

Tartu Ülikooli  
Euroopa Kolledži Toimetised  
Nr. 24

Katrin Olenko

FISKAALPOLIITILINE KOOSTÖÖ EUROOPA LIIDUS –  
TAGAMAAD, ARENGUD, PROBLEEMID

Tartu 2004

Vastutav toimetaja: Liina Kulu  
Retsensent: Andrus Säälük, Rahandusministeeriumi majandusanalüüsi  
osakonna juhataja kohusetäitja  
Keeletoimetaja: Eve Kask  
Kaanekujundus: Aide Eendra

© Tartu Ülikooli Euroopa Kolledž, 2004  
ISBN 9985-4-0408-4  
ISSN 1736-2164  
Tartu Ülikooli Kirjastus  
Tiigi 78, Tartu 50410

# SAATEKS

Euroopa Liiduga ühinemine on Eestile ja teistele Kesk- ja Ida-Euroopa riikidele ühtlasi nii paljutõotav võimalus kui ka tõsine väljakutse. Euroopa Liidu liikmestaatuse omandamise järgselt on diskussioon Euroopa lõimumise tähenduse, arengusuundade ning mõjude üle olulisemgi kui liitumiskõneluste perioodis, kuna täieõiguslik liikmestaatus võimaldab meil endil kaasa rääkida Euroopa tuleviku kujundamisel. Samas tuleb tunnistada, et sageli kaasatakse väitlustesse Euroopa Liidu seotud teemadel üksnes poliitikuid ja mõnikord ka teadlasi. Kuna Euroopa Liiduga ühinemine teenib ennekõike eesti rahva heaolu parandamise huve, ei tohiks diskussioon Euroopa Liiduga ühinemise üle jääda vaid eliidi pärusmaaks.

Tartu Ülikooli Euroopa Kolledži brošüüride sari „Euroopa Kolledži Toimetised“ üritab laiendada eurodebati kandepinda Eesti ühiskonnas. Seni ilmunud vihikud sisaldavad peamiselt akadeemilise ringkonna argumenteeritud hinnanguid Euroopa Liiduga liitumise küsimuses. Rangel akadeemiline käsitluslaad ei ole aga käesoleva sarja eesmärgiks. Sarjas on ilmunud ka Jaan Kaplinski esseistlik mõtisklus Euroopasse lõimumisest, samuti on oma arvamust avaldanud ühinemisläbirääkimiste juht Alar Streiman. Vihikutesarja eesmärgiks on suurendada avalikkuse informeeritust Euroopa Liidu laienemisega seotud valdkondades, tuginedes eelkõige sellistele märksõnadele nagu argumenteeritus ja aktuaalsus.

Käesolev uurimuste sari kasvas välja 1998. aastal alguse saanud eurokoolituse projektist, mille korraldasid Avatud Hariduse Liit, Tartu Ülikooli Euroopa Kolledž ja Riigikantselei Euroopa Liidu Infosekretariaat. Käesoleva vihiku väljaandmist toetab Euroopa Liit. Sarjas on praeguseks ilmunud juba kakskümmend kolm brošüüri, mis peaksid andma lugejale senisest täpsema ettekujutuse Euroopa Liidu poliitikatest ja tegevusest eelkõige Eesti vaatevinklist lähtudes. Varemilmunud artiklitega on võimalik tutvuda TÜ Euroopa Kolledži koduleheküljel (<http://ec.ut.ee>).

Head lugemist soovides  
TÜ Euroopa Kolledž

# SISUKORD

SISSEJUHATUS.....	5
1. RAHA- JA FISKAALPOLIITIKA STABILISATSIOONI- INSTRUMENTIDENA.....	6
2. FISKAALPOLIITILINE REGULATSIOON EUROOPA LIIDUS .....	8
2.1. FISKAALPOLIITIKA ÜLDISED PÕHIMÕTTED.....	8
2.2. STABIILSUSE JA KASVU PAKTI SISU .....	10
2.3. STABIILSUSE JA KASVU PAKTI TUGEVUSED NING NÕRKUSED .....	12
2.4. VÕIMALIKUD TULEVIKUSTSENAARIUMID .....	15
3. FISKAALPOLIITILINE REAALSUS EUROOPA LIIDU LIIKMESRIIKIDES.....	18
4. EESTI POSITSIOON STABIILSUSE JA KASVU PAKTI TAUSTAL.....	24
KOKKUVÕTE.....	25
KASUTATUD KIRJANDUS .....	27

# SISSEJUHATUS

Euroopa Liidu liikmesriikide fiskaalpoliitika reguleerimine Stabiilsuse ja Kasvu Pakti (*Stability and Growth Pact – SGP*) ning Maastrichti eelarvekriteeriumite raames on nii poliitikute kui majandusteadlaste seas algatanud ulatusliku diskussiooni, mille käigus on avaldatud vastakaid arvamusi. 13. juulil 2004. a võttis Euroopa Kohus seisukoha (*Case C-27/04 Commission vs Council*), millega kuulutas õigustühiseks Ministrite Nõukogu otsuse mitte rakendada sanktsioone fiskaaldistsipliini vastu eksinud Saksamaa ja Prantsusmaa suhtes. Euroopa Kohus rõhutas selles otsuses samuti Euroopa Komisjoni ja Ministrite Nõukogu vastutust üldise fiskaaldistsipliini tagamisel ning tõi välja, et parim moodus selleks on selgete reeglite paikapane. Niiviisi tõi Euroopa Kohtu seisukoht taas kord kaasa lõimumisprotsessi süvenemise, kusjuures sellise pöörde olulisus võib ilmnedas alles aastate pärast.

Eestis ei ole Euroopa Liidu fiskaaldistsipliiniga seonduv laiema avalikkuse seas märkimisväärset tähelepanu pälvinud. Osalt on selle põhjuseks Eesti senine rangelt hoitud eelarvedistsipliin, mistõttu Euroopa Liidu tasandi püüded paindlikumate ja leebemate fiskaalpoliitiliste regulatsioonide järele meid ei puuduta. Samas tuleb arvestada sellega, et fiskaalpoliitika rolli tugevnemine Euroopa Majandus- ja Rahaliidus (edaspidi kasutatud ka lühendit EMU – *Economic and Monetary Union*) võib tulevikus kaasa tuua vajaduse selgema ja paindlikuma stabilisatsioonipoliitika kujundamise järele ka Eestis.

Käesoleva uurimusega tahetakse elavdada Euroopa Liidu fiskaalpoliitikaga seonduvate teemade käsitlemist ka Eestis. Uurimuse eesmärgiks on analüüsida seda, kui oluline on eelarvedistsipliin Euroopa Majandus- ja Rahaliidu valguses, pidades silmas eeskätt Stabiilsuse ja Kasvu Pakti sätetatut. Kas tegemist on ülepaisutatud probleemiga ning EL-i institutsioonid on oma otsustes ületanud neile antud pädevust, piirates nii liikmesriikide suveräänsust? Või on ühtsetest reeglitest kinnipidamine hädavajalik isegi siis, kui need ei sobi riigis hetkel valitseva majandusolukorraga? Kas kehtestatud reeglid jätavad liikmesriikidele piisavalt vabadust oma fiskaalpoliitika kujundamisel? Kuidas on range eelarvereamistiku kujundamine mõjutanud liikmesriikide senist fiskaaldistsipliini?

Uurimuse esimeses osas antakse ülevaade fiskaalpoliitika rollist rahaliidus, analüüsides raha- ja fiskaalpoliitika vastastikkust mõju. Uurimuse teises osas keskendutakse fiskaalpoliitika reguleerimisele Euroopa Liidus – antakse ülevaade Stabiilsuse ja Kasvu Pakti kujunemisest ja ees-

märkidest ning analüüsitakse võimalikke arengusuundi tulevikus. Kolmandas peatükis hinnatakse Euroopa Liidu liikmesriikide senist fiskaalpoliitilist kogemust ning fiskaaldistsipliini arengut EMU-le ülemineku järgsel perioodil. Lõpetuseks analüüsitakse Eesti seisukohti Stabiilsuse ja Kasvu Pakti valguses.

## 1. RAHA- JA FISKAALPOLIITIKA STABILISATSIOONIINSTRUMENTIDENA

Raha- ja fiskaalpoliitilised meetmed kuuluvad makromajanduslike vahendite hulka, millega riik püüab stabiliseerida majanduse arengut ning suunata seda vastavalt valitsuse eelistustele. Seejuures mõjutavad ja täiendavad raha- ja fiskaalpoliitilised meetmed teineteist. Näiteks viib maksukoormuse alandamine üldjuhul majandusliku aktiivsuse tõusule, mis võib omakorda vähendada tööpuudust. Rahapakkumise piiramine aga vähendab ringluses oleva raha hulka ning alandab inflatsioonilist survet.

Eri aegadel on suhtunud raha- ja fiskaalpoliitika kasutamisse majanduse stabiliseerimiseks erinevalt. Fiskaalpoliitika roll stabilisatsioonipoliitikana tugevnes 1950-ndatel ja 1960-ndatel aastatel, kui järgiti traditsioonilist keinsiaanlikku lähenemist, mille kohaselt aitab kogunõudluse stabiliseerimine fiskaalpoliitika kaudu kõige tõhusamalt tasakaalustada majanduslikke langusfaase. 1970-ndate aastate teisel poolel seati fiskaalpoliitika efektiivsus kahtluse alla. Leiti, et nii nagu rahapoliitilised vahendid ei pruugi osutada teatud juhtudel efektiivseteks, võib soovitud eesmärkide saavutamiseks olla küsitav ka fiskaalpoliitika abil näiteks väljatõrjeefektide või meetmete finantseerimise põlvkondadevahelise samaväärsuse tõttu (*Ricardian equivalence*) (vt näiteks Blinder ja Solow 1973; Barro 1974, 1979).

