

VALITSEMISSEKTORI KULUD FUNKTSIOONI JÄRGI

Maria Vassiljeva
Statistikaamet

Majanduspoliitiliste otsuste tegemine Euroopa Liidus nõuab kvaliteetset statistikat. Et hinnata valitsemissektori kulutuste kvaliteeti majanduspoliitika eesmärkide saavutamisel, on analüütikutel tarvis, et need kulutused oleksid liigitatud erinevate valitsemisfunktsioonide järgi. Valitsemisfunktsioonide klassifikaatorit COFOG peetakse sobivaks aluseks valitsemissektori kulude struktuuri uurimisel.

ESA95 ja valitsemissektori andmete edastus

Statistikaamet koostab valitsemissektori rahandusstatistikat vastavuses Euroopa rahvamajanduse arvepidamise süsteemi (ESA95) metoodikaga ning selleks kehtestatud klassifikaatoritega, mis hõlmavad institutsionaalseid sektoreid, nende tulusid, kulusid, finantsvooge ja põhifunktsioone.

COFOG (Classification of the Function of Government) on rahvusvaheline valitsemisfunktsioonide klassifikaator, mis on välja arendatud Majandusliku Koostöö ja Arengu Organisatsioonis (OECD – Organisation for Economic Cooperation and Development) ning on kinnitatud standardina rahvamajanduse arvepidamises. Valitsemisfunktsioonide klassifikaatorit kasutatakse põhiliselt individuaalsete ja kollektiivsete lõpptarbimiskulutuste kindlakstegemisel. Peale selle võimaldab COFOG saada ajalist ülevaadet valitsuse eri funktsioonide kulude suundumustest ning võrrelda valitsuste kulutusi riikide vahel.

Euroopa Liidu statistikaamet Eurostat kogub ja avaldab Euroopa riikidelt saadud statistilised andmed, mis põhinevad COFOG-il ja ESA95 harmoneeritud arvepidamise reeglitel. Rahvamajanduse arvepidamises koostatakse COFOG-il põhinev statistika valitsemissektori kohta koos allsektorite vahelise jaotusega. ESA95 andmeedastusprogrammi kasutades edastatakse valitsemissektori kulude andmed valitsemisfunktsioonide kaupa tabelite kogumina, milles on üks tabel kogu valitsemissektori jaoks ning eraldi tabelid iga allsektori jaoks.

Eestis jaotatakse valitsemissektor ESA95 metoodika alusel kolmeks allsektoriks:

- keskvalitsuse allsektor, kuhu kuuluvad riigieelarvelised asutused ja valitsuse loodud eelarvevälised fondid, sihtasutused, avalik-õiguslikud juriidilised isikud, samuti riigile kuuluvad ettevõtted, kes ei tegele turutootmisega;
- kohaliku omavalitsuse allsektor, mis hõlmab linnavalitsus- ja vallavalitsusasutusi koos allasutustega ning kohalike omavalitsuste loodud sihtasutusi ja ettevõtteid, kes ei tegele turutootmisega;
- sotsiaalkindlustusfondide allsektor, kuhu kuuluvad haigekassa ja töötukassa.

Iga COFOG-i tabel nõuab valitsemissektori kulude ristklassifitseerimist valitsemisfunktsiooni ja majandusliku sisu järgi. COFOG-i 1. taseme andmete edastus on kohustuslik, COFOG-i 2. taseme andmed edastatakse kuni ESA2010 juurutamiseni vabatahtlikult. Praegu kehtivas revideeritud ESA95 andmeedastusprogrammis tuleb valitsemissektori kulusid valitsemisfunktsiooni kaupa jaotatuna esitada alates 1995. aastast. Aasta T andmete esitamise tähtaeg on T+12 kuud.

Eesti iga-aastased Eurostatile edastatud COFOG-i 1. ja 2. taseme andmed avaldatakse Statistikaameti koduleheküljel ja on kättesaadavad statistika andmebaasis valdkonna „Majandus / Rahandus / Valitsemissektori rahandus / Valitsemissektori tulud, kulud ja võlg“ all tabelis RR056 „Valitsemissektori kulud valitsemisfunktsiooni ja sektori järgi“. Aegrea viimaste aastate andmed revideeritakse regulaarselt pärast rahvamajanduse kontode koostamist ning vastavalt pakkumise

ja kasutamise tabelitele. Revideeritud aegrea COFOG-il põhineva statistika andmed avaldatakse koos uute eelmise aasta andmetega üks kord aastas – detsembris.

COFOG-statistika töökond

COFOG-statistika töökond loodi Eurostat 2005. aastal. Töökonna iga-aastaselt koostumisel osalevad Eurostati, enamiku Euroopa Liidu riikide, OECD ja Euroopa Keskpanga esindajad. Eesti hakkas koostumistel regulaarselt osalema 2006. aastast alates.

