

TALLINNA TEHNIKAÜLIKOOL

Sotsiaalteaduskond

Ragnar Nurkse innovatsiooni ja valitsemise instituut

Mari Pajussaar

SÕLTUMATU EELARVENÕUKOGU LOOMINE EESTIS

Magistritöö

Juhendaja: Prof Dr Ringa Raudla

Tallinn 2016

Deklareerin, et käesolev magistritöö,
mis on minu iseseisva töö tulemus,
on esitatud Tallinna Tehnikaülikooli
magistrikraadi taotlemiseks ja selle alusel
ei ole varem taotletud akadeemilist kraadi.

Autor Mari Pajussaar

“ “ 2016

Töö vastab kehtivatele nõuetele

Juhendaja Professor Dr Ringa Raudla

“ “ 2016

Kaitsmisele lubatud “ “ 2016

Avaliku halduse magistritööde kaitsmiskomisjoni esimees

Dr. Veiko Lember

LÜHIKOKKUVÕTE

Tulenevalt Euroopa Liidu õigusaktides sätestatud kohustusest loodi Eestis 2014. aastal sõltumatu eelarvenõukogu. Antud magistritöö esimeseks eesmärgiks on hinnata, mil määral vastab Eesti eelarvenõukogu rahvusvahelises teaduskirjanduses toodud tingimustele. Töö teiseks eesmärgiks on analüüsida, mil määral võeti institutsiooni loomisel arvesse tegureid, mida on normatiivsetes diskussioonides välja toonud väikeriikide, tehingukulude ja teistelt õppimise teooriad. Seega on antud töös vaatluse alla võetud Eesti eelarvenõukogu näitel ühe sõltumatu eelarveinstitutsiooni kujunemine alates selle loomise ajendist kuni lõpplahenduse vastavuseni.

Töö peamisteks järeldesteks on, et Eesti eelarvenõukogu vastab suures osas teaduskirjanduses üldtunnustatud tingimustele. Peamise probleemse aspektina saab välja tuua, et nõukogu sõltumatust ohustab asjaolu, et olles loodud Eesti Panga juurde, on keskpangal olemas võimalused nõukogu mõjutamiseks. Teiseks saab öelda, et Eesti eelarvenõukogu loomisel arvestati ühte olulisemat soovitus – riigi spetsiifikast ja olemasolevast võimekusest lähtumist. Mõeldes võimalikele lahendustele, teadvustati väikeriigiga kaasnevaid piiranguid ning samuti sellest tulenevaid võimalikke mõjutusi tehingukuludele. Lisaks suudeti jääda realistlikuks teiste riikide lahendustest õppimisel, võeti arvesse kontekstide erinevust ning suudeti vältida lahenduste mõtlematut ülevõtmist. Tänu sellele, et Eesti eelarvenõukogu loomisel arvestati suuremal või vähemal määral teooriates toodud normatiivsete soovitustega, on loodud lahendus riigi eripärale vastav. Võib öelda, et Eestis loodud lahendus annab nõukogule igakülgse võimaluse mängida olulist rolli fiskaalpoliitika järelevalves ja selle diskussiooni edendamisel.

Võtmemõisted: sõltumatu eelarvenõukogu, väikeriigid, tehingukulud, teistelt õppimine.

SISUKORD

Lühikokkuvõte.....	3
Sisukord.....	4
Sissejuhatus	5
1. Teoreetiline raamistik.....	8
1.1. Eelarvenõukogu olemus ja peamised tunnused	9
1.2. Otsustusprotsessi ja lõpplahendust mõjutavad tegurid	11
1.2.1 Väikeriigi omaduste roll	12
1.2.2 Tehingukulud ja nende roll.....	14
1.2.3 Teiste riikide lahenduste roll – neilt õppimine	15
1.2.4 Teooriate omavahelised seosed	17
2. Metoodika.....	19
3. Analüüs.....	21
3.1 Eesti eelarvenõukogu.....	21
3.1.1 Eesti eelarvenõukogu olemus ja vastavus teorias toodud tunnustele	22
3.2 Eelarvenõukogu loomise protsess Eestis.....	26
3.2.1 Ajend eelarvenõukogu loomiseks.....	26
3.2.2 Otsustusprotsessi ja lõpplahendust mõjutanud tegurid.....	27
3.2.3 Järeldused	31
Kokkuvõte	33
Summary.....	35
Kasutatud kirjandus	37
Lisad	45
Lisa 1. Poolstruktureeritud intervjuu plaan	45
Lisa 2. Eesti eelarvenõukogu vastavus tunnustele.....	49
Lisa 3. Eesti eelarvenõukogu loomise ajend – Euroopa Liidu regulatsioonide väljatöötamine	52

SISSEJUHATUS

Vähem kui kümme aastat tagasi, 2008. aasta sügisel, raputas maailma rahvusvaheline finantskriis, mis muutus paljude riikide jaoks ka eelarvekriisiks (Calmfors, Wren-Lewis 2011, 2; Debrun *et al.*, 2012, 2). Selle tulemusel hakati mõistma, et pelgalt formaalsetest reeglitest ei piisa ning vaja on konkreetseid institutsionaalseid lahendusi – sõltumatuid eelarveinstitutsioone. Nimelt peetakse just sõltumatuid eelarveinstitutsioone üheks olulisemaks riigi rahanduse uuenduseks (OECD 2015, 4). Ehkki mõned sõltumatud eelarveasutused on eksisteerinud juba pikka aega – looduna Belgias 1936, Hollandis 1945, Taanis 1962 ja Austrias 1970 (OECD 2015, 4; Lienert 2015, 13) –, on paljud riigid võtnud sellise sammu ette alles viimastel aastatel, pärast kriisi tekkimist. Seega on edasine tähelepanu neile ja nende tunnustele õigustatud (European Commission 2014, 64). Eelarveinstitutsioonide – enamlevinud kui *eelarvenõukogu* (Calmfors, Wren-Lewis 2011, 3) – sõltumatust ja tegevusautonoomiat tagavad tunnused väärivad erilist tähelepanu, kuna nende olemasolu võimaldab institutsioonil oma rolli mõjusalt täita¹ (European Central Bank 2014, 95-96).

Sõltumatuse tagamiseks kehtestatud mehhanismid peavad erilise tähelepanu all olema just nende institutsioonide puhul, mis on loodud mõne olemasoleva institutsiooni juurde (Debrun *et al.*, 2013, 10, 48; European Commission 2014, 66). Selliseks näiteks on ka Eesti eelarvenõukogu, mis loodi 2014. aasta alguses nõuandva koguna Eesti Panga juurde.² Seega võib tõstatada küsimuse, kuivõrd on Eestis suudetud loodud lahendusega eelarvenõukogu sõltumatust ja tegevusautonoomiat tagada, pidades silmas, et algselt plaanitud lahenduse laitis Euroopa Keskpank maha.³ Rahvusvaheliselt on välja kujunenud tingimused, mis peavad sõltumatute

¹ Euroopa Komisjoni teatis COM(2012) 342 Riikide eelarve korrigeerimise mehhanismide ühis põhimõtted, 20. juuni 2012, lk 5

² Eesti Panga seadus (RT I, 19.03.2015, 39) § 4²

³ Euroopa Keskpanka arvamus, 18. detsember 2013, riigirahanduse kohta (CON/2013/91) – Euroopa Keskpanka arvamus Eesti riigieelarve seaduse eelnõu kohta. p 5.5

eelarvenõukogude puhul täidetud olema, kuid siiski ei tohiks unustada igal konkreetsel juhul ka riigi spetsiifikat (Kopits 2011, 15; Debrun, Kinda 2014, 28; OECD 2015, 9; Lienert 2015, 25).⁴ Riigi eripärast – antud juhul Eesti väiksusest – tulenevad piirangud ja tunnused on need, mis võivad uue organi loomisel olulist rolli mängida. Siiani on sõltumatute eelarveinstitutsioonide puhul enam uuritud nende rolli eelarvepoliitikas ja mingil määral konkreetsete riikide puhul ka vastavust vajalikele tunnustele ning nende üldist ülesehitust. Samuti on vaadatud, kuidas on erinevates riikides eelarveorganite loomine toimunud (Kopits 2011; OECD 2015), kuid vähe on uuritud nende loomise protsessi. Käesoleva magistritöö autorile teadaolevalt pole varem uuritud, kas eelarvenõukogude loomisel on arvestatud erinevate alltoodud tegurite ja kaalutlustega, mida uue institutsiooni loomisel arvesse peaks võtma.

Institutsionaalsete valikute tegemisel peaks olulisel kohal olema tehingukulude roll (Alexander 2005, 218), kuna just kulud on need, mis võivad mõjutada valikuid alternatiivsete lahenduste vahel (Coase 1937). Samas ei peaks vaatama ainult alternatiividega kaasnevaid tehingukulusid ning selle põhjal otsust langetama, vaid kulusid tuleks vaadata koosmõjus teiste teguritega (Coase 1988, 30; Dixit 1996, 35). Teisteks teguriteks võivad olla näiteks väikeriigi omadused ning samuti võivad uue organi loomisel rolli mängida teiste riikide lahendused, sest teistelt õppimine on üha olulisemaks mõjutajaks (Dolowitz, Marsh 2000, 21). Lisaks võib teistelt õppimine kokku hoida kulusid (Mamadouh *et al.*, 2002, 4), kuid samas tehes seda valesi, võivad kaasnevad kulud olla algest veelgi suuremad. Seega võib väita, et eelarvenõukogu loomisel riigis tuleks arvesse võtta kolme lähenemist ning neis välja toodud tegureid: väikeriigi omadustest tulenevaid piiranguid; tehingukulusid; teiste riikide lahendusi ning neilt õppimist.

Käesoleval töö on kaks eesmärki: ühest küljest vaadata, kuid võrd vastab Eesti eelarvenõukogu üldtunnustatud tingimustele ning teiseks analüüsida, kas ja mil määral võeti institutsiooni loomisel arvesse tegureid, mida toovad välja siinkohal normatiivse suunitlusega väikeriikide, tehingukulude ja teistelt õppimise teooriad. Sellest tulenevalt püüab antud töö vastata küsimustele:

- Mil määral vastab Eesti lahendus kriteeriumitele, mis on antud teema kohta rahvusvahelises teaduskirjanduses välja toodud?

⁴ Euroopa Komisjoni teatis COM(2012) 342 Riikide eelarve korrigeerimise mehhanismide ühispõhimõtted, 20. juuni 2012, lk 5

- Mil määral võeti institutsiooni loomisel arvesse tegureid, mida on välja toonud väikeriikide, tehingukulude ja teistelt õppimise teooriad? Kas ja kuidas mõjutasid need lõpplahenduse kujunemist?

Antud magistritöö analüüsitavaks juhtumiks on valitud Eesti, kuna tegu on riigiga, kus eelarvenõukogu loodi keskpanga juurde. Teaduskirjanduses soovitatakse seda pigem vältida (Debrun *et al.*, 2013, 48; Calmfors, Wren-Lewis 2011, 34). Eesti juhtumi teeb veelgi huvitavamaks asjaolu, et teaduskirjanduses rõhutatakse – kui tegu on väikeriigiga, siis seda raskem on eelarvenõukogu loomine ja selle vastavuse tagamine vajalikele tunnustele. Seega on töö eesmärgiks hinnata valitud juhtumi kaudu lõpplahendust, kuid ka analüüsida, kas uue institutsiooni loomisel arvestati eelnevalt mainitud normatiivsete soovitusetega. Protsessis arvesse võetud tegurite tuvastamine on see, mis aitab aru saada tehtud valikutest, mis eraldi vaadatuna ei pruugi tunduda põhjendatud. Kuna eelarvenõukogu võiks potentsiaalselt olulist rolli mängida fiskaalpoliitika järelevalves ja diskussioonide edendamisel, on seda olulisem vaadata, kas sellele on tagatud oma rolli täitmiseks vajalikud tunnused ja omadused. Antud töö annab seega empiirilise panuse selgitamiseks välja, kas Eestis loodud eelarvenõukogul on olemas sisulised eeldused oma rolli eesmärgipäraseks täitmiseks.

Magistritöö koosneb kolmest põhiosast. Esimene osa käsitleb töö teoreetilist raamistikku, millel on kaks poolt: esiteks tunnused, millele eelarvenõukogu peaks vastama ja teiseks kolme teooria – väikeriigi, tehingukulude, teistelt õppimise – normatiivsed soovitused, mida tuleks institutsiooni loomisel arvestada. Teises osas on välja toodud meetoodika, mida antud töös kasutatakse, et vastata uurimisküsimustele. Kolmandas peatükis analüüsib autor Eesti eelarvenõukogu lähtuvalt esimeses osas välja toodud teoreetilisest raamistikust. Töö peamised järeldused ja tähelepanekud on toodud kokkuvõttes.

Autor tänab intervjueeritavaid ning magistritöö juhendajat olulise panuse andmise eest töö valmimisse.

