

ÜLEMAAILMSE FINANTSKRIISI MÕJU STATISTIKALE

Agnes Naarits

Viimaste aastate ülemaailmne finantskriis on räsitud ka tugevamate riikide majandusi ning kogu maailm jälgib, milliseid otsuseid võetakse vastu Euroopa Liidus, et aidata hädas olevaid PIIGS^a-riike ning vältida Euroopa majanduse kokkuvarisemist. Mitmed juba tarvitusele võetud abinõud mõjutavad oluliselt riikide statistikasüsteeme, esitades neile rahandusstatistika valdkonnas uusi väljakutseid. Sellest, kuidas uute ülesannetega toime tulla, sõltub otseselt riikide renomee.

Võitlus stabiliseerumise nimel

Nii 2010. kui ka 2011. aastal on Euroopa Liidu riigipead ja institutsioonid aktiivselt otsinud meetmeid, mis võimaldaksid toime tulla ülemaailmse finantskriisi mõjudega. Mitmed heaks kiidetud abinõud mõjutavad tugevalt ka riikide statistikatootmist, kusjuures erilise tähelepanu all on rahandusstatistika, mille alusel koostatakse valitsemissektori võla- ja defitsiidinäitajaid. Selles artiklis vaadeldakse, kuidas on mõjutanud viimase aasta jooksul Euroopa tippkohtumistel tehtud otsused ja vastuvõetud seadusandlikud aktid statistika koostamist.

Euroopa Liidu riigipeade tippkohtumistel on arutatud ja heaks kiidetud väga erinevaid meetmeid, mille eesmärgiks on tasakaalustada liikmesriikide majandusi. Neis on määratletud euroala riikide juhtimisstruktuur, asutatud eraldiseisvaid finantseerimisskeeme, kirjutatud riikide põhiseadustesse tasakaalus eelarve nõudeid jne. Olulisemate meetmete loetelu on järgmine:

- Euroopa Finantsstabiilsuse Fondi (EFSF – European Financial Stability Facility) loomine mais 2010;
- Euroopa stabiilsusmehhanismi (ESM – European Stability Mechanism) loomine 2010 sügisel;
- fiskaalstabiilsust tagavate seadusandlike aktide vastuvõtmine, nn kuuspakk novembris 2011;
- Euroopa Nõukogus on arutamisel nn kakspakk-määrused, mis peaks vastu võetama lähiajal.

Kõik need meetmed mõjutavad suuremal või väiksemal määral statistikute tööd ning seetõttu neist veidi lähemalt.

Euroopa Finantsstabiilsuse Fondi loomine

Samal ajal, kui riigipead arutasid EFSF-i loomise tingimusi, pidasid asjatundjad selle loodava organi tegevuse statistilise kajastamise üle nõu ka Eurostatis, Euroopa Komisjoni nõuandvas monetaar-, finants- ja maksebilansistatistika komitees (CMFB^b) ning ekspertgruppides. Jaanuaris 2010 avaldas Eurostat otsuse, mille kohaselt kajastatakse EFSF-i tehinguid ümbersuunatult, st finantseerimisskeemis osalevate riikide arvepidamistes. Selle otsuse tulemina algatati Eurostati ja liikmesriikide vahel kahepoolse andmevahetuse protsess, et tagada kvartaalse ja aastase rahandusstatistika õigeaegsus ja kvaliteet. Sisuliselt tähendab see, et Luksemburgis resideeruva EFSF-i laenugevuse kohta laekub info Luksemburgi statistikaametilt Eurostatile, kes vastavalt kokkulepitud jaotusmehhanismile arvutab välja liikmesriikide osalused ning edastab andmestiku iga kuu kohta kõigile liikmesriikidele, kes selle oma riigirahanduse arvepidamisse integreerivad.

^a PIIGS-riigid: Portugal, Iirimaa, Itaalia, Kreeka, Hispaania

^b CMFB – Committee on Monetary, Financial and Balance of Payments Statistics

EFSF-i tingimusi on mitu korda ka muudetud: 2011. aasta juulis otsustati laiendada investeerimisvõimalusi ja moodustati Kreeka jaoks eraldi abipakett, oktoobris 2011 kaasati EFSF-i skeemi liikmesriikide kõrval ka erainvestorid ja IMF, et suurendada fondi laenuvõimekust. Investeerimisvõimaluste laiendamine tähendab võimalust osta võlakirju nüüd ka teiseselt turult ja rekapitalizeerida EFSF-i rahaga panku. Et saavutada laenuvõimekuse suurenemine, on välja pakutud kaks võimalikku lahendust:

- kindlustusertifikaadi väljastatamine koos võlakirjaga, mis garanteerib võlakirjahoidjale olulise osa tagasimaksmise põhisummast ja intressist juhul, kui kohustusi ei suudeta täita;
- eraldiseisva finantseerimisfondi loomine, kus EFSF eelfinantseeriks esmakahjumi osa, garanteerimaks teistele fondis osalevatele investoritele, et probleemide puhul kannab EFSF ise esimese kokkuleppelise osa kahjumist.