Aktiivset fiskaalpoliitikat on palju kritiseeritud. Poliitika ajastatus, meetmete pöördumatus, ebakindlus tsükli faaside osas, šokkide iseloom ning meetmete ülekandemehhanism majanduses võivad soovitu asemel kaasa tuua hoopis vastupidiseid tagajärgi (Brunila ja Martinez-Mongay 2003). Eriti ohtlik on pro-tsuikiline meelevaldne defitsiit majanduse tõusuperioodil. Uusimad lähenemised fiskaalpoliitikas (näiteks neoklassikute poolt välja pakutu) rõhutavad seda, kui tähtsad on eelarve tasakaal ning automaatsed stabiliseerimismehhanismid majandustsüklite tasakaalustamisel. Viimased (näiteks sotsiaalkulutused ning progressiivse ise-

loomuga maksud) võimaldavad fiskaalpoliitika stabiliseerimismehhanismidel liikuda sümmeetriliselt tsükli faasidega ning toimida automaatselt, ilma viitaja ning muude fiskaalpoliitika rakendamise tavapärase probleemideta (vt ka Brunila ja Buti 2002).

Siseriiklike fiskaal- ja rahapoliitiliste meetmete kasutamine muutub Euroopa Majandus- ja Rahaliidus veelgi keerukamaks, sest poliitiliste meetmete kujundamisel tuleb arvesse võtta seda, et raha- ja fiskaalpoliitika pädevus jaguneb riigiülese tasandi ning liikmesriikide vahel. EMU-s kuulub rahapoliitika Euroopa Keskpankade Süsteemi pädevusse ning ideaalis rakendatakse seda sõltumatult liikmesriikide valitsustest. Samal ajal on fiskaalpoliitika täielikult liikmesriikide pädevuses.

Samuti ei saa tähelepanuta jätta raha- ja fiskaalpoliitika omavahelisi mõjusid. Rahaliidu tingimustes, kus rahapakkumine (ja seega ka ringluses oleva raha hulk, intressimäärad ja valuuta vahetuskurss) on üheselt määratletud ning reguleeritud riigiüleisel tasandil, on fiskaalpoliitikal tugev ülekandeeffekt – ühe riigi ekspansiivne fiskaalpoliitika võib küll kiirendada majanduskasvu selles riigis, kuid mõjuda pärssivalt majandusarengule naaberriikides.

Kindlasti tuleb arvesse võtta seda, et esmakordselt ajaloos kujundatakse Euroopa Majandus- ja Rahaliidus fiskaalpoliitilisi reegleid multinatsionaalses kontekstis. Kuna arvestada tuleb nii riikide suveräänsuse kui subsidiaarsuse printsiibiga, peavad liikmesriikide suhtes kehtestatud reeglid olema võimalikult neutraalsed ja mittediskrimineerivad. Näiteks ei ole EMU raames mõeldav teha ettekirjutusi valitsuse rolli ja majandusse sekkumise ulatuse osas, sest see oleks selgelt vastuolus subsidiaarsuse printsiibiga (Buti jt 2003). Multinatsionaalsuse juures muutub väga oluliseks ka *ex-post* kontroll, kuna *ex-ante* poliitilised avaldused ei pruugi osutada vettpidavateks ning ulatuslike ülekandeeffektide korral tekib riikidel soov kanda osa fiskaalpoliitilise ekspansiooni kuludest (näiteks inflatsioon ja intresside tõus) üle teistesse riikidesse. Samas võib ka *ex-post* sanktsioonide rakendamine suveräänsete riikide suhtes osutada väga keeruliseks.

Multinatsionaalsus tekitab vastuolusid ka poliitikareeglites. Näiteks võidakse eelistada lihtsust paindlikkusele, sest lihtsa reeglite süsteemi korral on tsentraalne kontroll tõhusam (Buti jt 2003). Kuna samal ajal on fiskaalpoliitiline keskkond liikmesriigiti väga mitmekesine, tuleb kehtestatud reegleid paindlikult tõlgendada.

Multinatsionaalne keskkond ning ühine rahapoliitika suurendavad ka poliitikute võimalust nn jänest sõita. Kui valitsusel tekib probleeme eelarvega, väheneb investorite usaldus riigi vastu ning valitsuse võlakirju

tabab müügisurve, mis viib võlakirjahindade langusele. Võlakirjaostudega ringlusesse paisatav täiendav raha põhjustab inflatsiooni, millele konservatiivset poliitikat järgiv keskpank reageerib intresside tõstmisega. Ühise rahapakkumise korral tõuseb intresside tase aga kogu rahaliidus, piirates investeerimistegevust ja majanduskasvu. Ka tekkinud inflatsioonilise maksu peavad kandma kogu euro-ala kodanikud, mitte üksnes raskustesse sattunud riigi omad. See võib omakorda ajendada valitsusi rakendama riskantsemat fiskaalpoliitikat kui rahaliidust väljas olles ning riigid kalduvad omama keskmisest suuremat eelarvedefitsiiti (Eichengreen ja Wyplosz 1998; Beetsma ja Uhlig 1999).

Samas peab liikmesriikidele ka rahaliidus olles jääma võimalus vastata vajaduse korral ajutistele ulatuslikele nõudluspoolsetele asümmeetrilistele šokkidele fiskaalpoliitiliste meetmetega.

## 2. FISKAALPOLIITILINE REGULATSIOON EUROOPA LIIDUS

### 2.1. Fiskaalpoliitika üldised põhimõtted

Euroopa Majandus- ja Rahaliiduga liitudes delegeerib riik oma suveräänuse rahapoliitika valdkonnas riigiülesele tasandile – Euroopa Keskpankade Süsteemile. Sellega loovutab ta ühe olulisema vahendi majanduspoliitika suunamiseks. Kaotus ei ole märkimisväärne, kui riigi majandusareng sarnaneb rahaliidu teiste liikmesriikide omaga, sest siis saab ühiseid probleeme lahendada ühel moel ühtse rahapoliitika kaudu. Probleemid ilmnevad aga siis, kui riigi majandusareng erineb teiste riikide omast sedavõrd, et ühtne rahapoliitika ei suuda kaasa aidata riigi majandusarengu stabiliseerimisele või mõnel juhul isegi pärsib seda. Sel juhul on vaja kriiside vältimiseks rakendada riigispetsiifilisi fiskaalpoliitilisi meetmeid.

Paraku piiravad Euroopa Liidu fiskaalpoliitilised reeglid ka liikmesriikide fiskaalpoliitilist sõltumatust. Nagu eelmises peatükis ilmnas, on teatud piirid vajalikud ning praegusel kujul võimaldavad nad riikidel rakendada nn automaatseid stabilisaatoreid. Teisalt on väidetud, et kehtestatud piirangud on liiga ranged ega võimalda fiskaalpoliitikat stabilisatsiooniprotsessis kasutada.



Euroopa Liidu fiskaalpoliitilise korralduse keskmes on põhimõte, et automaatsed stabilisaatorid toimivad siis, kui liikmesriigid on saavutanud eelarve tasakaalu või ülejäägi keskpikas perioodis. Võttes arvesse EL-i liikmesriikide eelarveliste kulutuste struktuuri, kus domineerivad kõikvõimalikud toetuskulud, ning maksude suurt osatähtsust eelarvetuludes, pakub automaatsete stabilisaatorite kasutamine suhteliselt ulatuslikke võimalusi tsükliliste kõikumiste stabiliseerimiseks.

Olulisel kohal on nn ülemäärase defitsiidi menetlus (*Excessive Deficit Procedure – EDP*). EÜ lepingu artikkel 104 lõige 1 sätestab, et liikmesriigid hoiduvad ülemäärasest valitsussektori eelarve puudujäägist. Eelarveseisundi jälgimine on tehtud ülesandeks Euroopa Komisjonile, kes võtab aluseks kaks kriteeriumi (artikkel 104, lõige 2):

- Kas kavandatav või tegelik eelarvedefitsiidi suhe sisemajanduse koguprodukti on suurem kui 3%, välja arvatud juhul, kui selle väärtuse ületamine on erandlik ja ajutine ning suhe on selle väärtuse lähedane?
- Kas riigivõla suhe sisemajanduse koguprodukti on suurem kui 60%, välja arvatud juhul, kui see suhe väheneb piisavalt ning läheneb 60%-le rahuldava kiirusega? Riigivõlana mõistetakse seejuures üldvalitsuse nominaalset võlgnevust.

Juhul, kui liikmesriik satub vastuollu ülalnimetatud tingimustega, rakendatakse riigi suhtes nn ülemäärase eelarvedefitsiidi menetlust (vt tabel 1).

Lisaks eelarvepositsioonidele esitatavatele nõuetele keelustab Euroopa Ühenduse leping Euroopa keskpankade laenuandmise mistahes vormis, sealhulgas ka otsese võlakirjade ostu liikmesriikide valitsustele (artikkel 101). Keelatud on ka liikmesriikide valitsustele krediitiasutustes eesõiguste andmine (artikkel 102). Samuti ei kannata ei ühenduse institutsioonid ega teised liikmesriigid vastutust ega võta enda kanda kohustusi mõne Euroopa Liidu liikmesriigi eest (artikkel 103; nn *no bail-out* klausel).

