

Eesti majanduspoliitika ehk kuidas kasutada piiratud ressursse?

Olev Raju (RiTo 3), Riigikogu liige, Keskerakond, Tartu Ülikooli erakorraline professor

Eessõna

Iga riigi ees seisab ülesanne oma piiratud ressurssidest välja pigistada maksimaalne kasu. Majanduspoliitika ülesanne on täpsustada teed, kuidas seda iga riigi konkreetsetes olukorras saavutada. Selleks peab majanduspoliitika:

- a) andma adekvaatse hinnangu tootmise sisendite olukorrale (loetelu, piiratuse aste ja selle dünaamika);
- b) määrama sihid;
- c) leidma teed, kuidas need sihid olemasolevate vahenditega saavutada;
- d) andma hinnangu saavutatule.

Kuidas on olukord Eestis?

Majanduspoliitika renessanss Eestis

Majanduspoliitika renessansi alguseks Eestis tuleb lugeda IME programmi (aastatel 1983–1991). Rahvusromantilise ja tänapäeva seisukohalt piiratud iseloomuga programm ei käivitunud kaugeltki täies ulatuses. IME saavutused on rohkem kui 500 inimese ümberõpe ja terve rea, tõsi, väga eritasemeliste, turumajandusele üleminekuks hädavajalike seaduste ettevalmistamine, osalt ka vastuvõtmine.

Sellele järgnenud aega, kuni oktoobrini 1992, tuleb nimetada kiirete reformide perioodiks. Iseloomulikud jooned: oma valuuta, kiire väikeprivatiseerimine, enamiku hindade vabastamine (nende järgneva kiire lähenemisega tasakaaluhindadele). Põhiülesanded: stabiilne valuuta ja kaupade toomine poodi ning iga hinna eest investeringute tagamine. Need ka täideti.

Järgnes Laari esimene valitsusaeg (1992. a oktoobrist 1994. a lõpuni). Eelmise perioodi kiire areng ja teadmiste vähesus tingisid seisukoha, et riigil ei peagi olema majanduspoliitikat ja mida vähem riik sekkub majandusse, seda parem on lõpptulemus. Plaanimajanduse jäänuste likvideerimise tingimustes andis veel säilinud üleregulatsiooni likvideerimine teatud tulemusi. Samas algasid tõsised vead majanduspoliitikas – põllumajanduse allakäigu soosimine, pangakrahhid, sissetulekute liigne diferentseerumine põhjustas arvukate elanikkonnakihtide (pensionärid, lastega pered jne) suure vaesumise. Totaalne lootus turu iseregulatsiooni kõikvõimsusele kinnistus. Samal ajal suurenesid veel nõrgasti toimiva turegulatsiooni tingimustes tõrked, mida lihtsalt ei soovitud näha.

Tänu rahareformile muutus majanduses fetišiks monetaarne lähenemisviis. Selles lihtsustatud mudelis aga puudub inimene kui tarbija. Praktikas algas ka monopolide toetamine.

KMÜ valitsus kuulutas oma majanduspoliitika aluseks L. Erhardti loodud nn sotsiaalse turumajanduse ehk ortodoksaalse liberalismi. Mõningaid samme selles suunas ka tehti. T. Vähi lahkumise järel aga muutus vähemusvalitsus vähetegusaks. See oli hea täiendav argument riigi osa eitava majanduspoliitika uueks pealetungiks. Selle perioodi saavutustest tuleb esile tuua põllumajanduskriisi teatud leevendumist ja sotsiaalsete vastuolude osalist vähendamist (pensionide ja sotsiaalsfääri palkade tõus), miinustest – ebajärjekindlust ja lõivu maksmist anarholiberalismile.