Kuidas neid tehinguid statistiliselt kajastada, seda alles arutatakse. Siiani ei ole Eurostat, kes kõiki muudatusi teraselt jälgib, teatanud vajadusest kehtivat arvestuskorda muuta, kuid olukord võib iga uue elemendi lisandumisel muutuda. Eurostati esialgse arvamuse kohaselt ei mõjutaks esimene lahendus otseselt liikmesriikide võla- ja defitsiidinäitajaid, kuna kindlustuse näol on tegemist tingimusliku kohustusega. Teine lahendus seevastu omaks näitajatele otsest mõju, sest tegemist on EFSF-i finantseerimistehinguga, mis suunatakse ümber liikmesriikide tehinguteks. Kohustuste täitmata jätmise puhul on mõlemal lahendusel otsesene mõju liikmesriikide arvepidamisele.

EFSF-i Kreeka abipakett koosneb reast meetmetest, milledest mõne mõjus statistilisele kajastamisele ei saa praegu kindel olla, näiteks:

- uue laenu intressikandvus võib sisaldada tähtaja pikendust. Sellise intressi tähtajapikenduse statistiline kajastamine vajab põhjalikumat arutelu CMFB-s;
- uus pakett võib sisaldada nn *step up* võlakirju, mille intressimäärad suurenevad järk-järgult. Ka sellise intressimäära lahenduse statistiline kajastamine vajab täpsustamist CMFB-s.

Euroopa stabiilsusmehhanismi loomine

Euroopa stabiilsusmehhanism on, vastupidiselt EFSF-ile, iseseisev rahvusvaheline organisatsioon ning seetõttu ei ole vaja statistilises kajastamises tehinguid sarnaselt EFSF-iga ümber suunata. ESM-il ja EFSF-il on mitu põhimõtetist erinevust. Esiteks, ESM on loodud kestma, EFSF seevastu loodi tähtajaliselt kolmeks aastaks. Teiseks, ESM on loodud asutamislepingu alusel valitsustevahelise organisatsioonina, EFSF aga Luksemburgi seaduste alusel kui *société anonyme*. Statistilises klassifitseerimises on see väga tähtis, kas organisatsiooni saab lugeda iseseisvaks institutsionaalseks üksuseks või mitte.

Erinevused ilmnevad ka mõlema organisatsiooni rahastamis- ja juhtimisskeemis. Need on põhjused, miks ei mõjuta ESM-i tegevus Eurostati aprillis 2011 avaldatud esialgse otsuse järgi otseselt liikmesriikide võla- ja defitsiidinäitajaid. Samas nõuavad EFSF-ilt ESM-ile ülemineku tingimused veel eraldi arutelu.

Kuuspakk

Novembris 2011 võttis Euroopa Nõukogu vastu majanduse juhtimise parandatud raamistiku, nn kuuspaki, mis koosneb ühest direktiivist ja viiest määrusest. Lühidalt nendest määrustest ja direktiivist.

1. Euroopa Parlamendi ja Nõukogu määrus nr 1173/2011 eelarvejärelevalve tõhusa rakendamise kohta euroalal kehtestab sanktsioonide süsteemi ja trahvid euroala riikidele puhuks, kui riigid ei täida stabiilsuse ja kasvu paktist tulenevaid kohustusi oma majanduste

tasakaalus hoidmise suhtes. Sanktsioonid on oma iseloomult kas ennetavad või paranduslikud.

2. Euroopa Parlamendi ja Nõukogu määrus nr 1174/2011 euroalal esineva ülemäärase makromajandusliku tasakaalustamatuse korrigeerimiseks võetavate täitemeetmete kohta sätestab sanktsioonide süsteemi euroala liikmesriikide makromajanduslikku tasakaalustamatust korrigeerivate tegevuste tegemata jätmise puhul. Liikmesriiki saab karistada intressikandva tagatise määramise või iga-aastase trahviga summas kuni 0,1% liikmesriigi eelmise aasta SKP-st ning väljamõistetud trahvirahad eraldatakse EFSF-ile.