1. TEOREETILINE RAAMISTIK

Töö teoreetiline raamistik kätkeb endas kahte suunda. Esimene osa keskendub konkreetset eelarvenõukogu rahvusvahelisele määratlusele, tuues välja selle peamise olemuse ja tunnused, tänu millele saab üks organ kanda eelarvenõukogu rolli. Teine peatükk keskendub kolmele normatiivsele teoreetilisele lähenemisele ja nende soovitudele, mida tuleks uue institutsiooni loomisel arvesse võtta. Peale finantskriisi on ressursid enam piiratud ning kulutuste jälgimine eriti oluline, seda enam avalikus sektoris, millelt oodatakse eeskju näitamist – ressurssidega vastutustundlikku ümberkäimist ja põhjendamatute kulutuste vältimist. Seda põhimõtet tuleks eriti silmas pidada uute institutsioonide loomisel, kui saab kaaluda erinevaid võimalusi ja arvesse võtta vajalikke tegureid. Kaaluda tuleks erinevaid lahendusalternatiive, kuna iga lahendusega kaasnevad tihti eri tehingukulud, mille teadvustamata jätmine võib kaasa tuua liigselt suured kulutused. Siiski tuleks sealjuures arvestada riigi väiksust ja sellest tulenevaid piiranguid riigi võimekusele, et mitte luua lahendus, mis käiks üle tegelike võimete ja seega tooks kaasa suured kulud. Kuna just väikeriigil on ressursside kokkuhoid tulenevalt piiratud võimekusest eriti oluline, tuleks vaadata, millised on teiste riikide lahendused, et neilt õppida ning seeläbi oma kulutusi kokku hoida.

Nii on antud töös valitud kolm teoreetilist käsitlust: väikeriik, tehingukulud ja teistelt õppimine, kuna nende olemust ja normatiivseid soovitusi võib eelarvenõukogu loomise protsessi puhul oluliseks pidada. Iga käsitluse puhul antakse ülevaade sellest, mil moel võiksid nende lähenemiste normatiivsed soovitusel otsustusprotsessi valikualternatiivide ja lõpptulemuse kujunemisel rolli mängida. Alapeatükis 1.2.1 tuuakse välja väikeriigi omadused, mida tuleks institutsiooni loomisel silmas pidada, kuna konkreetse riigi eripärade teadvustamine (Kopits 2011, 15; Debrun, Kinda 2014, 28; OECD 2015, 9; Lienert 2015, 25), eriti eelarvenõukogu olemusest tulenevalt, võib protsessis suurt rolli mängida. Kuna eelarvenõukogu loomisel on tegu kokkulepetele jõudmisega, hõlmates võimalike alternatiivsete lahenduste kaalumist, kirjeldatakse alapeatükis 1.2.2 tehingukulude lähenemist, millega tuleks otsustamisel samuti arvestada (Coase

1937; Williamson 1989, 142). Lisaks ei tohiks unustada teiste riikide olemasolevaid eelarveinstitutsioone (Lienert 2015, 25). Seetõttu on alapeatükis 1.2.3 kirjeldatud teistelt õppimist, mis võib loodavat institutsiooni kujundada ning õigesti tegutsedes ka kulusid kokku hoida (Mamadouh *et al.*, 2002, 4). Alapeatükis 1.2.4 on rõhutatud, et tegu ei ole täiesti eraldiseisvate teooriatega, vaid nad omavad vastastikust koosmõju (vt Tabel 1).

1.1. Eelarvenõukogu olemus ja peamised tunnused

Alates 1990ndate keskpaigast on üha enam akadeemikuid väitnud, et erapooletud organid suudavad eelarve olukorda rohkem mõjutada kui tavalised eelarvepiirangud (Debrun *et al.*, 2012, 3; Calmfors, Wren-Lewis 2011, 2). Seda seetõttu, et need asutused suudavad sõltumatute analüüsides, hindamistes ja prognoosides abil suurendada valijate teadlikkust erinevate poliitikate tagajärgedest, mis omakorda peaks tagama paremate lahenduste realiseerumise (Debrun *et al.*, 2012, 3). Pelgalt reeglitel põhineva lähenemise vähenemisest on andnud tunnistust ka viimaste aastate jooksul hulgaliselt loodud uued sõltumatud eelarveinstitutsioonid, mida on tihti nimetatud eelarvenõukogudeks (Calmfors, Wren-Lewis 2011, 2-3). Nende arv on kasvanud ühelt 1960. aastal 29-ni 2013. aasta jaanuaris (Debrun, Kinda 2014, 12-13). Oma osa selles on tõenäoliselt ka paljudel rahvusvahelistel organisatsioonidel: IMF-il, OECD-l, Euroopa Keskpangal, Euroopa Komisjonil, kes samuti üha enam sõltumatu eelarveinstitutsiooni olemasolu riigis propageerivad, eriti ajendatult 2008. aasta finantskriisist (Calmfors, Wren-Lewis 2011, 2-3).

Antud töö kontekstist lähtuvalt vaadatakse erinevate sõltumatute eelarveinstitutsioonide variantidest täpsemalt enamlevinud eelarvenõukogu (ingl *fiscal council*). Eelarvenõukogu on sõltumatu riigiinstitutsioon – rahastatud riiklikult ning liikmeteks on mittevalitavad eksperdid –, mis on suunatud edendama jätkusuutlikku riigi rahandust ja eelarvepoliitikat erinevate ülesannete kaudu. Nõukogu rollina nähakse peamiselt riigi makromajandus- ja eelarveprognooside koostamist või hindamist ning eelarveplaanide ja nende täitmiste ülevaadete/hindamiste koostamist. (Debrun *et al.*, 2013, 1; Hagemann 2010, 5) Seega võib eelarvenõukogul, kes enamasti omab vaid fiskaalse valvekoera (ingl *fiscal watchdog*) staatust, olla riigi eelarvedistsipliini tugevdamises küllaltki oluline funktsioon. Seda vaid juhul, kui ta omab ametlikku staatust ning vastab teatud tingimustele ja tunnustele. (European Central Bank 2014, 95; Calmfors, Wren-Lewis 2011, 2-3, 28-29)

Kindlad omadused, mille põhjal saab ühte organit nimetada eelarvenõukoguks ning millest tulenevalt saab ta täita vastavat rolli, on järgnevad: sõltumatus; eraldi eelarve; liikmete

ametisemääramine ja ametiaeg; koosseis/liikmelisus; ligipääs infole. Kõik need tunnused on äärmiselt olulised, et tagada eelarvenõukogude tegevusautonoomiat ning seega peavad need olema sätestatud õigusaktides. Esmane tingimus, mis peab eelarvenõukogu puhul olema tagatud, on sõltumatus. Olulisim on nõukogu suveräänsus täidesaatvast ja seadusandlikust võimust, et võimuesindajate sekkumine eelarvenõukogu igapäevasesse töösse ja samuti nõukogu kuuletumine säärastele sekkumistele oleks välistatud. (Kopits 2011, 15; Calmfors, Wren-Lewis 2011, 26; Debrun *et al.*, 2013, 47) Ehkki siinkohal on sõltumatus toodud tingimuste loetelus välja eraldiseisvana, on tegelikkuses ka kõik järgnevad omadused seotud peasjalikult sõltumatuse tagamisega.

Kehtestatud eelarvepõhimõtted peaksid andma nõukogule kindluse, et isegi kui jõutakse poliitiliselt ebapopulaarsete järeldusteni, on nendele vajalikud ressursid siiski garanteeritud ja poliitiliselt motiveeritud muutuste risk on minimeeritud. See on saavutatav pikaajalise eelarveeraldise kaudu või hoopis eelarvevälise rahastamisega (näiteks keskpanga vahendusel) (Debrun *et al.*, 2013, 19). (Calmfors 2011, 18; Debrun *et al.*, 2013, 18-19; Calmfors, Wren-Lewis 2011, 27) Juhul kui kasutatakse finantseerimist keskpanga kaudu, tuleb arvestada võimalusega, et tegu võib olla keelatud tegevusega. Seega tuleks vastav tegevus muuta läbipaistvaks, näiteks sätestades keskpanga õigus küsida vastav raha valitsuselt tagasi. (Debrun *et al.*, 2013, 19)

Sõltumatuse juures on olulisel kohal nõukogu liikmete määramise ning nende ametiaja põhimõtted. Paika peavad olema pandud kindlad ametisse nimetamise protseduurid, mis põhinevad professionaalsusel, mitte poliitilistel eelistustel (Calmfors, Wren-Lewis 2011, 27). Seda aitab tagada näiteks liikme eelneva poliitilise positsiooni keeld või teatud periood poliitilise karjääri ja nõukogusse määramise vahel (Debrun *et al.*, 2013, 47). Lisaks peaks olema paika pandud ametiaeg, mis võimalusel võiks olla pikaajaline – kattes rohkem, kui on seadusandja valimistsükkel – ning mittepikendatav (Calmfors, Wren-Lewis 2011, 26; Kopits 2011, 15; Debrun *et al.*, 2013, 47). See vähendab riski, et liikmed on liialt mõjutatud tagasinimetamise asjaoludest (Calmfors 2011, 18; Debrun *et al.*, 2013, 47). Et säilitada liikmete kindlustunne, peab nende ametist vabastamine toimuma samuti kindlate tingimuste järgi. Võimalikeks vabastamise põhjusteks võivad olla huvide konflikt, seadusevastane tegevus või puudulik ülesannete sooritus (Debrun *et al.*, 2013, 47).

Kuna nõukogu liikmeskond mõjutab selle sõltumatust ning professionaalset võimekust (Calmfors, Wren-Lewis 2011, 27), on oluline, kes üldse võib saada eelarvenõukogu liikmeks. Eelistatud on neli gruppi, kust tuleks liikmeid värvata: akadeemikud, riigi rahanduse eksperdid

valitsusasutustest, finantssektori analüütikud ja endised poliitikud. Kuna akadeemikute kontakt poliitikaga on väiksem kui poliitikutel ja riigi rahanduse ekspertidel, on nemad poliitkaalutlustest kõige vähem mõjutatud. Seda enam, et akadeemikud ei saa endale lubada seostamist poliitiliselt kallutatud otsustega, selle asemel, et lähtuda teaduspõhisest kaalutlusest. Valitsusasutuste ekspertide kasutamine on oluline, kuna neil on spetsiifilised teadmised, kuid samas on küsitav nende täielik sõltumatus, kuna neid võib mõjutada karjääri tulevikuperspektiiv. Finantssektori ekspertide kasutamisel on samad poolt- ja vastuargumendid. Seega peaks sõltumatuse tagamise seisukohast enamik liikmetest tulema akadeemikute seast ning neid tuleks täiendada teiste nimetatud grupi esindajatega. (Calmfors, Wren-Lewis 2011, 27-28; Calmfors 2011, 20-22)

Eelnevalt kirjeldatud omadused on eelarvenõukogu sõltumatuse tagamisel olulised, kuid et olla kindel, et nõukogu saab täita oma rolli vajalikul määral, tuleb tagada talle ka funktsionaalne sõltumatus. Selleks on vajalik nõukogu täielik ligipääs asjakohasele infole ning see õigus tuleb sätestada õigusaktidega. (Debrun *et al.*, 2013, 47; OECD 2015, 11; Kopits 2011, 15) Isegi kui eelnevalt kirjeldatud põhimõtted on täidetud ning nõukogu tööks vajalik on tagatud, jääb siiski küsimus – mis on nende mõjutusvahendid? Üheski euroala riigis pole valitsusel kohustust eelarvenõukogu soovitusetega arvestada (European Central Bank 2014, 98), mistõttu tuleb võimaldada neil kasutada muid instrumente. Nõukogu hinnanguga arvestamise tõenäosuse suurendamiseks on üheks võimaluseks valitsusele surve avaldamine. See on võimalik kommunikatsiooni kaudu – meedia, ühiskonna, huvigruppide vahenduse – kasutamise. (Kopits 2011, 11; Debrun, Kinda 2014, 14; OECD 2015, 12)

1.2. Otsustusprotsessi ja lõpplahendust mõjutavad tegurid

Üks oluline etapp poliitika kujundamises on alternatiivide kaalumine, sest lõplik otsus peaks põhinema igakülgsel analüüsil, leidmaks parimat võimalikku lahendust eesmärgi saavutamiseks (Jann, Wegrich 2007, 44). Lahenduse kujundamisel tuleks teadvustada erinevaid normatiivseid soovitusi, mida peaks valikualternatiivide kaalumisel arvestama. Nii toovad järgmised kolm teooriat – väikeriikide, tehingukulude ja teistelt õppimise kontseptsioon – välja, kuidas nende normatiivsed aspektid võiksid alternatiivide kaalumist ja lõpplahenduse valimist mõjutada. Mingil määral arvestatakse nendega ilmselt automaatselt/alateadlikult, kuid on oluline teadvustada nüansse, millele tuleks tähelepanu pöörata. Neid lähenemisi vaadatakse järgnevalt antud töö teemat – eelarvenõukogu loomine – silmas pidades.

