

VALITSUSSEKTORI KULUDE STRUKTUUR EUROOPA LIIDUS

Tõlge Euroopa Keskpanga kuubülletäänist, aprill 2009

Viimasel ajal on Euroopa poliitikaringkondades üha enam arutelude keskmes valitsussektori kulude kvaliteet. Ka mitmed hiljutised uurimused on keskendunud avaliku sektori suurusele ja tõhususele. Olemasolevad empiirilised andmed valitsussektori kulude kohta osutavad suurtele riikidevahelistele erinevustele, mis puudutab valitsussektori ülesandeid ja tõhusust, mis omakorda näitab, et arenguruumi selles vallas jagub. Seetõttu on kasvanud vajadus ajakohaste ja üksikasjalike andmete järele valitsussektori kulude kohta. 19 Euroopa Liidu riiki edastavad juba praegu vabatahtlikult Eurostatile valitsussektori kulude statistikat valitsemisfunktsioonide kaupa, näiteks andmeid hariduse või tervishoiu kohta. Selline statistika on Euroopa Liidu riikide avaliku sektori tõhususe võrdlemisel ja hindamisel väga suureks abiks. Käesolev artikkel võrdlebki valitsussektori kulude struktuuri erinevates liikmesriikides, võttes sealjuures arvesse nende riikide institutsionaalseid erinevusi, eriti mis puudutab sotsiaalkaitse- ja maksusüsteemi.

SISSEJUHATUS

Viimasel ajal on Euroopa poliitikaringkondades üha enam arutusel valitsussektori kulude kvaliteet. Seetõttu on Euroopa Liidu riikide riigirahanduse kvalitatiivsed aspektid jõudnud ka Euroopa eelarvejärelvalve raamistikku ja mitte sugugi seoses Lissaboni strateegia või stabiilsuse ja kasvu pakti reformimisega 2005. aastal. Eriti suurt tähelepanu pööratakse valitsussektori kulutasemele ja -struktuurile, kuna need avaldavad majanduskasvule ning majandus- ja rahaliidu sujuvale toimimisele suurt mõju.¹

Käesolevas artiklis kirjeldatakse ja analüüsitakse valitsussektori kulutaseme ja -struktuuri peamisi trende Euroopa Liidus. Kuigi statistika valitsussektori kulude jaotuse kohta valitsemisfunktsioonide kaupa ei ole nii kergesti kättesaadav kui erinevate majandustehingute (nt investeerimis- või toetuskulude) statistika, on nende andmete ajakohasus, rahvusvaheline võrreldavus ja üksikasjalikkus viimastel aastatel tublisti paranenud. Riikide valitsemiskulusid pole just lihtne võrrelda, kuna valitsussektori struktuur erineb riigiti. Näiteks võib valitsus mõjutada otsekulusid (nt eluasemele), millest saab kasu osa elanikest, või pakkuda neile sihttoetusi või ka vabastada nende erakulud maksust. Seega võib valitsussektori kulude statistika majanduslikus mõttes võrdsete struktuuride puhul siiski märkimisväärselt erineda. Kui neid asjaolusid silmas pidada, on statistika valitsussektori kulude jaotuse kohta valitsemisfunktsioonide kaupa ELi valitsussektori kulude kvaliteedi hindamisel väärtuslikuks infoallikaks.

Artikkel on üles ehitatud järgmiselt. Esmalt vaadeldakse valitsussektori kulude jaotuse andmeallikaid. Teiseks käsitletakse valitsussektori kulustruktuuri arengut Euroopa Liidus.

¹ Vt Euroopa Keskpanga 2006. aasta aprilli kuubülletääni artikkel "The importance of public expenditure reform for economic growth and stability".

Seejärel tutvustatakse valitsussektori kulude põhifunktsioonide koondkäsitlust ning näidatakse, kuidas seda analüüsiks kasutada. Viimane osa võtab artikli kokku.

VALITSUSSEKTORI KULUDE JAOTUSE ANDMEALLIKAD

Valitsussektori kulude jaotust saab analüüsida rahvusvahelise valitsemisfunktsioonide klassifikaatori (COFOG) abil. Selle klassifikaatori töötas välja Majanduskoostöö ja Arengu Organisatsioon (OECD) ning avaldas ÜRO statistikaosakond. COFOGi klassifikaator jaotab valitsussektori kulud kümnesse kategooriasse, mis omakorda jagunevad alamkategooriateks. Tabelis 1 on toodud kõik kategooriad ning kategooriate „üldised valitsussektori teenused”, „tervishoid”, „haridus” ja „sotsiaalkaitse” peamised alamkategooriad mõõdetuna kulude suhtena SKPsse.²

Tabel 1. Valitsemisfunktsioonide klassifikaator

Kategooriad	Alamkategooriad
01 Üldised valitsussektori teenused	01.7 Valitsussektori võla teenindamisega seotud tehingud
02 Riigikaitse	
03 Avalik kord ja julgeolek	
04 Majandus	
05 Keskkonnakaitse	
06 Elamu- ja kommunaalmajandus	
07 Tervishoid	07.1 Meditsiinitooted, -vahendid ja -seadmed
	07.2 Ambulatoorsed teenused
	07.3 Haiglateenused
08 Vaba-aeg, kultuur ja usk	
09 Haridus	09.1 Eelharidus ja esimese taseme haridus
	09.2 Teise taseme haridus
	09.3 Teise taseme järgne, kolmanda taseme eelne haridus
	09.4 Kolmanda taseme haridus
10 Sotsiaalkaitse	10.1 Haigused ja vaegurlus
	10.2 Vanadus
	10.4 Perekond ja lapsed
	10.5 Töötus

Euroopa Liidu riigid peavad Eurostatile esitama andmeid kümne COFOG kategooria kaupa 12 kuu jooksul alates võrdlusaasta lõpust. Lisaks saadavad 19 riiki Eurostatile vabatahtlikult üksikasjalikumaid andmeid valitsussektori kulude jaotuse kohta ning teised liikmesriigid plaanivad seda tulevikus tegema hakata.