3. Euroopa Parlamendi ja Nõukogu määrus nr 1175/2011, millega muudetakse nõukogu määrust (EÜ) nr 1466/97 eelarve seisundi järelevalve ning majanduspoliitika järelevalve ja kooskõlastamise tõhustamise kohta. Määrus muudab stabiilsuse ja kasvu pakti mitmes punktis, kindlustades komisjonile tugevama rolli järelevalves. Määrusesse on lisatud statistilise sõltumatuse põhimõtteid sisaldav artikkel, mis on kooskõlas Euroopa statistika tegevusjuhiseiga. Samuti sätestab see määrus liikmesriikidele kohustuse avaldada infot bilansiväliste ja tingimuslike kohustuste, nagu näiteks valitsuse antud garantiid, kohta.

4. Euroopa Parlamendi ja Nõukogu Määrus nr 1176/2011 makromajandusliku tasakaalustamatuse ennetamise ja korrigeerimise kohta sätestab reeglid makromajandusliku tasakaalustamatuse kindlakstegemiseks ja makromajandusliku tasakaalustamatuse näitajate koosseisu. Tasakaalustamatuse kindlakstegemiseks võetakse kasutusele häiremehhanism, mis põhineb iga-aastasel kvalitatiivset majandus- ja finantsolukorra hinnangut sisaldaval komisjoni aruandel. Komisjoni hinnang põhineb tulemustabelil, milles on kokkulepitud näitajate väärtust võrreldud nende künnisväärtusega.

5. Euroopa Parlamendi ja Nõukogu määrus nr. 1177/2011, millega muudetakse määrust (EÜ) nr 1467/97 ülemäärase eelarvepuudujäägi menetluse rakendamise kiirendamise ja selgitamise kohta, on ainus akt, mis otseselt muudab valitsemissektori võla- ja defitsiidinäitajate arvepidamise aluseks olevat määrust. Määrusesse viidi sisse karmimad reeglid järelevalve osas ja täpsustatakse võla- ja defitsiidinäitajatele rakendatavate nõuete rikkumise tagajärjel määratavaid karistusi. Ühtlasi sätestati komisjonile täpsemad juhised valitsemissektori võla- ja defitsiidi koondaruande koostamisel.

6. Euroopa Liidu Nõukogu direktiiv 2011/85/EL liikmesriikide eelarveraamistiku nõuete kohta sätestab liikmesriikidele kohustuse kasutada täielikku ja usaldusväärset raamatupidamislikku arvepidamist kõigi valitsemissektori allsektorite kohta eesmärgiga valmistada ette Euroopa rahvamajanduse arvepidamise süsteemi (ESA95) standardil põhinevad andmed. Ühtlasi pannakse liikmesriikidele kohustus avaldada kassapõhiseid eelarveandmeid kuuliselt ja kvartaalselt ning selle juurde üleminekutabeleid kassalise ja ESA95 andmete vahel. Lisaks avaldavad liikmesriigid info tingimuslike kohustuste kohta kõigis allsektorites.

Direktiiv annab üsna põhjalikud reeglid selle kohta, milline peab olema riigi rahandusstatistika koostamisel kasutatav alusandmestik. Direktiivis sätestatud eesmärgi – juurutada kogu valitsemissektorit hõlmav raamatupidamisarvestus – saavutamine on paljude liikmesriikide jaoks väga tõsine väljakutse. Eestis kehtib ühtne raamatupidamise reeglistik kõigile avaliku sektori üksustele juba 2004. aasta algusest ning direktiivi kohaldamiseks erilisi lisameetmeid välja töötada ei ole tarvis. Selline kogu avaliku sektori hõlmav raamatupidamise infosüsteem, nagu meil aruandluskeskkonnana on juurutatud, on Euroopas ainulaadne. Riigi raamatupidamise üldeeskirja rakendamine ja elektroonilises aruandluskeskkonnas tekkiv detailne alusandmestik on aidanud oluliselt kaasa riigi rahandusstatistika arengule. Võib kindlalt väita, et Eesti valitsemissektori rahandusstatistika on kvaliteedilt üks Euroopa parimaid.

Euroopa Nõukogus ja Parlamendis praegu menetluses oleva määruse eelnõu kohaselt nähakse jälgimise all olevate ülemäärase eelarvepuudujäägiga riikide jaoks ette, et koostöös kohalike audiitorinstitutsioonidega korraldatakse neis eraldi riigi raamatupidamisandmetike sõltumatud auditid, et kindlaks teha, kas andmetike kvaliteet on küllaldane riigi rahandusstatistika tootmiseks. See tähendab, et meie riigiaudiitorid peavad lisaks raamatupidamisalastele teadmistele hakkama end kurssi viima ka rahandusstatistika nüanssidega.