1.2.1 Väikeriigi omaduste roll

Halduspoliitika kujundamisel ja elluviimisel on palju aspekte, millega tuleks arvestada; üks olulisemaid on kohalik keskkond, kus muutust plaanitakse (Sevic 2001, 64). Paratamatult mõjutab olemasolevat keskkonda asjaolu, kas tegu on väikeriigiga või mitte. Just väikeriikide puhul võib rääkida teatud äratuntavatest tunnustest ning neist tulenevatest käitumuslikest muustritest (Sarapuu 2010, 41). Järgnevalt on välja toodud peamised väikeriigi tunnused ja probleemid, mis on antud töö kontekstis olulise tähtsusega ja mida peaks uue organi loomisel riigis teadvustama ja arvesse võtma.

Sõltumatu institutsiooni loomisel väikeriigis peaksid olema peale rahaliste vahendite olemasolu erilise tähelepanu all inimesed. Nimelt mängib väikeriigis olulist rolli väikesest elanikkonnast tulenev piiratud tööjõuturg. See tekitab olukorra, kus riigis on puudulik hulk konkreetsete erialateadmiste ja oskustega inimesi, keda spetsialisti kohale värvata (Bray 1991, 74; Baker 1992, 15; Randma-Liiv 2002, 376-378). Väike populatsioon ja piiratud tööjõuturg tekitab ühiskonnas, eriti avalikus sektoris, tihedalt seotud kogukonna, mida iseloomustavad isiklikud suhted (Farrugia 1993, 221). Igas ühiskonnas on inimesel mitu rolli: lapsevanem, naaber, koolikaaslane, töötaja jne, kuid väikeriigis saavad need olulisema tähenduse. Seal kehtib tihti põhimõtte „kõik tunnevad kõiki“, sest erinevate sotsiaalsete situatsioonide kaudu kohtuvad erinevad inimesed üksteisega üha uuesti ja uuesti. (Benedict 1966; Randma-Liiv 2002; Sarapuu 2010; Sevic 2001; Farrugia, Attard 1989, 24-25) Sellest tulenevalt võib tekkida põhimõtteline soov saada inimestega läbi (Bray 1991, 21; Coyne 1992, 75) – tõenäosus kohtuda inimesega mõnes teises situatsioonis paneb neid oma käitumist sellest lähtuvalt kujundama.

Ehkki tendents „kõik tunnevad kõiki“ kiirendab info liikumist, siis sellega kaasnev negatiivne ilming hinnangute andmisel – kes inimene on, mitte mida ta teeb – võib tehtavatele otsustele tihti varju heita (Randma 2001, 48). Seda enam, et tihedad inimsuhted ja sotsiaalsetel väärtustel põhinev otsustus suurendab Sutton'i (1987, 15) kohaselt indiviidi vastuvõtlikkust survele. Rääkides konkreetset eelarvenõukogu loomisest, tuleks riski „kõik tunnevad kõiki“ eriliselt silmas pidada, kuna majanduspoliitika puhul on tegu väga spetsiifilise valdkonnaga. Võib tekkida olukord, kus nõukogu liikmed, hinnates valitsuse poliitikat või prognoosi, hindavad hoopis inimesi, kes selle koostasid. See tekitab küsimuse, kuidas objektiivsed on liikmed hinnanguid andes ning seab terve nõukogu usaldusvääruse ja sõltumatuse kahtluse alla. (Calmfors, Wren-Lewis 2011, 28) Säärane inimsuhetest ajendatud otsustus tuleks väikeriigis institutsiooni loomisel erilise tähelepanu alla võtta.

Kirjeldatud väikeriigi iseärasustest tulenevaid probleeme saaks eelarvenõukogu puhul leevendada välisliikmete kasutamise abil. Välisriigi spetsialistide kasutamine aitaks vähendada väikeriigis valitsevat kvalifitseeritud tööjõu puudust (Bray 1991, 76-77; Farrugia, Attard 1989, 108-110; Fergus, Thomas 1991, 171-173). Lisaks aitaks välisliige vähendada võimalikku grupimõtlemist ning seega suurendada sõltumatust (Calmfors, Wren-Lewis 2011, 28; OECD 2015, 9; Lienert 2015, 47). Väliste ekspertide kasutamise argumentideks on veel asjaolud, et nad toovad kaasa värskeema kõrvaltvaataja pilgu ning neutraalsuse võimalike mõjutuste suhtes. Positiivse kõrval on alati ka negatiivne pool – väliseksperditel ei pruugi olla õiget kultuuritunnetust; nad ei pruugi täielikult tunda riigi omapära ja keerukust (eriti just väikeriigi puhul), seda enam, kui nad töötavad riigis vaid piiratud aja. (Bray 1991, 76-77)

Nagu näha, on väikeriigil palju eriomaseid tunnuseid, mida tuleks otsuste tegemisel arvestada, kahjuks ei suuda paljud riigid seda alati teha. Just väikeriikide puhul on korduvalt välja toodud (Barrett 1986, 202; Raadschelders 1992, 28; Sevic 2001, 72), et mitmedki nende haldusprobleemid tulenevad sellest, et võetakse üks ühele üle suurriikide organisatsiooniline struktuur ja haldussüsteem. Teiste kogemustest õppimine on tervitatav, kuid taunitavaks peetakse mõne teise riigi lahenduse enda süsteemi kopeerimist (OECD 2015, 9). Tegelikult peaks riik igal konkreetsel juhul lähtuma oma majanduslikust potentsiaalist ja sotsiaalsest suutlikkusest – sellest tulenevalt tegema valikuid ja seadma prioriteete ning kasutama ära oma olemasoleva võimekuse (Bray 1991, 49; Sevic 2001, 72).

Väikeriigil võib uue asutuse loomisel tekkida olukord, kus täiesti eraldiseisva asutuse loomine pole otstarbekas või lihtsalt võimalik. Sellisel juhul peab ära kasutama olemasolevaid institutsioone – valima neist võimalikult sobiva ning looma eelarvenõukogu selle juurde n-ö täiendava „jalana“. Sellisteks institutsioonideks võivad olla keskpangad, auditiasutused ja sõltumatud statistikaasutused. (Debrun *et al.*, 2013, 9-10, 24) Sääraste asutuste kasutamine lihtsustab nõukogu ligipääsu vajalikele ressurssidele – tööjõu, ruumide ja IT lahenduste kasutus – ning see omakorda tagab nõukogule sujuvama alguse (European Commission 2014, 66). Sellise lahenduse kasutamisel on aga oht, et kahe asutuse volitusi ja ülesandeid hakatakse segi ajama; selle vältimiseks tuleks eristus kahe asutuse vahel selgelt sätestada ning luua sellekohased protseduurid (Debrun *et al.*, 2013, 10, 48; European Commission 2014, 66). Kuigi nn võõrustava asutuse kasutamist nähakse ühe võimalusena eelarvenõukogu loomisel, siis tuleks pigem ikkagi eelistada eraldiseisva organi loomist. Selgelt uue keha loomine tagab kõige paremini selle õigusliku ja funktsionaalse sõltumatuse, mis on eelarvenõukogu juures peamise tähtsusega.

(Debrun *et al.*, 2013, 48) Teiste hulgas soovitatakse vältida ka nõukogu paigutamist keskpanga – hoolimata sellest, et tihti võrreldakse eelarvenõukogu oma olemuselt just keskpangaga (Calmfors 2011, 18; Calmfors, Wren-Lewis 2011, 2) – kuna keskpanga seisukohad võivad hakata nõukogu vaateid ja lähenemisi mõjutama (Debrun *et al.*, 2013, 48; Calmfors, Wren-Lewis 2011, 34).

1.2.2 Tehingukulud ja nende roll

Tehingukulude teooria – täpsemalt tehingukulude ökonomika (ingl *transaction cost economics*) – ütleb, et tehingu(te)ga seotud kulud on need, mis peaksid mõjutama valikuid alternatiivsete lahenduste vahel (Coase 1937). Algselt vaid majandusele ja erasektori organisatsiooniliste vormide seletamiseks loodud teooria on nüüdseks levinud avalikku sektorisse ja halduspoliitikasse (Bartle, Ma 2001, 158, 167; McCann *et al.*, 2005). Ehkki tehingukulude kui teoreetilise kontseptsiooni rakendamiseks avalikus sektoris on kasutatud erinevad väljendeid, kasutatakse antud töös neist lähtuvat kokkuvõtlikku mõistet tehingukulud (ingl *transaction costs*). Seega võib tehingukulusid defineerida kui kulusid, mis kaasnevad poliitiliste kokkulepeteni jõudmise ja nende elluviimisega (Twight 1994, 190; Levi 1988, 12, 23; North 1990, 362). Tehingukuludega arvestamine muutub eriti oluliseks just alternatiivsete lahenduste vahel valiku tegemisel, kuna alternatiivide planeerimise, elluviimise ja järelevalve kulud on need, mida tuleks võrrelda ja otsustamisel arvesse võtta (Williamson 1989, 142). Kuna uue institutsionaalse lahenduse – antud juhul eelarvenõukogu – väljatöötamisel riigis on samuti mitmeid lahendusi, tuleks muuhulgas teadvustada tehingukulude rolli. Tehingukuludele tuleks tähelepanu pöörata eriti siis, kui tegu on väikeriigiga, mille ressursid on piiratumad kui suurte riikide puhul (vt Tabel 1).

Tehingukulud saab jaotada kaheks – *ex ante* ja *ex post* – kuludeks. Kokkuleppele⁵ jõudmisele eelnevateks *ex ante* kuludeks on: lahenduste otsimise ja planeerimise; vormistamise; läbirääkimiste kulud; kokkuleppele järgnevateks *ex post* kuludeks on: elluviimise/rakendamise, sh juhtimisstruktuuride üles seadmise ja töös hoidmise; mõõtmise; järelevalve kulud. (Bartle, Ma 2001, 175; Williamson 1981, 1544) Lisaks nimetatutele on oluliseks kululiigiks veel informatsioonikulud (Twight 1994, 190) – näiteks vajaliku taustinfo kogumine, inimeste informeerimine, teiste asutuste ja riikide lahenduste uurimine ning analüüsimine – need toimingud on kõik küllaltki aja- ja energiakulukad (Horn 1995, 13; Parisi 1999, 23). Tehingukuludena võib seega vaadata nii materiaalseid kui ka mittemateriaalseid kulusid –

⁵ Kokkuleppena võib vaadata väljatöötatud õigusakti, reeglit, protseduuri või avaliku sektori asutuse ja erafirma vahel sõlmitud lepingut.

teadmised, informatsioon, inimesed (Seo, Ryu 2012, 27). Ametnikud ja poliitikud, olles tihti olukorras, kus probleemile on mitu lahendusalternatiivi, peaksid valiku tegemisel arvestama tehingukulude suuruseid, sest erinevate institutsionaalsete valikute ja juhtimismehhanismidega kaasnevad erinevad tehingukulud (Epstein, O'Halloran 1997, 45-47; Bryson, Ring 1990, 212).

Kui erasektoris on tehingukulude puhul tõhusa juhtimisstruktuuri eesmärgiks kulusid võimalikult palju minimeerida (Bartle, Ma 2001, 168), siis avalikus sektoris ei ole see valik nii ühene. Nimelt esineb avalikus sektoris institutsioone, mis on tahtlikult kujundatud tehingukulusid suurendama, mitte vähendama – näiteks võimude lahusus (Bartle, Ma 2001, 168). Selline teguviis tuleneb asjaolust, et riigil on peale kulude vähendamise vaja arvestada veel mitmete muude aspektidega: avalik huvi, vabadus, õiglus ja seaduslikkus, kuid neid ei ole võimalik mõõta ja võrreldavaks muuta. Jätkusuutliku riigi jaoks on tõhususe tagamine – sh tehingukulude minimeerimine – olulisel kohal, kuid see ei ole ühiskonna jaoks ainuke eesmärk. Seetõttu on avalikus sektoris tehingukulude põhjal lahendusalternatiivide vahel valimine veelgi raskem, kuna lisaks kuludele tuleks arvesse võtta mittemõõdetavaid tegureid. (Bartle, Ma 2001, 168-169; Bryson, Ring 1990, 213-215)

Kirjeldataud avaliku ja erasektori erinevused aspektides, mida tuleks arvestada eesmärkide seadmisel, aitavad mõista manitsusi, et avalikku sektorisse ei tohiks üks ühele üle võtta erasektori lahendusi – antud juhul puhast tehingukulude ökonoomika lähenemist. Selle asemel tuleks kohandada erasektori jaoks loodud lähenemist nii, et see sobituks avaliku sektori eripäradega. (Frant 1996, 365; Maser 1986, 57) Kokkuvõttes on poliitika analüüsimisel oluline teadvustada, millised võisid olla võimalikud tehingukulud ning nendega toimetulemiseks tehtud otsused, sest need määravad tihti suures osas kindlaks poliitika tulemused (Dixit 1996, xiv-xv; Twight 1994, 190).

