole võimalik aduda inimeste reaalselt toimetulekut. Lisame ka arvestuslikud nüansid (sh SKT puudused heaolu indikaatorina) ning välissektorisse minevate tulude voo (Eesti rahvatulu on väiksem kui sisemajanduse kogutoodang), saame üpris vastuolulise pildi tulutaseme tegelikust näitajast.

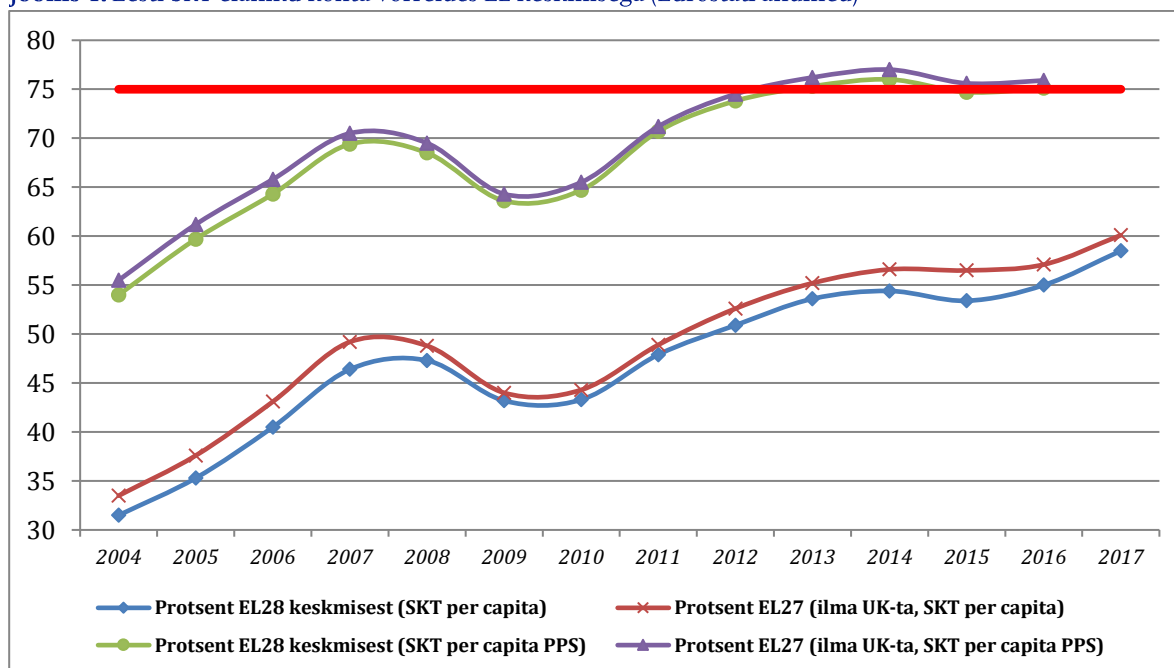
Nagu joonisel 1 näha, on ostujõu standardi ehk PPS arvestuses juba mitu aastat keskmine tulutase Eestis nii kõrge, et EL tõukefondidest rahastuse saamine jääb kriteeriumi taha. Ilma PPS fiktsioonita on meie keskmine tulutase endiselt oluliselt madalam kui ühisturu 75 protsendi tase. Ühendkuningriigi (UK) peatne lahkumine ühisturult toob kaasa vajaduse arvestada muudatustega suhtarvudes, mistõttu on joonisele lisatud topeltjooned näitamaks UK lahkumisest tekkivat efekti (st kuidas me ühisturul statistilise trikiga ühtäkki jõukamaks saame), st graafikul on Eesti jooned nihkunud ülespoole.³ Ent tõukefondide puhul mõjutavad Eestit korraga mitu negatiivset arengut: esmalt on tegemist ühe jõuka riigi lahkumisega EL eelarve tulude poole pealt, mistõttu väheneb ümberjaotatav rahahulk; teisalt arvestuslik tegur, mis teeb keskmise eestimaalase suhteliselt jõukamaks; kolmandaks EL ühtekuuluvuspoliitika vahendite kärped uuel eelarveperioodil.