Kuritöö ja karistus

Kõigil loetletud seadusandlikel aktidel on suurem või väiksem mõju statistiliste näitajate ning tegelikult ka statistika jaoks tarviliku alusandmestiku koostamisele. Euroopa Komisjonis (edaspidi Komisjon) praktiseeritav tõhustatud järelevalve tähendab reeglina suuremat hulka kontrollmissioone, kus üksipulgi analüüsitakse ja sünteesitakse kontrollitavate näitajate koostamise protsesse alates alusandmestiku kogumisest kuni statistika tootmisprotsessi kvaliteedijuhtimiseni. Erinevates määrustes ette nähtud karistuslikud elemendid on kujundatud võimalikult automaatselt rakenduvateks, et vältida olukorra kordumist, kus stabiilsuse ja kasvu paktsi sätestatud praktikad rakendati harva ning kus enamik liikmesriike ei suutnud aastate kaupa üht või mõlemat ülemäärast eelarvepuudujäägi menetluse näitajat kontrolli alla võtta ja selle eest neile mingeid distsiplineerivaid meetmeid ei määratudki.

Põhjamaises kultuuriruumis oleme harjunud hästi toimivate reeglitega, seetõttu tunduvad määrustesse kirjutatud sanktsioonid tõsise ülereageerimisena: on olemas Euroopa statistika koostamise õigusraamistik ning aastaid kehtinud parimate praktikate koodeksid, milles on üles loetletud kõik üllad põhimõtted, millest statistikud on harjunud oma töös lähtuma. Miks siis veel selline ülemäärane suur hulk erinevaid sanktsioone seadustesse kirjutada? Viimane Euroopa majanduse juhtimise meetmestik räägib selget keelt eurooplaste muutunud maailmapildist. „Lõunaosariikide“ kultuuri mõrud viljad on sundinud solidaarsuse mõistet täpsustama: meie aitame sind, kui sa aidad iseennast! Vanadel eestlastel on selle kohta hea ütlus: „Kui ei oska, siis õpetame, kui ei taha – siis sunnime...“

Kõige tõsisemad karistusmeetmeid on sisse kirjutatud esimesena nimetatud määrusesse nr 1173/2011. Näiteks nähakse seal ennetusliku meetmena ette, et kui liikmesriik ei suuda täita Euroopa Nõukogu (edaspidi Nõukogu) soovitusi korrigeerivate tegevuste osas, siis määratakse riigile intressikandev deposiit suurusega kuni 0,2% riigi eelmise aasta SKP-st. Intressikandev tagatis kannab intressimäära, mis kajastab komisjoni krediidiriski ja asjaomast investeerimisperioodi ning kui liikmesriigil õnnestub oma probleemid vastavalt Nõukogu soovitudele lahendada, makstakse deposiit koos arvestatud intressidega liikmesriigile tagasi.

Parandusliku meetmena aga nähakse ette, et intressivaba tagatis deponeeritakse suurusega kuni 0,2% liikmesriigi eelmise aasta SKPst, kui Nõukogu otsustab, et liikmesriigis esineb ülemäärane eelarvepuudujääk. Juhul, kui eelarvepuudujääki ei kõrvaldata, võib Nõukogu määrata liikmesriigile trahvi kuni 0,2% liikmesriigi eelmise aasta SKP-st. Aga see ei ole veel kõik.

Esmakordselt Euroopa Liidu ajaloos on liikmesriigile, täpsemalt euroala riigile, võimalik määrata karistust ka statistikaga manipuleerimise korral ehk kui liikmesriik tahtlikult või raske hooletuse tõttu esitab valeandmeid võla- ja/või defitsiidinäitajate kohta. Trahvi suurus sõltub rikkumise raskusastmest ja kestusest, kuid ei tohi ületada 0,2% liikmesriigi SKP-st. Statistikaga manipuleerimise kahtluse korral võib Komisjon algatada uurimise ebaõige teabe esitamise fakti tuvastamiseks. Täpsemad protseduurid, kuidas Komisjon uurimist toimetab, ning üksikasjad sellest, kuidas trahvisumma kujuneb, sätestatakse eraldi delegeeritud aktiga, mida Komisjon praegu menetleb.