1999. a valimised tõid taas riigitüüri juurde 1992–1995 võimul olnud isikud ja neid toetavad ringkonnad. Koalitsiooni moodustasid ennast liberalistlikuks pidav Reformierakond (tegelik majandusprogramm merkantilistlik–monopolistlik), Isamaaliit (ise: parempoolne, tegelik majandusprogramm vastuoluline, suunitluseta) ja Mõõdukad, kes, kui kasutada nende ühe liidri kunagist ütlust, on maailma parempoolseimad sotsiaaldemokraadid (kuidas see peaks üldse välja nägema??). Koalitsiooni ei seo maailmavaateline ühtsus, ka majanduspoliitilised nägemused on erinevad. Selle tulemusena on tekkinud lõhe loosungite (tugev majandus, kindel tulevik; toimiv konkurentsipoliitika, uute töökohtade loomine) ja reaalse majanduspoliitika vahel. Seetõttu tuleb neid vaadelda lahus.

Valitsuskoalitsiooni majanduspoliitilised loosungid

Valitsuskoalitsioon on deklareerinud oma majanduspoliitilisi seisukohti koalitsioonileppes. Samuti on nii peaminister kui ka teised majanduse eest vastutavad ministrid ning koalitsiooninõukogu liikmed korduvalt esinenud mitmesuguste avaldustega.

Koalitsioonileppes sisalduvaid majanduspoliitikaalaseid seisukohti võib jaotada kaheks: üldisteks ja konkreetseteks.

Üldiste alla kuuluvad: konkurentsi arendamine, avatud ja atraktiivne ettevõtluskeskkond, maksimaalne majanduskasv, elatusaseme kiirem tõus, majandusruumi jätkuv korrastamine, konkurentsipoliitika toimivaks muutmine jne, jne. Sellistel üldiste ja tihti mittemõõdetavate (kuidas mõõta konkurentsipoliitika toimivust või ettevõtluskeskkonna atraktiivsust?) seisukohtade puhul analüüsivõimalus sisuliselt puudub.

Koalitsioonileppes on ka terve rida punkte, mis on kas üleüldse või vähemalt praeguses majandussituatsioonis lihtsalt mõttetu. Esimene näide: elektrienergia ülekandeliinid kui loomulikud monopolid peavad garanteerima kõigile võrdsed tingimused. (Mis ajast loomulik monopol garanteerib võrdsed tingimused?) Teine näide – "säilitab Eesti Panga sõltumatuse valitsusest". Kuna selle garanteerib põhiseadus, põhiseaduse muutmiseks on aga vaja kahe järjestikuse korralisel valimisel valitud Riigikogu koosseisu otsust, siis on selline punkt mõttetu.

Osa koalitsioonileppe punkte on mõttetu Eesti momendi majandussituatsioonist lähtudes. Nt: ei devalveerita Eesti krooni. 1992. a juurutati Eesti kroon ette devalveerituna. Kuna tänaseni on hindade tase Eestis maailmaturu omast madalam ja protsendimäärad kõrgemad, saab majanduspoliitilise diskussiooni objekt olla – kas revalveerida Eesti kroon või mitte, mitte aga tema devalveerimine.

Osa koalitsioonileppe punkte on aga lihtsalt triviaalsed. Nt: viia erastamine läbi erastamiseseaduste alusel. (Mingil muul viisil teda läbi viia on peaaegu võimatu.)

Abstraheerudes kõigist eeltoodutest, jääb koalitsioonileppes järele suhteliselt väike osa. Konkreetsed koalitsioonileppe punktid, mille täitmine (või mittetäitmine) mõjutab otseselt ja oluliselt Eesti majanduspoliitikat, on järgmised (mitte tähtsuse, vaid nende koalitsioonileppes paiknemise järjekorras):

