



RIIGIKOGU KANTSELEI ÕIGUS- JA ANALÜÜSIOSAKOND

Riigieelarvete koostamise fiskaalreeglid ja kokkuhoiumeetmete mõju EL-s

Nr. 10

31.05.2016

Paljude sama ajal aset leidvate kriiside ajastul Euroopas on tasakaalus riigieelarvete koostamise temaatika ECPRD (Euroopa Parlamendiuringute ja Dokumendikeskus) koostöövõrgustiku makromajanduse töörühma seminaridel ka varasematel aastatel käsitlemist leidnud. Seekord Bakuus toimunud seminaril osales üle 50 parlamendi ametniku, kes esindasid enam kui 20 Euroopa riigi parlamendikoda. Nagu sarnastel kokkusaamistel ikka, põhines suurem osa peetud ettekannetest ja pakutud infost erinevate riikide näidetel. Eriilmeliste kogemuste usutav üldistamine ongi üks raske ülesanne. Kui eelnenud seminaridel keskenduti eeskätt kriisiaastate järel kehtima hakanud mitmesuguste uute fiskaalreeglite kirjeldamisele, siis nüüd püüti ka hinnata nende säästumeetmete mõju EL riikide majandusele. See on ehk ka mõistetav, kuna puudus vajalik ajaline perspektiiv, millele toetudes vastavaid usaldusväärseid arvutusi oleks võimalik teha olnud.

Alljärgnev käsitlus ongi kokku pandud peamiselt seminaril tehtud ettekannete baasil ja seda eriti Itaalia näitel. Ühes itaallaste poolt peetud ettekandes püstitatud küsimus põhines säästumeetmete rakendamise ajastusel ja nende mõjude hindamise võimalustel majanduskasvule.

Kokkuhoiumeetmete mõju hindamine

Vajadus hinnata säästumeetmete mõju kõige üldisemas plaanis majanduskasvule ka kvantitatiivselt ilmnas peatselt meetmete rakendamise järel. Üsna arusaadavalt valitses veel kaugelt enne makromajandusliku tasakaalustamatuse menetluse tsükli ja Euroopa Semestri protsesside toimima hakkamist EL-i riikides üsna selge arusaam, et rakendatavate säästumeetmete toime (avaliku sektori kulude erinevas mahu kokkutõmbamise järel) väheneb kogunõudlus ning aeglustub inflatsioon. Teatava positiivse mõjuna tõenäoliselt ka kasvaks, või esialgu vähemalt ei alaneks riikide konkurentsivõime. Tõsi, negatiivse ilminguna hakkas tõusnud efektiivsuse näitajate toel oma ekspordimahte kasvatanud riikides (Lirimaa, aga ka Prantsusmaa jt) kasvama tööpuudus. Riigieelarvete koostamisel väljendus see majanduskeskkonna sunnil kasvanud maksudes ja vähenenud avaliku sektori kulutustes ning seda eriti riiklikes investeeringutes. Küsimus kokkuhoiumeetmete ajastusest oli hingelähedane juba kaasaegse makromajanduse alusepanijale John Maynard Keynes'ile, kes suure depressiooni järel tekkinud hingetõmbepausi ajal 1930. aastate keskel soovitas rahandusministeeriumi nõuniku ametipostil kokku hoidma hakata just majandustõusu aastatel. See väljendub keerukamalt väljendudes kontratsüklilisuse põhimõtte ehk siis lihtsas arusaamas, et säästa majandustõusu aastatel ja kasutada neid sääste langusperioodil.

Neljas liikmesriigis – Taanis, Saksamaal, Eestis ja Luksemburgis – oli valitsemissektori eelarve ülejäägis. 11 liikmesriigis – Bulgaarias, Tšehhi Vabariigis, Lätis, Leedus, Ungaris, Maltal, Madalamaades, Austrias, Rumeenias, Slovakkias ja Rootsis – jäi eelarvepuudujääk 2014. aastal ning prognooside kohaselt ka 2015. aastal alla 3 % SKP-st. Valitsemissektori võla suhe SKP-sse suurenes EL-i 28 liikmesriigis 85,5 %-lt 2013. aasta lõpus 86,8 %-ni 2014. aasta lõpus ning Euroalas (19 riiki) 90,9 %-lt 91,9 %-ni samal ajavahemikul. Kokku oli 16 EL-i liikmesriigis võlasuhe 2014. aastal üle nõutava 60 % SKP-st. 2014. aasta lõpus teatasid väikseimast valitsemissektori võla ja SKP suhtest Eesti (10,6 %), Luksemburg (23,6 %) ja Bulgaaria (27,6 %).