1.2.3 Teiste riikide lahenduste roll – neilt õppimine

Probleemi või uue olukorra tekkimisel riigis teatakse tavaliselt, mida on selle lahendamiseks vaja saavutada, kuid tihti ei olda kindlad, kuidas selleni jõuda (Rose 1993, ix). Sellisel juhul tuleks vaadata juba olemasolevaid lahendusi mujal, et õppida teistelt, seda enam, et ideede kogumine on tõenäoliselt vähem kulukas, kui ise kogu lahenduse väljatöötamine (Bulmer *et al.*, 2007, 15). Teistelt õppimise puhul on ühest küljest oluline teadvustada selle normatiivset soovitusi, et mujal edukalt toimivat lahendust tuleks rakendada ka siin. Samas tuleks igal konkreetsel juhul kaaluda, kas vastavat lahendust saab üldse üle võtta. (Rose 1993, 11) Seega peaks riik ühest küljest

arvestama mujal olemasolevate lahendustega ning neilt õppima, kuid sealjuures tuleks teadvustada, kuidas seda õigesti teha (Rose 1993, xi).

Teistelt õppimine (ingl *lesson-drawing*) tähendab erinevate lahenduste analüüsimist, mis eksisteerivad mujal (aja ja/või ruumi mõttes) sama probleemi või olukorra puhul, ning arusaamist, mis tingimustel ja millises ulatuses teiste lahendus meil töötaks (Rose 1993, ix, 19-21, 122; Rose 2005, 24). Õppimine on üks variatsioon laiemast poliitikate ülevõtmise (ingl *policy transfer*) lähenemisest (De Jong, Mamadouh 2002, 24; Stone 1999, 52). Antud töös peetakse edaspidi terminite „teistelt õppimine“ ja „poliitikate ülevõtmine“ kasutamisel silmas riikidevahelist *lesson-drawing* põhimõtet, kui ei ole öeldud teisiti.

Uue probleemi või olukorra tekkimisel riigis tuleks teadvustada kahe võimaluse olemasolu: kas töötada ise välja täiesti uudne lahendus – alustades nn nullist – või vaadata, mida on teinud teised riigid ning kasutada teiste kogemusi, paigutades need lahendused enda süsteemi. Üldiselt tuuakse välja, et viimane variant – teiste kogemuste enda süsteemi paigutamine – tähendab eelduslikult riigi jaoks väiksemaid kulusid (aeg, raha, inimesed) kui ise täiesti uue lahenduse väljatöötamine. (Rose 1993, 124-125, 135; Marsh, Sharman 2010, 45; Bulmer *et al.*, 2007, 15) Teistelt saab õppida näiteks poliitika (eesmärke, sisu, instrumente, programme), institutsioone; ideoloogiaid, ideid ja negatiivseid kogemusi (Dolowitz, Marsh 2000, 12).

Õppimise protsessi võib jaotada kolmeks (Rose 1993, 28-33; Mossberg, Wolman 2003, 430-431; Rose 2005). Esimeseks sammuks peaks olema probleemi teadvustamine riigis ning info hankimine teiste lahenduste kohta – siinkohal on eelduseks sarnases olukorras olnud või olevate riikide olemasolu, kelle kohta üldse teadmisi koguda (Rose 1993, 28-29). Teise sammuna tuleks teiste lahendusi hinnata ja koostada kasutatav õppetund (Rose 1993, 29-30; Mossberg, Wolman 2003, 430-431). Ülevõetav programm tuleks disainida endale sobivaks, kuna üks ühele kopeerimine pole erinevate keskkondade tõttu võimalik. Seega on vajalik teatav paindlikkus (Rose 1993, 30) ning oluline on vältida „*one size fits all*“ põhimõtte tekkimist (Rose 2005, 23-24). Kolmandaks ülevõtmise sammuks peaks olema hindamine, kas kujundatud lahendus töötaks meie süsteemis ning seejärel selle rakendamine või teadvustamine, et antud programm töötab küll mujal, kuid ei teeks seda siin (Rose 1993, 32-34).

Lisaks argumendile, et teiste lahenduste kasutamine eeldab väiksemaid kulusid kui täiesti uue lähenemise väljatöötamine (Mamadouh *et al.*, 2002, 4), räägivad õppimise kasuks muudki asjaolud. Näiteks annab kuskil toimiv programm kinnitust sellest, et selline lahendus võib olla

edukas. Küll aga eeldatakse tihti, et edukas programm ühes riigis on seda automaatselt ka teises, mis ei pruugi aga tõene olla, sest arvesse tuleks võtta erinevaid edukust mõjutavaid aspekte. (Dolowitz, Marsh 2000, 17; De Jong, Mamadouh 2002, 19) Võib eeldada, et kui kasutatakse teiste lahendusi eesmärgiga säästa väljatöötamise/planeerimise kulusid, kuid seda tehakse liiga kergekäeliselt ja vigadega, siis võivad kokkuvõttes tehtavad kulud osutuda veelgi suuremaks. Dolowitz ja Marsh (2000, 17) on välja toonud kolm tegurit, mida tuleks poliitikate ülevõtmisel vältida, kuna need võivad selle nurjata: informeerimata ülevõtmine – ei omata täielikku infot lähteriigi lahenduse kohta; puudulik ülevõtmine – olulised osad programmist jäävad üle võtmata; sobimatu ülevõtmine – tähelepanuta jäeti lähte- ja sihtriigi liiga erinevad majanduslikud, sotsiaalsed või ideoloogilised keskkonnad.

Seega peaks riik teadvustama tingimusi, mis üldse võimaldavad teiste kogemustest õppida – ehk oluline on ära tunda võimalused, mis mõjutavad seda, kas programmi saab üle kanda (Rose 1993, 118). Sarnasused peaksid olema mitmetes aspektides: nii seadusandluses, rahaliste vahendite suuruses, personalis, organisatsioonides kui teenistujate vastavas väljaõppes ja mitteformaalsetes protseduurides (Rose 2005, 17, 103). Nimetatud sarnasuste ja võimaluste olemasolu või puudumine võib riigis mängida suurt rolli. Seega peaks riik selgelt teadvustama oma olemasolevat võimekust ning sellest tulenevalt tuleks otsustada, kas ja kellelt üldse õppima peaks.

1.2.4 Teooriate omavahelised seosed

Eelnevalt kirjeldatud kolm teooriat – väikeriigid, tehingukulud ja teistelt õppimine – tõid välja mitmeid normatiivseid soovitusi, millega tuleks uue institutsiooni kujundamisel arvestada. Samas on need lähenemised ise omavahel tihedalt seotud, omades mitmeid kokkupuutepunkte ja aspekte, mis toovad näiteks välja, et ühest teooriast tulenevad tegurid muudavad teise teooria normatiivsed soovitused veelgi olulisemaks. Järgnevalt on välja toodud kokkuvõtlik tabel (Tabel 1), kus on lähtuvalt eelnevatest alapeatükkidest välja toodud teooriate seosed ja kokkupuutepunktid. Tabelist nähtub, et ükski kirjeldatud kontseptsioonidest ei eksisteeri eraldiseisvana, vaid nad on omavahelises koosmõjus.

Tabel 1. Teooriate normatiivsete soovitude kokkupuutepunktid ja seosed

	Väikeriik	Tehingukulud	Teistelt õppimine
Väikeriik		<ul style="list-style-type: none"> • Väikeriigi jaoks on ressursid üldjuhul piiratud, seda olulisemaks muutub tehingukuludega arvestamine. Kulude teadvustamine erinevate lahenduste puhul peaks aitama valida minimaalsete kuludega varianti. 	<ul style="list-style-type: none"> • Väikeriigis on piiratud analüütiline suutlikkus ja vajalike spetsialistide olemasolu, mistõttu on väikeriikidel soovitatav teistelt õppida.
Tehingukulud	<ul style="list-style-type: none"> • Kulusid tuleks minimeerida, kuid samas ei tohiks unustada teisi väärtusi ja eesmäärke. Näiteks väikeriigi tihedalt seotud inimsuhteid, mille mõjutuste vältimisega võivad kaasned suuremad kulud. 		<ul style="list-style-type: none"> • Kui analüüsi tulemuste kohaselt on tehingukulud teistelt õppimise puhul väiksemad kui teiste lahenduste puhul, siis ei tohiks unustada võimalust, et kui õppimisel tehakse viga, siis võivad kaasned veelgi suuremad kulud.
Teistelt õppimine	<ul style="list-style-type: none"> • Rõhutatakse teistelt õppimise olulisust, kuid sealjuures peaks just väikeriik olema eriti ettevaatlik ning arvestama oma eripäradega. • Eduka õppimise üheks eelduseks on vajalikud ametnikud, kes kogu protsessi läbi viivad, kuid väikeriikidel ei pruugi neid alati olla. 	<ul style="list-style-type: none"> • Teistelt õppimisega kaasnevad eelduslikult väiksemad kulud, kui nullist alustades, kuid samas tuleks siiski teadvustada endale konkreetseid tehingukulusid, et olla kindel erinevate lahenduste (sh õppimise) kuludes. 	

Koostaja: autor teoreetilise raamistiku põhjal

2. METOODIKA

Lähtuvalt antud töö olemusest on oluline rõhutada ning meeles pidada järgmist. Kuna antud töö teooriad on normatiivse suunitlusega, siis empiirilise osa eesmärgiks on hinnata, mil määral vastab valitud juhtum teoorias välja toodud normatiivsetele soovitudele. Kõigepealt hinnatakse, mil määral vastab Eestis valitud eelarvenõukogu institutsionaalne lahendus rahvusvahelises teaduskirjanduses välja toodud kriteeriumitele. Seejärel analüüsitakse, mil määral arvestati Eestis eelarvenõukogu loomisel normatiivsete soovitudega, mida on välja toonud väikeriigi, tehingukulude ja teistelt õppimise teooriad. Analüüsides on oluline tähelepanu pöörata ka neile teooriatele ja/või nende osadele, millele valitud juhtum ei vastanud, kuna lisaks mittevastavuse teadvustamise tuleb selgitada, millest see võis tuleneda (Ragin 2004, 135-138). Nii vastavuse kui ka võimaliku mittevastavuse tuvastamiseks on vajalik juhtumi süvitsi uurimine, milleks autor kasutab kvalitatiivseid uurimismeetodeid. Just kvalitatiivne analüüs võimaldab uurida sügavuti ja süveneda detailidesse, konteksti ning nüanssidesse (Patton 2002, 14, 227), mis antud töö puhul on väga oluline.

Informatsiooni hankimise meetoditena on töös kasutatud dokumendianalüüsi ning poolstruktureeritud intervjuusid – ehk andmekogumismeetodite triangulatsiooni. Säärane kombineerimine võimaldab suurendada järelduste valiidsust: mida enam ühtivad kahe meetodi tulemused, seda tugevam on nende kõlapind ning samuti võimaldab see saada teavet, mida ainult üks meetod ei võimaldaks. (Read, Marsh 2002, 237-238; Yin 2002, 97-100) Olemasolevate dokumentide läbitöötamine ning neis leiduva info kasutamine on iga juhtumianalüüsi puhul olulisel kohal, seda enam, et erinevatest dokumentidest (memod, teadaanded, ettepanekud jne) on võimalik saada kinnitust või täiendust muust allikast saadud info kohta (Yin 2002, 85-87) ning samuti sisendit näiteks intervjuude/küsitluste läbiviimiseks. Dokumendid, mis nõukogu loomise osas vaatluse alla võeti, olid järgmised: Euroopa Komisjoni õigusaktide väljatöötamise protsessis Eesti seisukohti kajastavad materjalid (Vabariigi Valitsuse otsused, kirjavahetus, memod); riigieelarve seaduse muutmise (513 SE) seotud dokumendid (seletuskirja erinevad

versioonid, kirjavahetus, memod, protokollid). Lõplikku lahendust analüüsid keskendub autor peaausjalikult õigusaktide (riigieelarve seadus, Eesti Panga seadus, Eelarvenõukogu põhikiri jne) sätetele.

Täiendamaks dokumentidest saadud informatsiooni, on teise empiirilise allikana kasutatud intervjuusid. Nimelt on intervjuu juhtumi uurimise puhul peamise tähtsusega andmete kogumise meetod, võimaldades juhitud vestluse raames saada teavet nii faktide kui ka intervjuueeritava enda arvamuste ja hinnangute kohta (Yin 2002, 89-90). Intervjuud viidi läbi 2015. aasta novembris Rahandusministeeriumi fiskaalpoliitika osakonna praeguste/endiste ametnike ja eelarvenõukogu liikmetega. Intervjuud olid poolstruktureeritud, põhinedes üldjoontes ettevalmistatud küsimuste põhiraamistikul (Lisa 1), kuid mida modifitseeriti lähtuvalt konkreetsest intervjuueeritavast ning tema rollist antud teemas.