1. karmistab karistusi altkäemaksu, tulude varjamise, maksupettuste ja ametiseisundi kuritarvitamise eest;
2. suurendab ametnike kui avaliku teenuse pakujate isiklikku vastutust vastuvõetavate otsuste eest;
3. muudab proportsioone riikliku toetuse määramisel jõukatele ja vähemjõukatele omavalitsustele;
4. loob soodustusi ettevõtjatele, kes annavad tööd vähese konkurentsivõimega isikutele;
5. viib sisse kohustusliku töötuskindlustuse, mis põhineb tööandjate ja töövõtjate jagatud vastutusel;
6. soodustab investeringuid ettevõtluse arenguks vajaliku infrastruktuuri loomisse suure tööpuudusega piirkondades;
7. rajab ettevõtluse arendamise keskusi suure tööturuga piirkondadesse;
8. viib lõpule pensionireformi, luues tööpensionifondi kohustusliku kogumiskindlustuse elluviimiseks;
9. peab vajalikuks tagada iga inimese õiguse peavarjule;
10. suurendab tervishoiusüsteemi majanduslikku efektiivsust;
11. karmistab meetmeid kohustusliku ravikindlustusmaksu laekumise tagamiseks;
12. loob jõulise ja tõhusa Konkurentsiameti, mis tuleb ümber kujundada sõltumatuks konkurentsi järelevalve institutsiooniks;
13. arendab teadusmahukat tootmist; uue tehnoloogia juurutamiseks ja uute töökohtade loomiseks arendab tehnokülasid;
14. arendab aktiivset välismajanduspoliitikat, et avada uusi turgusid Eesti kaupadele;
15. rakendab kodumaisele toodangule välisturgudel kehtivad kvaliteedinõuded ja standardid;
16. viib ellu konkreetse programmi maksudistsipliini parandamiseks;
17. võtab riigieelarve koostamisel arvesse kõik riigi tulud;
18. salakaubitsemise tõkestamiseks seab sisse maksumärgid alkoholile;
19. toetab maal ettevõtluse ja alternatiivsete tegevusalade arengut ning uute töökohtade loomist;
20. rakendab maaholdustoetuse ja kohustuse;
21. eraldab maade ja saarte toetuseks vähemalt 5% riigieelarvest;
22. defineerib ja seadustab talu.

Ei ole kuigi raske veenduda, et sellest loetelust pole nüüdseks (ega saa ka 2001. a jooksul) täidetud ühtegi punkti. Tõsi, mõnega neist (nt 5 ja 8) valitsuskoalitsioon tegeleb, kuid lahendusest on asi veel kaugel.

Eeltoodu ei tähenda, et valitsuskoalitsioon pole täitnud ühtegi oma programmi majanduspoliitilist punkti. Täidetud punkte võib jagada kaheks. Esiteks need, mille sisu on tegelikult deklaratsioonid, et seda või teist ei muudeta. Selliste hulka kuuluvad:

1. jätkata rahvusvaheliste lepingutega võetud kohustuste täitmist;
2. hoiab Eesti riigieelarve tasakaalu;
3. ei devalveeri Eesti krooni;
4. säilitab Eesti Panga sõltumatuse;
5. säilitab avatud majanduspoliitika ja jätkab ettevalmistusi liitumiseks Euroopa Liidu ühtse majandusruumiga.

Võib suure tõenäosusega väita, et ükski Eesti valitsuskoalitsioon ei muudaks praegustes tingimustes neid mitmes seaduses ja välislepingus fikseeritud põhimõtteid.

Lõpetuseks sisulised majanduspoliitilised punktid, mida valitsus on koalitsioonileppest täitnud:

1. pikendab töötuna arveloleku aega;
2. koostab 1999. a negatiivse lisaelarve;
3. kaotab alates 1. jaanuarist 2000. a ettevõtte tulumaksu kogu ettevõttesse reinvesteeritud kasumilt;
4. ei toeta täiendavaid erisusi käibemaksu määras;
5. pidurdab aktsiiside tõusu, vähendab mootorsõiduki aktsiisi.

Nende 5 täidetud punkti mõju võib lugeda selleks, mida valitsuse majanduspoliitika on Eesti majanduses realselt muutnud.