Töökonna eesmärk on tagada valitsemissektori kulutuste andmete usaldusväärsus, õigeaegsus, ühesugusus ning ulatus, kasutades selleks riikide vahel võrreldavat COFOG-il põhinevat statistikat. Töökond vaatab läbi üksikasju, mis on seotud jooksvate COFOG-i arvestuse praktikatega, uurib probleeme ning pakub nõuandeid nende erijuhtumite puhul, kus COFOG-i juhend jääb puudulikuks.

Peale selle oli töökonna ülesandeks COFOG-il põhineva statistika koostamise allikate ja meetodite käsiraamatu väljatöötamine. 2011. aasta augustis avaldas Eurostat käsiraamatu teise versiooni (esimene ilmus 2007. aastal), mis sisaldab metoodilisi juhiseid ja infot seoste kohta teiste rahvusvaheliste klassifikaatoritega ning annab ülevaate riikide näitajate arvestamise praktikatest.

COFOG-i seosed teiste rahvusvaheliste klassifikaatoritega

COFOG põhineb mitmetel rahvusvahelistel klassifikaatoritel, kuid see ei tähenda, et eksisteerib üksühene vastavus COFOG-i klasside ja nendega seotud klassifikaatorite vahel.

Rahvusvaheline rahvamajanduse tegevusalade klassifikaator ISIC (International Standard Industrial Classification of All Economic Activities) on tootmisüksuste klassifikaator nende tegevusalade järgi. COFOG on eelnimetatu sarnane, kuid valitsemissektori kulutuste liigitamiseks siiski sobivam, sest funktsioonide loend on COFOG-is üksikasjalikum. COFOG-i keskkonnakaitsekulutuste jaotamine põhineb keskkonnakaitse tegevusalade klassifikaatoril CEPA (Classification of Environmental Protection Activities). Tervishoiu jaotuse definitsioonid on COFOG-is enamasti kooskõlas tervishoiu arvepidamise süsteemi (SHA – System of Health Accounts) klassifikaatoriga ICHA-HC (Health Care Expenditure by Function). Hariduse jaotus põhineb COFOG-is rahvusvahelise standardse haridusklassifikatsiooni ISCED (International Standard Classification of Education) tasemete kategooriatel. COFOG-i sotsiaalse kaitse definitsioonid on seotud Euroopa sotsiaalse kaitse statistika süsteemiga ESSPROS (European System of Integrated Social Protection Statistics).

Valitsemissektori kulude ristklassifitseerimine ja arvestusreeglid

COFOG-i struktuur

Valitsemisfunktsioonide klassifikaatoril COFOG on kolm detailsuse taset: osad, grupid ja klassid. Osasid võib vaadelda kui laiu valitsemissektori eesmärgi, kuid grupid ja klassid täpsustavad vahendeid, mille abil need eesmärgid on saavutatud. COFOG-i järgi jaotatakse valitsemisfunktsioonid kümnesse osasse (1. tase):

- 01. Üldised valitsemissektori teenused
- 02. Riigikaitse
- 03. Avalik kord ja julgeolek
- 04. Majandus
- 05. Keskkonnakaitse
- 06. Elamu- ja kommunaalmajandus
- 07. Tervishoid

- 08. Vaba aeg, kultuur, religioon
- 09. Haridus
- 10. Sotsiaalne kaitse

Klassifikaatori osad jagunevad 69 grupiks (2. tase) ja grupid omakorda klassideks (3. tase). Kuni 2007. aastani olid andmed Euroopas kättesaadavad vaid esimesel agregeeritud tasemel. Euroopa riigid tegid suuri pingutusi COFOG-i 2. taseme andmete arendamiseks ning praegu edastab enamik riike vabatahtlikult COFOG-il põhinevat statistikat detailsemal (gruppide) tasemel. Eesti Statistikaamet esitab 2. taseme valitsemissektori andmeid alates 2007. aasta detsembrist.

COFOG-i järgi jaotatavad ESA95 tehingud

Euroopa Liidu riigid peavad esitama iga valitsemisfunktsiooni kulutused jaotatuna majandusliku sisu järgi, kasutades ESA95 kulutuste liike (palgad, siirded, soetamised jne). COFOG-i järgi liigituvad ESA95 tehingud:

- P.3 Lõpptarbimiskulutused (P.2 Vahetarbimine + D.1 Hüvitised töötajatele + K.1 Põhivara kulum + D.29 Muud tootmismaksud – P.11 Turutoodang – P.12 Toodang enda lõpptarbeks – P.131 Maksed turuvälise toodangu eest + D.631 Mitterahalised sotsiaaltoetused);
- P.5 Kapitali kogumahutus;
- K.2 Mittetoodetud mittefinantsvara soetamine miinus realiseerimine;
- D.3 Subsidiidid;
- D.4 Omanditulu;
- D.5 Jooksvad tulumaksud;
- D.62 Sotsiaaltoetused, v.a mitterahalised sotsiaalsiirded;
- D.7 Muud jooksvad siirded;
- D.9 Kapitalisiirded.