**Ülemäärase eelarvedefitsiidi protseduur**

	<b>Aasta N</b>	<b>Aasta N+1</b>
<b>Märts</b>	Liikmesriigid esitavad andmed eelarvelise olukorra kohta riigis (1.märtsiks). Ülemäärase defitsiidi kahtluse korral koostab Euroopa Komisjon selle põhjal raporti.	Liikmesriigid esitavad andmed eelarvelise olukorra kohta riigis.
<b>Aprill</b>	Majandus- ja Finantskomitee formuleerib oma arvamuse. Euroopa Komisjon koostab arvamuse.	Ministrite Nõukogu tühistab sanktsioonid või intensiivistab neid.
<b>Mai</b>	Ministrite Nõukogu (Ecofin) otsustab ülemäärase defitsiidi üle ning annab soovitused.	
<b>September</b>	Ecofin hindab liikmesriigi poolt rakendatud meetmeid ja võib otsustada avalikustada antud soovitused. Liikmesriigid esitavad andmed eelarvelise olukorra kohta riigis (1.septembriks).	
<b>Detsember</b>	Ecofin otsustab sanktsioonide rakendamise üle.	

Allikas: Euroopa Komisjon, viidatud Buti et al 1998 vahendusel.

## 2.2. Stabiilsuse ja Kasvu Pakti sisu

Nii nagu valitsustevahelistele kokkulepetele iseloomulik, on Euroopa Liidu lepingu sätted üldsõnalised. Seetõttu tegi Saksamaa endine rahandusminister Theo Waigel 1995. aasta novembris moraalariskide ning mitmeti tõlgendamise vältimiseks ettepaneku luua nn Euroopa Stabiilsuspakt, mille eesmärgiks oli fiskaalpoliitilise järelevalve tõhustamine, vähendada muu hulgas Ministrite Nõukogu tõlgendusvabadust defitsiidi menetlemisel ning seades menetlusprotsessile ajalised piirid. Saksamaa kartis

eelkõige seda, et nn pehmet eelarvepoliitikat kasutavad EL-i liikmesriigid ohustavad ühisraha stabiilsust ja hindade arengut tulevases rahaliidus. Waigeli ettepanekule järgnesid ligemale aasta kestnud vaidlused, mis lõppesid 1997. aasta juunis Amsterdami tippkohtumisel, kus võeti vastu nn Stabiilsuse ja Kasvu Pakt (*Stability and Growth Pact*). Pakti eesmärgiks seati tsükliliselt tasakaalustatud eelarvepoliitika saavutamine EL-i kõikides liikmesriikides.

Stabiilsuse ja Kasvu Pakti keskseks ideeks oli liikmesriikide eelarvepoliitilise tasakaalu saavutamine keskpikas perspektiivis, selleks et suudetaks hoida eelarvedefitsiit lubatud tasemel (3% SKP-st) ka majandusliku seisaku või taandarengu perioodidel. Paktis täpsustati Maastrichti reegleid eelkõige protseduuride ja sanktsioonide osas.

Stabiilsuse ja Kasvu Paktiga viidi sisse nn *varajase hoiatuse süsteem* (*early warning system*) (vt EC 1466/97), et selgitada välja probleemsed riigid ning seeläbi ennetada ülemäärase defitsiidi teket. Eurotsooni liikmesriigid peavad iga-aastaselt esitama „stabiilsusprogrammid” ning eurotsoonist välja jäävad liikmesmaad „konvergenstsiiprogrammid”. Kuna konvergenstsiiprogrammide eesmärgiks on eelkõige lähenemiskriteeriumite täitmise tagamine, on programmide fookus küll erinev, kuid sisuliselt on mõlema programmi tüübi keskmes ikkagi liikmesriigi fiskaalpoliitilised eesmärgid keskpikas perspektiivis. Nende programmide põhjal täidavad Euroopa Komisjon ja Ministrite Nõukogu oma järelevalvefunktsiooni (vt lepingu artikkel 104). Tegelike näitajate kõrvalekaldumisel programmis toodutest on seega võimalik operatiivselt sekkuda ning anda riikidele soovitusi olukorra parandamiseks. Kui riigis tekib varajase hoiatuse süsteemi meetmetest hoolimata ülemäärane eelarvedefitsiit, rakendatakse kõiki EÜ lepingu vastavaid sätteid.

Stabiilsuse ja Kasvu Paktis täpsustati ka tingimusi, millal võib riigi eelarvedefitsiit olla suurem kui 3% SKP-st, ilma et rakenduks ülemäärase defitsiidi protseduur (EC 1467/97). Vastavalt paktile võib riik ületada 3% taset siis, kui tema SKP on vaadeldaval aastal langenud rohkem kui 2% ning tekkinud defitsiit on ajutine ning väike. Kui SKP väheneb vahemikus 0,75–2%, langetab otsuse eelarvedefitsiidi käsitlemise osas Ministrite Nõukogu. Seejuures tuleb arvestada, et tekkinud defitsiit peab olema ajutine – seega majanduslangusega aastale ei tohi järgneda ülemäärast defitsiidiga aasta.

Paktis täpsustati ka ülemäärase defitsiidi menetluse ajalisi piire (EC 1467/97). Vastavalt tabelis 1 toodud ajakavale peab riik sanktsioonide vältimiseks võtma ette eelarvedefitsiiti vähendavad meetmed juba jooksva aasta oktoobriks ning kui need ei osutu tõhusaks, võib Ministrite

Nõukogu rakendada sanktsioone juba detsembris. Seega saab Euroopa Komisjon kinnituse vaatlusalusel aastal (tabelis aasta n) tekkinud eelarvedefitsiidi kohta alles järgmisel aastal (tabelis aasta n+1). Kui n+1 aasta lõpuks ei ole defitsiiti leevendavaid meetmeid rakendatud, võib riigi suhtes kasutada finants sanktsioone. Meetmete osas piisab ka ennetavast tegevusest, mis lõpetab defitsiidi n+2 aastal. Seega lubab SGP enne trahvi rakendamist ülemäärast eelarvedefitsiiti kahel järjestikusel aastal.

Ülemäärase defitsiidi korral peavad riigid kandma Euroopa Komisjoni arvele intressi mitte kandva deposiidi, mis defitsiidi püsimisel kahe aasta jooksul muutub tagastamatuks trahviks. SGP täpsustab deposiidi suurust ja arvutamise põhimõtteid. Deposiidi suurus kujuneb fikseeritud põhiosa (0,2% SKP-st) ning eelarvedefitsiidi tasemest sõltuva muutuva osa (1/10 tegeliku defitsiidi ja 3%-lise taseme vahest) summana<sup>1</sup>. Et raskustesse sattunud liikmesriike mitte liigselt koormata, määrati kindlaks ka deposiidi ülemäär – 0,5% SKP-st. Deposiidi suurus arvutatakse igal aastal ümber vastavalt muutuva osa suurusele. Seega, kui 4% defitsiit püsib ka n+1 aastal, on deposiidi kogusuuruseks 0,3%+0,1% ehk 0,4% SKP-st.

Samas jäetakse Stabiilsuse ja Kasvu Paktis endiselt lahtiseks mitu ülemäärase defitsiidi protseduuriga seonduvat mõistet. Näiteks ei selgita pakt mõiste „3% lähedane” sisu. Samuti on problemaatiline, et riigivõla suurenemine on lubatud suhteliselt madala riigivõla tasemega liikmesmaades juhul, kui eelarvedefitsiit püsib nõutud piires. Lisaks pole selge, kas siis tuleb rakendada ülemäärase defitsiidi protseduuri. Nii EÜ lepingus kui Stabiilsuse ja Kasvu Paktis ei selgitata, mis juhtub siis, kui riik rikub vaid riigivõla kriteeriumi (Buti jt 2003). Erandliku ja ajutise olukorra mõistet ei kasutata riigivõla kriteeriumi puhul.

### 2.3. Stabiilsuse ja Kasvu Pakti tugevused ning nõrkused

Vaatamata sellele, et mitmete uurimuste kohaselt kehtestati juba Maastrikti lepinguga liikmesriikidele fiskaalpoliitika osas väga ranged reeglid (vt näiteks Buitert jt 1993), karmistas Stabiilsuse ja Kasvu Pakt liikmesriikide fiskaalpoliitilist reeglistiku veelgi.

---

<sup>1</sup> Näiteks kui defitsiidi suuruseks on 4% SKP-st, kujuneb deposiidi suuruseks 0,2%+0,1%.

Seda on põhjendatud mitmeti. Nii võimaldab pakt piirata inflatsioonilisi võlafinantseerimisi ning tasakaalustada üldist inflatsioonisurvet, toetades nii Euroopa Keskpanga usaldusväärset (Acrill ja Garrat 1997; Artis ja Winkler 1997; Eichengreen ja Wyplosz 1998; Buti jt 1998). Range eelarvepoliitikata muutuks Euroopa Keskpanga juriidiline sõltumatus küsitavaks, kuna kõrge võlakoormusega riigid avaldaksid survet nn *ex-ante* finantsabiks (näiteks püüdes ohjeldada intresside tõusu inflatsioonilise surve vähendamiseks) või *ex-post* abiks (vähendades ootamatust inflatsioonist tulenevat reaalsel võlakoormust).