Valitsuse majanduspoliitikat saab vaadelda ka peaministri (ka teiste ministrite, eelkõige majandus- ja rahandusministri), koalitsiooninõukogu liikmete jt asjaomaste isikute kirjutiste, sõnavõtude Riigikogus jt avalduste alusel. Nende kogumine ja analüüs osutus suuremahuliseks tööks ja andis lõppkokkuvõttes vähe efekti. Teha õnnestus ainult kaks järeldust. Esiteks: ei õnnestunud leida mingeid makroökonomilisi arvestusi konkreetse majanduskoolkonna mudeli alusel. Jäi mulje, et nendest lihtsalt hoidutakse (või neid ei tunta). Eesti olukorra analüüsi asemel kohtame massiliselt väljendeid "globaliseerumine", "innovatsioon", "avatud majandus" jne. Teiseks: teatud osa sõnavõtte kannab rõhutatult monetaarset iseloomu. Nende eesmärk on igati toetada ja propageerida valitsuskoalitsiooni poolt ellu viidud koalitsioonileppe punkte (ettevõtte tulumaksu kaotamine, negatiivne lisaelarve jt). Ka fetišeeritakse tasakaalus eelarvet ja riigi osa vähenemist.

Järelikult on siiski peamine eeltoodud 5 täidetud koalitsioonileppe punkti analüüs, eelkõige nende mõju makromajanduslikele põhinäitajatele: koguprodukt (selle dünaamika), inflatsioon, tööpuudus.

Eesti makromajanduslikud põhinäitajad 1999–2000

Makromajanduslike põhinäitajatena on maailmas kasutusel nn 3 suurt: koguprodukt (selle dünaamika), inflatsioon ja tööpuudus. Neid loetakse õigustatult sünteetilisteks tulemusnäitajateks, ülejäänuid (väliskaubanduse bilanss, intressimäärad jt) potentsiaalinäitajateks (kas lühi- või pikaks perioodiks).

Alustagem sisemajanduse koguproduktist. Sisemajanduse koguprodukti dünaamika graafik on majanduse tsüklilise iseloomu tõttu sinusoid. Joonisel 1 on ära toodud teoreetiline koguprodukti kõver ajas (sinusoid) ja Eesti tegelikud (kvartaalsed) arvud. Nagu jooniselt 1 näha, jääb alates 1999. a teisest poolest koguprodukti kasv alla teoreetilisele kõverale. Järelikult kerkib teravalt küsimus, kas valitsuse poolt nii ülistatud negatiivne eelarve ja maksude alandamine üldse kiirendasid majandust või pidurdasid seda. Selge on aga see, et nende tulemusena vähenes oluliselt riigieelarve maht ja riigi võimalused sotsiaalküsimuste lahendamiseks.

1999. a vastu võetud negatiivset lisaelarvet põhjendati raha puudumisega. Negatiivne lisaelarve oli 1053 miljonit krooni (RT I 1999, 59, 3128). Kui aga kinnitamisele läks 1999. a täitmine, siis selgus, et eelarve ülejääk oli 882 miljonit krooni. (RT I 2000, 82, 3578). Kui sellele lisada reservina Laari valitsusele üle läinud 2 miljardit, on selge, et rahapuudus ei olnud negatiivse lisaelarve põhjus. Kuid just 1999. a III kvartalis algas sisemaise koguprodukti kasvukõvera "mahajäämine" teoreetilisest. Oma mõju on siin kindlasti nn negatiivsel lisaelarvel, mille tulemusena vähenesid riiklikud investeeringud (suurenes tööpuudus!) ja palgatase riiklikus sektoris (vähenes siseturg, mis omakorda suurendas tööpuudust). Samal ajal hoidis valitsus miljardeid kroone välismaal, mis omakorda pidurdas majanduskasvu.

