



RIIGIKOGU KANTSELEI ÕIGUS- JA ANALÜÜSIOSEKOND

Eelarvenõukogu – sõltumatu kohtumõistja

Nr. 8

18.04.2017

See väike kokkuvõte püüab anda ülevaate Euroopa Liidu riikide sõltumatute rahandusametite – eelarvenõukogude – praeguseks välja kujunenud üsna mitmekesisest rollist riigieelarvete ettevalmistamisel mõne meie lähema EL liikmesriigi näitel. Ühe osana möödunud kümnendi majanduskriisi järel loodud Euroopa Liidu majanduse juhtimise raamistiku (nn. kaks-pakk, kuus-pakk, fiskaalkokkulepe jm.) toimimise kontrollimisel on eelarvenõukogude tegevusele nende loomise algatajate poolt seatud kaks peamist eesmärki:

- 1) saada igas riigis endas sisemiselt üks arusaadav ülevaade, mil määral Euroopa Liidu üldiste stabiilsus- või lähenemisprogrammide ning esialgsete eelarvekavade koostamine on seotud selle riigi eelarve koostamisega;
- 2) anda ülevaade Euroopa Komisjoni praeguseks välja kujunenud arvamusest nende sõltumatute eelarve järelevalveasutuste tegevusest. Võrdluseks on lisatud ka Euroopa Keskpanga arvamusi ja OECD riigiraportites leiduvaid hinnanguid ning üldistusi eelarvenõukogude toimimise kohta.

Eelarvenõukogude saamisloost

Uute eelarvenõukogude loomisele Euroopa Liidu liikmesriikides pandi alus 2011. aasta detsembris – siis võeti vastu niisugune meetmete pakett, mille raames nähti ette miinimumnõuete kehtestamine liikmesriikide eelarveraamistikule. Lisaks arvuliste eelarvereeglite kehtestamisele viidati ka riigirahanduse sõltumatu järelevalve ja analüüsi vajadusele (Euroopa Liidu Nõukogu direktiiv 2011/85/EL).

2013. aastal jõustunud nn kaksikpaketiga täiendati EL liikmesriikide majanduspoliitika kooskõlastamise raamistikku. Muu hulgas nähti ette, et kõigis euroala riikides tuleb luua sõltumatu institutsioon, mis jälgiks eelarvepoliitika vastavust arvuliste eelarvereeglitele ja hindaks vajaduse korral tarvidust rakendada raamistikus toodud korrigeerimismeetmeid. Kui liikmeriigis puudub sõltumatu asutus, mis tegeleb riigi eelarvepoliitika aluseks olevate makroprognooside koostamise või kinnitamisega, kuulub ka see eelarvenõukogu ülesannete hulka. Nii on võimalik vältida seda, et eelarvestrateegia tugineb liiga optimistlikele kasvuprognoosidele (Euroopa Parlamendi ja nõukogu määrus 473/2013). Kuna eelarvenõukogule seatavate ülesannetega seoses on liikmesriikidele jäetud vabadus panna nõukogule ka muid kohustusi, on eelarvenõukogude funktsioonid ja volitused riigiti erinevad.

Eestis kinnitati eelarvenõukogu põhikiri 2014. aasta 9. aprillil toimunud Eesti Panga nõukogu istungil. Põhikirja kohaselt on nõukogu ülesanne avaldada arvamust riigi makromajandus- ja rahandusprognooside, eelarvestrateegia ning valitsussektori struktuurse eelarvepositsiooni eesmärgi saavutamise kohta. Eelarvenõukogu kuueliikmeline koosseis nimetati ametisse 14. mail 2014. Eelarvenõukogu liikmete ametiaeg on viis aastat.

Eestis on eelarvenõukogust välja kujunenud nõuandekogu, mille ülesandeks on hinnata Eesti eelarvepoliitikat. Eelarvenõukogu hindab riigi makromajandus- ja rahandusprognose ning järgib eelarvereeglite täitmist riigieelarve seaduses ja Euroopa Liidu õiguses esitatud nõuete kohaselt.