USA teadlaste (Jorda, Taylor [1]) meetodikat kasutades arvutasid aga itaallased välja, et 1% riigieelarve vähendamise tulemusena annaks 0,24% SKT kahanemise majanduskasvu aastatel ning vastavalt 0,86% võrra majanduslangust kriisi aastail. Tõsi, see tulemus on saavutatud Itaalia umbes 3% eelarvedefitsiidi tingimustel ja Itaalia umbes 130% ulatuva ja enam kui kahekordselt Maastrichti kriteeriumi ületavat võlataset arvestades. Teine oluline järeldus oli aga, et säästumeetmed reeglina küll toimivad, aga arvutuste kohaselt säilitavad muude tingimuste samaks jäämisel oma mõju riikide üldise võlakoormuse vähendamisele vaid paariks-kolmeks aastaks.

Kokkuhoid tuleb praeguste arusaamade kohaselt riikidel oma eelarves saavutada nn fiskaalreeglite kehtestamise ja nende range järgimise tulemusena. Neid on EL-i riigid majanduskriisjärgsetel aastatel jõudumööda kehtestanud, aeg-ajalt juba ka uuendanud ning neid ka järgida püüdnud.

Riigieelarve koostamise reeglid Eestis

Eelarvepoliitiliste eesmärkide saavutamisel on oluline roll kehtivatel fiskaalreeglitel. Strateegilistes arengukavades ja kõigis viimastes valitsusliidu lepingutes on keskpikaks perioodiks seatud eesmärgiks tasakaalus eelarve („pehme” reegel, mida on järginud kõik valitsused). 2014. aastal viidi tasakaalus valitsussektori struktuurse tasakaalu nõue ka riigieelarve seadusesse. Üldiselt tulenevad aga Eesti konservatiivse eelarvepoliitika alused Eesti Vabariigi Põhiseadusest. Põhiseaduses on sätestatud, et riigieelarve või selle eelnõu muutmise ettepanekule, mis tingib nendes ettenähtud tulude vähendamise, kulude suurendamise või kulude ümberjaotamise, tuleb algatajal lisada rahalised arvestused, mis näitavad ära kulude katteks vajalikud tuluallikad. Samuti ei tohi Riigikogu kustutada ega vähendada riigieelarvesse või selle eelnõusse võetud kulusid, mis on ette nähtud muude seadustega.

2014. aastal jõustusid riigieelarve seaduse muudatused, eesmärgiga õiguslike aluste loomiseks ja põhinõuete kehtestamiseks Eesti majandusliku ja rahandusliku pikaajalise jätkusuutlikkuse tagamiseks. Seadus defineerib eelarvevaldkonnale esitatavad nõuded ja kohustused ning määratakse eelarvestamise mõisted ja põhimõtted. Riigieelarve koostamisele seatud nõuete täitmiseks kehtestati tingimused valitsussektoris kuuluvate isikute rahaliste vahendite planeerimisele ja kohustuste võtmisele. Seaduse ühe olulisema osana määratleti ühtsed eelarvereglid kogu valitsussektorile. Euroopa Nõukogu direktiiv 2011/85/EL liikmesriikide eelarveraamistiku miinimumnõuete kohta seab kohustuse määrata valitsussektorile ühtsete reeglite rakendumine tagamaks valitsussektori eelarvedistsipliini ja seeläbi ka tasakaalu. Direktiivi artikkel 5 ütleb, et liikmesriigid kehtestavad arvudes väljendatud eelarvereglid, millega edendatakse tõhusalt aluslepingust tulenevate vastavate eelarvepoliitiliste kohustuste järgimist kogu valitsussektoris [4].

Riigieelarve seadus sätestabki eelarvepositsiooni reeglid, mille kohaselt tuleb riigieelarve koostada selliselt, et valitsussektori struktuurne eelarvepositsioon oleks vähemalt tasakaalus. Keskvalitsuse juriidiliste isikute eelarves kehtib omakorda tasakaalureegel, st põhitegevuse kulud ei tohi üldjuhul ületada põhitegevuse tulusid. Põhitegevuse tulemit ei kajasta üksuse investeerimistegevust, mille tulemusel võib tema eelarvepositsioon oluliselt erineda põhitegevuse tulemist. Investeeringuid finantseeritakse üldjuhul kas eelmistel perioodidel kogunenud omavahenditest (mis tähendab, et põhitegevus on olnud ülejäägis) või laenust. Tasakaalureegel kohaldub keskvalitsusse kuuluvatele isikutele läbi selle, et selle järgimise kohustus viiakse sisse neid reguleerivatesse seadustesse või tagatakse sellest kinnipidamine seaduse aluse. Keskvalitsuse juriidiliste isikute ülemäärast investeerimist piirab netovõlakooormuse reegel, mille kohaselt saab laenulepinguid sõlmida kuni 40%-se netovõlakooormuse tasemeni põhitegevuse tulude suhtes. Piirang ei ole absoluutne ning seda on lubatud ületada Vabariigi Valitsuse nõusolekul. Nõusoleku andmisel lähtub Vabariigi Valitsus valitsussektori eelarvepositsiooni tasakaalu nõude täitmise vajadusest.