Rahvamajanduse arvepidamises kajastatakse kapitali kogumahutus ja mittetoodetud mittefinantsvara netotehinguna kuludes, st tegevusala kogukuludes kajastatakse tehtud kulutuste ja saadud tulude vahet, mitte tehtud kulutusi üksi.

Vastavalt ESA95 metoodikale arvutatakse valitsemissektori kogukulud järgmiselt:

Valitsemissektori kogukulud = P.5 Kapitali kogumahutus + K.2 Mittetoodetud mittefinantsvara soetamine miinus realiseerimine + P.2 Vahetarbimine + D.1 Hüvitised töötajatele + D.29 Muud tootmismaksud, makstavad + D.3 Subsidiidid, makstavad + D.4 Omanditulu, makstav + D.5 Jooksvad tulumaksud, makstavad + D.62 Sotsiaaltoetused, v.a mitterahalised + D.631 Mitterahalised sotsiaaltoetused + D.7 Muud jooksvad siirded + D.9 Kapitalisiirded.

ESA95 tehingute konsolideerimisreeglid

Valitsemissektori kogukulude arvutamisel rakendatakse allsektorite vahelist konsolideerimist, st iga valitsemissektori allsektori kuludes ja tuludes näidatakse teistele allsektoritele makstud või neilt saadud makseid, samas on kogu valitsemissektori tulude ja kulude hulgas allsektorite vahelised tehingud arvestusest välja jäetud. Näiteks toetused, mida keskvalitsus on maksnud kohalikele omavalitsustele, peavad olema näidatud allsektori andmetes kui keskvalitsuse kulud, kuid peavad olema välja jäetud kogu valitsemissektori kuludest.

Konsolideeruvate tehingute hulka kuuluvad D.4 Omanditulu, D.7 Muud jooksvad siirded ja D.9 Kapitalisiirded. Valitsemissektori allsektorite kogukulude summa ja valitsemissektori kogukulude vahe on võrdne ülalnimetatud tehingutest välja jäetud (konsolideerimisele minevate) väärtuste summaga.

ESA95 tehingute kirjendamise aeg ja hindamine

Rahvamajanduse arvepidamine ja seega ka valitsemissektori kulud COFOG-i kaupade kirjendatakse tekkepõhiselt. Tekkepõhine arvepidamine kirjendab voogusid sel ajal, kui majanduslikku väärtust luuakse, muudetakse, vahetatakse, kantakse üle või kustutatakse. See tähendab, et omandiõiguse vahetusega seotud voog sisestatakse omandiõiguse üleandmise ajal, teenused kirjendatakse, kui need on osutatud, toodang, kui see on toodetud, ning vahetarbimine, kui materjalid on kasutatud. See aeg võib erineda arve tasumise ajast (kassapõhine arvestus).

Kõik algandmed, mida Statistikaamet Rahandusministeeriumi hallatavast saldoandmike infosüsteemist kasutab, on tekkepõhised.

Vahetarbimine (P.2), Kapitali kogumahutus (P.5) ja Mitterahalised sotsiaaltoetused (D.631) hinnatakse ostjahindades. Ostumomendil on ostjahind see hind, mida toodete eest tegelikult makstakse, k.a tootemaksud (v.a mahaarvatavad tootemaksud) miinus tootesubsiidiumid, ja koos ükskõik milliste transpordikuludega, mida ostja maksab eraldi kohaletoimetamise eest nõutud ajal ja kohas.

Vastavalt raamatupidamise standarditele kajastatakse Eestis kaupade ja teenuste soetamine saldoandmike infosüsteemis ilma kaasneva käibemaksukuluta. Selleks, et kirjendada tehingud vastavalt ESA95 nõuetele ostjahindades, on Statistikaametis välja töötatud käibemaksu kodeerimisprotsess, mis jaotab käibemaksu tagasi tegevus- ja põhivarakuludele.

Valitsemissektori lõpptarbimiskulutused

Lõpptarbimiskulutused koosnevad kulutustest, mis institutsionaalsed üksused on teinud kaupadele ja teenustele, mida on kasutatud individuaalsete vajaduste ja soovide või ühiskonnaliikmete kollektiivsete vajaduste otseseks rahuldamiseks. Kaubad ja teenused **individuaalseks tarbimiseks** on kaubad ja teenused, mis on soetatud kodumajapidamises ja mida kasutatakse sama kodumajapidamise liikmete vajaduste ja soovide rahuldamiseks. Teenuseid **kollektiivseks tarbimiseks** pakutakse korraga kõigile ühiskonna või ühiskonna ühe osa liikmetele, näiteks kindlas piirkonnas elavatele kodumajapidamistele.