Rahandusministeeriumi ametnike valikul oli määravaks, et tegu oleks isikutega, kes olid eelarvenõukogu loomist puudutavate seadusesätete väljatöötamisega seotud. Nõukogu liikmete valikul lähtus autor sellest, et oleks esindatud nii Eesti Panga töötajaid, kes olid mõnevõrra ka nõukogu loomise juures, kui keskpangaga üldiselt vähem kokkupuutuv isik. Seega valiti esimesed intervjuueeritavad välja sihiliku valimiga ning edasiste intervjuueeritavate teadasaamiseks või autoril olemas olevate nimede kinnitamiseks lähtuti lumepallivalimi põhimõttest. Antud lähenemine aitab olukorras, kus puudub piisav kindlus selle kohta, keda oleks vaja veel kaasata (Johnson 2002, 111; Patton 2002, 237). Eesmärgiks oli intervjuueerida just neid isikuid, kes on nn informatiivselt rikkalikud, kuna neilt on võimalik saada kõige enam olulist informatsiooni püstitatud uurimisküsimuste lahendamiseks.

3. ANALÜÜS

Järgnev empiiriline osa püüab leida vastuseid töö sissejuhatuses püstitatud uurimisküsimustele. Selleks analüüsib autor teoreetilises osas välja toodud aspekte Eesti eelarvenõukogu kontekstis. Kas ja milliste meetmetega on püütud tagada vastavus nõukogu tegevusautonoomiat tugevdavatele tingimustele? Kui teooria osas välja toodu põhjal võib väita, et uue institutsionaalse lahenduse loomisel riigis tuleks vähemalt teatud määral arvestada nii väikeriigi tunnuste, tehingukulude kui ka teiste riikide lahendustega, siis mil määral võib nendega arvestamist ning mõjutusi näha antud juhtumi puhul?

3.1 Eesti eelarvenõukogu

Eesti eelarvenõukogu on 2014. aasta alguses loodud sõltumatu nõuandekogu, mille ülesanne on anda hinnang Eesti eelarvepoliitika aluseks olevatele majandusprognoosidele ning jälgida siseriiklike eelarvereeeglite täitmist.⁶ Täpsemalt on eelarvenõukogu pädevuseks hinnata riigi makromajandus- ja rahaprognose ning jälgida eelarvereeeglite riigieelarve seaduses ja Euroopa Liidu (edaspidi EL) õigusaktides toodud nõuetekohast täitmist. Nimetatud hinnanguid annab nõukogu läbi arvamuse avaldamise, mis on avalikkusele, Riigikogule ja Vabariigi Valitsusele esitatav seisukohavõtt või soovitus.⁷ Kuna tegu on nõuandva koguga, siis esitatud arvamused ei ole siduvad; kuid siiski peab valitsus või Rahandusministeerium nende seisukoha mitteamestamisel seda avalikult põhjendama.⁸ Teggu on nn järgi-või-selgita (ingl *comply or explain*) põhimõttega, mis rõhub sellele, et valitsus ei saa nende hinnangut lihtsalt ignoreerida, vaid peab mitteamestamisel andma põhjenduse.⁹ Kuna seni ei ole Rahandusministeeriumi/

⁶ Eesti Panga seadus (RT I, 19.03.2015, 39) § 4² lg 1; Riigieelarve seadus (RT I, 29.06.2014, 131) § 4 lg 1; Eesti Panga nõukogu 08.04.14 otsus nr. 3-2 „Eelarvenõukogu põhikiri“ § 1 lg 1

⁷ Eesti Panga nõukogu 08.04.14 otsus nr. 3-2 „Eelarvenõukogu põhikiri“ § 3, § 10 lg 3

⁸ Riigieelarve seadus (RT I, 29.06.2014, 131) § 4 lg 2, 3

⁹ Euroopa Komisjoni teatis COM(2012) 342 Riikide eelarve korrigeerimise mehhanismide ühispõhimõtted, 20. juuni 2012, lk 5

valitsuse ja eelarvenõukogu seisukohad vastuollu sattunud, siis pole olnud vajadust sellekohaseid selgitusi esitada (Intervjuu D 2015).

Siiski tuleks nõuandvale kogule tagada mingigi võimalus oma seisukohti kuuldavaks teha – neile tuleks võimaldada seisukohtade ja hinnangute kommunikatsiooni ning avalikkusega rääkimise hoob.¹⁰ Selleks avaldatakse eelarvenõukogu hinnangud ja arvamused nende kodulehel.¹¹ Täienduseks käib nõukogu oma arvamusi ja seisukohti tutvustamas Riigikogu rahanduskomisjonis, avaldab aramusartikleid ja pressiteateid meedias (Intervjuu C 2015; Eelarvenõukogu 2015, 6-8). Lisaks kirjeldatud põhimõtete olemasolule on vajalik veel mitmete tingimuste täitmine, et oleks olemas eeldused, millele tuginedes oleks Eesti eelarvenõukogul nn valvekoera rollis võimalik aidata kaasa riigi fiskaaldistsipliini tugevdamisele. Järgnevalt ongi analüüsitud Eesti eelarvenõukogu olemust ning seda, kas ja mil määral vastab see rahvusvaheliselt soovitatud tunnustele (vt Lisas 2 toodud kokkuvõtlik Tabel 2).

3.1.1 Eesti eelarvenõukogu olemus ja vastavus teoorias toodud tunnustele

Esmane ja samas kõiki teisi tunnuseid puudutav tingimus, mis annab võimaluse nõukogu jätkusuutlikuks ning mõjusaks tööks, on sõltumatus. Eesti eelarvenõukogu tegevusautonoomia on sätestatud kolmes õigusaktis: riigieelarve (baas)seaduses, Eesti Panga seaduses ja Eelarvenõukogu põhikirjas, liikudes üldiselt detailsemaks. Nii on kõrgeimal võimalikul tasemel – seadusesättena – kirja pandud, et eelarvenõukogu on oma ülesande täitmisel sõltumatu ega võta vastu juhiseid avaliku või erasektori organitelt¹², andes nõukogule suveräänsuse täidesaatvast ja seadusandlikust võimust. Sõltumatuse suurendamiseks ning võimalike poliitiliste manipulatsioonide ohu vähendamiseks on sisse seatud vastavad nõukogu eelarve põhimõtted. Nimelt on eelarvenõukogu eelarve osa Eesti Panga eelarvest ning keskpang katab eelarvenõukogu põhjendatud tegevuskulud.¹³ Kuna keskpanga eelarve ei sõltu riigieelarvest, ei ole poliitikutel võimalik nõukogule vajalikke ressursse oma suva järgi piirata. Siinkohal tuleb rõhutada, et mitte sattuda vastuollu EL-i aluslepingutes sätestatuga – „*keskpangad ei või finantseerida valitsusi ehk valitsustele raha anda*“ (Intervjuu A 2015) – on paika pandud, et Eesti Panga nõudel hüvitab valitsus keskpangale eelarvenõukogu tööga kantud otsesed kulud.¹⁴

¹⁰ Euroopa Komisjoni teatis COM(2012) 342 Riikide eelarve korrigeerimise mehhanismide ühis põhimõtted, 20. juuni 2012, lk 5, 7

¹¹ Eesti Panga seadus (RT I, 19.03.2015, 39) § 4² lg 5

¹² Eesti Panga seadus (RT I, 19.03.2015, 39) § 4² lg 1

¹³ Eesti Panga nõukogu 08.04.14 otsus nr. 3-2 „Eelarvenõukogu põhikiri“ § 1 lg 2

¹⁴ Eesti Panga seadus (RT I, 19.03.2015, 39) § 4² lg 7

Seda siiani tehtud ei ole, kuid tulevikus on see võimalus alati olemas (Intervjuu A 2015; Eelarvenõukogu 2015, 9).

Nagu kõik intervjueeritavad välja tõid (Intervjuud A, B, C, D, E 2015), on nõukogu sõltumatuse ning pädevuse juures olulisel kohal see, kes on selle liikmed. Esmalt peavad olema olema selged, poliitilist mõjutust minimeerivad ametisse nimetamise põhimõtted. Eesti eelarvenõukogu nimetatakse ametisse ja kutsutakse tagasi Eesti Panga presidendi ettepanekul Eesti Panga nõukogu poolt.¹⁵ Keskpanga president saab sisendi liikmete väljapakumiseks, suheldes nii panga nõukogu kui ka töötajate ning väliste ekspertidega (Intervjuu A ja B 2015). Liikmete valikul tuleb lähtuda neile esitatavatest tingimustest: laitmatu maine; vähemalt magistrikraad majandusalal; eelarvenõukogu ülesannete täitmiseks vajalikud kogemused; seose puudumine tegevusega, mis avaldab või võib avaldada negatiivset mõju eelarvenõukogu ülesannete sõltumatule täitmisele.¹⁶ Just see viimane tunnus pidi olema kõige paremaks kindluseks, et minimeerida otsese poliitilise seotusega inimeste liikmekssaamise võimalust, kuna vastasel juhul oleks tugevalt küsitav nõukogu sõltumatus (eriti just poliitilistest tahetest).

„..., et oleks inimesi akadeemia/ülikooli poole pealt, et oleks kedagi erasektorist – need olid need kriteeriumid. Liiga poliitikaga seotud inimesi ei oleks tahtnud, kindlasti mitte aktiivseid poliitikuid.“ (Intervjuu A 2015)

Vaadates, kes on eelarvenõukogu esimese ametiaja kuus liiget, siis sinna kuuluvad: kolm akadeemikut, kaks riigi rahanduse/makromajanduse eksperti avalikust sektorist (Eesti Panga töötajad) ja üks eraettevõtja finantssektorist (Eelarvenõukogu 2015, 4). Seega on suudetud järgida üldist rahvusvahelises teaduskirjanduses väljatoodud soovitusi (Calmfors, Wren-Lewis 2011, 27-28; Calmfors 2011, 20-22), et kaasatud peaksid olema erinevate gruppide esindajad ning eelistatud võiksid olla akadeemikud. Nõukogu liikmed nimetatakse ametisse viieks aastaks ning liikmelisus ei ole piiratud ühe ametiajaga (Eelarvenõukogu 2015, 5).¹⁷ Ehkki kirjanduses on tagasinimetamise mõjutustest tuleneva riski tõttu soovitatud pikendatavat ametiaega pigem mitte kehtestada (Calmfors, Wren-Lewis 2011, 26; Kopits 2011, 15; Debrun *et al.*, 2013, 47), siis Eesti puhul ei tulnud mittepikendatav liikmelisus kõne alla. Enamikust intervjuudest jäi kostma tõsiasi, et Eesti väiksusest tulenevalt on antud positsioonile sobilike – eelkõige makromajanduslike ja eelarvepoliitika teadmistega – inimeste arv väga piiratud (Intervjuud B, C ja D 2015), mistõttu ei oleks mittepikendatav ametiaeg Eesti puhul jätkusuutlik.

¹⁵ Eesti Panga nõukogu 08.04.14 otsus nr. 3-2 „Eelarvenõukogu põhikiri“ § 7 lg 1

¹⁶ Eesti Panga nõukogu 08.04.14 otsus nr. 3-2 „Eelarvenõukogu põhikiri“ § 5 lg 2, 3

¹⁷ Eesti Panga seadus (RT I, 19.03.2015, 39) § 4² lg 3

Et välistada nõukogu liikmete ametist vabastamine kellegi suva järgi või poliitilistel põhjustel, on selgelt määratletud liikme tagasikutsumise võimalused. Nendeks on põhikirjas kirjeldatud asjaolud: kui liige ei ole rohkem kui poole aasta vältel osalenud eelarvenõukogu töös; tal on tekkinud seos tegevusega, mis keskpanga presidendi hinnangul avaldab või võib avaldada negatiivset mõju eelarvenõukogu sõltumatusele või mainele. Nimetatud juhtudel teeb Eesti Panga president ettepaneku liikme tagasikutsumiseks panga nõukogule.¹⁸ Kirjeldatud kindlatel põhimõtetel toimuv vabastamine on järjekordne eelarvenõukogu ja selle liikmete sõltumatust tagav mehhanism, mis on nõukogusse nn sisse ehitatud, vastates nii rahvusvahelise teaduskirjanduse soovitusel (Debrun *et al.*, 2013, 47; Calmfors, Wren-Lewis 2011, 27). Ehkki eelnevalt kirjeldatud omadused on muuhulgas olulised just nõukogu sõltumatuse tagamiseks, siis funktsionaalse sõltumatuse tagamiseks on vajalik juurdepääs asjakohasele informatsioonile. Ligipääs vajalikule teabele on see, millega manipuleerides saab mõjutada nõukogu tööd ja selle pädevust; sealjuures on oluline nii formaalne kui ka reaalne ligipääs. Ühest küljest on eelarvenõukogul seadusest tulenev õigus saada ministriumitelt, valitsussektorisse kuuluvatelt asutustelt ja Eesti Pangalt oma ülesannete täitmiseks vajalikke andmeid¹⁹, kuid on küsitav, kas see ka praktikas toimib. Nimetatud sätte toimivust kinnitasid kõik intervjuueeritud nõukogu liikmed, tuues välja, et siiani pole info kättesaamisega probleeme olnud (Intervjuud A, B ja E 2015).