² Vt COFOGi funktsioonide täielikku ülevaadet Eurostati välja antud käsiraamatus „Manual on sources and methods for the compilation of COFOG statistics – Classification of the Functions of Government (COFOG)” (http://epp.eurostat.ec.europa.eu/cache/ITY_OFFPUB/KS-RA-07-022/EN/KS-RA-07-022-EN.PDF).

Tabelis 1 toodud valitsemisfunktsioonide tähendus peaks olema iseenesest arusaadav. Aga nagu ikka, peitub konks üksikasjades. Näiteks kas valitsussektori kulutusi sõjaväehaiglaile tuleks klassifitseerida riigikaitse- või tervishoiukuludena? Selleks, et tagada COFOG statistiliste andmete ühtlustatud kogumine, tuleb esmalt sellistes küsimustes kokku leppida (vt taustinfo).

Käesolevas artiklis esitatud andmed puudutavad valitsussektorit. Valitsussektori kulud ei hõlma ainult keskvalitsuse, vaid ka kohalike omavalitsuste ja sotsiaalkindlustusfondide kulusid. Erinevate valitsusüksuste vahelised rahavood, nagu näiteks intressimaksud ja ülekan- ded, tuleb konsolideerida, et valitsussektori kogukulusid õigesti kajastada. Praegu ei sisalda COFOG statistika ELi eelarvest tulenevaid kulusid (nt põllumajandustoetusi). 2007. aastal ulatus ELi eelarve kulu 0,1%st SKPst Luksemburgis 3,4%ni SKPst Leedus.

VALITSUSSEKTORI KULUSTRUKTUURI ARENG EUROOPA LIIDUS

Euroala valitsussektori kulud moodustasid 2006. aastal kokku 46,7% SKPst, mis on peaaegu 2 protsendipunkti võrra vähem kui 1998. aastal. 2006. aastal olid valitsussektori kulud suhtena SKPsse euroala keskmisest suuremad Belgias, Prantsusmaal, Austrias, Itaalias ja Soomes. Seevastu Iirimaa, Slovakkias ja Hispaanias oli see näitaja euroala keskmisest tublisti väiksem. Suurbritannias oli vastav näitaja 2006. aastal ELi keskmisest väiksem, kuigi 1998. aastaga võrreldes oli see märkimisväärselt kasvanud. Taani ja Rootsi valitsussektori kulud olid 2006. aastal Euroopa Liidu suurimad, ent võrreldes 1998. aastaga olid need vähenenud (vt tabel 2).³

Sotsiaalkaitse on igas euroala riigis kahtlemata kõige suurem kulukomponent. 2006. aastal olid sotsiaalkaitsekulud suhtena SKPsse euroala keskmisest suuremad Prantsusmaal, Saksamaal, Soomes ja Austrias, samal ajal kui Iirimaa, Küprosel ja Slovakkias olid need keskmisest palju väiksemad.

Euroala riikides on sotsiaalkaitsekulud põhiliselt seotud vanaduspensionide maksimisega. 2006. aastal ulatus vastav eelarvekirje Soomes peaaegu 9%, Saksamaal 10% ning Kreekas ja Itaalias 12–13%ni SKPst (vt tabel 3). Ajavahemikul 1998–2006 kasvas vanaduspensionide kulu märkimisväärselt Küprosel ja Portugalis. Mis puudutab teisi, euroalaväliseid Euroopa Liidu riike, siis näiteks Suurbritannias on sotsiaalkaitsekulud olnud aastate jooksul stabiilselt samas suurusjärgus, kusjuures peaaegu pool nendest on läinud vanaduspensionide maksmiseks. Taanis ja eriti Rootsis on sotsiaalkaitsekulud suhtena SKPsse suhteliselt kõrged, kuigi alates 1998. aastast on need pidevalt vähenenud.

³ COFOG klassifikaator ei anna täit pilti valitsuste rahalise olukorra kohta. Näiteks vastavalt Euroopa rahvamajanduse arvepidamise süsteemi ESA 95 reeglitele ei arvestata kapitalipaigutusi avaliku või erasektori ettevõtetesse ega riigitagatise valitsussektori kulude hulka. Kapitalipaigutused klassifitseeritakse finantstehingutena ning riigitagatise tingimuslike kohustustena.

