

## 2015. aasta riigieelarve – Euroopa Liidu Nõukogu soovitused ja Eesti väljavaated

Eesti 2015. aasta riigieelarve vastuvõtmisel on kaalukate hinnangute andjatena eelarvele lisandunud uued osapooled – Euroopa institutsioonid ja käesoleva aasta maikuu Eesti Panga juurde moodustatud meie oma eelarvenõukogu. Eelarvenõukogu peab põhikirja kohaselt andma hinnangu riigi makromajandus- ja rahandusprognoside kohta, samuti riigi eelarvestrateegia ning valitsussektori struktuurse eelarvepositsiooni eesmärgi saavutamise kohta. Tavapäraselt kiideti riigieelarve strateegia koos stabiilsusprogrammiga kevadel Vabariigi Valitsuse poolt heaks (29. aprillil 2014) ning kogu 2015. aasta riigieelarve seaduse eelnõu koos seletuskirjaga anti Riigikogule menetlemiseks üle 24. septembril 2014. Selleks ajaks oli omad soovitused andnud ka Euroopa Liidu Nõukogu (dokument C247/25, milles käsitleti 2014. aasta riiklikku reformikava ja esitati nõukogu arvamus Eesti 2014. aasta stabiilsusprogrammi kohta). Soovitused selles formaadis anti kõigile liikmesriikidele. Eesti kohta leidis Euroopa Liidu Nõukogu järgmist:

1. Tugevdada eelarvemeetmeid, võttes arvesse vastavalt komisjoni talituste 2014. aasta kevadprognosile tekkivat lõhet 0,3 % SKP-st, mis osutab riskile kalduda oluliselt kõrvale stabiilsuse ja kasvu pakti ennetusliku osa nõuetest. 2015. aasta eelarvestrateegia osas tagada keskpika perioodi eelarve eesmärgi saavutamine ja selle järgimine edaspidi.

Nii eelmine kui ka praegune valitsus on aga eelarve eesmärgi mõnevõrra lõdvendanud. Viimases, uue valitsuse ajal vastu võetud eelarvestrateegias aastateks 2015–2018 on valitsus seadnud eesmärgiks, et eelarve peab olema 0,2-protsendilises struktuurses ülejäägis sisemajanduse kogutoodangu (SKT) suhtes. Soovitatakse ka täiendada eelarvetasakaalu reeglit siduvamate mitmeaastaste kulueesmärkidega keskpika perioodi eelarveraamistikus ja jätkata avaliku sektori kulutuste tõhustamist. Ettenähtud struktuurne positsioon vastab küll Euroopa Komisjoni jälgitavatele kriteeriumitele, kuid iseküsimus on see, kas soovitud eesmärgi suudetakse ka saavutada. Vaieldakse peamiselt selle üle, milliseks hinnata majanduse praegust ja eesolevat tsüklilist seisut. Nii Euroopa Nõukogu oma soovitustes, Komisjon nende soovituste täitmist üle vaadates kui ka Eesti valitsus lähtuvad eelarvet koostades majandustsükli mõõtmisel SKT lõhest, mis näitab seda, kui palju on SKT all- või ülevalpool oma potentsiaalset ehk pikaajalisele kasvuvõimekusele vastavat taset.

2. Suurendada madalapalgalistele töötajatele suunatud meetmete kaudu stiimuleid töötamiseks. Suunata tööturu aktiveerimiseks tehtavaid pingutusi, tagades töövõimereformi õigeaegse vastuvõtmise ja rakendamise. Suurendada perepoliitika efektiivsust ja kulutõhusust, parandades samal ajal lastehoiu teenuste kättesaadavust ja nende juurdepääsu. Kasutada kooskõlastatud meetmeid majandusarengu ja ettevõtluse soodustamiseks piirkondades, kus valitseb suur tööpuudus.