² Liigitusaluseid käsitlev lepingu artikkel sätestab, et kui liikmesriigi rahvaarv jääb NUTS-i teatava tasandi allamäära allapoole, on kogu liikmesriik NUTS kohane selle tasandi territoriaalüksus. Allamäär NUTS 1 tasandil on 3 miljonit, NUTS 2 tasandil 800 tuhat ja NUTS 3 tasandil 150 tuhat. Kui NUTS-i teatava tasandi puhul ei ole riigis piirmääradele vastava suurusega haldusüksust, moodustatakse see NUTS-i tasand sobiva arvu olemasolevate väiksemate külgnevate haldusüksuste ühendamise teel. Ent NUTS 2 korral kerkib probleem kui riigis on vähem kui 1,6 miljonit elanikku. Eesti (nagu ka Läti ja Leedu) on NUTS 2 arvestuses ühtne regioon, samas kui nt Bulgaarias on 5, Ungaris 7 ja Tšehhis 8 regiooni.

³ Brexiti majandusliku mõju kohta loe pikemalt Luiker (2016).

Tulemuseks on Eesti sisemajanduse nõudlust seni suurendanud teguri kahanemine ehk majanduspoliitikas öeldakse selle kohta negatiivne šokk kogunõudlusele.

Joonis 1. Eesti SKT elaniku kohta võrreldes EL keskmisega (Eurostati andmed)



Samas on vaieldamatu fakt, et tosina aastaga on jõukus Eestis (mõõdetuna siiski vaid ühe näitaja – SKT *per capita* – alusel) paarkümmend protsendipunkti suurem võrreldes Euroopa Liitu astumise hetkega. Iirimaa arenguhüppest jääme lootusetult maha, ent Portugali ja Hispaaniaga võrreldes saab end kiita küll. NUTS 2 tasandil ja PPS arvestuses on seega saavutatud tase, millelt lootus tõukefondide raha saada kustub. Kas see ongi lõplik arusaam EL lepingu artiklist 174? Kuidas oleks EL põhimõtete rakendamisega Eesti enda sees, sest meilgi on erineva arengutasemega regioonid?

Eesti regioonid hääbuvad

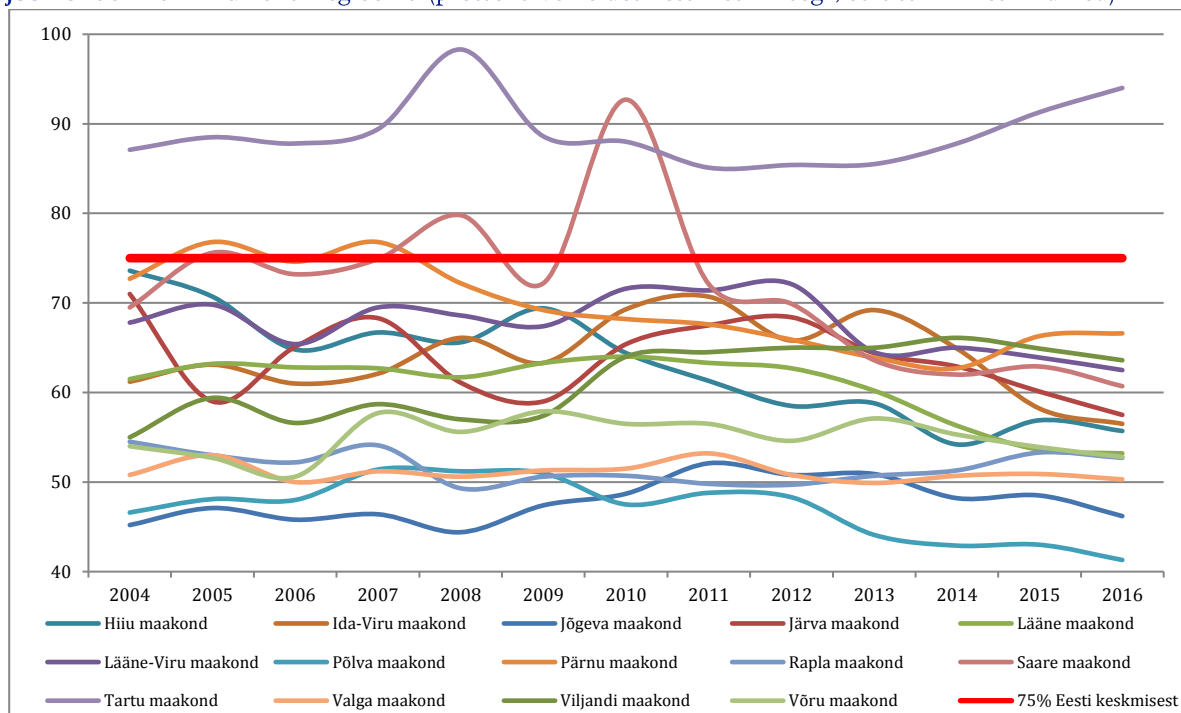
Eestis on toimumas ühisturuga sarnased protsessid: urbaniseerumine, demograafiline üleminek, tootlikkuse nigel kasv jmt. Vajadus pöörata tähelepanu piirkondlikele erisustele on eksisteerinud ka Eestis. Regionaalarengu rahastamiseks on nt perioodil 2014-2020 riigieelarves planeeritud ligi 300 miljonit eurot (millest lausa 85% tuleb EL fondidest).