Stabiilsuse ja Kasvu Pakt aitab kaasa üldise inflatsioonisurve neutraliseerimisele. Kõrge avaliku sektori kulutuse tase eeldab üldjuhul ka kõrget maksude taset, kaasa arvatud inflatsioonilist maksu. Kui EMU liikmesriikide valitsused kasutavad pehmet fiskaalpoliitikat ulatusliku eelarvedefitsiidi ning kõrge võla-akumulatsiooniga, võib Euroopa Keskpank lubada kõrgemat inflatsiooni, et leevendada kõrgete maksudega kaasnevat *deadweight losses*. Kui siseriiklikel kauba- ja teguriturgudel kehtestatud maksukoormuse kannavad vastava riigi residendid, siis inflatsioonilise maksu koormus jaguneb kõigi euro-ala riikide vahel, andes nii riikidele ajendi EMU liikmena suurendada eelarvedefitsiiti. Sellisel juhul saab Euroopa Keskpanngast üksnes liikmesriikide fiskaalpoliitilise käitumise järgija ning rahapoliitilised otsused tehakse liikmesriikide eelarvepoliitilise käitumise põhjal, taotledes üldise eesmärgina hindade stabiilsust. Kui aga Euroopa Keskpank suudab liikmesriike veenda, et hinnastabiilsus on Euroopa Keskpanga tegevuse esmane eesmärk, võib see sundida liikmesriike vähendama oma eelarvelisi kulutusi (Eichengreen ja Wyplosz 1998).

Stabiilsuse ja Kasvu Pakt lubab vähendada ka poliitilist survet ülemäärase defitsiidi kasutamisele (Beetsma ja Uhling 1997), kohustades poliitikuid paremini planeerima fiskaalpoliitikat, sealhulgas nii riigi tulusi kui ka kulutusi. Nii on näiteks tunduvalt raskem suurendada valimiste eel populistlikel eesmärkidel valitsuse kulutusi, sest sellega kaasnev eelarvedefitsiit ning vastavad sanktsioonid võivad riigile kaasa tuua märkimisväärset kahju (Buti jt 1998). Eelarve tasakaal ongi Euroopa Liidu liikmesriikides üldjuhul poliitilise eelistuse küsimus. Seda kinnitab ka tuntav eelarveline konsolideerumine vahetult enne Maastricht kriteeriumite täitmise tähtaega 1997. aastal.

Stabiilsuse ja Kasvu Pakti mõned eesmärgid on siiski küsitavad. Näiteks peaks SGP välistama koordineerimata fiskaalpoliitikast tulenevad intressimäärade ülekandefektid riikide vahel. Praktikas ei võta poliitikud riigi fiskaalpoliitikat kujundades arvesse defitsiidi võlafinantseeri-

misega kaasnevaid efekte naaberriikide intressimääradele, mis jäikade hindade korral võivad mõjutada negatiivselt nii tööpuuduse kui kogutoodangu taset naaberriigis. Samas, kuna Euroopa riigid laenavad enamasti rahvusvahelistel finantsturgudel, siis on ühe riigi laenutegevuse mõju teise Euroopa riigi intressidele väga väike. Isegi juhul, kui riigi tegevus suurendab kodumaist intressimäära poliitika usaldusväärse vähenemisega kaasneva täiendava riskipreemiana, ei pruugi see muutus üle kanduda teistesse liikmesriikidesse (Eichengreen ja Wyplosz 1998).

Stabiilsuse ja Kasvu Pakti puudutava kriitika aluseks on enamasti selle vastuolulised eesmärgid. Ühelt poolt nõuab ühtsele rahapoliitikale üleminek fiskaalpoliitika rolli suurendamist asümmeetriliste šokkide tingimustes. Seetõttu on tarvis piisavat fiskaalpoliitilist paindlikkust. Teisest küljest nõuab hinnastabiilsusele keskendumine ja Euroopa Keskpanga toetamine fiskaalpoliitilist distsipliini. Seega taandub küsimus tihti meetmete ulatusele ning kujundamisele, arvestades eelnevalt nimetatud piiranguid.

Sellest vaatenurgast on üks enamlevinud etteheiteid, et eelarvedefitsiidi taseme fikseerimisel ei ole arvestatud liikmesriikide eripärasid ning riigispetsiifiline automaatne stabilisatsioonimehhanism võib nõuda kõrgemat või madalamat määra, kui seda on 3% SKP-st. Näiteks erinevad riigid võlakooormuse ja avaliku sektori investeeringute vajaduse poolest – kulutuste valdkonnad, progressiivsete maksude osakaal või töajoonõudluse elastsus kogutoodangu suhtes mõjutavad otseselt riigi eelarvepositsiooni (vt täpsemalt Brunila ja Buti 2002).

Varajase hoiatuse süsteemina sisse viidud raporteerimiskohustus soodustab majanduspoliitilist koostööd nii raha- ja fiskaalpoliitika vallas kui ka eri liikmesriikide vahel. Koordineerimata poliitiliste meetmete kombinatsioon lõdvast eelarvepoliitikast ning rangest rahapoliitikast võib viia kõrgete reaaintresside, madalate investeeringute, ülehinnatud vahetuskursi ja madala majanduskasvuni. Varajase hoiatuse süsteem suudab sellise olukorra ära hoida.

Samas võivad Stabiilsuse ja Kasvu Paktis kehtestatud arvulised piirangud vähendada liikmesriikide vahelist koordineerimist (Eichengreen ja Wyplosz 1998).

Kritiseeritud on ka sanktsioonide iseloomu. Suuremahuliste deposiitide nõudmine süvendab riigis tekkinud fiskaalpoliitilist kriisi veelgi ega aita kaasa defitsiidi tekkepõhjuste leevendamisele (Eichengreen ja Wyplosz 1998).

Kuna Stabiilsuse ja Kasvu Pakt nõuab eelarvedefitsiidi püsivust alla 3% taseme SKP-st, tuleb valitsustel kapitalikulud katta jooksvate

kulutustega. Pikaajaliste investeeringukulutuste jagamine eri põlvkondade maksumaksjate vahel ei ole seega enam võimalik. Nii võib eelarvedefitsiidi taseme selline fikseerimine piirata avaliku sektori investeerimistegevust (Buti jt 1998).

Stabiilsuse ja Kasvu Pakti toodud piirangud vähendavad fiskaalpoliitiliste meetmete kasutamise võimalusi kogutoodangu ja hindade stabiliseerimiseks ning põhjustavad seega sub-optimaalset makromajanduspoliitikat. Samas suurendavad fiskaalpoliitilised piirangud juba iseenesest majanduslikku stabiilsust, kuna vähenevad negatiivsed ülekandeeffektid liikmesriikide vahel (Engwerda jt 2002).

Seni on Stabiilsuse ja Kasvu Pakti raames pööratud peamiselt tähelepanu eelarvedefitsiidi kriteeriumile, jättes riigivõla kriteeriumi (eriti fiskaalpoliitiliste kulutuste struktuuri ja riigivõla taseme) tahaplaanile (Buti jt 2003). Üksnes eelarvedefitsiidi kriteeriumi käsitlemisel on siiski tegemist vaid staatilise näitajaga, mis kajastab eelarvedefitsiiti ühel konkreetsel aastal, mitte ei iseloomusta fiskaalpoliitika dünaamikat.

Lisaks heidetakse Stabiilsuse ja Kasvu Paktile ette seda, et paktis tegeletakse tagajärgede likvideerimisega, mitte fiskaalse defitsiidi tekkepõhjuste kõrvaldamisega Euroopa Liidu tasandil (Eichengreen ja Wyplosz 1998). On avaldatud arvamust, et pigem oleks tulnud alustada struktuursetest reformidest ning alles hiljem kehtestada ranged piirangud, sest rangete arvuliste piirangute kehtestamine takistab fiskaalset paindlikkust, mis omakorda võib ohustada struktuursete reformide (ennekõike tööturureformide) läbiviimist (Eichengreen ja Wyplosz 1998).

## 2.4. Võimalikud tulevikustsenaariumid

Nii Euroopa Komisjon kui Ministrite Nõukogu on tunnistanud vajadust Euroopa Liidu tasandil olemasoleva fiskaalpoliitilise raamistiku reformimise ja arendamise järele. Seejuures tuleb lühiajaliselt tagada fiskaaldisipliin ja piisav paindlikkus majanduse stabiliseerimiseks, keskpikas perioodis aga viia läbi eelarvepoliitikat puudutav struktuurne reform, mis aitaks kaasa Lissaboni Agendas kokku lepitud eesmärkide saavutamisele. Pikaajaliselt tuleb aga leida lahendus rahavastiku vananemisest tingitud eelarvelisele survele (vt Brunila 2003).

Samuti peab Euroopa Komisjon arvestama sellega, et kui Stabiilsuse ja Kasvu pakt pidurdab automaatsete stabilisaatorite toimet ning

suurendab seeläbi majanduse langusfaaside ulatust, võib see kaasa tuua usalduse kaotuse vaba turumajanduse vastu.

Ühtse rahapoliitika edukaks elluviimiseks on siiski vajalik teatud fiskaalpoliitiliste reeglite kehtestamine. Järgnevalt tuuakse välja mõned ettepanekud selles osas, kuidas oleks võimalik fiskaalpoliitilist koostööd EMU-s parandada.