Tabel 2. Valitsussektori kulud valitsemisfunktsioonide kaupa (% SKPst)

COFOG kategoriid	Üldised valitsus- sektori teenused		Riigikaitse, avalik kord ja julgeolek		Majandus		Tervishoid		Haridus		Sotsiaalkaitse		Muu		Total	
	1998	2006	1998	2006	1998	2006	1998	2006	1998	2006	1998	2006	1998	2006	1998	2006
Belgia	11,0	8,5	2,8	2,0	4,7	5,0	6,1	6,9	6,0	5,9	17,6	17,3	2,1	2,8	50,4	48,4
Saksamaa	6,7	5,6	2,9	2,0	4,0	3,2	6,1	6,3	4,3	3,9	21,7	21,6	2,3	2,7	48,0	45,3
Iirimaa	5,8	3,6	2,5	1,0	4,6	4,5	5,7	7,8	4,2	4,2	9,8	9,7	1,8	3,0	34,5	33,8
Kreeka	13,3	8,1	3,3	4,5	6,3	4,5	4,3	4,7	3,1	2,3	17,9	17,9	1,2	0,1	49,5	42,2
Hispaania	6,7	4,6	3,0	2,2	4,8	5,0	5,2	5,6	4,4	4,3	13,6	12,8	3,3	3,9	41,1	38,5
Prantsusmaa	7,9	6,9	3,5	3,7	3,2	2,9	6,6	7,2	6,4	6,0	21,8	22,3	3,3	3,7	52,7	52,7
Itaalia	11,4	8,7	3,1	2,7	4,0	5,9	5,6	7,0	4,8	4,5	17,7	18,2	2,7	1,8	49,2	48,9
Küpros	8,8	9,9	4,0	4,6	4,4	4,4	2,7	3,1	6,0	7,2	7,7	10,4	3,2	3,7	36,7	43,4
Luksemburg	4,9	4,0	1,3	0,5	4,4	4,5	4,8	4,6	4,9	4,5	16,9	16,4	3,9	4,0	41,0	38,6
Malta	5,5	6,7	2,7	1,6	7,4	5,7	4,6	6,4	5,4	5,5	13,4	14,0	3,9	3,6	43,0	43,6
Holland	9,5	7,3	3,0	2,9	4,6	4,7	3,8	5,9	4,8	5,1	17,8	16,5	3,1	3,0	46,7	45,6
Austria	9,0	7,0	2,4	1,7	4,7	4,8	7,7	6,9	5,9	5,9	21,2	20,4	3,0	2,5	54,0	49,4
Portugal	6,0	6,9	3,3	2,6	6,4	3,8	6,2	7,2	6,3	7,1	12,1	16,0	2,5	2,7	42,8	46,3
Sloveenia	-	6,2	-	2,9	-	4,1	-	6,2	-	6,4	-	17,1	-	1,6	46,3	44,5
Slovakkia	-	5,0	-	3,6	-	4,1	-	5,3	-	4,1	-	12,2	-	2,8	45,8	37,1
Soome	7,6	6,5	3,2	3,0	5,2	4,5	5,9	6,8	6,1	5,8	22,4	20,4	2,1	1,7	52,5	48,9
Euroala	8,3	6,6	2,9	2,6	4,1	4,2	5,9	6,6	5,1	4,8	19,5	19,1	2,8	2,7	48,6	46,7
Bulgaaria	-	-	-	-	-	-	-	-	-	-	-	-	-	-	-	36,5
Tšehhi	4,0	4,9	3,7	2,5	9,5	6,9	5,9	7,2	4,0	4,9	12,6	12,7	3,4	4,8	43,2	43,8
Taani	9,1	6,0	2,7	3,2	4,1	3,5	6,9	7,0	7,6	7,7	23,0	21,8	2,2	1,9	55,6	51,2
Eesti	4,6	2,6	4,0	2,7	4,7	4,2	4,5	4,0	7,3	6,0	10,9	9,5	3,5	5,1	39,4	34,2
Läti	6,7	6,1	3,3	2,9	4,9	6,0	2,7	2,9	6,6	6,3	13,7	9,6	2,3	4,2	40,2	37,9
Leedu	-	4,2	-	3,3	-	4,0	-	4,7	-	5,5	-	10,0	-	1,9	40,4	33,6
Ungari	-	9,6	-	2,8	-	6,3	-	5,5	-	5,8	-	17,7	-	4,3	52,8	51,9
Poola	-	5,9	-	2,3	-	4,4	-	4,7	-	6,0	-	16,9	-	3,7	44,3	43,8
Rumeenia	-	-	-	-	-	-	-	-	-	-	-	-	-	-	38,5	35,3
Rootsi	10,2	7,7	3,7	3,4	4,5	4,8	6,2	6,8	7,4	7,1	23,1	22,7	3,7	1,6	58,8	54,1
Suurbritannia	5,5	4,3	4,6	5,1	2,0	2,9	5,4	7,1	4,6	6,1	15,3	15,4	1,6	3,0	39,0	43,9
EL	8,0	6,2	3,5	3,1	4,0	4,0	6,0	6,6	5,3	5,2	19,2	18,3	1,2	2,9	47,3	46,3

Allikad: Eurostat, riikide andmed ja EKP arvutused.

Märkused. Euroala andmed hõlmavad 15 riiki.

„-“ tähendab, et andmed pole veel saadaval.