Võtame nüüd vaatluse alla Eesti piirkondliku arengu sama kriteeriumi alusel, nagu eelpool tegime EL kohta. Jaotame Eestimaa regioonideks (maakonnad) ning arvutame neist igale kogutulu elaniku kohta. Et võrdlus EL-ga oleks parem, siis saab periood samuti alguse aastast 2004.

Kui joonisel 1 on liikumine ühisturu keskmisest 75% joone suunas Eestil positiivse tõusunurgaga ehk toimub konvergens, siis joonisel 2 näeme pigem vastupidist pilti⁴: 75 protsendi joon on üheteistkümnel regioonil perioodi lõpus kaugemal kui oli tosina aasta eest – seda nimetatakse suhteliseks taandarenguks. Joonise vasakus otsas täheldame kogumit, mis asetseb kõrgemal kui joonise paremas otsas. Peale Tallinna ja Harjumaa ning Tartu ja Tartumaa on vaid Jõgeva ja Viljandi maakonnas SKT elaniku kohta lähenenud Eesti enda 75% keskmisest tasemele.

⁴ Joonise parema loetavuse huvides jäi Harjumaa ja Tallinn pildilt välja, sest jõukuse tase on neis ca poolteist Eesti keskmist ehk umbes kaks korda 75 protsendi tasemest kõrgemal.

Joonis 2. SKT elaniku kohta regiooniti (protsenti võrreldes Eesti keskmisega, Statistikaameti andmed)



Võttes andmete ja jooniste sisu kokku, saame järeldada, et EL liikmesoleku ajal toimunud tõukefondide vahendite suunamine Eestisse on viinud (juba varem jõukad) Tallinna ja Tartu regioonid jõudsalt EL keskmise jõukuse tasemele. Samal ajal pole toimunud lähenemist Eesti keskmise jõukuse tasemele Eestimaa neis piirkondades, mis pidanuks EL põhimõtete kohaselt saama eelarvevahendites regionaalpoliitilise eelise. Eesti enda regioone iseloomustab „majandusliku, sotsiaalse ja territoriaalse ühtekuuluvuse tugevdamise“ asemel hoopis piirkondlike arenguerinevuste suurenemine. Kas see on toimunud EL tõukefondide abil või nendele vaatamata, regionaalpoliitika toel või mitte, pole selle teemalehe fookus. Et aga negatiivne šokk EL tõukefondide suunalt saabub paari aasta pärast, on fakt. Milline saab olema regionaalpoliitika siis, kui suurem osa selleks ettenähtud rahalistest toest kaob? Riigikontroll on samuti osutanud tõsistele küsimustele piirkondliku arengu rahastamisel, kui EL tõukefondid Eesti jaoks uuel eelarveperioodil kokku kuivavad. Kas eri piirkondade stabiilne areng jäi tõesti Eestis eelmiste põlvkondade kanda ning pärandame tulevikule varasemast suuremate piirkondlike arengutasemete erinevusega riigi? See on vastuolus Euroopa Liidu aluslepingu põhimõttega.

Lauri Luiker
 ŌAO nõunik
 tel 6507
lauri.luiker@riigikogu.ee

Kasutatud allikad

- [Euroopa Liidu leping ja Euroopa Liidu toimimise leping](#) (2010)
- Eesti Statistikaamet (*online* andmed seisuga 20/05/2018)
- Eurostat (*online* andmed seisuga 20/05/2018)
- Luiker, L. (2016), Ühendkuningriigi Euroopa Liidust lahkumise majanduslik mõju, Teemaleht nr.15 / 12.10.2016, Riigikogu Kantselei õigus-ja analüüsiosakond
- Praxis (2015), Perioodi 2007-2013 struktuurivahendite mõju regionaalarengule <http://www.praxis.ee/wp-content/uploads/2015/03/sv-m6ju-regionaalarengule.pdf>
- Riigikontroll (2017), Riigi ülesannete rahastamine Euroopa Liidu toetustest