

Postimees

Ringa Raudla: riigieelarve tasakaalu säte pole võluvits

18.06.2012

[Ringa Raudla](#)

Riigieelarve tasakaalu seadustamine tekitab hulga küsimusi. Kindlasti ei maksaks aga loota, et rahandusprobleemid pärast seda iseenesest lahenevad, kirjutab TTÜ avaliku halduse instituudi vanemteadur Ringa Raudla.

Valitsusel on kava muuta riigieelarve baasseadust ning muu hulgas kehtestada seadusega ka riigieelarve tasakaalu nõue. Vastav tegevus on plaanis valitsuse tegevusprogrammis ning rahandusministeeriumis on seaduse muudatused ettevalmistamisel. Avalikkuses neid muutusi veel selgitatud pole.

Kodaniku poolt vaadates võiks kõigepealt küsida, mis probleemi riigieelarve tasakaalunõude sätestamisega riigieelarve raamseaduses tahetakse lahendada. Riigieelarvenäitajaid vaadates ju tundub, et eelarvedistsipliiniga Eestis probleeme ei ole; mujal Euroopaski peetakse meid eelarvepoliitika pailasteks.

Juba viimased 20 aastat on eelarve tasakaalu ja fiskaalset distsipliini Eesti poliitikas lausa fetišeeritud ja peetud valitsuse edukuse üheks oluliseks mõõdupuuks. Eelarvedistsipliinist on saanud tugevalt domineeriv poliitiline norm – kirjutamata reegel, mille rikkumist peetakse ebasoovitavaks. Soov kehtestada riigieelarveseadusse riigieelarve tasakaalu nõue jätab selle kõige taustal mulje, nagu tahaks viieline õpilane nüüd õpetajalt hinnet «6» saada. Seega sisulist probleemi, mida tingimata lahendada oleks vaja, ei tundu praegu olevat.

Mis siis võiks olla selle sammu ajend?

Üks oluline motiiv on ehk soov saata signaal erinevatele rahvusvahelistele finantsorganisatsioonidele ja ka reitinguagentuuridele, et Eesti soovib vastutustundlikkuse nüüd ikkagi ka seaduse tasandil põlistada.

Tõepoolest, üks põhjus, miks poliitikud on viimased 20 aastat eelarvetasakaalu ülistanud, on see, et tasakaalus püsimine on võimaldanud veenda välisinvestoreid, et Eestis on usaldusväärne majanduskeskkond ja et siia on turvaline investeerida. Võib-olla on kõnealuse seadusemuudatuse taga soov taas saata selge signaal, et vastandina fiskaalsele kaosele mitmetes teistes Euroopa riikides on Eestis riigieelarvega kõik korras.

Riigieelarve tasakaalul on rahvusvaheliste turgude usalduse mõistes kaks võimalikku olulist tagajärge: stabiilne valuutakurss ja riigi võlakirjade madal intress. Eesti ei oma enam rahvuslikku valuutat, mistõttu ei saa ka selle kurss kuidagi muutuda.

Teisalt ei emiteeri Eesti praegu võlakirju (ega ole seda minevikuski palju teinud), mistõttu riigile ei anna tasakaalus eelarve rahvusvaheliste turgude silmis praegu mingit olulist eelist. Muidugi ei saa välistada, et tulevikus hakkab Eesti riik võlakirju rohkem emiteerima – näiteks investeringute finantseerimiseks oleks see paljudel juhtudel ka kõige mõttekam rahastamise instrument, kuna võimaldab pikaajalise investeringu rahastamist erinevate põlvkondade vahel õiglasemalt jaotada.

Lisaks soovile saata sümbolne signaal Euroopa Liidule, rahvusvahelistele investoritele ja reitinguagentuuridele võib eelarve tasakaalu seadusesse kirjutamise taga olla ka poliitilistem kaalutlus. Ehk võib praegusel valitsusel olla soov siduda tulevased valitsused Odüsseuse kombel

masti külge ja teha neile raskemaks senisest teistsuguse fiskaalpoliitika ajamine.