Eesti eelarvenõukogu

- avaldab arvamust riigi makromajandusprognoside ja rahandusprognoside kohta,
- avaldab arvamust valitsussektori struktuurse eelarvepositsiooni eesmärgi saavutamise kohta,
- avaldab enne eelarvestrateegia ja stabiilsusprogrammi kinnitamist arvamust neis kajastatud valitsussektori struktuurse eelarvepositsiooni eesmärgi saavutamise kohta,
- kogub ministriumitelt, valitsussektori asutustelt ja Eesti Pangalt oma ülesannete täitmiseks vajalikke andmeid ja selgitusi,
- valmistab ette otsuste ja arvamuste kavandeid oma pädevusse kuuluvate küsimuste kohta,
- teavitab avalikkust oma seisukohtadest riigisiseste eelarvereeglite täitmise ja eelarvepoliitika aluseks olevate majandus- ja rahandusprognoside kohta.

Eelarvenõukogu loomise õiguslikuks aluseks on riigieelarve seadus. Vastavalt Euroopa Liidu õigusele tuleb sarnased nõuandekogud luua kõigis euroala liikmesriikides. Eelarvenõukogu on oma ülesande täitmisel sõltumatu ega võta vastu juhiseid Eesti Pangalt, valitsuselt või muudelt avaliku või erasektori organitelt. Eelarvenõukogu seisukoha mitteametamisest põhjendab Vabariigi Valitsus seda avalikult.

Eesti eelarvenõukogu istungid toimuvad vastavalt vajadusele, kuid vähemalt viis korda aastas. Eelarvenõukogu koosneb kuuest liikmest. Selle esimehe, aseesimehe ja neli liiget nimetab viieks aastaks ametisse Eesti Panga nõukogu keskpanga presidendi ettepanekul.

Euroopa Keskpanka hinnang eelarvenõukogude senisele tegevusele

Euroopa Keskpank on olnud mõneti ebalev eelarvenõukogude töö hindamisel, tuues selle põhjenduseks asjaolu, et nõukogud on alles lühikest aega koos käinud ja töötanud. Samas juhib Keskpank tähelepanu asjaolule, et mitte üheski eelarvenõukogu moodustanud riigis ei ole valitsusel kohustust antud soovitusi arvesse võtta. Kuigi see asjaolu omakorda ei ole ehk päris põhiline, mida Euroopa Komisjon omalt poolt esile toob. Riigid küll kooskõlastavad oma eelarveprotsessi eelsed makromajanduslikud prognoosid oma eelarvenõukogudes, kuid jätavad paljudel, eurosooni riikide puhul isegi enamikel juhtudel, selle töö mingite piisavalt konkreetsete järelduste vormis seostamata stabiilsuse ja konvergenksi programmi nõuete ja eesmärkidega ning mõnel puhul (näit. Slovakkia, Luksemburg, aga ka Soome, Austria, Holland jt.) ka oma riigi vastava aasta eelarve projektiga.

Korralduslikud puudused eelarvenõukogude töös

Tšehhis, Poolas ja Slovakkias ei ole eelpool kirjeldatud nõuetele vastavat eelarvenõukogu seni (märts 2017) üldse loodud. Eelarvenõukogude töö peamiste ja sagedaste puudustena, mis on tingitud nende tegevuse organiseerimisest, toob Euroopa Komisjon esile järgmised asjaolud:

1. Puudub viide koosseisuliste töötajate olemasolule, selle töö rahastamiseks vajalik eelarve või andmed eelarve suuruse kohta. See viitab komisjoni arvates võimalusele, et vastava riigi eelarvenõukogu töö ei pruugi saada tehtud oodatavas mahus ega kvaliteedis (koos Eestiga mainitakse siinjuures lisaks mitmete muude Kesk-Euroopa riikidega ära ka Rootsi ja Soome).
2. Potentsiaalset koosseisuliste töötajate puudumist eelarvenõukogudes kompenseeritakse sisse ostetavate projektidega (näidetena – Läti, Eesti, Leedu, Prantsusmaa ja Bulgaaria). Tõsi, komisjon

ei selgita oma ülevaates detailsemalt neid põhjusi, miks eelarvenõukogu töö tulemus talle sellevõrra kritiseeritavam tundub.