Tabel 3. Peamiste kuluartiklite alamkategoriad (2006. aasta andmed; % SKPst)

COFOG kategooriad	Sotsiaalkaitse					Haridus					Tervishoid				
	Haigused ja veeguritus	Vanadus	Perekond ja lapsed	Töötus	Muu	Eelharidus ja esimese taseme haridus	Teise taseme haridus	Teise taseme järgne, kolmanda taseme eelne haridus	Kolmanda taseme haridus	Muu	Meditsiinitooteid, -vahendid ja -seadmed	Ambulatoorsed teenused	Haigla teenused	Muu	
Belgia	2,3	7,1	2,1	2,5	3,3	1,9	2,5	0,0	0,7	0,7	0,8	2,1	3,4	0,6	
Saksamaa	2,7	10,0	2,2	2,6	4,1	1,0	1,8	0,1	0,7	0,3	1,5	2,0	2,6	0,2	
Iirimaa	-	-	-	-	-	-	-	-	-	-	-	-	-	-	
Kreeka	2,8	12,5	0,5	0,5	1,7	0,3	1,0	0,0	0,5	0,4	1,3	0,2	2,5	0,6	
Hispaania	2,2	6,1	0,5	1,6	2,6	1,6	1,5	0,0	0,9	0,3	1,2	0,0	4,3	0,2	
Prantsusmaa	-	-	-	-	-	-	-	-	-	-	-	-	-	-	
Itaalia	1,7	12,2	1,0	0,5	2,7	1,7	1,9	0,2	0,4	0,4	0,9	2,2	3,8	0,1	
Küpros	0,2	4,4	1,9	0,8	3,1	1,5	1,9	0,0	1,3	2,5	0,6	0,1	0,4	2,0	
Luksemburg	-	-	-	-	-	-	-	-	-	-	-	-	-	-	
Malta	1,9	7,5	1,1	0,6	3,0	1,3	2,3	0,0	0,8	1,1	1,2	0,6	4,2	0,3	
Holland	-	-	-	-	-	-	-	-	-	-	-	-	-	-	
Austria	-	-	-	-	-	-	-	-	-	-	-	-	-	-	
Portugal	1,6	9,6	1,1	1,2	2,5	0,3	4,3	0,0	1,3	1,3	2,2	2,4	2,5	0,2	
Sloveenia	2,7	10,4	1,9	0,7	1,4	2,2	2,7	0,0	1,1	0,5	1,2	1,9	2,5	0,5	
Slovakkia	1,9	6,7	1,2	0,2	2,2	1,7	0,9	0,0	0,7	0,8	2,0	1,7	1,2	0,4	
Soome	4,3	8,9	2,7	2,3	2,2	1,1	2,7	0,0	1,7	0,4	0,7	1,7	2,2	2,3	
Bulgaaria	-	-	-	-	-	-	-	-	-	-	-	-	-	-	
Tšehhi	2,8	6,5	1,5	0,3	1,5	0,5	2,9	0,0	1,0	0,5	1,2	1,4	2,9	1,6	
Taani	4,8	7,0	5,0	2,5	2,5	3,4	1,5	0,0	1,6	1,2	0,4	1,0	5,4	0,3	
Eesti	1,8	5,5	1,6	0,2	0,5	2,1	2,0	0,4	1,2	0,4	0,5	0,6	2,7	0,2	
Läti	-	-	-	-	-	-	-	-	-	-	-	-	-	-	
Leedu	2,5	4,9	1,0	0,4	1,2	1,3	2,2	0,0	1,2	0,8	0,8	1,2	1,9	0,8	
Ungari	3,8	6,5	2,4	0,5	4,5	1,9	1,1	0,0	1,0	1,8	1,8	1,0	2,1	0,6	
Poola	0,8	13,9	1,1	0,5	0,5	2,0	1,7	0,0	1,7	0,7	0,4	0,7	2,1	1,4	
Rumeenia	-	-	-	-	-	-	-	-	-	-	-	-	-	-	
Rootsi	5,7	10,6	2,7	2,0	1,8	4,0	1,3	0,0	1,4	0,3	0,9	2,9	2,5	0,4	
Suurbritannia	2,8	7,2	2,5	0,3	2,4	1,8	1,8	0,7	0,7	1,0	0,1	0,5	6,4	0,1	

Allikad: Eurostat, riikide andmed ja EKP arvutused.

Märkus. „-“ tähendab, et andmed pole veel saadaval.

Valitsussektori kuluandmete tõlgendamisel tuleb silmas pidada riikide institutsionaalseid erinevusi sotsiaalkaitse- ja maksusüsteemides.⁴ Näiteks mõnes riigis maksustatakse sotsiaaltoetusi samamoodi nagu palgatulu, samal ajal kui teistes riikides on need osaliselt või täielikult maksuvabad. Seetõttu on valitsussektori kulud esimesel juhul keskmiselt kõrgemad, ent kasutatav tulu võib olla mõlemal juhul sama suur. Sotsiaaltoetuste ülekandeid maksustatakse palgatuluga enam-vähem samamoodi Itaalias ja Põhjamaades. Seevastu mujal ei pruugi need maksustatud olla (näiteks Austrias, Saksamaal ja Portugalis makstakse töötutoetusi ning Saksamaal ja Portugalis haigushüvitisi sularahas). Samamoodi vähendavad pensionide, töötuse ja tervishoiuga seotud kohustuslikud erakindlustuskeemid mõnes riigis valitsussektori üldkulusid, samas kui riigi sissetulud, mis tehakse majapidamiste vabatahtlike sotsiaalkindlustusfondide maksete kompenseerimiseks, suurendavad valitsemiskulusid. Valitsussektori kulutaseme võrdlust võib mõne riigi puhul raskendada ka ühelt kindlustussüsteemilt teisele üleminek.

