Eestile eraldatav Euroopa Liidu toetus väheneb pärast aastat 2020 ja see vajab tähelepanu juba praegu

Eesti on saanud miljardeid eurosid välistoetust

Eesti riik on alates iseseisvuse taastamisest saanud miljardeid eurosid tagastamatut välistoetust, mis valdavalt on tulnud Euroopa Liidult. Eelarveperioodil 2014–2020 toetab Euroopa Liit Eestit struktuuri- ja investeerimisfondidest 4,4 miljardi euroga. Sellest *ca* 3,5 miljardit läheb ühtekuuluvuspoliitika toetustena näiteks hariduse, ettevõtluse, transpordi, infoühiskonna ja keskkonnavaldkonna arendamiseks ning ligikaudu 900 miljonit eurot põllumajandus- ja kalandusvaldkonna toetamiseks[[1]](#footnote-1).

Viimase kümne aasta jooksul on keskmiselt ligikaudu pool valitsussektori investeeringutest (vt joonis 5) ja veidi üle kümnendiku riigieelarve kogukuludest finantseeritud Euroopa Liidu toel.

Ehkki esialgne suurusjärk selgub eeldatavasti aastal 2019, on järgmisel, 2021. aastal algaval Euroopa Liidu eelarveperioodil Eestil kasutada tõenäoliselt märkimisväärselt vähem toetusraha. Ühendkuningriigi Euroopa Liidust lahkumise mõju arvestamata kahaneb toetusraha võrreldes praeguse eelarveperioodiga Rahandusministeeriumi esialgsel hinnangul kuni 40% ehk *ca* 1,5 miljardi euro võrra.

Euroopa Liidu toetused on juba pea 15 aastat aidanud Eesti riiki arendada, täita riigi funktsioone ning tagada avalike teenuste pakkumist. Viimasel aastakümnel Eesti maksumaksja elukeskkonda tehtud investeeringud ja kulud on märkimisväärses osas teoks saanud tänu Euroopa Liidu toetusrahale, mis nüüd jõudsalt kahanema hakkab. Riigi valmisolekust ja otsustest sõltub, kas leitakse viis Eesti ja siinsete inimeste käekäigu parimal viisil toetamiseks ka tingimustes, kus kasutada on senisest märksa vähem välist abi.

Riigikontroll tegi auditi „Riigi ülesannete rahastamine Euroopa Liidu toetustest“, et selgitada välja, kas riik on teinud ettevalmistusi, et tagada riigi ülesannete täitmine ka siis, kui Euroopa Liidu toetused oluliselt vähenevad.

Auditi eesmärgi saavutamiseks koostas Riigikontroll küsimustiku, mis hõlmas praegu Euroopa Liidu toetustest rahastatavaid tegevusi ja investeeringumeetmeid, ja palus tegevuse rakendamise eest vastutavalt valitsemisalalt (rakendusasutuselt) järgmisi kirjalikke hinnanguid:

* millised praegu Euroopa Liidu toel finantseeritavad tegevused peaksid jätkuma ka järgmisel Euroopa Liidu eelarveperioodil;
* kui palju on nende tegevuste tarvis eeldatavasti raha vaja;
* kuidas on kavandatud tegevuste rahastamine, kui kasutada on vähem toetusraha;
* millised võiksid olla eeldatavad mõjud valitsemisala valdkondlike eesmärkide saavutamisele ja/või avalike teenuste tagamisele, kui vajaliku tegevuse peaks siiski lõpetama või rahastamist vähendama.

Audit hõlmas Euroopa Regionaalarengu Fondist, Euroopa Sotsiaalfondist ja Ühtekuuluvusfondist rahastatavaid tegevusi. Aruanne ei käsitle põllumajanduse ja kalanduse toetusi, kuna need kujunevad teistel, eelkõige poliitilistel alustel ning ei lähtu liikmesriigi sisemajanduse koguprodukti ega kogurahvatulu näitajatest. Tegevuste nimekirjana võeti aluseks Vabariigi Valitsuse 29.09.2016. aasta korralduse nr 325 lisa „Perioodi 2014–2020 struktuuritoetuse meetmete nimekiri”.