Delegeeritud akti menetletakse kiiresti: teksti arutamiseks on ette nähtud kaks konsulteerimist liikmesriikide ekspertidega ning seejärel võtab Nõukogu akti vastu. Enne järgmist võla- ja defitsiidinäitajate aruande esitamist 1. aprillil 2012 on kavas delegeeritud akt jõustada, mis tähendab, et juhul, kui Komisjonil tekib põhjendatud kahtlus ükskõik millise aasta andmete kohta nendest viiest aastast, mida järgmises aruandes kajastatakse, võib Komisjon algatada uurimise. Praktika on näidanud, et põhjendatud kahtluse aluseks võib mõnel juhul olla ka „mureliku kodaniku“ pöördumine.

Selleks, et uurimist korraldada, on Komisjonil mitu võimalust:

- esitada teabenõue – puudutab kõiki otseselt või kaudselt võla- ja defitsiidinäitajate andmestiku koostamisel kaasatud üksusi, kelle raamatupidamisandmeid on arvestustes kasutatud;

- võtta ütlusi – puudutab kõiki juriidilisi või füüsilisi isikuid, keda Komisjon soovib intervjueerida ning kes on nõus ütlusi andma;
- inspekteerida – Komisjonil on õigus siseneda kõigi asjasse puutuvate üksuste ruumidesse, uurida raamatupidamise andmeid, neid kopeerida ja tõendusmaterjali kogumiseks kinni pitseerida.

Uurimismeetodeid võib kasutada üksteisest sõltumatult, näiteks kui liikmesriik on teabenõude alusel edastanud uurimise jaoks piisava info, siis ei pruugi Komisjon kohapeale uurimistoiminguid tegema tulla. Igal juhul ootab Komisjon liikmesriigilt uurimise all olemise ajal täielikku klostööd, sest määratava trahvi suurus on seatud otsesesse sõltuvusse sellest, mil viisil liikmesriik uurimisele kaasa aitas. Samuti oleneb trahvisumma suurus moonutamise ulatusest, kestusest, tahtlikkusest, moonutamises osalejate hulgast ja sellestki, milliseid ütlusi annavad intervjueeritavad.

Oluline on, et kuigi lõpptulemusena määratakse karistus küll riigile, vastutab kvaliteedi eest iga tootmisliili eraldi ja uurimise käigus saavad negatiivse tähelepanu osaliseks need, kes otseselt moonutamise eest vastutavad. Vastutajaks võivad olla näiteks kohalike omavalitsuste sihtasutused.

Seega on Komisjonil arsenalis terve hulk üsna subjektiivseid tegureid, mille alusel kujundada statistikat tahtlikult moonutavale riigile karistus. Seda võib võtta kui Kreekalt saadud õppetundide hinda, mis Euroopal tuli maksta. Mõnede hinnangute kohaselt on see ka mehhanism, millega kaitsta statistikuid poliitikute suva eest. Tänapäeva Euroopas on esinenud juhtumeid, kus statistikajuht on sattunud oma riigis eeluurimise alla, sest ta on tegutsenud vastavalt euroopaliku statistikasüsteemi väärtushinnangutele.

Kokkuvõte

Globaalne finantskriis on maailma pöördumatult muutnud. Euroopa statistikasüsteem on reformimisel ning tootmise tõhustamiseks otsitakse uusi teid. Lisaks mõjutavad statistikute tööd meetmed, mis Euroopa riigipead on tarvitusele võtnud, et finantskriisiga toime tulla. Põhilised muudatused, mis juba praegu statistika tootmist mõjutavad, on:

- andmevahetuskorralduse muudatused: andmevoog on nüüd kahepoolne (liikmesriik <-> Eurostat);
- statistika aluseks olevate andmete, ka raamatupidamisandmete, kvaliteet on muudetud statistika kvaliteedi kontrollimisel võtmeküsimuseks;
- statistika koostamise protsessis on vastutus kvaliteedi eest pandud selgelt väikseimale statistilisele üksusele, kelle andmeid arvestustes kasutatakse;
- raamatupidamisandmestike auditeerijad peavad hakkama andma hinnanguid selle andmestiku sobivuse kohta statistika tootmiseks;
- Komisjoni volitused petmiskahtluste kontrollimiseks on laiemad kui kunagi varem;
- statistika rahvusvaheliselt heaks kiidetud tootmispõhimõtete eiramisel on otsene seos tõmbetuulega riigi rahakotis.

Kindel on, et Euroopa finantskriisist väljajuhtimiseks on riigijuhtidel tarvis senisest palju rohkem ja kiiremini asjakohast, võrreldavat ja kvaliteetset informatsiooni ning statistikute töö on seda pakkuda. Jääb üle loota, et kasinusmeetmete väljamõtlejate tuhinas riikide targemad pead seda silmas peavad ning loovad võimalused vajaliku info kvaliteetseks tootmiseks.