Tervishoiukulud on vaatlusalusel perioodil kasvanud kõigis euroala riikides, välja arvatud Luksemburg ja Austria. Ajavahemikul 1998–2006 suurenesid valitsussektori tervishoiukulud suhtena SKPsse kõige rohkem Iirimaa, Malta ja Hollandis. 2006. aastal olid riiklikud kulutused tervishoiule iseäranis suured Iirimaa, Prantsusmaal, Portugalis ja Itaalias, samal ajal kui Küprosel, Luksemburgis ja Kreekas olid need suhteliselt väikesed. Itaalias ja Portugalis oli kulude kõrge tase tingitud peamiselt kulutustest ambulatoorsele ja haiglateenustele. Suurbritannias olid tervishoiukulud suhtena SKPsse 2006. aastal pärast ambulatoorsete ja haiglateenuste kulude kasvu Euroopa Liidu suurimad. Taani ja Rootsi tervishoiukulude tase oli samal aastal pisut kõrgem kui ELi keskmine.

Hariduskulud suhtena SKPsse kasvasid euroala riikides ajavahemikul 1998–2006. Kreekas vähenesid hariduskulud suhtena SKPsse 0,8 protsendipunkti võrra ning Saksamaal, Prantsusmaal ja Itaalias 0,4 protsendipunkti võrra. 2006. aastal ületasid Küprose, Portugali ja Sloveenia hariduskulud suhtena SKPsse euroala keskmist näitajat märkimisväärselt. Küprose ja Portugali puhul tulenes kulude kõrge tase nende märgatavast kasvust aastatel 1998–2006. Seevastu Kreeka, Saksamaa ja Slovakkia hariduskulud suhtena SKPsse olid 2006. aasta madalaimad (vt tabel 2). Suurbritannias ulatusid kulutused haridusele 2006. aastal 6,1%ni SKPst, ületades ELi keskmist taset. Hariduskulud olid samal aastal suhtelised suured ka Taanis ja Rootsis.

Üldised valitsussektori teenused hõlmasid euroala riikide valitsussektori kogukuludest 2006. aastal märkimisväärse osa. Küprose, Itaalia, Belgia ja Kreeka puhul oli vastav näitaja tublisti

⁴ Riikide sotsiaalsüsteemide ja -mudelite erinevused seletavad ka erinevusi riikidevahelises võrdluses. Vt nt Bonoli, G. (1997). Classifying Welfare States: A Two-dimension Approach. *Journal of Social Policy*, 26 (3), lk 351–372.

üle keskmise. Samas oli Itaalia, Belgia ja Kreeka puhul rohkem kui pool kuludest tingitud riigivõlalt makstavatest intressidest, mis moodustasid nende riikide SKPga võrreldes väga suure osa. Madala riigivõla tasemega riikides (Iirimaa, Luksemburg ja Hispaania) aga olid üldiste valitsussektori teenustega seotud kulud 2006. aastal ELi keskmisest väiksemad. Suurbritannia vastavad kulud jäid nii 1998. kui ka 2006. aastal ELi keskmisele alla. Taani ja Rootsi kulutused üldistele valitsussektori teenustele kahanesis ajavahemikul 1998–2006 suhtena SKPsse märgatavalt, kuigi Rootsi puhul ulatusid need 2006. aastal üle ELi keskmise taseme.

VALITSUSSEKTORI KULUDE KOONDKÄSITLUS JA SELLE KASULIKKUS

COFOG klassifikaatori kümme kategooriat on võimalik kokku koondada nii, et need hõlmaksid valitsussektori viit põhifunktsiooni: tulude ümberjaotamine, puhtad avalikud kaubad, haridus ja tervishoid⁵, üldised valitsussektori teenused ja erategevused (st need, mida võib ellu viia ka erasektori kaudu). Selle käsitlusviisi korral hõlmab „tulude ümberjaotamine” COFOG kategooriat „sotsiaalkaitse” ja „puhtad avalikud kaubad” kategooriaid „riigikaitse” ning „avalik kord ja julgeolek”.⁶ „Haridus ja tervishoid” omakorda sisaldab samanimelisi COFOG kategooriaid. Ka „üldised valitsussektori teenused” vastavad ühele COFOG klassifikaatori kategooriale, hõlmates halduskulusid ning valitsussektori võla teenindamisega seotud tehinguid. „Erategevused” koondavad enda alla põllumajandus-, energia-, tööstus- ja infrastruktuuriprogramme ning katavad COFOGi klassifikaatorist kategooriad „majandus”, „keskkonnakaitse”, „elamu- ja kommunaalmajandus” ning „vaba aeg, kultuur ja usk”.⁷ Ülevaade COFOG kategooriate koondkäsitlusest on toodud tabelis 4.

Joonistel 1 ja 2 on esitatud euroala valitsussektori kulude koondjaotus 1998. ja 2006. aastal. Keskeltläbi pole kulude jaotus nende aastatega kuigi palju muutunud. Haridus- ja tervishoiukulude osakaal valitsussektori kogukuludes on tõusnud 22,6%lt 1998. aastal 24,2%le 2006. aastal; tulude ümberjaotuse osatähtsus on sama ajaga kasvanud 0,6 protsendipunkti võrra.