Valitsemissektori lõpptarbimiskulutused leitakse, summeerides valitsemissektori kulusid tööjõule, kaupadele ja teenustele, põhivara kulumit ning muid tootmismaksusid, mida kasutati turuvälise toodangu tootmiseks, lahutades turuvälise toodangu müügid ja liites kulutused kaupadele ja teenustele, mida turutootjad pakkusid otseselt kodumajapidamistele (klassifitseeritud kui mitterahalised sotsiaalsiirded).

COFOG on aluseks valitsemissektori Individuaalsete (P.31) ja Kollektiivsete lõpptarbimiskulutuste (P.32) eristamiseks. Kõiki järgmistesse gruppidesse kuuluvaid valitsemissektori lõpptarbimiskulutusi käsitatakse **individuaalseks tarbimiseks** tehtud kulutustena:

- 07. Tervishoid (grupid 07.1–07.4);
- 08. Vaba aeg, kultuur, religioon (grupid 08.1–08.2);
- 09. Haridus (grupid 09.1–09.6);
- 10. Sotsiaalne kaitse (grupid 10.1–10.7).

Valitsemissektori **kollektiivsed tarbimiskulutused** moodustavad ülejäänud osa valitsemissektori lõpptarbimiskulutustest ja koosnevad järgmistest gruppidest:

- osade 01.–06. kõik grupid;
- 07. Tervishoid (grupid 07.5–07.6);
- 08. Vaba aeg, kultuur, religioon (grupid 08.3–08.6);
- 09. Haridus (grupid 09.7–09.8);
- 10. Sotsiaalne kaitse (grupid 10.8–10.9).

ESA95 andmeedastusprogrammi mitmetes tabelites (k.a kvartali statistika) peavad valitsemissektori individuaalsed ja kollektiivsed lõpptarbimiskulutused olema esitatud eraldi osistena ning hinnatud nii jooksev- kui ka püsivhindades.

Kuna individuaalseid ja kollektiivseid kulutusi eristatakse COFOG-i gruppide alusel, peavad kõik Lõpptarbimiskulutuste (P.3) komponendid olema esialgu jaotatud COFOG-i 2. taseme järgi. Püsivhinna leidmiseks tuleb iga komponent deflateerida eraldi, kasutades selleks sobivaid hinnaindekseid. Vahetarbimine (P.2) näiteks jaotatakse täiendavalt toodete kaupa, seega koostatakse maatriks „TTK P60 x 69 COFOG-i gruppi“ (TTK – toodete ja teenuste klassifikaator).

Vahetarbimine (P.2), Turutoodang pluss Maksed turuvälise toodangu eest (P.11 + P.131), deflateeritakse toodete kaupa vastava toodangu näitajaga. Valitsemissektori töötajate hüvitiste (D.1) ja Muude tootmismaksude (D.29) ekstrapoleerimiseks kasutatakse baasaasta näitajatest mahuindeksina töötajate arvu muutust. Põhivara kulumit (K.1) deflateeritakse kapitali kogumahutuse arvestustest tulenevate põhivara kulumi deflaatoritega. Valitsemissektori puhul sisaldab Toodang enda lõpptarbeks (P.12) omatarbeks toodetud tarkvara väärtust ja deflateeritakse Ameerika Ühendriikide arvutiseadmete tootjahinnaindeksiga. Mitterahalised sotsiaaltoetused (D.631) deflateeritakse kas vastava toodangu indeksiga või impordihinnaindeksiga.

Eesti valitsemissektori individuaalsete ja kollektiivsete lõpptarbimiskulutuste andmed püsivhindades hinnati ja edastati esimest korda Eurostatile 2011. aasta septembris. Metoodika töötati välja pärast kahekordse deflateerimise juurutamist rahvamajanduse arvepidamise süsteemis.

OECD riigi rahanduse ja tööhõive andmebaas

Viimase seitsme aasta jooksul tegeleb OECD riigikulude andmebaasi arendamisega, mis hõlmab riikide kulude andmeid jaotatuna kulutamise eesmärgi järgi. Selle jaoks loodud klassifikaator COFOG-*Special* kasutab peamise andmeallikana COFOG-i 2. taseme andmeid. OECD liikmeks olevate Euroopa Liidu riikide andmeid võetakse otse Eurostati andmebaasist. Andmebaas sisaldab andmeid valitsemissektori ja selle allsektorite kohta. COFOG-*Special* eristab järgmisi kululiike: rahalised siirded ja kulud mitterahalistele toodetele ning kulud kollektiivsetele ja individuaalsetele toodetele. Klassifikaatori põhistruktuur on järgmine:

1. Kollektiivsed tooted
 - A. rahalised
 - B. mitterahalised
2. Individuaalsed tooted
 - A. rahalised
 - B. mitterahalised

Peale selle oli arendamisel avaliku sektori tööhõive andmebaas ning avaliku sektori tööhõive ja juhtimise töögrupp oli välja töötanud uue meetodi tööhõive hindamiseks. 2007. aastal ühendati kulude ja tööhõive andmebaas. COFOG-*Special* säilitati ja seda kasutati mõlema andmebaasi andmestike jaoks. Ühendamisel saadud andmebaasi laiendati tulude andmestikuga. Uus ühendatud andmebaas nimetati riigi rahanduse ja tööhõive andmebaasiks (PFED – Public Finance and Employment Database). Andmebaasi eesmärk on pakkuda tulevikus uurimissisendeid OECD tegevusele. Iga riigi valitsemissektori tase andmebaasis hakkab sisaldama kolme lähtetabelit:

- Kulud COFOG-*Special*i gruppide kaupa;
- Tööhõive COFOG-*Special*i gruppide kaupa;
- Tulud.