Mainitud sõltumatu funktsionaalne autonoomia on eelarvenõukogu puhul äärmiselt oluline, võimaldades sel mängida efektiivset rolli riigi eelarvepoliitikas.²⁰ Samas on just funktsionaalne sõltumatus see, mis Eesti eelarvenõukogu puhul kahtluse alla on sattunud. Nimelt tõi Euroopa Keskpang oma 18.12.2013. a arvamuses Eesti riigieelarve seaduse eelnõule (25.10.2015. a seisuga) välja hinnangu eelnõuga hõlmatud Eesti Panga seaduse muudatusele. Sellel hetkel oli eelnõus sees plaan anda eelarvenõukogu ülesanded otse Eesti Pangale, eraldi nõuandvat kogu loomata.²¹ Euroopa Keskpanga hinnang kirjeldatud plaanile oli negatiivne, soovitades veel kord kaaluda uute ülesannete panemist keskpangale. Oma vastuses tõid nad välja, et kui Eesti Pank hakkab tegelema säärase jälgimistegevusega, siis tuleneb sellest risk rahapoliitika pädevusele ja keskpanga sõltumatusele – ähmastub institutsionaalne vahe eelarve- ja rahapoliitika vahel.²² Selle vastukaja tulemusel sai eelarvenõukogu loodud eraldi nõuandva koguna, kuid siiski Eesti

¹⁸ Eesti Panga nõukogu 08.04.14 otsus nr. 3-2 „Eelarvenõukogu põhikiri“ § 7 lg 4

¹⁹ Eesti Panga seadus (RT I, 19.03.2015, 39) § 4² lg 6

²⁰ Euroopa Komisjoni teatis COM(2012) 342 Riikide eelarve korrigeerimise mehhanismide ühispõhimõtted, 20. juuni 2012, lk 5

²¹ Riigieelarve seaduse eelnõu (513 SE) seletuskiri, 25.10.2015; 3. peatükk, 1. jagu

²² Euroopa Keskpanga arvamus, 18. detsember 2013, riigirahanduse kohta (CON/2013/91) – Euroopa Keskpanga arvamus Eesti riigieelarve seaduse eelnõu kohta. p 5.5

Panga juurde, jättes lahtiseks küsimuse, kas sellega on tagatud keskpanga ning samas ka eelarvenõukogu sõltumatus. Keskpanga osas tundub asi lahendatud olevat, kuna Euroopa Keskpang ei ole enam vastupidist väitnud.

Kui vaadata eelarvenõukogu sõltumatust keskpangast, siis siin on rohkem küsitavusi, kuna teaduskirjanduses on hoiatatud, et keskpanga vaated võivad hakata nõukogu hinnanguid mõjutama (Debrun *et al.*, 2013, 48; Calmfors, Wren-Lewis 2011, 34). Hetkel on nõukogu töö korraldatud nii, et analüütilise taustatöö teevad ära kaks Eesti Panga töötajat: üks, kes on võetud tööle nõukogu sekretäriks ning teine 20-aastase staažiga keskpanga analüütik, kellelt tuleb peamine sisend nõukogu hinnangute andmiseks. (Intervjuud A ja B 2015)

„Kui ma kuulsin, et nõukogu jääb Eesti Panga juurde, siis mul tekkis see tunne, et nõukogul endal ei ole sõltumatut analüütilist ressursi, vaid tuginetakse täielikult Eesti Panga sisendile. Siis korra tekkis küsimus, et kuivõrd sõltumatu ta ikkagi on. ... Aga esimene 1,5 aastat on näidanud, et tegelikult see hirm oli asjata. Siiani oleme [nõukogu liikmed – autori täpsustus] küll saanud adekvaatset infot, kui vaja siis selgitustega, kust mingid numbrid tulevad, kuni tehniliste küsimusteni.“ (Intervjuu E 2015)

Ehkki see keskpanga analüütik, kes koostab analüüsi eelarvenõukogu jaoks, oli varasemalt pangas eelarvepoliitikat analüüsiv töötaja, siis nüüd ta Eesti Panga jaoks enam neid analüüse ei koosta ja tegeleb muude valdkondadega – nii on välistatud võimalik rollide konflikt (Intervjuu B 2015). Samuti annab sõltumatusest aimu asjaolu, et eelarvenõukogu ja keskpanga hinnangud ei ole alati kokku langenud (Intervjuu A 2015).

Kuigi intervjuueeritavad keskpangast nõukogu sõltumatusele ohtu ei näinud, ei saa teaduskirjanduses toodud arvesse võttes väita, et Eesti eelarvenõukogu puhul on tegu täiesti sõltumatu institutsiooniga. Seda eelkõige tänu sellele, et keskpangal on olemas mitmeid võimalusi nõukogu mõjutamiseks – näiteks kuna viimane sõltub keskpanga poolt eraldatavatest eelarvelistest vahenditest, tööjõust, analüüsides, ruumidest ja IT lahendustest ning omab liikmeid, kes on keskpanga töötajad. Siiski on raske välja tuua keskpanga võimalikku motivatsiooni eelarvenõukogu kuidagi mõjutada. Ainsaks ajendiks võib pidada Eesti Panga soovi panna nõukogu lähtuma keskpanga seisukohtadest, kuid see pole samuti väga reaalne olukord. See on välistatud juba pelgalt tänu sellele, et nõukogu koosneb kuuest liikmest ning otsused on konsensuslikud. Seega võib kõiki eelnevalt kirjeldatud tunnuseid arvestades kokkuvõtvalt öelda, et Eestis kujundatud lahendus vastab suures osas teaduskirjanduses ning EL-i

õigusaktides/suunistes määratletud tingimustele (vt Lisas 2 toodud kokkuvõtlik Tabel 2). Täpsemalt on eelarvenõukogu loomine ning sealjuures arvestatud tegurid välja toodud järgmises peatükis, kus muuhulgas selgub, miks ikkagi valiti lahendus – eelarvenõukogu Eesti Panga juures.

3.2 Eelarvenõukogu loomise protsess Eestis

Antud peatükis püüab autor analüüsida, kuidas eelnevalt kirjeldatud lahendusteni jõuti, mis oli loomise ajendiks, kas ja mil määral võeti arvesse teooriate (väikeriigid, tehingukulud ja teistelt õppimine) normatiivseid soovitusi ning kuivõrd need mõjutasid lõpplahenduse väljakujunemist.

3.2.1 Ajend eelarvenõukogu loomiseks

Enne kui saab hakata analüüsima nimetatud teooriate soovitustega arvestamist ning nende mõjutusi loomisprotsessis, tuleb vaadata, kust tuli ajend luua Eestis eelarvenõukogu. Ehkki Eesti eelarvenõukogule pandi siseriiklike õigusaktidega alus 2014. aasta alguses, saab kogu protsessi alguseks lugeda hoopis 2010. aastat. Siis algas EL tasandil järk-järgult mitmete uute õigustaktide väljatöötamine: kuuest õigusaktist koosnev pakett ehk *six-pack*; kahest määrusest koosnev *two-pack*; majandus- ja rahaliidu stabiilsuse, koordineerimise ja juhtimise leping.²³ Kõik need loodi selleks, et parandada EL-i majanduse ja eelarve haldamist ning järelevalvet, eriti just euroala riikides.²⁴ Sealjuures kasutati ühe meetmena sõltumatute eelarveinstitutsioonide staatuse, ülesannete ja ülesehituse sätestamist (European Commission 2014, 54). Teiste hulgas olid nende sätete väljatöötamise juures Eesti ametnikud, kes juba siis arvestasid Eesti seisukohtade ja argumentide esitamisel, kas ja kuidas on üldse säärase meetme lisamine meie institutsionaalsesse ülesehitusse võimalik.

Eesti jaoks ei olnud tegu sisemise vajadusega luua säärane järelevalve funktsiooniga organ. Nimelt on Eesti üks väheseid riike, kus ei ole eelarvedistsipliiniga probleeme olnud ning meie eelarvepoliitika on olnud piisavalt hea – seega ei tundud siseriiklikult, et sellise organi loomiseks oleks otsest vajadust. (Intervjuud A, B, C, D ja E 2015; Lienert 2015, 4, 12) Ehkki Eestil sisulist vajadust rangemate eelarvereeeglite järele ei olnud, otsustati EL-i tasandil reeglid, sh sõltumatu eelarveinstitutsiooni loomine, kehtestada siiski kõigile (Intervjuud C ja D 2015). Kuigi Eesti sai EL-i õigusaktide väljatöötamisel säärasest üldisest vajadusest aru, ei nõustunud sooviga

²³ Euroopa Komisjoni teatis COM(2012) 342 Riikide eelarve korrigeerimise mehhanismide ühis põhimõtted, 20. juuni 2012

²⁴ European Commission MEMO 'Two-Pack' completes budgetary surveillance cycle for euro area and further improves economic governance. MEMO/13/196, Brussels, 12 March 2013, lk 1

kehtestada nõue eelarvenõukogu loomiseks täiesti eraldiseisva institutsioonina (Intervjuu C 2015).²⁵ Argumentidena toodi siinkohal välja, et Eesti majandusanalüütiline ressurss on piiratud²⁶ ja väikeriigi puhul on otstarbekad pandlikumad lahendused, mitte lihtsalt eraldi institutsioonide loomine.²⁷ Läbirääkimiste käigus suudeti koos teiste riikidega tagada, et *two-pack*'i ei kirjutatud sisse täiesti eraldiseisva organi loomise kohustust, vaid oluline on tagada selle sõltumatus eelarveasutustest riigisiseste õigusnormide kehtestamise kaudu.²⁸ Täpsemalt on Euroopa Liidu tasandi õigusaktide väljatöötamine ning Eesti seisukohad sealjuures välja toodud Lisas 3.

3.2.2 Otsustusprotsessi ja lõpplahendust mõjutanud tegurid

Kuna ajend ei tulenenud sisemisest vajadusest, võeti eesmärgiks luua eelarvenõukogu võimalikult lihtsalt ning väikeste kuludega – peeti vajalikuks leida Eesti jaoks optimaalne lahendus (Intervjuu A 2015), et see vastaks riigi olemusele ja üleüldisele võimekusele. Protsessi alguses, kui muuhulgas mõeldi ka täiesti uue, eraldiseisva institutsiooni loomisele, tõdeti vägagi kiiresti, et Eestil ei ole mõistlik hakata täiesti eraldiseisvat organit looma. Seda enam, et riigi eelarvereeplite järgimine ja distsipliin ei ole Eesti puhul organi loomise põhjuseks. Rõhutati, et oluline on lähtuda nn talupojamõistusest ja ratsionaalsusest, et riigil ei tekiks uue organiga seoses liiga palju täiendavat bürokraatiat ja masinavärki. (Intervjuud A, B, C, D 2015) Lisaks tuli arvestada sellega, et nõukogu peab kohe alustama hinnangute andmisega, seega iseseisva organi loomisel oleks tulnud tegeleda paljude kõrvaliste küsimustega (kontori, analüütikute leidmine), mis oleks organi tööd pärssinud (Intervjuu C 2015). Ehkki otseselt lahendusvariantide leidmisel kulude analüüsi ei teostatud – selgitamaks välja konkreetseid kulusid, mis erinevate lahenduste planeerimise, elluviimise ja tööshoidmisega kaasneksid – arvestati nendega mingil määral siiski. Näiteks teadvustades endale, et eraldiseisva institutsiooni loomine oleks tunduvalt kulukam, seda enam, et talle antavate ülesannete hulk polnud eriti suur (Intervjuu D 2015).