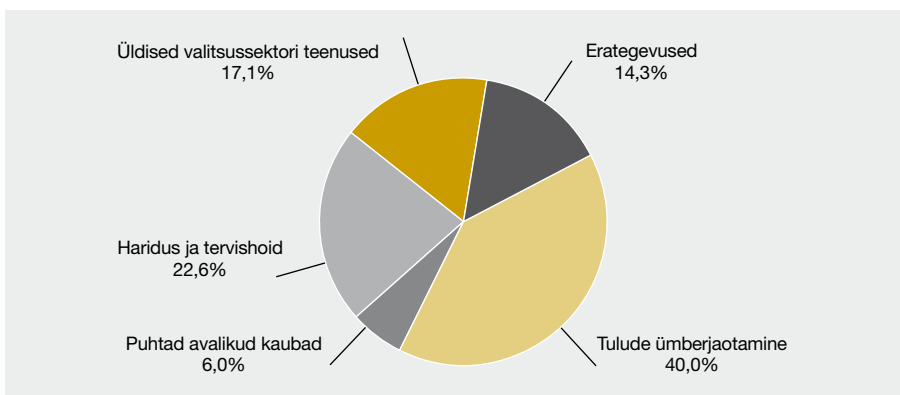
⁵ Tervet ja haritud rahvastikku võib pidada eelduseks sellele, et riigil on sujuvalt toimivad turud, kindlalt tagatud omandiõigused, toimivad õigusriigi põhimõtted ja kõigi jaoks piisavalt erinevaid võimalusi (vt Afonso, A., Schuknecht, L. ja Tanzi, V. (2005). Public Sector Efficiency: An International Comparison. *Public Choice*, 123 (3), lk 321–347).

⁶ See põhineb Samuelsoni mittekonkureerivate (*non-rival*) ja mittevälisatavate (*non-excludable*) avalike toodete määratlusel, kuigi Barro väitel võib mõningaid avalikke kaupu, nagu näiteks riigikaitset ja politseid, ohustada ülekoormatus (vt Barro, R. (1990). Government Spending in a Simple Model of Endogenous Growth. *Journal of Political Economy*, 98 (5) ja Samuelson, P. (1954). The pure theory of public expenditure. *Review of Economics and Statistics*, 36, lk 387–389).

⁷ Tegu on ühe võimaliku valitsemisfunktsioonide koondkäsitlusega, kuid erinevaid kategooriaid saab loomulikult ka teistmoodi kombineerida. Näiteks võib „keskkonnakaitset” käsitleda ka „puhta avaliku kaubana”.

Tabel 4. Kulude koondjaotus

Valitsussektori põhiülesanded	COFOG kategooriad
A. Tulude ümberjaotamine	10 – Sotsiaalkaitse
B. Puhtad avalikud kaubad	02 – Riigikaitse
	03 – Avalik kord ja riigikaitse
C. Haridus ja tervishoid	07 – Tervishoid
	09 – Haridus
D. Üldised valitsussektori teenused	01 – Üldised valitsussektori teenused
E. Erategevused	04 – Majandus
	05 – Keskkonnakaitse
	06 – Elamu- ja kommunaalmajandus
	08 – Vaba aeg, kultuur ja usk



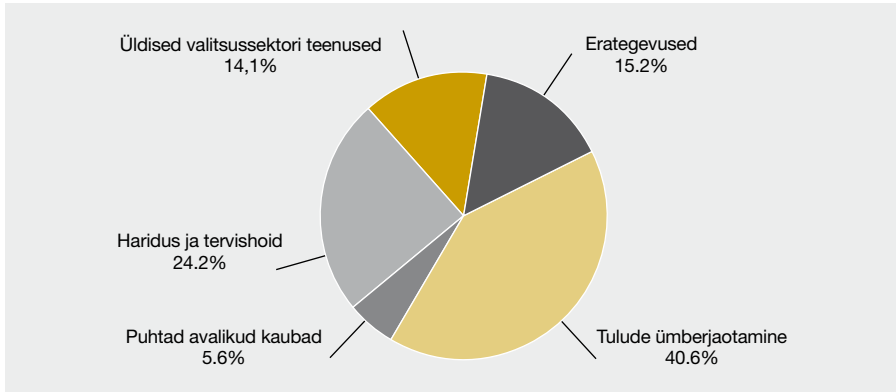
Joonis 1. Euroala valitsussektori kulude koondjaotus 1998. aastal

Allikad: Eurostat, riikide andmed ja EKP arvutused
Märkus. Andmed hõlmavad 15 euroala riiki (v.a. Slovakkia)

Samas on puhaste avalike kaupade osakaal valitsussektori kogutuludes mõnevõrra vähenenud, kusjuures rohkem on kahanenud üldiste valitsussektori teenustega seotud kulud, mis on osaliselt tingitud riigivõla intressimaksete muutustest. Euroopa Liidus tehtud intressimaksete kasvasid 1990ndate keskpaigani, kuid vähenesid seejärel intressimäärade languse tõttu.

Tabelis 5 on esitatud üldiste valitsussektori teenuste jaotus majandustehingute kaupa, mis illustreerib riikide intressimaksete erinevusi.⁸

⁸ Teised olulisemad majandustehingud COFOG kategooriate põhjal 2006. aastal olid sotsiaaltoetused sotsiaalkaitse vallas, töötajate hüvitised hariduse puhul ning sotsiaaltoetused ja töötajate hüvitised tervishoiu vallas.