Tööhõive andmestiku jaoks kasutab PFED avaliku sektori tööhõive andmeid, mis on kogunud Rahvusvaheline Tööorganisatsioon (ILO – International Labour Organisation). 2010. aastal

otsustasid ILO ja OECD jõud ühendada ning saatsid kõikidele ILO ja OECD liikmesriikidele metoodilise küsimustiku eesmärgiga koguda metaandmeid ILO-le edastava statistika kohta ja kontrollida metoodika kooskõla rahvamajanduse arvepidamisega. Saadud informatsiooni alusel koostati tööhõive andmete kogumise revideeritud küsimustik, mis saadeti ILO ja OECD liikmesriikidele 2011. aasta juulis. Selle küsimustikuga kogutud andmed on andmeallikaks praegu PFED-is kättesaadavale tööhõive andmestikule.

PFED hõlmab praegu tulude ja kulude andmeid 18 OECD riigi kohta, kellest 15, k.a Eesti, nõustusid avaldamisega. Tulude ja kulude andmetega saab tutvuda OECD koduleheküljel (vt rubriigi „National Accounts / Annual National Accounts / General Government Accounts” all olev tulude tabel “Public Finance and Employment: Kinds of Revenue” ning kulude tabel „Public Finance and Employment: Expenditures according to COFOG Special”). Tööhõive andmestikud on PFED-is praegu kättesaadavad üheksa riigi kohta (k.a Eesti), kuid neid ei ole veel OECD koduleheküljel avaldatud.

Hindamismeetod, mida rakendatakse PFED-i andmestikus tööhõive andmete jaotamiseks vastavalt COFOG-*Speciali*le, klassifitseerib COFOG-i tööhõive pärisandmed (mitte hinnangulised andmed) ümber COFOG-*Speciali* gruppidesse jaotatud andmeteks. Kuna vaid üksikud riigid olid 2011. aasta OECD/ILO tööhõive küsimustikule vastates suutelised esitama COFOG-i tööhõive pärisandmed, oli hindamismeetod COFOG-*Speciali* tööhõive jaoks välja töötatud valitsemissektori ja selle allsektorite näitajatele põhinedes. See meetod jaotab allsektorite tööhõive andmeid COFOG-*Speciali* gruppide kaupa proportsionaalselt ESA95 tehingu D.1 (Hüvitised töötajatele) andmetega.

Hindamismeetodi usaldusväärsuse kontrollimiseks korraldas OECD testi. Testiti Eesti tööhõive andmete põhjal, sest Eesti COFOG-i tööhõive andmed pärinevad administratiivandmeallikast (ei ole hinnatud). Testimistulemused on usaldusväärsed: näiteks kasutades keskmise palga andmeid taandatuna täistööajale tööhõive kohta, ei ületa hindamisviga valitsemissektori puhul erinevate COFOG-*Speciali* gruppide jaoks 1,8% kogu sektori tööhõivest.

Kuna hindamismeetodi usaldusväärsust saab kontrollida vaid võrreldes COFOG-*Speciali* tööhõive hinnatud andmeid „reaalsete” edastatud andmetega, on ka teistel PFED-sse kaasatud riikidel, kes pole veel COFOG-i tööhõive pärisandmeid esitanud, palutud saata need näitajad OECD/ILO-le järgmise, 2012. aasta septembrisse planeeritud andmeedastuse käigus.

Avaliku sektori saldoandmike infosüsteem

Alates 2004. aastast on riigi rahandusstatistika koostamise peamiseks andmeallikaks Rahandusministeeriumi avaliku sektori saldoandmike infosüsteem, mille andmestik põhineb tekkepõhisel raamatupidamisinfol. Avaliku sektori arvestusmeetodid (k.a kontoplaan) on kehtestatud riigi raamatupidamise üldeeskirjas. Üldeeskiri jõustus 1. jaanuaril 2004 ja kehtis esialgu vaid valitsemissektori üksuste jaoks, teistele avaliku sektori üksustele laienes see alates 1. jaanuarist 2005. Aastatel 2004–2007 esitati aruandeid kvartalite kaupa (aruanded on kumulatiivsed). Alates 2008. aastast esitavad valitsemissektori üksused saldoandmiku iga kuu kohta. Saldoandmikud esitatakse aruandekuule või -kvartalile järgneva kuu viimaseks kuupäevaks, välja arvatud saldoandmikud aasta lõpu seisuga, mis esitatakse hiljemalt järgmise aasta 15. veebruariks.