3. Umbes pooled liikmesriigid on oma eelarvenõukogu töö komisjoni hinnangul rahuldavalt rahastanud (Iirimaa, Itaalia, Holland, Portugal, Taani, Ühendkuningriigid jt).

Alljärgnevalt lühike ülevaade mõne meie naaberriigi eelarvenõukogu töö korraldusest.

Läti

Läti eelarvenõukogu ingliskeelne nimetus on *Fiscal Discipline Council* (vabas tõlkes – Fiskaaldistsipliini Nõukogu). Selle põhikirjaline mandaat ja volitused tegutsemiseks hõlmavad riigieelarve struktuurse tasakaalu reegli järgimist ning on Komisjoni arvates üsna heas kooskõlas eelarvenõukogudele viis aastat tagasi nende loomise ajal püstitatud üldiste eesmärkidega. Lisaks kuuele nõukogu liikmele (üks neist – Eesti Panga asepresident – osaleb nõ. täievolilise välisriigist määratud liikmena) töötab nõukogu juures kolm palgalist eksperti ja büroo juhataja. Eelmisel aastal on koostatud ülevaateraportid Läti riigieelarve puudujäägi kohta, maksupoliitika arengutest ja maksude maksmise tendentsidest samuti ka avaliku arvamuse küsitlus inimeste üldistest hoiakutest maksude maksmisel (tulemused saadaval Läti eelarvenõukogu kodulehel paraku lätikeelsena). Soovituste andmiseks valitsusele on moodustatud kaks töörühma – majanduskasvu võimaluste uurimiseks ja fiskaalriskide hindamiseks. Nende töörühmade liikmed (kolm kummaski) on ühtlasi eelarvenõukogu liikmed.

Soome

Soomes on eelarvenõukogu ülesanded pandud sealse riigikontrolli (*Valtiontaoluden Tarkastusvirastos*) õlgadele. Organisatsiooni põhikirjas on tehtud vastavad muudatused rahastamise tagamiseks nende ülesannete piires, mis eelarvenõukogule seati. Praktiliselt tähendab see meie mõistes eelarvestrateegia (keskpika prognoosi) igakordset üle vaatamist ja mõnes mõttes kooskõlastamist või pigem hinnangu saamist *Valtiontaoluden Tarkastusvirastost*. Sellisele raportile kirjutas rahandusministeeriumis koostatud 2016. aasta keskpika prognoosi puhul asutuse nimel alla asutuse juhataja asetäitja. Järeldused hõlmasid nii statistika ja andmetike kasutamist kui ka võrdlust teiste sõltumatute prognooside koostajate (mõttekodade ja teadusasutuste) tööde tulemustega, sh majandusprognooside koostamisel kasutatud meetodika võrdlusi. Eelmisel aastal koostatud majandusprognoosi osas antud soovitused rahandusministeeriumile kandsidki kokkuvõttes pigem meetodilist rõhuasetust või üldist suunda (st kasutatud andmete usaldusväärsus ning kättesaadavus, prognoosi ja selle tulemuste arusaadavus laiemal tarbijale ja üldsusele jm).