Joonis 2. Euroala valitsussektori kulude koondjaotus 2006. aastal

Allikad: Eurostat, riikide andmed ja EKP arvutused
Märkus. Andmed hõlmavad 15 euroala riiki (v.a. Slovakkia)

Viimastel aastatel on riigirahanduse kvaliteeti avaliku sektori suuruse ja tõhususe põhjal analüüsitud mitmes uurimuses.⁹ Kogutud empiirilised andmed viitavad valitsemisfunktsioonide suurtele erinevustele riikide vahel ning toovad poliitikakujundajate jaoks esile valdkonnad, mida tuleks tõhustada. Näiteks ilmneb, et arenguruumi jagub OECD riikide haridus- ja tervishoiusektori tõhususe tõstmise vallas.¹⁰ Täpsemalt öeldes osutab empiirilistes uurimustes kasutatud OECD riikide valim mõne riigi puhul (Portugal, Saksamaa ja Itaalia) suuremale tõhususele ning teiste puhul (Tšehhi, Soome, Austraalia ja Suurbritannia) väiksemale.

Homogeensed teisese COFOG andmed võivad olla abiks „sotsiaalkaitse” kategooria (valitsussektori kogukulude suurim komponent) analüüsimisel¹¹, eriti mis puudutab selliste valdkondade hindamist nagu sissetulekute ebavõrdsus ja selle seosed majanduskasvuga.¹²

⁹ Vt lähemalt Deroose, S. ja Kastrop, C. (2008; toim.). The Quality of Public Finances: Findings of the Economic Policy Committee Working Group (2004–2007). European Commission Occasional Paper 37.

¹⁰ Vt Afonso, A. ja St Aubyn, M. (2005). Non-parametric Approaches to Public Education and Health Efficiency in OECD Countries. *Journal of Applied Economics*, 8 (2), lk 227–246; Afonso, A. ja St Aubyn, M. (2006). Assessing Education and Health Efficiency in OECD Countries using Alternative Input Measures. *Public Expenditure*, Banca d'Italia, lk 361–388; Sutherland, D., Price, R., Joumard, I. ja Nicq, C. (2007). Performance indicators for public spending efficiency in primary and secondary education. OECD Economics Department Working Paper 546.

¹¹ Üksikasjalikud andmed enamiku siin käsitletud riikide sotsiaaltoetuste kohta on saadaval Eurostati kodulehel Euroopa integreeritud sotsiaalkaitsestatistika süsteemi all. Samas ei ole need andmed nii ajakohased nagu COFOG statistika.

¹² Vt Barro, R. (2000). Inequality and Growth in a Panel of Countries. *Journal of Economic Growth*, 5 (1), lk 5–32.

Tabel 5. Üldiste valitsussektori teenuste jaotus majandustehingute kaupa (2006. aasta andmed; % SKPst)

Majandustehing	Töötajate hüvitised	Vahetarbimine	Investeeringud	Intressid	Muu
Belgia	2,4	1,0	0,0	4,0	1,0
Saksamaa	1,1	0,7	-	2,8	-
Iirimaa	0,9	0,5	-	0,9	-
Kreeka	2,0	1,2	0,5	4,3	0,1
Hispaania	1,0	0,7	0,2	1,6	1,1
Prantsusmaa	2,1	0,6	0,3	2,6	1,3
Itaalia	1,6	1,1	0,5	4,7	0,9
Küpros	3,2	0,7	0,7	3,3	2,1
Luksemburg	1,6	0,7	-	0,2	-
Malta	1,5	1,1	0,4	3,5	0,3
Holland	1,7	1,7	-	2,2	-
Austria	1,7	0,9	0,1	2,9	1,4
Portugal	2,0	1,0	0,2	2,8	1,0
Sloveenia	1,6	1,1	-	1,4	-
Slovakkia	1,2	1,1	0,4	1,5	0,9
Soome	1,6	1,8	0,3	1,5	1,2
Euroala	1,6	0,9	-	2,9	-
Bulgaaria	-	-	-	1,4	-
Tšehhi	1,4	1,2	-0,1	1,1	1,2
Taani	1,1	0,7	0,3	1,8	2,2
Eesti	1,1	0,7	0,1	0,2	0,5
Läti	1,4	1,2	1,2	0,5	1,8
Leedu	1,3	0,9	0,4	0,7	0,9
Ungari	2,5	1,4	0,5	4,0	1,2
Poola	1,4	0,7	0,3	2,7	0,8
Rumeenia	-	-	-	0,8	-
Rootsi	1,6	2,0	0,6	1,8	1,8
Suurbritannia	0,8	0,2	0,1	2,1	1,2
EL	1,4	0,8	-	2,7	-

Allikad: Eurostat, riikide andmed ja EKP arvutused.

Märkused. Euroala andmed hõlmavad 15 riiki. „-“ tähendab, et andmed pole veel saadaval.

Uurimustes on osutatud ka suurtele erinevustele tööstusriikide vahel, mis puudutab avaliku sektori kui terviku toimimist.¹³ Paljude indikaatorite põhjal võib järeldada, et avaliku sektori tõhus toimimine pole valitsussektori kulude kõrge tasemega korrelatsioonis. Poliitilisi eesmärke on võimalik edukalt saavutada ka madalama kulutasemega. Valitsused peaksid toetama riiklike kulutuste suunamist suurema tootlikkusega ja majanduskasvu soodustavatesse valdkonda-

¹³ Vt Afonso, A., Schuknecht, L. ja Tanzi, V. (2005). Public Sector Efficiency: An International Comparison. *Public Choice*, 123 (3), lk 321–347; Afonso, A., Schuknecht, L. ja Tanzi, V. (2006). Public Sector Efficiency: Evidence for New EU Member States and Emerging Markets. ECB Working Paper No 581.

desse, suurendades nii füüsilise kui ka inimkapitali akumulatsiooni tähtsust ja toetades teadus- ja arendustegevust ning innovatsiooni. Soovitud tulemuste saavutamine eeldab loomulikult kapitali akumulatsiooni ja jooksvate kulude kombineerimist, kusjuures valitsussektori kulude struktuuri kujundamisel tuleb kindlasti silmas pida ka iga riigi eripärasid.