Eriti drastiline on olukord tööturul. Kuna 1999. a lõpus läks Eesti majandus selgelt tõusuteed, siis oleks pidanud ka tööpuudus oluliselt vähenema. Tegelikkus seda ei näita. Tööpuudus püsib kõrgel tasemel ega näita vähenemistendentsi.

Toome selle tõestuseks mõned arvud. Töötuse määr (töötute ja tööjõu suhe, 15–69-aastased), mis 1998. a IV kvartalis oli 10,3%, moodustas 1999. a I kvartalis 12,4%, II kvartalis 11,7%, III – 12,6%, IV – 13,1% ja 2000. a I kvartalis koguni 14,9%. (Statistikaamet, http://www.stat.vil.ee/l-market/eesti/tootu_protst/tabel2.htm). Eriti halb on, et III kvartalis, kus töötus alati sesoonselt väheneb, see Eestis koguni kasvas, ja seda olukorras, kus sisemajanduse koguprodukt suurenes. Miks, vajab täiendavat analüüsi, kuid on selge, et üks tegur oli valitsuse majanduspoliitika nn negatiivse lisaelarve näol.

2000. aastal ei tehtud negatiivset lisaelarvet, ja suvel töötuse määr vähenes, olles II kvartalis 13,3% ja III kvartalis 12,9%. See vastab enam-vähem üldlevinud arusaamisele töötuse sesoonselt kõikumisest (suvisest vähenemisest). Samal ajal jääb töötus lubamatult kõrgeks. Koguprodukti ligikaudu 6%-lisele kasvule sel perioodil peaks majandusteaduse kõigi kaanonite järgi vastama tööpuuduse madal, isegi ülimaldalt tase. Seda ei ole aga Eestis juhtunud. Seega peame rääkima pigem tööpuuduse kasvust kui vähenemisest.

Ligikaudu sama suunitlust – tõsi, mitte nii selget ja alles välja kujunevat – näitab inflatsioon. Siin on tendents selgele tõusule. See on eriti ohtlik, kuna euroga, s.o Euroopa Liidu ühisrahaga liituda soovivatele riikidele esitatakse inflatsiooni vaos hoidmiseks kindlaid ja küllaltki karme tingimusi.

Lisagem eeltoodule veel kaks fakti. Esiteks, prognoositud ülisuurt välisinvesteeringute sissevoolu, mida lubati maksude taseme alandamisega, ei ole tekkinud. Väliskaubanduse bilanss on jätkuvalt tugevasti negatiivne ega ilmuta selgeid paranemismärke.

Vahetult pärast ettevõtte tulumaksu kaotamist muutus ajutiselt negatiivseks ka Eesti maksebilanss, mille jooksevkonto defitsiit moodustas 2000. a I kvartalis 1209 miljardit krooni (Eesti Panga bulletin 2000, 8, 71). Õnneks jäi see suundumus lühiajaliseks.

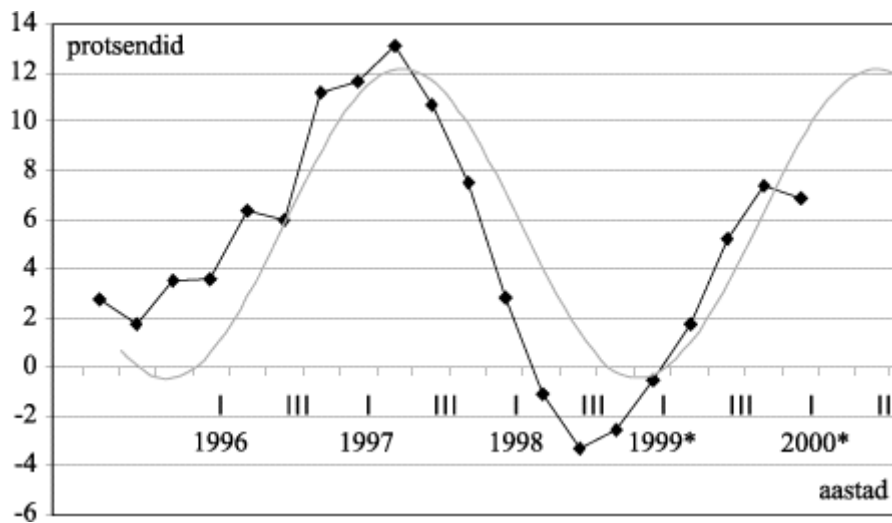
Teiseks, rahva elatustase ei ole vaatamata sisemajanduse koguprodukti kiirele kasvule sisuliselt tõusnud ja jääb endiselt lubamatult madalale tasemele. Selle nähtuse võimalike põhjuste analüüs (kasvu nominaalsus, koguprodukti ebaühtlase jaotumise suurenemine, rikkuse väljavool jmt) ei mahu käesoleva kirjutise raamesse.