Avaliku sektori infosüsteemi saldoandmikud sisaldavad kontokombinatsioone ja -seise. Kontokombinatsioon koosneb konto, tehingupartneri, tegevusala, allika ja rahavoo koodist. Tänu elektroonilisele aruandlusele lisatakse teave aruandeesitaja kohta (saldoandmiku omaniku kood) infosüsteemi automaatselt. Saldoandmike infosüsteemi kontokombinatsioonide tõlgendamine ja rahvamajanduse arvepidamise andmetike koostamiseks kodeerimine on mahukas ja keeruline töö.

Riigi rahandusstatistika koostamiseks vajalik andmestik laaditakse Rahandusministeeriumi infosüsteemist Statistikaameti selleks loodud andmebaasi. Informatsioon töödeldakse automatiseeritud süsteemis, mis kasutab aruandluse toorandmeid ja rakendab nendele

kodeerimisreegleid (peamiselt üleminekutabeleid) ehk statistiku määratud sisendeid. On olemas eraldi üleminekutabelid ja kodeerimisprotsessid järgmiste klassifikaatorite koodide lisamiseks: ESA95 institutsionaalsed sektorid ja tehingud, COFOG, EMTAK (Eesti majanduse tegevusalade klassifikaator) ja TTK (Toodete ja teenuste klassifikaator).

COFOG-i järgi kodeerimine

Suuremale osale valitsemissektori kulutustele omistatakse COFOG-i kood lähtuvalt COFOG-i klassifikaatori juhiste, mille alusel ministeeriumite, asutuste ja sarnaste üksuste tegevuskuludele ja investeeringutele antakse sellele üksusele omistatud COFOG-i kood. Seda meetodit rakendatakse suurele osale Eesti valitsemissektori üksustest, v.a kohalikud omavalitsused ja mõned keskvalitsuse ministeeriumid, kus konsolideeritud raamatupidamise tõttu klassifitseeritakse kulud COFOG-i järgi saldoandmikus määratud tegevusala koodide baasil. Subsiidiumid, sotsiaaltoetused ja muud siirded klassifitseeritakse vastavalt kulutuste eesmärgile, kasutades lisaallikaid (riigieelarve seaduse seletuskiri, valla- ja linnavalitsuste majandusaasta aruanded, mis sisaldavad täpsustavat informatsiooni eraldatud toetuste kohta, jm). Kõik valitsemissektori tagatud ja antud laenude intresside tasumise kulud ning vastavalt COFOG-statistika töökonna otsusele ka kaudselt mõõdetavate finantsteenuste (FISIM – Financial services indirectly measured) Intressikulu (D.41) ja Vahetarbimine (P.2) on klassifitseeritud üldiste valitsemissektori teenuste grupi 01.7 alla (valitsemissektori võla teenindamisega seotud tehingud).

Mõned valitsemissektori kulutused võivad olla seotud rohkem kui ühe funktsiooniga. COFOG-i järgi liigitamiseks tuleb sel juhul rakendada liigikaudset kulude jaotust erinevate funktsioonide vahel, mis on eelistatavam praktika, kui klassifitseerida need kõige olulisema funktsiooni alla. Kui see on võimalik, siis tuleb mitme funktsiooniga seotud valitsemissektori kulukirjete liigitamiseks kasutada mahunäitajaid. Näiteks valitsus võib maksta Investeermistoetusi (D.92) nii vanurite kui ka puuetega inimeste hoolekandetasutusele. Üks võimalus jaotada investeermistoetused invaliidsuse (COFOG 10.1) ja vanaduse (COFOG 10.2) funktsiooni vahel, on kasutada puudega inimeste ja vanurite arvude alusel leitud osatähtsusi.

Tegevusala klassifikaator saldoandmike infosüsteemis põhineb COFOG-il. Tegevusala kood on viienumbiline, kus esimesed kolm numbrit vastavad peamiselt COFOG-i 2. tasemele (grupid). Mõnele COFOG-i kategooriatele vastav saldoandmike klassifikaator on üksikasjalikum kui COFOG, näiteks kultuuriteenuste puhul (COFOG 08.2) on olemas eraldi koodid raamatukogudele (tegevusala kood 08201), muuseumidele (kood 08203), teatritele (kood 08204) jne.