Võib-olla on IRL ja Reformierakond mures, et kui tulevikus peaksid võimule saama vasakpoolsemad jõud, siis võidakse hakata eelarvedistsipliinis mööndusi tegema ja tasakaalu normi ignoreerima. Samas on ka see mure tegelikult alusetu, sest ELi ja euroliidu lepped ja institutsioonid juba nõuavad Eestilt – nagu ka teistelt riikidelt – rahaasjades korda, mistõttu väline survestamise mehhanism on juba nii või teisiti olemas.

Kui nüüd aga Eesti poliitikud vabatahtlikult hakkavad riigieelarveseadusse kirjutama rangemaid riigirahanduse reegleid kui Euroopa meilt nõuab, siis võib sellest tegelikult tõusta selgelt rohkem kahju kui kasu.

Väga range tasakaalu nõue paneb eelarvepoliitikale peale liiga selged piirangud, teeb selle liiga jäigaks ning takistab eelarve kasutamist majandust stabiliseeriva instrumendina. Vastutsükliline eelarvepoliitika (st majandustsüklit tasandav eelarvepoliitika) tähendab, et majanduse buumifaasis oleks vaja eelarve ülejääki ja langusfaasis eelarve puudujääki.

Kui riigieelarve nõuab aga ranget tasakaalu, siis võib eelarvepoliitika muutuda tsüklit võimendavaks. Tsüklit tasandava poliitika puhul peaks buumi ajal eelarve olema ülejäägis ja majanduslanguse ajal defitsiidis. Väga range tasakaalu nõue võib tsüklilise tasandamise aga raskemaks teha.

Kui kirjutada eelarve raamseadusesse paindlikum tasakaalunõue, mis arvestab struktuurseid ja tsüklilisi komponente, siis nagu lähiminevik näitab, on riikidel (sh ka Eestil) väga raske eelarve tsüklilist ja struktuurset tasakaalu hinnata.

Näiteks kui 2007. aastal arvati, et tolle aasta eelarve oli igati tasakaalus, siis tagantjärele vaadates oli eelarve selgelt struktuurses defitsiidis. Kuna majandusanalüütikutel on sageli raske öelda, mis olukorras majandus parasjagu on, on need keerukamad tasakaalunäitajad pigem hinnangud ja tõlgendused kui objektiivsed orientiirid.

Võib ka kaugemale minna ja väita, et üksi valitsussektori defitsiidi ja võla ületähtsustamine võib juhtida riigi tähelepanu kõrvale muudest olulistest majandusnäitajatest, nagu näiteks erasektori võlg. Kriisiaastate oluliseks õppetunniks peaks olema, et rahvusvahelised turud pööravad järjest rohkem tähelepanu just kogu võlale riigi majanduses (st erasektori võlg ja avaliku sektori võlg koos) ja mitte ainult avaliku sektori võlakoormusele.

Näiteks 2009. aastal olid Balti riikide avaliku sektori võlakoormus väga madal, aga kuna erasektori võlakoormus oli väga kõrge ja rahvusvahelised reitinguagentuurid võtsid riskide hindamisel seda arvesse, siis oli ka Balti riikide valitsustel rahvusvahelistel turgudel laenamise väga kallis.

Senised teiste riikide kogemused erinevate eelarvereeqlitega (sh tasakaalunõuetega) näitavad, et kokkuvõttes sõltub fiskaalne distsipliin valitsevate poliitikute tahtest: kui nad ei taha eelarvet tasakaalus hoida, siis ei aita siin ka reeglid (sest poliitikud leiavad ikka võimaluse neist kõrvale hiilida) ja kui on olemas poliitiline tahe riigirahanduses konservatiivne olla, siis pole selleks tingimata vaja mingeid seadusesätteid.

Lisaks tuleks meeles pidada, et eelarvetasakaal pole mingi võluvits, mis iseenesest probleeme lahendab ja majanduse arengut tagab.

Palju olulisem on see, mida eelarvega peale hakatakse. Kui raha kulutatakse õigesti (nt haridusse, konkurentsivõimesse, teadusesse jne) ja tänu sellele majandus kasvab, siis on võimalik ka laene hiljem tagasi maksta, isegi kui maksumaksjate hulk väheneb.

Artikkel on valminud seoses valitsemise valvurite algatusega. Valitsemise valvureid haldab poliitiliselt sõltumatu asjatundjate võrgustik Praxise eestvedamisel.