3. Tagada haridus- ja koolitussüsteemi vastavus tööturu vajadustele, tõsta oskuste ja kvalifikatsiooni taset, laiendades elukestva õppe meetmeid ja süstemaatiliselt suurendades osalust kutsehariduses ja -koolituses, sealhulgas tööpraktikas. Veelgi tõhustada teadustegevuse ja innovatsioonisüsteemide esmatähtsaks muutmist ja spetsialiseerimist ning süvendada ettevõtjate, kõrgkoolide ja teadusasutuste koostööd, et aidata kaasa rahvusvahelise konkurentsivõime parandamisele.

4. Teha jõupingutusi energiatõhususe suurendamiseks, eelkõige elu- ja tööstushoonete osas. Tõhustada keskkonnastiimuleid transpordisektoris, et aidata kaasa vähem ressursimahukale liikuvusele. Jätkata

liikmesriikidest naabritega piiriüleste energiaühenduste arendamist, et mitmekesistada energiaallikaid ja soodustada konkurentsi Baltimaade energiaturgude parema integreerimise kaudu.

5. Tasakaalustada paremini kohalike omavalitsuste tulud ja neile pandud kohustused. Muuta kohalike omavalitsuste tegevus tõhusamaks ja tagada kvaliteetsete kohaliku tasandi avalike teenuste osutamine, eelkõige tööturu olukorra parandamisel ja täiendavate sotsiaalteenuste pakkumisel.

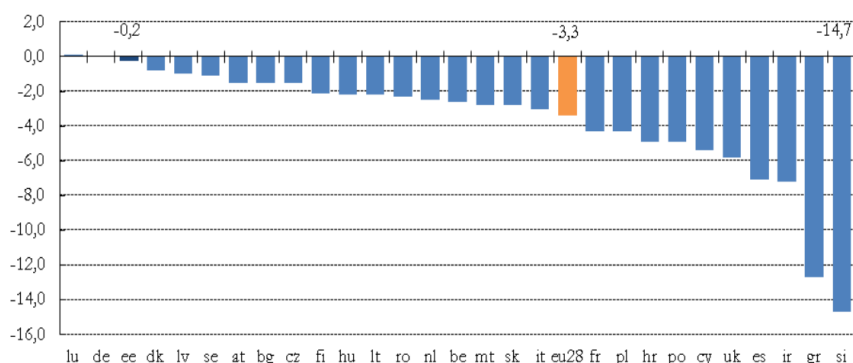
Riigieelarve seletuskirjas (lk 15) kinnitatakse, et Eesti eelarvepoliitika hindamisel ja soovitude andmisel lähtutakse Euroopa Komisjoni prognoosist. Eesti eelarvepoliitika on protsükliline aastatel 2013–2014, mil eelarvepoliitika karmistub potentsiaalsest madalama SKP taseme juures ning vastutsükliline 2015. aastal. Tuleb arvestada, et eelarvepoliitika osas lõpliku hinnangu andmisel peab lisaks eelarvepositsiooni muutusele hindama ka välisvahendite kasutamise muutuse mõju. Kuna viimased on eelarvepositsiooni osas neutraalsed – tulud on alati võrdsed kuludega – siis näiteks vahendite kasutamise kasv eelarvepositsiooni muutuses ei peegeldu. Samas, majanduskriisi ajal stimuleerib see täiendavalt majandustegevust ning on oma olemuselt vastutsükliline.

Eesti eelarvenõukogu tunneb omalt poolt vastutust eeskätt EL soovitude esimese punkti osas, mille kohta septembris kirjutatakse, et eelarvenõukogu enda arvutuste järgi on aastatel 2014–2015 suur risk, et struktuurset eelarve ülejääki hinnatakse tegelikust suuremaks. Eelarvenõukogu soovib seetõttu valitsusele koostada 2015. aasta eelarve sellisena, et valitsussektori eelarve struktuurne ülejääk ei kujune väiksemaks, kui rahandusministeeriumi suveprognoosis välja toodud 0,8% SKP suhtes. Samal ajal tunnistab ka eelarvenõukogu ise, et riigieelarve seaduses sätestatud struktuurse eelarvetasakaalu nõuet on raske hinnata, kuna prognoosiperioodi kulude pool ei ole suvises rahandusprognoosis siiski piisavalt detailne ega anna täit ülevaadet eelarvepositsiooni kujunemisest. Kõigele vaatamata leiab eelarvenõukogu, et rahandusministeeriumi suvine makromajandus- ja rahandusprognoos on nii majanduskasvu kui ka maksutulude poolest sobiv järgmise aasta riigieelarve eelnõu aluseks võtmisel.