Kuid mõned erinevused COFOG-i ja saldoandmiku tegevusala klassifikaatorite vahel siiski on, näiteks hariduse (COFOG 09) 2. taseme puhul. Praktilised probleemid tekivad hariduskulude klassifitseerimisel haridustaseme järgi. Gümnaasiumid pakuvad Eestis esimese (GOFOG 09.1) ja teise taseme (GOFOG 09.2) haridust, kuid üksikasjalikud andmed saldoandmikus on kättesaadavad vaid üksuste tasandil, mitte haridustasemete järgi. Kõik gümnaasiumide kulud on saldoandmike infosüsteemis liigitatud teise taseme hariduse alla (tegevusala kood 09220). Seetõttu kasutab Statistikaamet üksuste hariduskulude jaotamiseks COFOG-il põhineva statistika koostamisel õpilaste arvusid, mis on kohandatud nädalatundide arvuga kõigis klassides.

Saldoandmike multifunktsionaalsete üksuste kulude jaotamiseks kasutab Statistikaamet lisaandmeallikaid. Näiteks ülikoolide kulud on jaotatud kolmanda taseme hariduse (COFOG 09.4) ning teadus- ja arendustegevuse vahel, kasutades lisaallikana ülikoolide kulutuste andmeid teadus- ja arendustegevusele jaotatuna rakendusvaldkonna järgi. Saldoandmikus on enamik kuludest kolmanda taseme hariduse tegevusalas 09400. Teine näide on seotud Majandus- ja Kommunikatsiooniministeeriumi töötajatele makstavate hüvitiste (D.1) klassifitseerimisega, milleks kasutatakse täiendavalt üldise majanduse (COFOG 04.1), energeetika (COFOG 04.3), ehituse (COFOG 04.4), transpordi (COFOG 04.5) või side (COFOG 04.6) administreerimisega tegelevate ministeeriumi osakondade palgakulude andmete eraldi jaotamist. Saldoandmikus on enamik ministeeriumi kulusid klassifitseeritud üldise majanduse tegevusala 04110 alla.

Tulude poolel pole tegevusala klassifikaator saldoandmike infosüsteemis nõutav ega kasutatav. Andmed on kättesaadavad ainult üksuste ning tulukontode tasandil. Seega omistatakse COFOG-i koodid ESA95 tulutehingutele P.11, P.5 ja K.2 saldoandmikes oleva informatsiooni alusel, kasutades kodeerimiseks üleminekutabeleid.

Valitsemissektori kulud Euroopa Liidus, Eestis ja lähiriikides

Tabel 1. Valitsemissektori kogukulud valitsemisfunktsioonide järgi, COFOG-i 1. tase, 2010

Table 1. General government total expenditure by government functions, COFOG 1st level, 2010
(% SKP-st – % of the GDP)

	EL-27 EU-27	Eesti Estonia	Läti Latvia	Leedu Lithuania	Soome Finland	Rootsi Sweden	
01. Üldised valitsemissektori teenused	6,5	3,2	4,5	4,6	7,2	7,0	01. General public services
02. Riigikaitse	1,6	1,8	1,0	1,2	1,6	1,6	02. Defence
03. Avalik kord ja julgeolek	1,9	2,2	2,0	1,9	1,5	1,4	03. Public order and safety
04. Majandus	4,7	4,4	9,0	4,5	4,9	4,6	04. Economic affairs
05. Keskkonnakaitse	0,9	-0,3	0,6	1,4	0,3	0,3	05. Environment protection
06. Elamu- ja kommunaalmajandus	1,0	0,6	1,5	0,3	0,5	0,7	06. Housing and community amenities
07. Tervishoid	7,5	5,3	4,3	5,5	7,9	7,1	07. Health
08. Vaba aeg, kultuur ja religioon	1,2	2,1	1,6	1,0	1,2	1,2	08. Recreation, culture and religion
09. Haridus	5,5	6,8	6,2	6,1	6,5	7,0	09. Education
10. Sotsiaalne kaitse	19,9	14,6	13,8	14,5	23,9	21,6	10. Social protection
Kokku	50,6	40,6	44,4	40,9	55,5	52,3	Total

Allikas/Source: Eurostat

Nii kogu Euroopa Liidus kui ka igas liikmesriigis eraldi on sotsiaalne kaitse kõige tähtsam valitsemisfunktsioon, mis hõlmab suurima osa valitsemissektori kuludest. 2010. aastal moodustasid Euroopa Liidu kulud sotsiaalsele kaitsele 19,9% SKP-st. Kõige väiksem sotsiaalse kaitse kulutuste osatähtsus valitsemissektori kuludes Eestis ja lähiriikide seas oli Lätis (13,8% SKP-st) ja kõige suurem Soomes (23,9% SKP-st). Eestist, Lätist ja Leedust erinevalt olid EL-is hariduskuludest (5,5% SKP-st) suurema osatähtsusega kulud tervishoiule (7,5% SKP-st) ning üldistele valitsemissektori teenustele (6,5% SKP-st). Eesti keskkonnakaitsekulude negatiivne väärtus oli tingitud Kyoto protokoll (1997. aastal vastu võetud ÜRO kliimamuutuste raamkonventsiooni dokument) alusel toimuvast saastekvootide müügist, mida kirjeldati Mittetoodetud mittefinantsvarana (K.2). Viimane arvutatakse soetamise ja realiseerimise vahena.