„... me ei tahtnud seda, et me peaks eelarvenõukogu looma koheselt sellisena, et ta oleks täiendav asutus juures, võttes endale hunniku analüütikuid tööle. Me ei tahtnud seda, et me saame endale suure arve kaela, sest maksma selle eest peab valitsus ja eelarvest sellega arvestama.“ (Intervjuu C 2015)

²⁵ Seletuskiri „Eesti seisukohad Euroopa Komisjoni kahe euroala eelarveseire ja eelarvepuudujäägi menetluse tugevdamise määruse ja stabiilsusvõlakirjade rohelise raamatu kohta.“ Vabariigi Valitsuse otsus, 19.01.2012

²⁶ Riigieelarve seaduse eelnõu (513 SE) seletuskiri, 25.10.2015; 3. peatükk, 1. jagu

²⁷ Seletuskiri „Eesti seisukohad Euroopa Komisjoni kahe euroala eelarveseire ja eelarvepuudujäägi menetluse tugevdamise määruse ja stabiilsusvõlakirjade rohelise raamatu kohta.“ Vabariigi Valitsuse otsus, 19.01.2012

²⁸ Riigieelarve seaduse eelnõu (513 SE) seletuskiri, 25.10.2015; 3. peatükk, 1. jagu

Pidades ühest küljest silmas liigse bürokraatia ja kulude vältimist, tuli planeerijatel teisalt tõdeda, et antud juhul vajaminev makromajanduse ja samal ajal ka eelarvepoliitikaga kursis olevate spetsialiste hulk on piiratud (Intervjuu A, B, C, D, E 2015). Just see oli tegur, mida võib Eesti eelarvenõukogu loomise juures lugeda otsustavaks. Iga võimaliku lahendusvariandi kaalumisel tuli arvestada piiratud oskusteabe olemasoluga ning selle koondumisega teatud analüüsikeskustesse. Kuigi ametnikud võimalike lahenduste võrdlevaid analüüse otseselt ei teinud, käis nende kaalumise omavaheliste arutelude käigus (Intervjuud C ja D 2015). Räägiti võimalustest anda vastav funktsioon Riigikontrollile, mõnele kommerts pangale või siis mõne ülikooli juurde. Riigikontrolli puhul sai määravaks see, et puudub piisav makromajanduslik oskusteave. Kommerts pangad, kes küll koostavad ise makromajandusprognose, ei ole aga pädevad kaasa rääkima eelarvepoliitika teemadel. Lisaks tekitas nende puhul küsimust, mille alusel eelistada näiteks Swedbank'i või SEB'd mõnele teisele pangale. Ülikoolides on teoreetilised teadmised makromajandusest olemas, kuid puudulik on praktiline eelarvepoliitika tundmise pool. (Intervjuud C ja D 2015)

Seega sai üsna pea selgeks tõsiasi, et ainuke valitsusasutustest eraldiseisev institutsioon, kellel on olemas vajalik *know-how* ja võimekus, on Eesti Pank (Intervjuu A, B, C, D, E 2015). Seda peeti kõige ratsionaalsemaks lahenduseks ka kulude mõttes, kuna keskpank tegeleb niikuinii prognooside koostamise ja eelarvepoliitika analüüsimisega. Kui nõukogu funktsioon oleks antud nt Riigikontrollile või täiesti uuele asutusele, siis oleks tulnud tööle võtta hulk valdkonna spetsialiste, kes ilmselt oleks ikkagi tulnud Rahandusministeeriumist või Eesti Pangast (Intervjuu D 2015). Just teadmised ja inimesed on mittemateriaalseteks tehingukuludeks, mida tuleks samuti protsessis endale teadvustada (Seo, Ryu 2012, 27) ning seda antud juhul ka tehti.

Sooviga täita eesmärk võimalikult väheste institutsionaalsete muutuste ja uuendustega, anti esmalt Eesti Pangale ülesanne makromajandus- ja rahandusprognose hinnata.²⁹ Seda ka seetõttu, et ainuvõimaliku lahendusena nähti keskpangas olemasoleva oskusteabe kasutamist. Siiski, nagu peatükis 3.1.1 sai välja toodud, ei meeldinud valitud lahendus Euroopa Keskpangale ning tuli leida uus lähenemine. Seega võib siinkohal tõdeda, et kuigi Eesti püüdis leida väikeriigi omapärast tulenevate põhjuste tõttu optimaalset ning kulusid minimeerivat lahendust, siis välise – meist mitte oleneva – osapoole tõttu suurenesid meie planeerimisega ning kokkuvõttes lõpplahenduse toimimisega kaasnevad kulud (*ex ante* ja *ex post* tehingukulud). Seega ressursside osas pole lõpplahendus ehk nii optimaalne kui algne variant, kuid kvaliteedi osas on tegu parema

²⁹ Riigieelarve seaduse eelnõu (513 SE) seletuskiri, 25.10.2015; 3. peatükk, 1. jagu

lahendusega, kuna nüüd on lisaks keskpanga teadmistele ka nõukogu liikmete oskusteave juures (Intervjuu A 2015).

Nagu riigile sobiva lahenduse leidmisel mängis peamist rolli piiratud spetsialistide ja oskusteabe olemasolu, nii oli ka nõukogu liikmete valik sellevõrra piiratud ja raskendatud. Sõltumatuse tagamise põhimõttest lähtudes püüti silmas pidada tõsiasi, et Eestis on paljud inimesed omavahel tuttavad, eriti säärases kitsas valdkonnas. Samas selle teadmise otseselt midagi ette ei võetud, kuna tegu on faktiga, millest jäigalt lähtudes polekski saanud kedagi nõukogusse valida. (Intervjuud A ja D 2015) Näiteks on kõik praegused nõukogu liikmed olnud mingil hetkel seotud Eesti Pangaga – seal töötades, praktiseerides või olles keskpanga nõukogus hetkel/minevikus. Kaks eelarvenõukogu liiget olid ka ise selle loomise juures tegevad. (Intervjuud A ja B 2015) Seega teadvustati väikeriigi olemusest tulenevaid kitsaskohti, piiratud inimressurssi ja „kõik tunnevad kõiki“ asjaolu, kuna need on sõltumatuse tagamisel peamisteks raskendavateks teguriteks. Kokkuvõttes oli siiski mõistlik keskenduda mitte niivõrd piirangutele, vaid lähtuti nn „tervest mõistusest“ ning seega kaasati ikkagi esmalt need inimesed, kes on kvalifitseeritud ja kompetentsed, et välistada näiteks planeerimisel tehtavaid vigu ning tagada nõukogu kompetentsus.

Nõuandva kogu sõltumatust saab tagada ja samas piiratud spetsialistide tööjõuturu probleemi lahendada välisliikme kasutamise abil. Seda teadvustati ka antud juhul ja nimetatud võimalus on Eesti eelarvenõukogu puhul võimalikuks jäetud, piiramata liikmelisust Eesti kodakondsusega (Intervjuud A, B, C, D 2015; Eelarvenõukogu 2015, 5). Esimesel ametiajal ei ole seda võimalust kasutatud, kuna sooviti esmalt nõukogu sisse töötada, ilma raskendavate teguriteta. Näiteks on nõukogul oma arvamuse kujundamiseks küllaltki vähe aega (2 nädalat prognoosi saamisest) ja välisliikme kaasamine võib operatiivset tööd raskendada, eeldades palju tõlketööd. (Intervjuud A ja B 2015) Seega peeti oluliseks välisliikme kasutamise võimalust, kuid selle rakendamisel nähakse mõtet juhul, kui sealt saadav kasu (väline objektiivne pilk, sõltumatuse suurendamine) kaalub kindlalt üle kaasnevad kulud.

Kulude ja sõltumatuse suhe tuli kaudselt kaalumisele ka juba varasemas etapis, siis kui võimalikku institutsionaalset lahendust alles otsiti. Ühe variandina oli sisuliselt võimalik teha nõuandev kogu Rahandusministeeriumi juurde, kuna ka seal on vajalik analüütiline oskusteave olemas. See oleks võib-olla isegi vähendanud kogu protsessiga kaasnenud kulusid (Eesti Panga kaasamisega kaasnenud kulud, kogu planeerimisetapi suhtluse ajakulu), kuid igatahes poleks need suuremaks kujunenud. Siiski ei peetud antud juhul oluliseks niivõrd kulusid (aeg, raha,

personal), vaid sõltumatuse tagamist. Mitte, et Rahandusministeeriumis oleks sõltumatus sisuliselt ohus olnud, vaid – asi mitte ei pea ainult olema õige, vaid ka näima õige (Intervjuu C 2015). Seega peeti oluliseks kulusid ning üleüldist võimekust, mis riigil on, kuid mõnes aspektis tuli esikohale seada teised väärtused ja eesmärgid, nagu eelarvenõukogu puhul sõltumatuse tagamine.

Nagu teistelt õppimise teoreetilises diskussioonis välja toodud (Rose 1993, ix, 19-21, 122; Rose 2005, 24), siis eelarvenõukogule sobiva, mh sõltumatust tagava institutsionaalse lahenduse leidmisel tuleks kasutada juba olemas olevaid lahendusi mujal. Eestile sobiva lahenduse leidmisel teistelt õppimist kasutati, kuid seda ei tehtud suures ulatuses (tuues kaasa ilmselt vaid mingil määral ajakulu). Seega ei pidanud eraldi hakkama sealt tulenevate kuludega arvestama ja analüüsima, kas teistelt õppimine on odavam kui ise lahendus välja töötada. Teistelt õppimine ei olnud laialdane, kuna ühest küljest hakkasid paljud riigid kõik samaaegselt oma lahendusi välja töötama (Intervjuud C ja D 2015). Teisalt riikidel, mida vaadati – Rootsi, Holland, Suurbritannia – oli eraldiseisev ja/või tunduvalt suurem üksus, rohkemate ülesannetega ning riigis olemasolevaid ressursse ja võimekust rohkem.

„Tuuakse näiteks Hollandi superasutust, kes teeb makroprognoose ja muid asju väljaspool valitsusasutusi. Eestil ei ole selleks ühest küljest ressursi ja teisest küljest ei ole kindlasti ka inimesi ja sellist võimekust.“ (Intervjuu D 2015)

Seega ei peetud vajalikuks teiste riikide kogemusi sügavamalt analüüsida, kuna Eesti kontekstis neid kasutada ei saanuks. (Intervjuud C ja D 2015) Jällegi tuli mingil määral mängu väikeriigi roll, sest teadmine, et meil on piiratud spetsialistide ja ressursside hulk, pani piirangu teiste riikide lahenduste analüüsimisele.

Mingil määral aga teiste riikide, näiteks Rootsi, Ungari, Suurbritannia, lahendustest siiski õpiti, kuid nende puhul oli tegu nn negatiivsete õppetundidega – saadi ideid, mida kindlasti vältida. Näiteks Rootsis esinenud olukorrast, kus valitsus kärpis suuresti nõukogu eelarvet teadvustati, et tuleb luua mehhanismid nõukogu ressursside kaitseks (Intervjuu B 2015). Seega võib öelda, et eelarvenõukogu lahenduste otsimisel toimus teistelt õppimise esimene samm – info kogumine – ning mingil määral teine samm, sest nii mõnegi riigi lahendust analüüsiti veidi ja saadi aru, et neid lahendusi pole mõtet konkreetsemalt uurida. Seda kas teiste riikide konteksti (sh eelarvenõukogu loomise põhjuse) liigse erinevuse või seal esinevate puuduste tõttu. Seega

arvestati teistelt õppimise võimalusega ning samal ajal analüüsiti, kas see on ka sisuliselt võimalik ja mõistlik.

3.2.3 Järeldused

Kokkuvõtvalt võib öelda, et Eesti suutis jääda realistlikuks, tajudes oma võimekuse piire, lähtus olemasolevast majanduslikust ja tööjõu ressursist ning jõudis eesmärgile vastava lahenduseni. Sealjuures arvestati väikeriigi olemusega, mis seab lahenduste otsimisel piiranguid ning mis kujunes Eesti puhul peamiseks mõjutajaks. Nimelt kerkis antud juhtumi puhul esile oluline väikeriigi tunnus (Bray 1991, 74; Baker 1992, 15; Randma-Liiv 2002, 376-378), mis seab uue institutsiooni loomisel piirangud – piiratud hulk vajalikke spetsialiste. Tõsiasi, et vajalike makromajanduse ja eelarvepoliitika teadmistega spetsialiste ning asutuste hulk on väga väike ning et see seab võimalikele lahendusalternatiividele piirangud, tõdeti kohe protsessi alguses. Väikesel populatsioonil oli ka teistsugune mõjutav tegur, kuigi mitte nii suur, kui võinuks eeldada teaduskirjanduse põhjal (Calmfors, Wren-Lewis 2011, 28). Nõukogu loomisel saadi aru, et paljud inimesed on omavahel tuttavad, eriti tänu spetsiifilisele valdkonnale. Antud asjaolust tulenevaid probleeme – soov saada inimestega läbi (Bray 1991, 21; Coyne 1992, 75); vastuvõtlikkus survele (Sutton 1987, 15); hinnatakse inimest töö asemel (Benedict 1966, 26-29; Randma 2001; Sarapuu 2010, 37) – teadvustati, kuid otseselt mingeid samme selle lahendamiseks ette ei võetud, kuna vastasel juhul ei oleks saanudki vajalikku institutsiooni luua.