Niisiis on COFOG klassifikaatori kõigile tasemetele vastavate kuluandmete olemasolu häda- vajalik selleks, et analüüsida valitsussektori kulutuste tõhusust. Euroopa Liidu tasandil on selliste andmete kogumise tõhustamisele ja tähtsustamisele aidanud kaasa näiteks majanduspoliitika komitee ja Eurostati koostöö. Selleks, et avalik sektor oleks veelgi efektiivsem, tuleb selles vallas teha edasisi jõupingutusi.

STATISTIKA ÜHTLUSTAMINE

COFOG statistikat tuleks ühtlustada nii riikide lõikes kui ka kooskõlas muu valitsussektori kuludid puudutava statistikaga.

Euroopa Liidu riigid esitavad Eurostatile kaks korda aastas andmeid valitsussektori kulude jaotuse kohta majandustehingute kaupa (nt riigiteenistujate hüvitised, valitsussektori investeeringud). Need kuluandmed peaksid olema kooskõlas riigieelarvepuudujäägi ja riigivõla näitajatega, mida liikmesriigid samal ajal Eurostatile esitavad ning mida kasutatakse ülemäärase eelarvenetluse puhul. Sealjuures peavad riigid järgima Euroopa rahvamajanduse ja regionaalse arvepidamise süsteemi (ESA 95) reegleid.

Üks reeglitest sätestab, et tehingud peab kajastama tekkepõhiselt. Näiteks kui valitsus hangib aastal t sõjavarustust, mis tarnitakse kohale aastal $t + 1$ ja mille eest tasutakse aastal $t + 2$, siis tuleb valitsussektori vastavad kulud kajastada aastal $t + 1$, mitte aastal t või $t + 2$. Hetk, kui tasumise kohustus tekib, määrab ka selle aja, millal kulu kirjendatakse. Sellest hoolimata koostatakse riigieelarved sageli kassapõhiselt. Selle tulemusena peavad statistikud valitsussektori kulude statistika koostamisel ESA 95 raamatupidamisreegleid järgides riigieelarve andmeid korrigeerima. Lisaks sellele ei hõlma valitsussektori kulud ESA 95 puhul riigivõla tagasimakseid. See tähendab, et COFOG alamkategoria „valitsussektori võla teenindamisega seotud tehingud” ei sisalda riigivõla tagasimakseid, vaid koosneb peamiselt riigivõlalt makstavatest intressidest.

Selleks, et tagada COFOG klassifikaatori statistika kooskõla majandustehingute järgi jaotatud kuluandmetega, palub Eurostat esitada liikmesriikidel andmed valitsussektori kulude jaotuse kohta valitsemisfunktsioonide ja majandustehingute tüübi järgi. Enamiku riikide puhul on need andmed ka kooskõlas.

KOKKUVÕTE

Arvestades avaliku sektori piiratud ressursse, on oluline, et kuluprogrammide elluviimisel lähtutaks efektiivsuse põhimõttest. See aitaks parandada pikaajalise majanduskasvu välja-vaateid ja tagaks riigirahanduse jätkusuutlikkuse. Riigi raha tõhus kasutus vähendaks kogukulusid ning soodustaks tootlikkust ja majanduskasvu. Võttes arvesse valitsussektori kulutaseme ja -muutuste suuri erinevusi Euroopa Liidu riikide vahel, võib kulutuste efektiivsuse rahvusvahelisest võrdlusest kasu olla, kuid sealjuures tuleb andmete mõõtmisel ja võrdlemisel säilitada mõningane ettevaatlikkus. Valitsussektori kulude tõhusam kasutamine aitab ühtlasi ühendada stabiilsuse ja kasvu paktiga ette nähtud eelarvedistsipliini saavutamist ning Lissaboni strateegia struktuurireformide elluviimist.

COFOG statistika olemasolu on vajalik selleks, et analüüsida valitsussektori kulude kvaliteedi parandamise võimalusi, mis on praegu ka Euroopa poliitikaringkondades päevakorral. Paljude, kuigi mitte kõigi Euroopa Liidu riikide kohta on need andmed juba olemas. Kui kõik riigid esitaksid regulaarselt andmeid COFOG klassifikaatori põhiliste (kuid mitte kõigi) kategooriate ja alamkategooriate alusel, aitaks see märkimisväärselt kaasa sellise statistika suuremale asjakohasusele, suurendamata sealjuures valitsuste ja andmekogujate koormust. Eelkõige oleks valitsussektori kulude analüüsimisel abiks üksikasjalikumad andmed selliste COFOG kategooriate kohta nagu „tervishoid”, „sotsiaalkaitse” ja „haridus”, mis moodustasid euroala valitsussektori kogukuludest 2006. aastal ligikaudu 65%.