Euroopa Liidu toel rahastatakse ka riigi ülesannete täitmiseks pikaajaliselt vajalikke tegevusi

Ministeeriumide antud hinnangud ja prognoosid ning kättesaadav finantsinfo viitab, et Euroopa Liidu toel rahastatakse ühekordsete investeeringute kõrval ka tegevusi, mis on riigi arengu seisukohalt olulised ja millega on vaja jätkata ka järgmisel ELi eelarveperioodil. Seejuures finantseeritakse mõnda riigi tegevusvaldkonda/ülesannet olulises osas välistoetustest (nt teede ehitus ja renoveerimine, keskkonnahoid, ettevõtluse ja regionaalarengu toetamine).

Auditi käigus selgus, et ministeeriumid peavad järgmisel ELi eelarveperioodil vajalikuks jätkata pea kõigi tegevustega, mida praegu viiakse ellu toetusraha abil. Valitsemisalade hinnangul on 90% neist tegevustest vajalikud ka pärast aastat 2020.

Ministeeriumide hinnangud ei tähenda, et ELi toel finantseeritakse 90% ulatuses riigi igapäevakulusid. Teisalt näitavad ministeeriumide seisukohad siiski, et osa tegevusi on pikaajaliselt vajalikud ja neist pole toetuste vähenemisel kerge loobuda.

Tegevusi, mida tuleb ministeeriumide hinnangul jätkata ka järgmisel eelarveperioodil, rahastab Euroopa Liit praegusel perioodil 3 miljardi euro ulatuses

Riigikontroll soovis valitsemisaladelt ka hinnangut, kui palju vajatakse eeldatavasti raha, et jätkata nende tegevustega, mille elluviimiseks kasutatakse praegu ELi raha, ka pärast aastat 2020.

Rahastamisvajaduse arvulist hinnangut kõik valitsemisalad ei andnud, mistõttu ei saa teha üldistusi ega tervikuna välja selgitada, milliseks kujuneb praegu ELi toel finantseeritavate tegevuste rahastamisvajadus eeldatavasti pärast aastat 2020. Ministeeriumide vastuseid saab analüüsida täpsusastmega, kas tegevuse rahastamisvajadus pigem suureneb, ei muutu, pigem väheneb või lõppeb.

ELi toetuste kogueelarve aastatel 2014–2020 on *ca* 3,2 miljardit eurot[[2]](#footnote-2). Tegevusi, millega ministeeriumide hinnangul tuleb jätkata ka järgmisel ELi eelarveperioodil, rahastatakse ELi toel praegusel perioodil *ca* 3 miljardi euro ulatuses.

Nende tegevuste tarvis, mille rahastamine peaks ministeeriumide hinnangul järgmisel ELi eelarveperioodil suurenema, on praegusel eelarveperioodil *ca* 600 miljonit eurot. Veidi enam kui 1 miljard eurot kulub praegu tegevustele, mille rahastamisvajadus jääb ministeeriumide hinnangul eeldatavasti samaks. *Ca* 960 miljoni euro ulatuses rahastatakse käesoleval perioodil ELi toel tegevusi, mille rahastamisvajadus võib ministeeriumide arvates küll väheneda, kuid millega jätkamine on siiski vajalik. Ligikaudu 265 miljonit eurot on ette nähtud tegevustele, millest ministeeriumide hinnangul on järgmisel eelarveperioodil võimalik/otstarbekas loobuda (vt joonis 6 ja täpsemalt valdkondlikest alaaruannetest).

Euroopa Liidu toetuste vähenemise korral loodavad ministeeriumid vajalikud tegevused ellu viia riigi muude tulude eest

Veidi enam kui poolte tegevuste puhul, mida ministeerimid pidasid vajalikuks jätkata, pole selgust, millisest allikast tegevust ELi toetuste vähenemise korral rahastama hakatakse. Paljuski loodetakse siiski riigieelarve omatulude peale. Veidi vähem kui poolte vajalikuks hinnatud tegevuste puhul näeb ministeerium rahastamisallikana jätkuvalt valitsemisala eelarvet.