Majandusteadlased on pakkunud fiskaalpoliitilise koostöö arendamiseks välja erinevaid lahendusi. Näiteks leiavad Dixit ja Lambertini (2003), et fiskaalpoliitikute ja rahapoliitikute vaheline kokkulepe soovitava tasakaalukogutoodangu ning inflatsioonitaseme osas vähendab vajadust igasuguste rangete reeglite ja nende täitmise järelevalve üle.

Buti, Eijffinger ja Onega (Buti jt 2003) teevad ettepaneku, et koostöö ei peaks keskenduma mitte niivõrd ülemäärase defitsiidi kui probleemi likvideerimisele, vaid tegeleda tuleks nende tegurite kõrvaldamisega, mis võivad eelarvedefitsiiti tekitada. See eeldaks kahte tüüpi reegleid:

- Ühtsed protseduurireeglid eelarveprotsessi osas (eelarve ettevalmistamisel, vastuvõtmisel ning rakendamisel). Seejuures on hierarhiline eelarveprotseduur, kus rahandusministeeriumil on lõplik sõnaõigus eelnõu ettevalmistamisel, eelarvetasakaalu kindlustamisel tunduvalt tõhusam kui kollegiaalne protseduur. Kuna niisugune reform on aga vastuolus fiskaalpoliitika suveräänsuse nõudega, ei leiaks see tõenäoliselt liikmesriikide heakskiitu.
- Sarnaselt Euroopa Keskpangale keskse fiskaalpoliitika institutsiooni loomine, kellel ülesandeks oleks fiskaalpoliitika kujundamine lähtuvalt ühenduse vajadustest.

Buti ja teised (Buti jt 2003) pakuvad välja võimaluse rakendada 3% defitsiidi piiri euroala keskmise eelarvedefitsiidi suhtes. Sel juhul võiks defitsiit olla mõnes riigis suurem, kui teistes, majandustsükli tõusulainel olevates riikides on eelarve ülejäägiga.

Engwerda jt (2002) leidsid, et teoreetiliselt oleks Euroopale parim tsentraalne fiskaalpoliitika keskusest lähtuva stabiliseeriva rolliga Euroopa Liidu eelarve kaudu. Seeläbi saaks stabiliseerida asümmeetrilisi arenguid.

2004. aasta juunis avaldas ka Euroopa Komisjon ettepanekud EL-i fiskaalpoliitika raamistiku kujundamiseks (COM(2004) 581). Komisjon ei kavatse muuta fiskaalpoliitika üldisi põhimõtteid, pigem kes-



kendutakse olemasoleva raamistiku täpsustamisele ja mitmekesistamisele. Muuhulgas on välja toodud järgmised probleempunktid.

- Pöörata rohkem tähelepanu riigivõla arengule ning järelevalvele, pidades Maastrichti lepingu sätte „rahuldava kiirusega” all silmas riigi majandustsükli faase. Seega, majanduse langusfaasis võib riigivõla alandamine toimuda aeglasemas tempos, majanduse tõusufaasil seevastu peaks see toimuma kiiremini.
- Võimaldada suuremat riigispetsiifilist paindlikkust tasakaalus või ülejäägiga eelarve defineerimisel keskpikas perioodis. Siinkohal seatakse tingimuseks, et pikaajaline tasakaal peab looma olukorra, kus automaatsete stabilisaatorite toimimisel jääks liikmesriik Maastrichti lepinguga kehtestatud piiridesse.
- Võtta ülemäärase defitsiidi protseduuri rakendamisel arvesse majanduslikke arenguid liikmesriikides. Seejuures kaalutakse ajutise olukorra kriteeriumite leevendamist ja laiendamist väga madalale, kuid siiski positiivsele majanduskasvule. Samuti arutletakse defitsiidi likvideerimiseks lubatud ajavahemiku riigispetsiifilise kohandamise üle.
- Viia sisse ennetavad tegevused korrigeerimaks nõuetele mittevastavaid eelarvelisi arenguid. Eelkõige peaks see toimuma tugevama grupisurve kaudu, kasutades ka teisi majanduspoliitilise koordineerimisprotsessi elemente (näiteks majanduspoliitika üldsuunised).

Euroopa Liidu liikmesriikide rahandusministrid on Euroopa Komisjoni ettepanekud stabiilsuspakti reformimiseks üldjoontes heaks kiitnud, rõhutades peamiselt vajadust tõhustada ennetuslikke meetmeid ning soodustada eelarveülejäärke majandusliku aktiivsuse tõusuperioodidel. Samuti tuuakse välja, et grupisurve ja grupitoetus on fiskaaldistsipliini tagamisel väga olulised. Rahandusministrid toovad välja ka selle, kui oluline on pöörata rohkem tähelepanu võlakriteeriumi täitmise tagamisele ja fiskaalpoliitika jätkusuutlikkuse tagamaadele (Mitteametlik Ecofin kohtumine 21.09.2004).

Seega võib väita, et SGP reformimisel on Euroopa Komisjon püüdnud leevendada pakti arvel tehtud kriitikat. Samas kaasneb riigispetsiifilise elemendi sissetoomisega ka suurem risk sattuda poliitilise surve alla. Selle tulemusena võivad nn vanad liikmesriigid (näiteks Saksamaa, Prantsusmaa, Itaalia jt) taas kord „kergemalt pääseda”, samal ajal kui väiksemate ja vähemõjukate liikmesmaade suhtes rakendatakse sanktsioone hoopis rangemalt. Nii jäävad ka komisjoni reformipaketis mitmed

küsimused endiselt lahenduseta. Sellistes tingimustes ei ole võimalik tagada Stabiilsuse ja Kasvu Pakti efektiivne toimimine.

### 3. FISKAALPOLIITILINE REAALSUS EUROOPA LIIDU LIIKMESRIIKIDES

Euroopa Liidu fiskaalpoliitilist raamistikku kujundades on oluline arvestada ka liikmesriikide senise kogemuse ning tulemustega. Järgnevalt analüüsitakse fiskaalpoliitilise tasakaalu arengut EL-i liikmesmaades EMU loomisele eelnenud ja järgnenud perioodil.

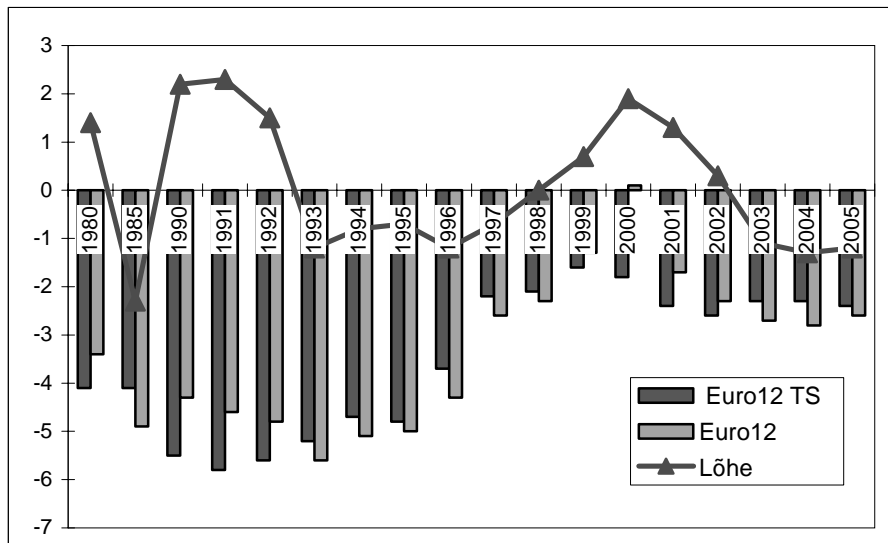
Riikide meelevaldse fiskaalpoliitika analüüsimisel saab eelarvedefitsiidi jagada tsükliliseks ning struktuurseks komponendiks. Struktuurne defitsiit või ülejääk on selline eelarve positsioon, mis tekiks siis, kui majandus toodaks potentsiaalse tootmismahu tingimustes. Tsükliliselt kohandatud eelarvetasakaalu korral on eelarve positsioonist maha arvatud eelarvedefitsiidi tsükliline komponent, mis sõltub riigi majandusarengu faasist. Seetõttu on tsükliliselt kohandatud defitsiit madalam tegelikust defitsiidist majanduse langusfaasis ning suurem majanduse tõusufaasis.

Kui eelarvedefitsiidi osas domineerib tsükliline defitsiit, siis see ei mõjuta oluliselt riigi rahapoliitikat, vaid kajastab pigem tsüklilisi erinevusi riikide majandusarengus. Seega toimib tsükliline defitsiit automaatse stabilisaatorina ka asümmeetriliste arengute puhul. Kui aga domineerib struktuurne komponent, siis annab see tunnistust meelevaldsetest muutustest fiskaalpoliitikas, mis võivad ohustada hinnastabiilsust (Fatas 2003).

Joonis 1 kirjeldab EMU liikmesriikide eelarvete märkimisväärset konsolideerumist ja eelarve struktuurse defitsiidi vähenemist eurosüsteemis keskmiselt kuni 2001. aastani. Viimastel aastatel on aga eelarvedistsipliini konvergentsiprotsess märgatavalt aeglustunud. Kuigi paljud liikmesriigid on EMU loomise järel jätkanud fiskaalseid kärpeid (vt ka tabel 2), on Saksamaal, Prantsusmaal, Itaalias ja Portugalis kasvanud eelarvedefitsiit viimastel aastatel taas üle Maastrichti lepinguga kehtestatud piiri.