Teiste EL-i riikidega võrreldes on Eesti fiskaalreeglid seni olnud pigem leebed ning neid on vähe. Samas, seni Eesti eelarveprotseduurile antud hinnangute kohaselt on olemasolevaid reegleid ka järgitud, kuid parlamendi rolli selles nähakse siiski tagasihoidlikuna. See on ka arusaadav, kuna senini on Eesti suutnud võlataset hoida EL riikidega võrreldes madalaimal tasemel ja ka riigieelarvet on suudetud tasakaalus pidada.

Kontrollikoja arvamus

Euroopa Kontrollikoja hinnangul pole Euroopa Komisjon siiski kuigi järjekindlalt taganud järelvalvet riikide endi poolt rakendatud fiskaalreeglite täitmisel, mille abil liikmesriikide eelarveid tasakaalus hoitakse. Euroopa Liidu liikmesriigid on kohustatud tagama, et nende eelarve puudujääk poleks rohkem kui 3 protsenti ja riiklik võlakooormus ei oleks rohkem kui 60 protsenti SKT-st. Kui eelarve puudujääk on lubatud määra suurem või laenukooormust ei suudeta vähendada, siis peavad Euroopa Komisjon ja EL-i rahandusministrid seadma liikmesriigile eelarve tasakaalustamise tingimused ja tähtaja nende täitmiseks. Seda meedet kutsutakse ülemäärase defitsiidi protseduuriks. Tõsi, eelpool mainitud fiskaalreegleid ei rakenda riigid sugugi mitte piisava järjekindlusega. Samuti ei suuda Euroopa Komisjon Kontrollikoja arvates koguda usaldusväärseid majandusandmeid ega survestada liikmesriike läbi viima struktuurseid reforme. Euroopa Komisjon omalt poolt on Kontrollikoja kriitika tagasi lükanud ja kinnitanud, et kohtleb kõiki liikmesriike võrdsetel alustel. Avalikustatud on liiga vähe teavet selle kohta, milliste andmete pealt Komisjon oma hinnanguid langetab ja millised on hindamise kriteeriumid.

Komisjon omakorda proovib fiskaalreeglite hindamisprotseduureid muuta läbipaistvamaks ja on avalikustanud need peamised hindamiskriteeriumid, mille alusel komisjon riikide eelarvetel oma hinnanguid annab. Seni on hinnatud ülemäärase defitsiidi protseduuri rakendamist kuues EL-i liikmesriigis: Itaalias, Prantsusmaal, Saksamaal, Tšehhis, Küprosel ja Maltal. Euroopa Komisjon kasutas 2015. aastal Itaalia ja Prantsusmaa puhul "paindlikke ja diskreetseid" meetodeid. Seda tehti hoolimata sellest, et Itaalia rikkus võlakooormusega seotud reegleid. Ühtlasi ei algatatud protseduuri ka Prantsusmaa suhtes, kelle eelarve puudujäägi ees pigistati lihtsalt nõ silm kinni.

Kokkuvõtteks

Euroopa Liidu riigid on vaatamata paljudele ühtlustamisreeglitele saavutanud erineva majanduskasvu ning suutnud väga erineva (kuni 10 korda) võlataseme tingimustes vähemalt teatud piirini oma riigieelarvet tasakaalus hoida. Riigieelarvete koostamisel rakendatud fiskaalreeglid ning nende järgimise rangus on kujutletava mõõtkava täiesti erinevais otstes. Näiteks Tšehhi rakendab pigem meetmeid maksukogumise tõhustamiseks, jättes reeglid tahaplaanile, naabermaa Austria panustab aga just nimelt tõhusale fiskaalreeglistikule ja nende järgimise protseduuridele parlamendis. Eesti riigieelarve koostamise fiskaalreeglite tõhusus võiks siinkohal ehk neist kahest näiteriigist olla tänu sarnastele majandusnäitajale võrreldav pigem Tšehhiga.

Toivo Mängel

Nõunik

toivo.mangel@riigikogu.ee

Kasutatud kirjandus ja viited

1. Jorda, O., Taylor, A. M. (2016). Time for Austerity: Estimating the Average Treatment Effect of Fiscal Policy. – The Economic Journal 126, nr 590. – <http://www.nber.org/papers/w19414>
2. ECPRD seminari 'Parliaments and the New economic and Budgetary Governance' (Area of Interest Economic and Budgetary Affairs) Bakuu, 2016 materjalid.
3. Valitsemissektori finantsstatistika. Eurostat. (2016) – http://ec.europa.eu/eurostat/statisticsexplained/index.php/Government_finance_statistics/et
4. Eesti stabiilsusprogramm 2016, lk 65. – http://ec.europa.eu/europe2020/pdf/csr2016/sp2016_estonia_et.pdf