Jooksva perioodi SKT lõhe mõõtmine on teatavasti ebatäpne ning hinnangud muutuvad usaldusväärsemaks alles järgnevatel aastatel, kui statistilist infot on rohkem saadaval. Struktuurse eelarvepositsiooni hinnangud ja seisukohad valitsuse tegevuse suhtes lahknevad ja tekitavad küsimusi ning arutelu. Majandustsükli mõõtmine ja selle tsüklilise mõju hindamine eelarvele muutub veelgi keerukamaks, kui samal ajal muutub majanduse struktuur. Just selline areng ongi viimasel ajal Eesti majandust iseloomustanud. Majanduskasv on aeglustunud nulli lähedale ning selle aasta alguses SKT suisa kahanes, kuid rahvastiku vähenemise, väljarände ja struktuurse tööpuuduse tõttu on palgad ja seetõttu majapidamiste tarbimine kiiresti kasvanud. Paranenud on ka majanduskasvu hinnangud.

Rahandusministeerium ise võrdleb Eesti möödunud aasta eelarvepositsiooni teiste Euroopa Liidu riikidega võrreldes Eurostati andmetele toetudes järgmiselt:

**Joonis 1. Valitsussektori eelarvepositsioon Euroopa Liidus aastal 2013 (% SKPst)**



Allikas: Eurostat

Mõistetavalt ei ole ei Eurostati ega muude allikate käsutuses veel 2014–2015 aasta riikide eelarvete kohta sarnaselt võrreldavaid tulemusi, kuid ometi on ilmekas kõrvutada neid soovitusi, mida Euroopa Nõukogu on sarnaselt Eestile tuleva aasta eelarvete koostamiseks ka teistele riikidele andnud.

## Soome

Komisjoni soovitustes rõhutakse eeskätt võlakriteeriumi (60% SKP-st) järgimist. Mõnevõrra ootamatult pannakse Soomele südamele kohalike omavalitsuste reformi ning omavalitsuste poolt osutatavate sotsiaalteenuste efektiivsuse tõstmist. Kõrge keskmise elueaga Soomele soovitatakse rakendada vanemaeliste tööga tagamise abinõusid ja ahendada töötajate varase tööturul lahkumise teid. Rikkalikud sotsiaaltoetused peaksid EN arvates olema paremas kooskõlas pika elueaga (silmas peetakse tegeliku tööturul lahkumise ehk tööjätu ea tõusu).

Eraldi nimetatakse soovitustes Eestiga gaasiühenduse loomise möödapääsmatust.

## Rootsi

Eelarve koostamisel 2015. aastaks viidatakse rahvastikuvananemise arvestamise vajalikkusele, kuid seda tehakse sõnastuslikult märksa üldisemas vormis, kui Soomele vanurite aktiivseid tööturumeetmeid pakkudes või koguni pensioniea tõstmist ette kirjutades. Kinnisvarabuumi ohjeldamiseks soovitatakse Rootsil piirata elanike poolt kinnisvara tagatisel võetud laenuintresside tulumaksust vabastamist ja/või tõsta kinnisvara makse ning samal ajal üüriturgu liberaliseerida. Soovituse kohaselt on omavalitsused Rootsis takistamas eluaseme turu ladusat toimimist liiga keeruliste detailplaneeringute kooskõlastuste ja sobivate kruntide oma käes hoidmisega. Noorte ja eriti välispäritolu rahvastiku sujuvat tööturule ligipääsu peaks Rootsi riik soovituste kohaselt praktikavõimaluste ja täiendõppe kaudu rohkem toetama.