Samuti on tähelepanuväärne, et mõnes riigis (vt tabelis 2 näiteks Kreeka 2005. a, Hispaania 2001. a, Portugal 2001. a) on eelarvedefitsiit vaatamata kogutoodangu positiivsele lõhele väga lähedal või isegi ületab 3% piiri. Riigid ei kasuta majanduskonjunkturi paranemist selleks, et stabiliseerida eelarvepoliitikat, vaid saadud ressursse kasutatakse poliiti-

liste eesmärkide saavutamiseks. Järelikult on nendes riikides häiritud ka automaatsete stabilisaatorite toime.



Joonis 1. Eelarve tasakaal, tsükliliselt kohandatud eelarve tasakaal ning kogutoodangu lõhe Euroopa Liidu liikmesriikides.

Allikas: Euroopa Komisjon, *Public Finances in EMU 2004*.

Selleks, et saada EMU liikmeks, on liikmesriigid kasutanud eelarve tasakaalustamiseks palju ka ühekordsete tulude abi. Näiteks on müüdnud keskpanga reserve, kasutatud avaliku sektori ettevõtete pensionifondide eraldisi, müüdnud strateegilisi kütusevarusid jms (Eichengreen ja Wyplosz 1998).

Vaatamata sellele on tsükliliselt kohandatud eelarvetasakaalu näitajad viimastel aastatel olnud ajalooliselt madalaimal tasemel. Fatas (Fatas 2003) leiab, et 1990-ndatel aastatel on meelevaldse fiskaalpoliitika kasutamine liikmesriikides üldiselt vähenenud ning toimunud on märkimisväärne lähenemine. Eelarvepoliitika lähenemist on toetanud ka keskmiste maksumäärade lähenemine. Eelarvepoliitika struktuurne lähenemine võib omakorda muuta sarnasemaks ka eelarvete tsüklilise tundlikkuse ning lihtsustada seeläbi Stabiilsuse ja Kasvu Pakti nõuete täitmist. See annab tunnistust EL-i fiskaalpoliitika-alase reeglistiku positiivsest mõjust liikmesriikide fiskaaldistsipliinile.

Tabel 2

Eelarvepositsioonid Euroopa Liidu liikmesriikides<sup>2</sup>

	1985			1992			1995			1998			2001			2003			2005p		
	ET	TS	Lõhe	ET	TS	Lõhe	ET	TS	Lõhe	ET	TS	Lõhe	ET	TS	Lõhe	ET	TS	Lõhe	ET	TS	Lõhe
Austria	-2,4	0,5	1,7	-1,9	0,6	2,1	-5,3	-0,1	-0,5	-2,5	0,1	0,2	0,1	0,2	0,8	-1,3	-0,2	-0,8	-2,1	-0,1	-0,3
Belgia	-8,9	-1,3	-2,0	-6,9	0,8	1,3	-4,3	-0,3	-0,5	-0,7	-0,2	-0,3	0,5	0,7	1,2	0,2	-0,6	-0,9	-0,8	-0,1	-0,2
Taani	-2,0	0,9	1,2	-2,2	-1,7	-2,1	-2,3	-0,2	-0,2	1,1	0,7	0,9	3,1	1,3	1,6	1,3	-0,8	-1,0	1,5	-0,2	-0,3
Saksamaa	-1,1	-1,0	-1,9	-2,8	1,8	3,9	-3,3	0,2	0,5	-2,2	-0,2	-0,5	-2,8	0,5	1,0	-3,9	-0,7	-1,4	-2,8	-0,4	-0,7
Kreeka	-11,6	-0,2	-0,5	-12,6	0,5	1,5	-10,2	-0,7	-1,9	-2,5	-0,4	-0,9	-1,4	0,3	0,6	-3,0	0,5	1,2	-2,8	0,4	1,0
Hispaania	-6,2	-1,3	-3,6	-4,0	0,8	2,1	-7,0	-0,8	-2,0	-3,0	-0,1	4,3	-0,4	0,6	2,8	0,3	-0,1	-0,1	0,6	-0,1	-0,2
Prantsusmaa	-2,8	-0,9	-2,1	-3,9	0,6	1,5	-5,5	-0,5	-1,2	-2,7	-0,3	-0,8	-1,5	0,8	2,0	-4,1	-0,2	-0,6	-3,6	-0,1	-0,3
Iirimaa	-10,2	0,0	-0,1	-2,4	-0,8	-2,3	-2,1	-1,3	-3,7	2,3	0,2	0,7	1,1	1,8	6,1	0,2	0,6	1,8	-1,0	-0,2	-0,7
Itaalia	-12,5	-0,5	-1,3	-9,5	0,2	0,5	-7,6	-0,1	-0,2	-3,1	-0,7	-0,2	-2,7	0,7	1,6	-2,5	-0,3	-0,7	-4,0	-0,1	-0,3
Luksemburg	6,3	-3,2	-5,1	0,7	..	2,5	2,1	-2,3	-3,7	3,2	-0,3	-0,5	6,3	2,3	4,0	-0,1	-0,2	-0,3	-2,3	-0,7	-1,2
Holland	-3,5	-1,1	-1,6	-3,8	0,3	0,5	-4,2	-1,0	-1,5	-0,8	0,8	1,2	0,0	1,9	3,0	-3,2	-0,6	-1,0	-3,3	-0,9	-1,3
Portugal	-10,1	-1,8	-6,1	-2,9	1,0	3,1	-5,5	-0,8	-2,5	-3,2	0,4	1,2	-4,4	1,1	3,2	-2,9	-0,5	-1,4	-3,9	-0,7	-1,9
Soome	2,9	0,2	0,4	-5,7	-4,1	-5,6	-3,9	-3,4	-4,7	1,6	1,2	1,8	5,2	1,4	2,1	2,1	0,2	0,4	2,0	0,1	0,1
Rootsi	-3,7	-0,1	-0,2	-7,3	-1,2	-1,8	-6,9	-0,7	-1,0	1,9	-0,5	-0,6	2,9	0,9	1,4	0,5	0,1	0,1	0,7	0,2	0,2
Ühend- kuningriik	-2,9	-0,6	-1,2	-6,1	-1,3	-2,9	-5,8	-0,3	-0,7	0,1	0,2	0,4	0,7	0,5	0,9	-3,2	-0,3	-0,6	-2,6	-0,1	-0,2
EURO 12	-4,9	-0,9	-1,9	-4,8	0,8	2,1	-5,0	-0,3	-0,6	-2,3	-0,1	-0,3	-1,6	0,7	1,6	-2,7	-0,4	-0,8	-2,6	-0,2	-0,5
EL 15	-4,5	-0,7	-1,7	-5,0	-0,3	-0,6	-5,1	-0,3	-0,6	-1,7	-0,1	-0,2	-1,0	0,7	1,5	-2,6	-0,4	-0,8	-2,4	-0,2	-0,4

Märkus: ET – eelarvetasakaal % SKP-st; TS - tsükliline komponent %SKP-st, Lõhe – potentsiaalse ja tegeliku kogutoodangu vahe % potentsiaalsest kogutoodangust.

<sup>2</sup> Uute liikmesriikide kohta andmed puuduvad.

Eelarvedefitsiidi edasist vähenemist võib kiirendada maksukoormuse tõstmine või eelarveliste kulutuste piiramine. Sellised otsused on aga poliitiliselt äärmiselt keerulised ja tundlikud. Näiteks võib valitsuse kulutuste piiramine vähendada majanduskasvu tempot, pidurdades nii endogeenset defitsiidi vähenemist (Eichengreen ja Wyplosz 1998). Eelarvedefitsiidi vähendamise võimalusi piiravad ka demograafilised arengud (eelkõige rahvastiku vananemine), tuues kaasa surve suurendada eelarvelisi kulutusi pensioniskeemidele ja tervishoiule ning tõstes nii eelarvedefitsiidi tekkimise ohtu.

EL-i eelarvepoliitilises raamistikus on oluline roll automaatsete stabilisaatorite toimimisel. Selle hindamiseks kasutatakse eelarvedefitsiidi elastsust SKP muutuste suhtes, mis iseloomustab seda, kui palju muutub eelarvedefitsiit, kui tegelik ja potentsiaalne kogutoodang erinevad. OECD hinnangul (OECD 2002) oli Euroopa Liidu liikmesriikide eelarvedefitsiidi elastsus SKP kasvumäära suhtes 1990-ndatel aastatel 0,5%. Seega tõi iga täiendav protsent kasvutempos kaasa eelarvedefitsiidi vähenemise poole protsendi võrra. Loomulikult sõltub eelarvedistsipliini elastsus konkreetse riigi maksusüsteemist ning eelarvestruktuurist, olles üldjuhul kõrgem avatud väikese majandusega riikides (näiteks Hollandis, Rootsis ja Taanis) ning madalam suuremates liikmesriikides nagu Saksamaa ja Prantsusmaa.

Kui eelarvedefitsiidi osas on liikmesriigid näidanud üles mõningast fiskaaldistsipliini tugevnemist, siis riigivõla näitajate arengus see ei kajastu. Kuna Stabiilsuse ja Kasvu Pakt oli suunatud eelkõige fiskaalse tasakaalu reguleerimisele eelarvepositsiooni kaudu, jäi riigivõla näitajate areng tahaplaanile. Selle tulemusena ei ole paljud EL-i riigid suutnud vähendada oma riigivõlga ning lähendada seda 60%-le SKP-st, kuigi Maastrichti kriteeriumid seda nõuavad. Näiteks Austrias, Kreekas ja Prantsusmaal on riigivõla näitajad 1990-ndate aastate algusega võrreldes suurel määral kasvanud. Riigivõlga on suutnud soovitud suunas juhtida Iirimaa, Belgia, Holland ja Taani (vt tabel 3).