Tabel 2. Valitsemissektori kogukulud COFOG-i põhigruppide järgi, COFOG-i 2. tase, 2010
Table 2. General government total expenditure by main COFOG groups, COFOG 2nd level, 2010
 (% SKP-st – % of the GDP)

	Eesti <i>Estonia</i>	Läti <i>Latvia</i>	Leedu <i>Lithuania</i>	Soome <i>Finland</i>	Rootsi <i>Sweden</i>	
01.1 Täidesaatvad ja seadusandlikud organid, rahandus- ja fiskaalpoliitika, välispoliitika	2,3	2,2	2	1,5	1,8	01.1 Executive and legislative organs, financial and fiscal affairs, external affairs
01.3 Üldised teenused	0,4	0,2	0,4	3,1	2,5	01.3 General services
01.7 Valitsemissektori võla teenindamisega seotud tehingud	0,2	1,6	2,1	1,5	1,1	01.7 Public debt transactions
04.5 Transport	2,8	3,6	2	2,3	3,1	04.5 Transport
07.2 Ambulatoorsed teenused	0,5	0,6	1,7	3,4	3,2	07.2 Outpatient services
07.3 Haiglateenused	3,9	2,6	2,5	3,4	2,6	07.3 Hospital services
09.1 Eelharidus ja esimese taseme haridus	2,4	2,1	1	1,3	4	09.1 Pre-primary and primary education
09.2 Teise taseme haridus	2	2	2,8	2,9	1,3	09.2 Secondary education
10.1 Haigused ja invaliidsus	2,5	2,4	3,4	4,9	5	10.1 Sickness and disability
10.2 Vanadus	8	8,8	6,6	11,1	10,6	10.2 Old age
10.4 Perekont ja lapsed	2,1	0,9	2,1	2,8	2,6	10.4 Family and children

Allikas/Source: Eurostat

COFOG-i 2. taseme andmed kõigi Euroopa Liidu riikide kohta pole kättesaadavad. 2010. aasta Eesti ja lähiriikide COFOG-i 2. taseme põhifunktsioonid on määratud riigiti nende gruppidele, kus grupi osatähtsus ületas 2% SKP-st. Seetõttu on üldised teenused, mis moodustasid 3,1% SKP-st Soomes ja 2,5% SKP-st Rootsis, Balti riikides alla 0,5% SKP-st. Kõige olulisem grupp igas riigis oli „vanadus“, millele kõige rohkem kulutati Soomes (11,1% SKP-st) ja kõige vähem Leedus (6,6% SKP-st). Tähtsusest järgmised funktsioonid varieerusid riigiti: Eestis – haiglateenused (3,9% SKP-st), Lätis – transport (3,6% SKP-st) ning Leedus, Soomes ja Rootsis – haigused ja invaliidsus (vastavalt 3,4%, 4,9% ja 5,0% SKP-st). Kuna Eesti valitsemissektori võlatase oli 2010. aastal jätkuvalt EL-i madalaim, olid ka võla teenindamisega seotud kulud minimaalsed (0,2% SKP-st).

Kokkuvõte

Valitsemissektori finantsarvepidamise kvartali- ja aastastatistika koostatakse vastavalt Euroopa rahvamajanduse arvepidamise süsteemi (ESA95) nõuetele ning see annab valitsemissektori majandustegevusest tervikliku ülevaate, hõlmates valitsemissektori kulusid ja tööhõivet liigendatuna valitsemisfunktsioonide järgi. Valitsemisfunktsioonide klassifikaator COFOG on aluseks usaldusväärse statistikakogumi edastamiseks Eurostatile ja OECD-le. 2004. aastast riigi raamatupidamise üldeeskirjaga kehtestatud Rahandusministeeriumi saldoandmike infosüsteem vastab Statistikaameti põhivajadustele ning on peamiseks andmeallikaks valitsemissektori rahandusstatistika tegemisel.

Allikad

Sources

European system of accounts – ESA 1995. (1996). Eurostat. [www]
<http://circa.europa.eu/irc/dsis/nfaccount/info/data/esa95/en/titelen.htm> (4.06.2012).

Euroopa rahvamajanduse arvepidamise süsteem – ESA 1995. (2001). Tallinn: Statistikaamet.

Manual on sources and methods for the compilation of COFOG Statistics. (2011). –
 Methodologies and Working Papers. Eurostat, 2011 edition. [www]
http://epp.eurostat.ec.europa.eu/cache/ITY_OFFPUB/KS-RA-11-013/EN/KS-RA-11-013-EN.PDF
 (4.06.2012).

Manual on public finance and employment database. (2009). Paris: OECD.

Riigi raamatupidamise üldeeskiri. (2003). Rahandusministri 11.12.2003 määrus nr.105.
 Rahandusministeerium. [www] <http://www.fin.ee/index.php?id=7544> (4.06.2012).