## Läti

Meie lõunanaabri 2015. aasta eelarve probleem on EN arvates eelseisev pensionireform. Maksupoliitiliselt soovitatakse kujundada majanduskasvu soodustavaid kinnisvara ja keskkonnamakse ning väikesepalgaliste maksukoormuse vähendamist. (Eestile neid poliitikameetmeid antud soovitustes näiteks esile ei toodud.) Läti kõrghariduse süsteemi edendamiseks vajab riik jätkusuutlikku rahastamise mudelit ning sõltumatut õppekavade hindamise asutust. Rõhutatakse ka Läti tähtsat rolli Balti ühtses energiaturu arengus. Ärikeskkond vajab komisjoni soovituste kohaselt Lätis selgemat õiguslikku lähenemist ja riigiettevõtete juhtimine ümberkorraldamist.

## Leedu

Eelarve distsipliini osas manitsevad soovitused kulutuste piiramist koos mitmeks eelarveperioodiks seatavate kulupiiranguliste eesmärkide seadmisega. Leedu maksusüsteemi kohta leiab EN oma suvistes soovitustes, et madalad keskkonna- ja kinnisvaramaksud takistavad arengut ja vajavad seetõttu tõstmist. Samuti tundub EN-le ebatõhus Leedu maksukogumise süsteem, koos eluea tõusuga vajab reformi näol kergitamist pensioniiga ning rahalist toetamist pikaajaliste töötute ning eakamate inimeste tööturule kaasamine. Sarnaselt Lätile viidatakse riigiettevõtete väheprofessionaalsele juhtimisele.

## Poola

EN mõneti rangemas toonis soovitused sisaldavad suunist järsult parandada maksude administreerimist. Need on antud vastavalt ülemäärase defitsiidi menetluse tingimustele (*Excessive Deficit Procedure*) ja pole seetõttu põhjust imestada, et meil juba toimiva sõltumatu eelarvenõukogu sarnane institutsioon on Poolas alles käivitamata. Tööturu probleemide lahendusena nähakse suuremat naiste tööhõivet (lisaks noorte tööhõive parandamisele), kuid otsest lausalist pensioniea tõstmist Poolale ette ei nähta, küll aga viitavad soovitused kaevurite, kui selle riigi väga

mõjuka survegrupi sotsiaalsete tagatiste ühtlustamise vajadusele. Soovitused pööravad tähelepanu ka viivitamatutele investeeringutele raudteeühenduse korrastamisel, mis annab teatavat lootust meie Rail Balticu arendamise jõupingutustele.

## Kokkuvõte

Meile ja meie naabritele antud suvised EN soovitused on leidmas teed EL riikide tuleva aasta riigieelarvetesse. Kuna enamik neist EN soovituste realiseerimise mehhanismidest on tegelikus elus lõpuni läbi proovimata, sõltub palju sellest, kuidas ja kuidas rangelt Euroopa Komisjon novembri lõpuks nende soovituste järgimist hindab ja kontrollib. Võib arvata, et enam kui 3% defitsiidi ahistavates tingimustes oma eelarveid koostavad riigid (sh näiteks Poola) võivad sattuda komisjoni märgatavalt detailsema tähelepanu objektiks, kui meie ise ja meie lähemad naabrid, kes joonisel 1 vasakult alustades madalama eelarvepuudujäägi esikümne moodustavad (sh Läti, Leedu, Soome ja Rootsi).

Toivo Mängel  
nõunik  
tel 6515

## Kasutatud allikad

- 2014. aasta Euroopa poolaasta riigipõhised soovitused [http://ec.europa.eu/europe2020/making-it-happen/country-specific-recommendations/index\\_et.htm](http://ec.europa.eu/europe2020/making-it-happen/country-specific-recommendations/index_et.htm)
- Eesti 2015. aasta riigieelarve seletuskiri. Rahandusministeerium <http://www.fin.ee/riigieelarve-2015>
- Eelarvenõukogu arvamus rahandusministeeriumi prognoosi kohta <http://www.eelarvenoukogu.ee>

---

*Õigus- ja analüüsiosakond on Riigikogu struktuuriüksus, mis nõustab rahvaesindajaid ja nende heaks töötavaid ametnikke. Käesolev informatsioon on koostatud osakonna algatusel. Autorid on valmis arutlema huvilistega töö sisu üle. Kõik kommentaarid on teretulnud.*