Eeltoodu põhjal tõstatub huvitav küsimus sellest, kui palju on liikmesriikide ekspansiivsusele kalduv eelarvepoliitika mõjutanud Euroopa Keskpanga hinnastabiilsuse eesmärgi saavutamist. Eelarvetasakaalu ja tarbijahinnaindeksi dünaamika EL-i liikmesriikides (vt joonis 2) olulist seost välja ei too – hinnataseme langus on eurotsoonis jätkunud ka kõrge eelarvedefitsiidiga 1990-ndate aastate esimesel poolel, nii nagu eelarvepositsioonide paranemise perioodil alates 1990-ndate aastate lõpust on jätkunud pigem hinnataseme tõus. Ehkki see seos vajaks sügavamalt ana-

lüüsi, ei too eelarvedefitsiit mõnes liikmesriigis tõenäoliselt kaasa euro-ala inflatsioonitaseme märkimisväärset tõusu.

Tabel 3

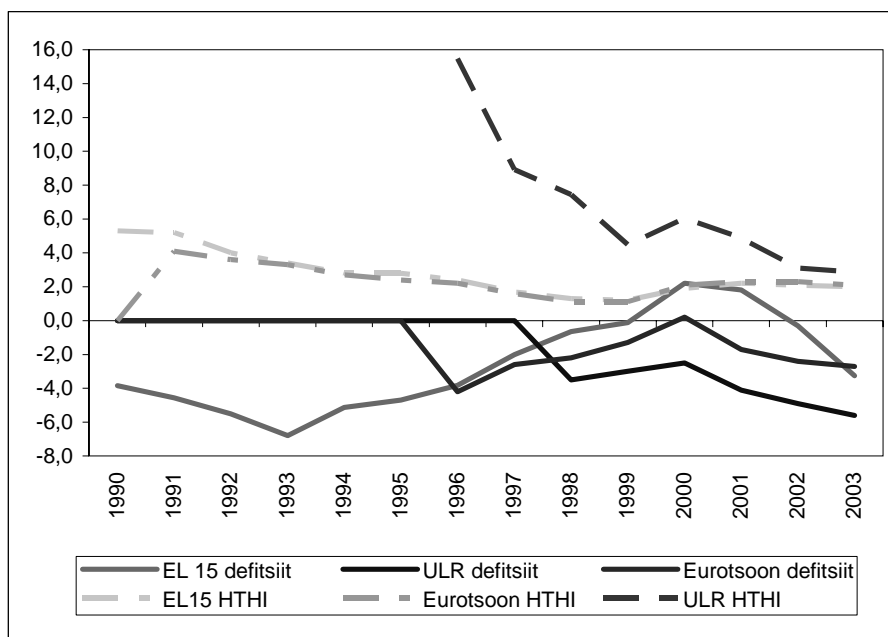
**Riigivõlg Euroopa Liidu liikmesriikides (% SKP-st)**

<b>Riik</b>	<b>1985</b>	<b>1992</b>	<b>1995*</b>	<b>1998</b>	<b>2001</b>	<b>2003**</b>	<b>2005***</b>
Austria	49,2	57,2	69,2	63,7	67,1	65,0	65,3
Belgia	122,3	132,2	134,0	124,8	109,1	105,8	97,4
Taani	70,0	66,3	69,3	56,2	47,8	45,0	40,0
Saksamaa	40,7	42,9	57,0	60,9	59,4	64,2	66,1
Kreeka	53,6	87,8	108,7	105,8	106,9	103,0	101,7
Hispaania	42,3	46,8	63,9	64,6	57,5	50,8	45,1
Prantsusmaa	30,8	39,6	54,6	59,5	56,8	63,0	65,6
Iirimaa	101,7	92,5	81,8	53,8	36,1	32,0	32,6
Itaalia	82,3	108,1	124,3	116,7	110,6	106,2	106,0
Luksemburg	11,7	5,5	6,7	6,3	5,5	4,9	3,8
Holland	70,3	77,9	77,2	66,8	52,9	54,8	58,6
Portugal	61,5	54,4	64,3	55,0	55,6	59,4	62,0
Soome	16,2	40,5	57,1	48,6	43,9	45,3	44,3
Rootsi	61,9	63,3	73,7	68,1	54,4	51,9	50,5
Ühendkuningriik	52,7	39,2	51,8	47,6	38,9	39,9	40,6
Tšehhi	..	..	..	13,7	25,2	37,6	42,4
Eesti	..	..	..	6,0	4,7	5,8	5,3
Küpros	..	..	..	61,6	64,4	72,2	76,9
Läti	..	..	..	13,7	16,2	15,6	16,1
Leedu	..	..	..	16,8	23,4	21,9	23,2
Poola	..	..	..	39,1	36,7	45,4	50,3
Malta	..	..	..	65,0	61,8	72,0	75,9
Ungari	..	..	..	61,9	53,5	59,0	58,0
Slovakkia	..	..	..	28,6	48,7	42,8	46,1
Sloveenia	..	..	..	23,9	26,9	27,1	28,2

Märkus: \* Alates 1995.a. vastavalt ESA 95 standardile.

\*\* Esialgne.

\*\*\* Prognoos.



Joonis 2. Eelarvetasakaalu ja tarbijahinnaindeksi dünaamika Euroopa Liidus aastatel 1990-2003.

Teisest küljest on mitmed uurimused kinnitanud seost eelarvedefitsiidi ja pikaajaliste intresside taseme vahel. Euroopa Komisjoni poolt läbi viidud uurimus näitas, et üks protsent täiendavat defitsiiti lisab pikaajalistele intressidele 15 kuni 20 protsendipunkti (EC 2004).

Kokkuvõtteks võib märkida, et arvestades seda, kuidas on Euroopa Liidu liikmesriigid varasemalt käitunud, on fiskaalpoliitilise reeglitiiku kehtestamine EL-i tasandil hädavajalik. Stabiilsuse ja Kasvu Pakti abil on paranenud mitmepoolne järelevalve fiskaalpoliitiliste suundumuste osas, kasvanud fiskaalpoliitika läbipaistvus, tõusnud teadlikkus pikaajaliste fiskaaltrendide osas ning suurenenud grupisurve. Samas on viimastel aastatel kasvanud struktuurse defitsiidi osatähtsus, mis ületab sageli ka lubatud 3% piiri. Riigid ei ole saanud kontrolli alla ka riigivõla arengut, mis omakorda on täiendav rahaline surve tulevaste aastate eelarvetele.

Euroopa Liidu liikmesriikide eelarveliste defitsiitide vähendamiseks on oluline tagada kõrge, mitteinflatsiooniline majanduse kasvutempo, mis eeldab paindlikke turge (eelkõige tööturгу). Seega peaks fiskaalpoliitika reform algama struktuursetest reformidest, mitte niivõrd fiskaalpoliitika piiride seadmistest (Eichengreen ja Wyplosz 1998).

## 4. EESTI POSITSIOON STABIILSUSE JA KASVU PAKTI TAUSTAL

Väikese avatud riigina peab Eesti arvestama tõsiasjaga, et EMU rahapoliitika on suunatud euro-ala kui terviku stabiliseerimisele. Seetõttu lähtutakse eelkõige suuremate ja majanduslikus plaanis olulisemate liikmesriikide majandusolukorrast. Samal ajal on avatud majandusega riigis fiskaalpoliitilised meetmed üldiselt väheefektiivsed. Seega võib oodata, et majanduslikud kõikumised on perifeersetest väikestes avatud majandustega riikides suuremad kui EL-i tuumikriikides.

Üleminekul eurosoonile vabaneb Eesti ka valuutakomitee jäigast raamistikust. See võimaldaks kujundada meelevaldset eelarvepoliitikat vastavalt vajadustele – nii saaks Eesti ulatuslike nõudlusepoolsete šokkide (näiteks 1999. a Vene kriis) neutraliseerimiseks kasutada ka fiskaalpoliitilisi meetmeid.

Seega tuleb Eesti seisukohast ühest küljest hinnata fiskaalpoliitilisest paindlikkusest tulenevaid majandusarengu stabiliseerimise võimalusi, teisest küljest aga arvestada fiskaalpoliitilise distsipliini lõdvendamisega kaasneva võivaid ülekandefekte eurosüsteemi majanduses tervikuna.