Leedu

Sarnaselt Soomele on ka Leedu eelarvenõukogu ülesanded koondatud riigi kõrgemasse auditorganisatsiooni (*National Audit Office – Supreme Audit Institution*), kus nende eesmärkide saavutamiseks on loodud omaette eelarvega ja seitsme töötajaga eelarvekontrolli osakond (*Budget Policy Monitoring Department*). Metodoloogiliste nõuannete saamiseks on sellesse osakonda tööle palgatud ka kaks väliseksperti (alates 2016. aasta kevadest). Samas märgib Euroopa Semestri riigiraport, et sellisel viisil töötav Leedu eelarvenõukogu ei anna veel adekvaatset teavet eelarvereeeglite täitmise kohta Leedus ega üldvalitsuse eelarve (riigieelarve koos kohalike omavalitsustega) puudujäägi analüüsimiseks. Positiivse poole pealt suutis see osakond selle aasta märtsikuu lõpuks valitsusele ja rahandusministeeriumile välja pakkuda mahuka sisendmaterjali eelarve strateegia arutamiseks (sisuliselt keskpikk majandusprognoos). Ootuspäraselt kasutab eelarvekontrolli osakond kogu asutuse kontakte ja võrgustikke muuhulgas ka eelarvenõukogu ülesannete täitmiseks, ja seetõttu ei pruugi kõik osakonna tegevuses ära nimetatud üle-euroopalised töörühmad ja teemagrupid (kokku kuus) otseselt eelarvenõukogu ülesandeid täitva osakonna tööga siiski täiel määral seotud olla.

Rootsi

Rootsi eelarvenõukogu ingliskeelne versioon on *Swedish Fiscal Policy Council* ja sarnaste ülesannetega (riigieelarve reeglite täitmise järgmine ja valitsusele soovitude andmine, majandusprognoside hindamine jms) töötab see nõukogu juba alates 2007. aasta 1. augustist, ehk siis koguni viis aastat enne seda, kui Euroopa Liidu Nõukogu liikmesriikidele sõltumatu eelarve kontrolli saavutamiseks oma eeskirju hakkas seadma. Tõsi küll, algselt oli nõukogu töö peamiseks eesmärgiks vaid kontrollida, kas Rootsi valitsuse eelarve eesmärgid üldse saavutati, ning vastava teabe edastamine Riksdagile ja rahandusministeeriumile. Nõukogusse kuulub seitse majanduseksperti (kõik Rootsist) ja sekretariaat koosneb käesoleval ajal viiest töötajast. Riigieelarve aluseks olevate majandusprognoside osas ütleb Rootsi nõukogu reglement, et see ainult *võib* majandusprognoose hinnata. Selles osas on erinevus Soome praktikaga üsna märgatav, sest sealne eelarvenõukogu just keskendubki prognooside metoodikale ja kasutatavale andmestikule. Otseselt aruandekohustuslik on oma reglemendi kohaselt Rootsi eelarvenõukogu just valitsusele. Euroopa Semestri raames koostatav iga-aastane vastav raport seab Rootsi eelarvenõukogu edasisel reformimisel eesmärgiks keskendumise eelarve aluseks olevate majandusarengu prognooside hindamisele, nõukogu liikmete suurema sõltumatuse saavutamise ja koguni Rootsi riigieelarve struktuursesse ülejääki jõudmise eesmärgi üle pideva järelevalve seadmise selle nõukogu poolt.

Kokkuvõtteks

Nii, nagu vaid valitud riikide eelarvenõukogude nimedest ning nii-öelda mandaadist ja volituste ning ülesehituse erinevustest nähtub, on 3-4 aasta tegevuse tulemused mitte alati vaid positiivses võtmes hinnatavad. Küllap on see põhjustatud mitmesugustest riigispetsiifilistest asjaoludest, nagu näiteks ka seatud ülesannete mõningasest erinevusest, volitustest ja aruandekohustusest (rahandusministeeriumi, valitsuse või parlamendi ees), aga mõnel puhul ei ole riigieelarve koostamise eelsel etapil (majandusprognoosi koostamine ja hindamine) sõltumatu organisatsiooni kaasamise kogemust.

Toivo Mängel

Nõunik

toivo.mangel@riigikogu.ee

Kasutatud allikad

1. The role of national fiscal bodies: State of Play (March 2017), IPOL, European Parliament
2. Teiste Euroopa riikide eelarvenõukogude materjalid, www.eelarvenoukogu.ee