ELi toetuste kahanemise kompenseerimine riigi maksutuludest võib Eesti väheneva ja vananeva rahvastiku tõttu osutuda aga keeruliseks. Eesti majanduse ja riigitulude laekumise lähiaastate väljavaated on Rahandusministeeriumi värskeima, suvise majandusprognoosi kohaselt küll paranenud ning Eesti riigi rahandus on muu Euroopaga võrreldes heas korras, kuid rahvastikumuutused ja maailmamajanduse habras stabiilsus seavad riigieelarvele nii tulude kui ka kulude poolelt riske ja survet.

Riigi tulud Rahandusministeeriumi prognoosi kohaselt küll kasvavad lähiaastatel jõudsalt, kuid *ca* 80% riigieelarve kuludest on broneeritud ning tulude kasv läheb peamiselt sotsiaal- ja tervishoiuvaldkonna rahastamiseks.

Kui ELi toetused järgmisel eelarveperioodil vähenevad ja ministeeriumid loodavad vajalike tegevuste rahastamisel riigieelarve peale, võib eelarve kulu- ja tulustruktuuri ning riigi demograafilist arengut arvestades olla keeruline leida puudu jäävat raha riigi omatuludest. Kui aga vajalike tegevuste rahastamist oluliselt kärpida, avaldaks see ministeeriumide hinnangul riigi ülesannete täitmisele negatiivset mõju.

Euroopa Liidu toetuse võimalik vähenemine puudutaks paljusid riigi ülesandeid ja eesmärke

Lisaks rahastamisvajaduse ja -allikate prognoosimisele soovis Riigikontroll ministeeriumidelt ka hinnangut, kuidas mõjutaks riigi ülesannete täitmist ja/või avalike teenuste kättesaadavust/kvaliteeti see, kui tegevusi, mida praegu rahastatakse ELi toel ja millega tuleks jätkata ka järgmisel eelarveperioodil, rahastatakse vähem või ei rahastata enam üldse.

Konkreetset ja kvantifitseeritud mõju avalike teenuste kättesaadavusele ja kvaliteedile või Eesti arengueesmärkidele ministeeriumid valdavalt oma hinnangutes välja ei toonud. Küll aga iseloomustasid valitsemisalad üldistatult, mida rahastamise oluline vähendamine või lõpetamine kaasa võiks tuua.

Näiteks sotsiaalvaldkonnas võib Sotsiaalministeeriumi hinnangul väheneda eakate või erivajadustega inimeste hoolekandeteenuste maht, kui järgmisel ELi eelarveperioodil ei saada täiendavaid ELi toetusi või lisaraha riigieelarvest. Samuti märkis Sotsiaalministeerium, et kui ELi toetused järgmisel perioodil vähenevad, ent peaks tekkima vajadus teha lisainvesteeringuid tervishoiu- või erihoolekande valdkonnas, siis tuleb need teha teenuse osutajate omavahenditest. Erilisi võimalusi suurhaiglate ja erihoolekandeteenuse pakkujate tuluallikate suurendamiseks siiski ette näha pole.

Majandus- ja Kommunikatsiooniministeerium tõi muu hulgas esile, et kui transpordivaldkonna rahastamine peaks pärast 2020. aastat vähenema, toob see endaga kaasa teede- ja raudteevõrgu kvaliteedi kehvemaks muutumise. Raudteesse liiga vähene investeerimine võib viia reisirongiteenuse kehvenemiseni. Kui IT-valdkond jätta vajaliku rahastuseta, võib see Majandus- ja Kommunikatsiooniministeeriumi hinnangul viia muu hulgas selleni, et e-teenuste kvaliteet muutub kehvemaks või ei arendata senises mahus teenuseid, mis alandavad halduskoormust.

Paljud ettevõtluse toetustegevused sõltuvad praegu 90–100% ulatuses Euroopa Liidu rahast. Majandus- ja Kommunikatsiooniministeeriumi hinnangul mõjutaks ELi raha oluline vähenemine negatiivselt Eesti arengueesmärke, näiteks teadus- ja arendustegevust, ettevõtete uuendusmeelsust ja ekspordivõimekust.

Haridus- ja Teadusministeeriumi esindajate praeguste hinnangute kohaselt on rahastuse vähenemise korral peamine probleem hariduse kvaliteedi halvenemine kõikidel haridusastmetel, s.o üldharidus, kutseharidus ning kõrgharidus. Kõige ulatuslikumalt mõjutab kvaliteedi halvenemine teadust ja kõrgharidust. Teaduse jätkusuutlikkus on oluline tegur majanduskasvu ning heaolu saavutamisel. Kui teaduse jätkusuutlikkuse probleemiga edasi ei tegeleta, võib hinnangute järgi väheneda noorte õppima asumine loodus- ja täppisteaduse valdkonna erialadele.