Kokkuvõte

Eeltoodud lühiülevaade võimaldab teha järgmised üldistused:

1. Valitsuskoalitsiooni majandusprogramm sisaldab väga palju deklaratiivseid, mitte millekski kohustavaid ja triviaalseid, iseenesest mõistetavaid punkte.
2. On olemas selge lõhe kõrgelennuliste deklaratsioonide (efektiivsus, globaliseerumine, progress, õigus väarikale elule, kindel majandus jne) ja praktilise majanduspoliitilise (veel enam: sotsiaal-majandusliku) suunitluse vahel.
3. Koalitsioonileppes on hulgaliselt triviaalseid majanduspoliitilisi punkte, mida poleks üldse mõtet korrata, kuna neid täidaks Eesti praeguses korras ilmselt iga valitsus (nt: ei devalveeri Eesti krooni).
4. Koalitsioonileppe vähegi konkreetsematest majanduspoliitilistest punktidest on enamik täitmata (ja jääb kindlasti ka täitmata ka 2001. a lõpuks, mil saab läbi ligikaudu 70% valimistevahelisest ajast). Täidetud on kõigest viis punkti.
5. Koalitsioonileppe viiest täidetud majanduspoliitilisest punktist 4 puudutavad riigieelarve kärpimist ja maksude vähenemist. Valitsuskoalitsiooni propaganda ülistab igati selle ainuõigsust ja kõrget efektiivsust. Kuid kui vaadelda Eesti majandusarengut iseloomustavaid arve majandustsükli faaside raames, siis ei leia kinnitust valitsuse majanduspoliitika efektiivsust.
6. Valitsuskoalitsioonis domineerib tänaseni mõnede monetaristliku koolkonna kriteeriumide (eelarve tasakaal, madalad maksud, välisinvesteeringud) fetišeerimine. Sellisest lähtekohast, mis ignoreerib paljusid majanduse põhitõdesid, ei ole võimalik anda adekvaatset hinnangut tootmise sisendite piiratusele Eestis, kus investeeringute vähesuse ja infopuuduse asemel on esiplaanile tõusnud tööjõu kvalifikatsioon, turgude piiratus jmt. Ebaadekvaatne hinnang ressursside piiratusele determineerib mitte kõige efektiivsema majanduspoliitika.

Joonis 1 Sisemajanduse koguprodukti dünaamika Eestis aastail 1999–2000 ja selle võrdlus teoreetilise sinusoidiga



Allikas: Statistikaamet, http://www.stat.ee/wwwstat/est_stat/

Kasutatud kirjandus

Eesti Panga bulletin, 2000, nr 8.

Seadus "Riigi 1999. aasta lisaelarve". – Riigi Teataja I, 1999, nr 59, 3126–3155.

Riigikogu 25.10.2000 otsus "1999. a riigieelarve täitmise aruande kinnitamine". – Riigi Teataja I, 2000, nr 82, 3578.

Statistikaamet, http://www.stat.ee/wwwstat/est_stat/