Eesti fiskaalpoliitika prioriteediks on seni olnud tasakaalus eelarve. Kogutoodangu stabiliseerimist majanduspoliitilise eesmärgina ei märgita. Eesti fiskaalpoliitilisi stabilisatsioonimeetmeid käsitlevad empiirilised uurimused on jõudnud vastakate tulemusteni. Näiteks leiavad Kattai ja Lewis (vt Kattai ja Lewis 2004) oma uurimuses, et kogutoodangu kõikumine 1 krooni võrra toob kaasa fiskaalpoliitilise reaktsiooni 51 sendi ulatuses. See tähendab, et Eesti fiskaalpoliitiline raamistik lubab toimida nii automaatsetel stabilisaatoritel kui meelevaldse fiskaalpoliitika meetmetel. Eelarve selline sensitiivsus jätab Eestile piisavalt palju liikumisruumi Maastrichti 3%-lise kriteeriumi täitmisel, kuna kriteeriumi ületamiseks oleks vaja kogutoodangu lõhet üle 6% (nagu toimus Vene kriisi tulemusena 1999. a). Samas leiavad Kattai, Kangur, Liiv ja Randveer (2003), et automaatsete stabilisaatorite roll Eestis on tagasihoidlik – kogutoodangu lõhe muutus 1% võrra toob kaasa eelarve tasakaalu muutuse 0,35% võrra. Seega, kui kogutoodangu lõhe oleks näiteks 5%, siis tsükliline defitsiit oleks vastavalt ligikaudu 1,75% ning alles pärast seda, kui struktuurne defitsiit oleks suurem kui 1,25%, rikutaks Maastrichti 3% eelarvedefitsiidi piiri. Järelikult kuulub Eesti nende EL-i liikmesriikide



hulka, kelle eelarvedefitsiidi elastsus on liidu keskmisest madalam ning kelle jaoks ei too eelarvedefitsiidi 3%-line tase SKP-st kaasa olulisi raskusi eelarvepoliitika planeerimisel.

Stabiilsuse ja Kasvu Pakti poolt pakutav 3% piir erineb ka Eesti tänasest rangelt hoitud eelarvetasakaalu printsiibist selle poolest, et lubab automaatset stabilisaatorite toimimise kaudu suuremat paindlikkust majandustsüklite stabiliseerimisel ning aitab seega kaasa ühiskonna heaolu suurendamisele.

Seega ei ole Eestil põhjust vastu seista Stabiilsuse ja Kasvu Pakti nõudmistele. Pigem on meie huvides rangete reeglite kehtestamine ka teistele liikmesriikidele. Väikese avatud majandusena on Eesti majandusareng väga tundlik EL-i turul toimuvate muudatuste suhtes. Seega võiks arvata, et Saksamaa või mõne teise Euroopa suurriigi oportunistliku eelarvepoliitika ülekandefektid võivad Eesti majandust intressimäärade ja inflatsioonitaseme kaudu väga teravalt mõjutada.

## KOKKUVÕTE

Euroopa Liidu üldised fiskaalpoliitilised reeglid on tekitanud nii poliitikutes kui akadeemilistes ringkondades vastakaid arvamusi. Ennekõike kritiseeritakse reeglite vähest paindlikkust.

Majandusteadlased on ühel nõul selles osas, et fiskaalpoliitikaga kaasnevad rahaliidus ülekandefektid, mis võivad esile kutsuda fiskaalset oportunismi ja ohustada Euroopa Keskpanga hinnastabiilsuse eesmärki. Seetõttu on teatavate fiskaalpoliitiliste reeglite rakendamine Euroopa Liidus hädavajalik. See, kuidas ja millisel kujul seda peaks tehtama, on aga seni üheselt kokku leppimata. Neoklassikalise koolkonna järgijad fiskaalpoliitikas rõhutavad automaatsete stabilisaatorite rolli stabilisatsioonipoliitika elluviimisel ning eitavad vajadust meelevaldsete fiskaalsete kulutuste suurendamise järele. Seega peaks kulutuste meelevaldne suurendamine olema pigem erand kui reegel ja seda võiks kasutada vaid ulatuslike asümmeetriliste ajutiste šokkide korral.

Samas jääb isegi automaatsete stabilisaatorite rolli tähtsust mõistes lahtiseks see, kuidas ja mil määral saab sellist süsteemi kasutada Euroopa Majandus- ja Rahaliidus. Euroopa Liidu lepingu ning Stabiilsuse ja Kasvu Pakti raames on kehtestatud ranged reeglid, mis on seni taganud eelarvedistsipliini enamikus riikides. Siiski jääb selgusetuks, kas need reeglid suudavad piisavalt stabiliseerida ka riigi majanduse arengut.

Stabiilsuse ja Kasvu Pakti kriitikast kumab läbi vajadus keskenduda fiskaalpoliitilise reeglistiku paikapanekul pigem põhimõtetele kui kvantitatiivsetele näitajatele. Ülemäärane defitsiit on reeglina teatavate struktuursete põhjuste tulemus, olgu selleks siis liialt kõrged sotsiaaltoetused, ülemäärase valitsuskulud vms. Seega peaks Stabiilsuse ja Kasvu Pakt olema ennekõike suunatud struktuursete reformide soodustamisele.

Võrreldes eelnevate perioodidega on liikmesriikide eelarvepoliitika 1990-ndatel aastatel siiski märkimisväärset konsolideerunud. Samas on paljud liikmesriigid pärast EMU liikmeks saamist oma fiskaalpoliitikat lõdvendamas, sest nüüd ei pruugi fiskaaldistsipliini kohustus kaasa tuua märkimisväärseid sanktsioone. Selline areng ohustab ka Eestit, kus automaatsete stabilisaatorite roll on suhteliselt väike ning majanduslik avatus väga suur. Seega võivad intressimäärade või hinnataseme tõusus avalduvad ülekandeefektid Eesti majandust märkimisväärselt mõjutada.

Tänu Stabiilsuse ja Kasvu Paktile on paranenud mitmepoolne järelevalve fiskaalpoliitiliste suundumuste osas, kasvanud fiskaalpoliitika läbipaistvus, tõusnud teadlikkus pikaajaliste fiskaaltrendide osas ning suurenenud grupisurve. Samas on viimastel aastatel kasvanud struktuurse defitsiidi osatähtsus, mis ületab kohati ka lubatud 3% piiri. Riigid on küll teadvustanud vajadust reformida fiskaalpoliitilist mõtteviisi, kuid selle elluviimine on osutunud väga keeruliseks. Seetõttu võib eeldada, et fiskaalpoliitika-alane diskussioon Euroopa Liidus alles kogub hoogu ning lähiaastatel võime kuulda mitmeid huvitavaid seisukohavõtte nii aktiivse fiskaalpoliitika pooldajate kui vastaste poolt.

# KASUTATUD KIRJANDUS

- Ackrill, R., Garrat, D. (1997) Rules vs Discretion: Why EMU needs a stability pact. University of Leicester; Discussion Paper 97/3.
- Artis, M.J.; Winkler, B. (1997) The Stability Pact: Safeguarding the Credibility of the European Central Bank. CEPR Discussion Paper 1688.
- Barro, R.J., (1974) Are Government Bonds Net Wealth? *Journal of Political Economy*, 82.
- Beetsma, R., Uhlig, H., (1999) An Analysis of the Stability and Growth Pact. *The Economic Journal*, 109.
- Brunila, A. Buti, M. (2002) Fiscal Policy in Europe: how effective are automatic stabilizers? *European Economy, Economic Papers*, No. 177, September 2002.
- Brunila, A., Martinez-Mongay, C. (2003) Fiscal policy in the early years of EMU. *Kogumikus „EMU and economic policy in Europe”*, ed. Buti, A., Sapir, A., Edward Elgar Publ. 2003.
- Buiter, W., Corsetti, G., Roubini, N. (1993) Excessive deficits: Sense and Nonsense in the Treaty of Maastricht. *Economic Policy*.
- Buti, M., Eijffinger, S., Franco, D. (2003) Revisiting EMU's Stability Pact: a Pragmatic Way Forward. *Oxford Review of Economic Policy*, Vol. 19, No.1.
- Buti, M., Franco, D., Ongena, H. (1998) Fiscal Discipline and Flexibility in EMU: the implementation of the Stability and Growth Pact. *Oxford Review of Economic Policy*, Vol. 14, No. 3.
- Buti, M., van den Noord, P. (2004) Fiscal Policy in EMU: Rules, discretion and political incentives. *European Economy, Economic Papers* No 206, July 2004.
- Dixit, A., Lambertini, L. (2003) Symbiosis of monetary and fiscal policies in a monetary union. *Journal of International Economics*, No. 60.
- Eichengreen, B., Wyplosz, Ch. (1998) The Stability Pact: More than a Minor Nuisance? *Kogumikus EMU: Prospects and Challenges for the euro*, edit. by Begg, D. et al., Oxford, Malden, Blackwell, 1998.
- Engwerda, J.C., van Aarle, B., Plasmans, J.E.J. (2002) Cooperative and non-cooperative fiscal stabilisation policies in the EMU. *Journal of Economic Dynamics & Control*, No 26.
- European Council Regulation No 1466/97 of 7 July on the strengthening of the surveillance of budgetary positions and the surveillance and coordination of economic policies, OJ L 209.

European Council Regulation No 1467/97 of 7 July on speeding up and clarifying the implementation of the excessive deficit procedure OJ L 209.

European Commission. (2004) Communication from the Commission to the Council and the European Parliament „Strengthening economic governance and clarifying the implementation of the Stability and Growth Pact, Brussels, 3.9.2004, No 581.

European Commission. (2004) DG Ecofin, Public Finances in EMU – 2004. European Economy No. 3, 2004.

Fatas, A., Mihov, I. (2003) Fiscal policy and EMU: Challenges of the early years. Kogumikus „EMU and economic policy in Europe”, ed. Buti, A., Sapir, A., Edward Elgar Publ. 2003.

Kattai, R., Lewis, J. (2004) Hooverism, Hyperstabilisation or Halfway-House? Describing Fiscal Policy in Estonia 1996 – 2003. Bank of Estonia, Working Paper, October 2004.

OECD (2002). OECD Economic Surveys: Euro area. Chapter II. The fiscal policy framework.