Rahastuse lõppemine või vähenemine mõjuks Haridus- ja Teadusministeeriumi ametnike hinnangul pärssivalt ka elukestva õppe arengule. Väheneks täiskasvanute tasemeõppesse tagasipöördumine ning õppes osalemist poleks võimalik enam toetada. Väheneks ka kvaliteetse ja asjakohase täienduskoolituse ja ümberõppe kättesaadavus ning see kahandaks tööhõive määra veelgi.

Keskkonnaministeeriumi eksperdid leiavad, et kui ELi järgmisel eelarveperioodil ei saa Eesti piisavalt toetusraha seniste tegevuste jätkamiseks ning kulude katmiseks ei leita ka riigisiseselt raha, võib selle tõttu edasi lükkuda mitmete ELi direktiivides seatud keskkonnaeesmärkide saavutamine, nagu veekogude seisundi parandamine ja elurikkuse vähenemise peatamine. Halvemal juhul võib liigse keskkonnasurve ja ebapiisavate leevendusmeetmete tõttu keskkonnaseisund ka halveneda.

Siseministeerium tõi esile, et investeeringute vähendamine (ELi toetustest) võib tähendada tagasilööki reostustõrjevõimekuse suurendamise teel.

Rahandusministeerium regionaalarengu toetuste rakendusasutusena tõi esile, et vajaliku rahastuse mittesaamine kahandaks muu hulgas (maa)piirkondade konkurentsivõimet ja töökohtade loomist ning väljaränne keskustesse kiireneks veelgi.

Rahandusministeeriumi hinnangul lahendatakse Euroopa Liidu toetuste vähenemisest tulenevad võimalikud küsimused eelkõige riigi eelarvestrateegiate koostamise käigus

Euroopa Liidu toetuste kasutamist korraldava asutusena algatas Rahandusministeerium aastal 2013 protsessi, mille eesmärk oli koostada terviklik strateegia, kuidas saada edaspidi hakkama vähema ELi toetusrahaga. Rahandusministeerium soovis valitsemisaladelt samalaadset infot nagu Riigikontroll: asjaomase ministeeriumi hinnangut selle kohta, milliste aastatel 2014–2020 ELi toel rahastatavate tegevustega peaks jätkama ka pärast aastat 2020, kui palju on selleks raha vaja ja kust see raha peaks tulema.

Rahandusministeeriumi sõnul olid ministeeriumidelt saadud teave ja prognoosid puudulikud ning ebaühtlase kvaliteediga, mistõttu ei peetud otstarbekaks koostada eraldi tegevuskava, kuidas valmistuda välistoetuste kahanemiseks. Ettevalmistused ELi toetuste võimalikuks kahanemiseks toimuvad ministeeriumi sõnul muude riigi finantsjuhtimisprotsesside käigus.

Ministeerium tõi esile ka selle, et aastal 2017 minnakse üle tekkepõhisele eelarvestamisele ning aastal 2020 võetakse kasutusele tegevuspõhine eelarvestamine. Rahandusministeeriumi hinnangul on uuenduste näol tegemist riigi juhtimise olulise arenguga. Need uuendused aitavad saada täpsema ülevaate riigi raha kasutamisest ning on paremate juhtimisotsuste tegemise eeldus. Reformide toel saab ministeeriumi sõnul muu hulgas tuvastada teenuseid, mis on ebavajalikud või väheefektiivsed, ning otsustada, milliste ressursside abil on kõige mõistlikum üht või teist teenust osutada.

Ministeerium leiab ka, et eraldi strateegiat toetusraha kahanemisest tulenevate negatiivsete mõjude vältimiseks koostada pole vaja, kuna riigi võimalusi ja vajadusi puudutavad analüüsid ning otsused tuleb teha riigi eelarvestrateegiate ja riigieelarvete koostamise raames, käsitledes koos nii välistoetusi kui ka riigi muid tulusid. Seega on Rahandusministeeriumil ootus, et ELi toetuste vähendamisega seotud võimalikud probleemid tõusevad esile riigi eelarvestrateegiate arutelude käigus. Nii peaksid ettevalmistused aastateks 2021+ toimuma paindlikult ja vastavalt vajadusele.

Riigikontrolli hinnangul viitavad ministeeriumide antud seisukohad ja prognoosid ning riigis kasutada olev finantsinfo, et Euroopa Liidu toetuste tõenäoline oluline vähenemine pärast aastat 2020 on väljavaade, millele tuleb kindlasti ühel või teisel viisil tähelepanu pöörata.

Auditi tulemustest selgub, et ehkki riigi infosüsteemid täpseid andmeid ei võimalda, rahastatakse ühekordsete investeeringute kõrval Euroopa Liidu toetustest ka riigi ülesandeid ja pikaajaliselt vajalikke tegevusi, mille finantseerimine võib toetuste vähenemise ja riigi majandusolukorra halvenemise korral keeruliseks osutuda.

Kuna Eesti rahvastik väheneb ja vananeb, riigieelarve kulud on valdavalt broneeritud ning riigitulude kasvu kasutatakse peamiselt suurenevate sotsiaal- ja tervishoiukulude rahastamiseks, vajab riigi arengu rahastamine kahanevate Euroopa Liidu toetuste tingimustes pärast aastat 2020 analüüsimist ja tähelepanu juba praegu.

Riigikontroll nõustub, et peamine pole Euroopa Liidu toetuste vähenemiseks valmistumise vorm, vaid et seda tehtaks sisuliselt, läbimõeldult ning läbipaistvalt. Seetõttu ootab Riigikontroll, et järgmise, aastaid 2019–2022 puudutava riigi eelarvestrateegia koosseisus esitaks Rahandusministeerium üksikasjaliku selgituse ning aja- ja tegevuskava, kuidas ja milliste protsesside raames Euroopa Liidu toetuste tõenäoliseks vähenemiseks valmistutakse.

Esitatav teave peaks Riigikontrolli hinnangul hõlmama muu hulgas infot, millised riigi tegevusvaldkonnad ja ülesanded ning millises ulatuses sõltuvad Euroopa Liidu toetustest ning kuidas kavandatakse vajalike tegevuste rahastamine tulevikus.

Riigi vajadusi, võimalusi ja kuluvalikute alternatiive kahanevate välistoetuste korral tuleb analüüsida ning käsitleda terviklikult ja arusaadavalt. Selle info ja otsustuskohtade selge väljatoomine riigi eelarvestrateegias ja muudes riigi finantsjuhtimisprotsessides on veelgi olulisem asjaolu tõttu, et üleminek tegevuspõhisele eelarvestamisele ning muudatused riigieelarve seaduse ja seletuskirja esitusviisis võivad vähendada avalikkuse ja Riigikogu võimalusi riigieelarve kulusid mõista ja suunata.

Laiapõhjalisemaks prioriteetide seadmiseks oleks oluline Euroopa Liidu järgmise eelarveperioodi planeerimisse kaasata ka Riigikogu. Kui Rahandusministeeriumi kinnitusel valmistutakse Euroopa Liidu toetuste vähenemiseks muu hulgas riigi eelarvestrateegiate koostamise käigus, tuleks Riigikontrolli hinnangul viia riigi eelarvestrateegiad ka Riigikoguni.

1. Euroopa Liit eraldab Eestile aastatel 2014–2020 raha peamiselt viie fondi kaudu. Fondide erinevate planeerimispõhimõtete tõttu eristatakse põllumajanduse ja kalanduse arengule suunatud toetusi (Euroopa Maaelu Arengu Põllumajandusfond, Euroopa Merendus- ja Kalandusfond) ülejäänud valdkondade toetustest (Euroopa Regionaalarengu Fond, Euroopa Sotsiaalfond, Ühtekuuluvusfond). Vt täpsemalt fondide ja nende rahastatavate tegevussuundade kohta <http://www.struktuurifondid.ee/et>. [↑](#footnote-ref-1)
2. Koos tulemusreservi ja tehnilise abi meetmetega on eelarve suurus *ca* 3,5 miljardit eurot. [↑](#footnote-ref-2)