Loomisel arvestati mingil määral ka tehingukuludega, sest erinevate institutsionaalsete valikute ja juhtimismehhanismidega kaasnevad erinevad kulud (Epstein, O'Halloran 1997, 45-47; Bryson, Ring 1990, 212). Ehkki otseselt kulude võrdlust ja analüüsi ei tehtud, siis kohe protsessi alguses võeti eesmärgiks leida kulusid minimeeriv lahendus. Seda just riigi väiksusest ja sellest tulenevatest piirangutest tingituna. Lähtuti sellest, et väikeriigi puhul on otstarbekas kasutada ära olemasolevaid institutsioone (Debrun *et al.*, 2013, 9-10, 24) – keskpangas olev oskusteave ja analüüsi kompetents said Eesti puhul määravaks teguriks, miks jõuti eelarvenõukoguga just selle institutsiooni juurde. Seega said antud juhtumi puhul oluliseks mõjutajaks väikeriigiks olemisest tingituna just mittemateriaalsed tehingukulud: inimesed, teadmised, informatsioon (Seo, Ryu 2012, 27). Näiteks arvestati sellega, mis kulutused kaasneksid täiesti eraldiseisva organi loomisel, sest just inimeste ja teadmiste puudusel oleks vajalike spetsialistide leidmine olnud vägagi kulukas. Samas ei olnud väiksed kulud ja optimaalse lahenduse leidmine ainuke eesmärk (Bartle, Ma 2001, 168-169; Bryson, Ring 1990, 213-215) – nende kõrval püüti silmas pidada

loodava organi sõltumatust ning seda, et see on mõnes aspektis isegi olulisem kui kulude minimeerimine.

Selleks vaadati mitme riigi lahendusi, kuna teati, et nii mõnelgi on vastav institutsioon toimunud juba aastaid, mis tähendab, et neil on kogemusi, millest õppida. Seega teadvustati võimalust teiste lahendustest õppimiseks, mida soovitavad ka akadeemikud (Rose 1993, 11). Õppimise kahe esimese sammu kaudu koguti nimetatud riikide lahenduste kohta infot ning analüüsiti seda, kuid seejärel saadi aru, et neid ei ole mõistlik Eestis kasutada. Seega on näha, kuidas arvestati soovitusel, et edukaks õppimiseks on vajalik sarnasus lähte ja sihtriigi vahel (De Jong, Mamadouh 2002, 30). Just sarnasuse puudumine oli põhjuseks, miks üldist ülevõtmist ei toimunud, vaid õpiti mujal tehtud vigadest ehk tegu oli negatiivse õpptunniga. Sellega suudeti vältida vajadust hakata tulevikus institutsionaalset ülesehitust muutma, mis omakorda vähendas tulevase tehingukuluseid.

Tänu sellele, et Eesti eelarvenõukogu loomisel arvestati suuremal või vähemal määral teooriates toodud normatiivsete soovitustega, on loodud lahendus riigi eripärale vastav. Juhul kui nõukogu lahenduse väljatöötajad poleks arvestanud väikeriigi tunnustega ning oleksid lähtunud vaid nõukogu tunnuste kehtestamisest, siis võib eeldada, et institutsiooniga kaasnevad kulud oleksid kujunenud riigieelarvele koormavamaks kui institutsioonist tulenev kasu. Seda enam oleks küsitav nõukogu suutlikkus täita oma rolli, kui poleks vaadatud teiste negatiivseid õppetunde, tänu millele loodi Eestis kohe võimalikult võimekas institutsioon.

KOKKUVÕTE

Viimastel aastatel on sõltumatute eelarveinstitutsioonide arv järsult kasvanud, olles suuresti mõjutatud 2008. a majanduskriisist ning täites peaasjalikult järelevalveorgani funktsiooni. Seda saab organ mõjusalt täita vaid juhul, kui talle on selleks tagatud vajalikud eeldused. Kuna Eesti eelarvenõukogu loodi 2014. a alguses, siis oli antud magistritöö üheks eesmärgiks hinnata selle vastavust rahvusvaheliselt tunnustatud tingimustele, mis on vajalikud eelarveinstitutsiooni sõltumatuse ja tegevusautonoomia tagamiseks. Et vastata uurimisküsimusele – *Mil määral vastab Eesti lahendus kriteeriumitele, mis on antud teema kohta rahvusvahelises teaduskirjanduses välja toodud?* – tõi autor töö teoreetilises osas välja üldlevinud ning enam rõhutatud mehhanismid, mis peavad eelarvenõukogu puhul tagatud olema. Nendeks on: õigusaktidega tagatud sõltumatus teistest institutsioonidest, eelarve sõltumatus, ametisse nimetamise ja vabastamise kindlaksmääratud tingimused, liikmetele kehtestatud üldkehtivad omadused ning ligipääs infole.

Analüüsidest Eesti eelarvenõukogu ning selle vastavust nimetatud tingimustele, võib öelda, et suures osas on rakendatud kõik vajalikud mehhanismid, mis on eelduseks nõukogu rolli täitmisel. Sõltumatus on tagatud erinevate õigusaktidega, eelarve sidumisega keskpanga eelarvega, liikmetele kehtestatud nõuetega, ametisse nimetamise ja vabastamise selgete tingimuste määratlemisega, infole ligipääsu tagamisega ja keeluga võtta vastu juhiseid teistelt institutsioonidelt. Eriti just viimase tingimusega, kuid ka tänu teistele nimetatutele, on tagatud nõukogu sõltumatus keskpangast, mille juurde ta loodud on. Nimelt on mitmed akadeemikud kritiseerinud eelarvenõukogu loomist keskpanga juurde, kuna sellisel juhul võivad keskpanga seisukohad hakata nõukogu omi mõjutama. Eesti lahenduse puhul on püütud seda igati vältida ning sõltumatusest annab aimu asjaolu, et nõukogu ja keskpanga arvamused ei ole alati ühtinud. Siiski jääb õhku keskpanga sisuline võimalus nõukogu mõjutada näiteks eelarve või vajalike töötajate tagamise kaudu, mis heidab veidi sõltumatusele varju.

Käesoleva töö teise eesmärgina analüüsiti, miks valiti Eesti puhul just antud lahendus ning milliste kaalutlustega sealjuures arvestati. Täpsemalt vajab vastamist küsimus – *Mil määral võeti institutsiooni loomisel arvesse tegureid, mida on välja toonud väikeriikide, tehingukulude ja teistelt õppimise teooriad? Kas ja kuidas need mõjutasid lõpplahenduse kujunemist?*. Seega kajastas töö teoreetiline osa kolme nimetatud lähenemist ning igäihe puhul tegureid, mida peaks soovitatavalt arvesse võtma institutsiooni loomisel riigis.

Eesti eelarvenõukogu puhul saab välja tuua, et loodud lahenduse – nõuandev kogu keskpanga juures – väljatöötamisel lähtuti kõige enam väikeriigi eripäradest. Asjaolu, et riigis on väga piiratud hulk vajaliku oskusteabe ja analüüsivõimekusega inimesi ning asutusi, teadvustati endale kohe protsessi alguses. Eraldi institutsiooni loomise variandi kaalumisel arvestati kahe aspektiga: ühest küljest oli see välistatud piiratud spetsialistide arvu tõttu, teisalt polnud selleks lihtsalt sisemist vajadust. Erinevate lahenduste hindamisel otseselt tehingukuludid võrdlevaid analüüse ei koostatud, mis on soovituslik, kuid nendega arvestati juba eos, kui otsustati kasutada ära olemasolev institutsionaalne võimekus keskpangas. Kuludid ei arvestatud teatud juhtudel ka seetõttu, et nõukogu puhul oli olulisel kohal sõltumatuse tagamine, mistõttu tuli see tihti esikohale seada, nagu soovitas ka tehingukulude teooria. Teoorias kirjeldatud teiste riikide lahenduste arvestamist enda lahenduse kujundamisel esines Eesti eelarvenõukogu puhul samuti. Teadvustati normatiivset soovitusi õppida juba olemasolevatest lahendustest – planeerijad vaatasid teiste riikide eelarvenõukogusid ja nende kogemusi, kuid otseselt üle midagi ei võetud. Seda seetõttu, et saadi aru soovitusel, et esmajärjekorras tuleks arvestada riikide ning organi loomise ajendite liigset erinevust, mistõttu ei olnud nende kasutamine realistlik.

Kokkuvõtvalt võib öelda, et tänu sellele, et Eesti eelarvenõukogu loomisel võeti arvesse vaadeldud kolme teooria normatiivseid soovitusi (neist kõige enam väikeriigi omadusi, väiksemal määral tehingukuludid ja teistelt õppimist) on loodud lahendus riigi spetsiifikale vastav. Kui väljatöötajad ei oleks arvestanud vajalike teguritega, oleks küsitav nõukogu võime täita oma rolli jätkusuutlikult ning eesmärgipäraselt. Hetkel võib öelda, et loodud lahendus annab nõukogule igakülgse võimaluse mängida olulist rolli fiskaalpoliitika järelevalves ja selle diskussiooni edendamisel. Seega oleks üheks võimalikuks edasiseks uurimissuunaks analüüsida eelarvenõukogu sisulist rolli eelarvepoliitikas ning makromajandus- ja rahandusprognosidele hinnangute andmisel. Nimetatud analüüs muutuks eriti asjakohaseks olukorras, kus üldine majandusolukord on halvenenud ning võib tekkida ahvatlusi eelarvereegeleid rikkuda.

SUMMARY

The creation of an independent fiscal council in Estonia

After the international financial crisis in 2008 it became clearer that formal rules are not sufficient in the fiscal policy. There is a need for specific institutional solutions – independent fiscal institutions. The number of fiscal institutions, more known as the fiscal council, has grown since then, and based on the EU legislation the independent fiscal council was established in Estonia, attached to Eesti Pank, in 2014.

Thus, one of the objectives of the master's thesis was to assess to what extent Estonia fulfils the criteria of the fiscal council based on the international theoretical literature. Namely, the characteristics of council's independence and functional autonomy require special attention as their existence allows an institution to perform ones role effectively. The second objective was to analyze to what extent the (at this point normative oriented) theories of small states, transaction costs and lesson drawing were taken into account while establishing the institution. The thesis is based on these three theories because their nature and normative recommendations may be considered important in the creation process of the fiscal council.

The theoretical framework consists of two parts. The first part focuses specifically on the international definition of the fiscal council, setting out its main characteristics and features that allow a fiscal council to perform ones role effectively. The second part consists of three theoretical approaches – small states, transaction costs and lesson drawing – that could influence possible alternative solutions and decision making process. The thesis gives an overview how these approaches could influence the decision making process and the final outcome. Based on the objectives of the thesis the author used qualitative research methods while carrying out empirical analysis: analysis of the documents and semi-structured interviews.

By analyzing the fiscal council of Estonia and its compliance with the conditions mentioned, it can be said that the necessary mechanisms have been implemented, which is a prerequisite for

performing as the council. Independence is guaranteed through various legal provisions: tying the budget with the central bank's budget; setting requirements for the members and fixed rules for the appointment/release of the members; access to information; and ensuring the prohibition to take any instructions from other institutions. The main problem is that the council's independence is compromised by the fact that it is established under Eesti Pank and therefore the central bank has the opportunities to influence the council – for example through the council's budget or the required personnel.

It can also be pointed out that the solution created was mainly based on the specificities of the small state. The fact that the country has a very limited number of the personnel with the necessary know-how, analytical capabilities and institutions was taken into account from the beginning. It was also noted that Estonia does not establish a completely separate institution. On the one hand, it was ruled out because of the limited specialists, and on the other hand there was lack of the inner need. The transaction costs analysis was not carried out while assessing the various solutions but it was taken into account in the beginning of the process when it was decided to take advantage of the existing institutional capacity of the central bank. The lesson drawing theory described in the theoretical part of the thesis was also taken into account to some extent while establishing the fiscal council. The planners of the fiscal council had a look at the other countries and their experiences but nothing were transferred directly. The reason is that they admitted that firstly the differences of the countries should be taken into account, and therefore it was not realistic to draw their lessons.

In conclusion it can be said that due to the fact that all three abovementioned theories were taken into account during the creation of the fiscal council, the established solution corresponds to the specificities of the country. If the developers of the council would not have taken into account the necessary factors then it would be questioned if the council could fulfill its role in a sustainable manner and purposefully. It can be said that the created solution corresponds largely with the necessary characteristics, and thus gives the council a full opportunity to play an important role in fiscal policy.

KASUTATUD KIRJANDUS

- Alexander, E. R. (2005) "Institutional Transformation and Planning: From Institutionalization Theory to Institutional Design." *Planning Theory*, 4(3), 209-223.
- Baker, R. (1992) "Scale and Administrative Performance: The Governance of Small States and Microstates." In Baker, R. (ed.). *Public Administration in Small and Island States*. West Hartford: Kumarian Press, 5-25.
- Barrett, I. (1986) "Administrative Problems of Small Island States with Particular Reference to The States of the Eastern Caribbean." *Social and Economic Studies*, 35(1), 199–213.
- Bartle, J. R., Ma, J. (2001) "Applying Transaction Cost Theory to Public Budgeting and Finance." In Bartle, J. R. (ed.). *Evolving Theories of Public Budgeting*, 6, 157-181.
- Benedict, B. (1966) "Sociological Characteristics of Small Territories and Their Implications for Economic Development." In Banton, M. (ed.). *The Social Anthropology of Complex Societies*. London: Tavistock Publications, 23–36.
- Bray, M. (1991) *Making Small Practical: The Organisation and Management of Ministries of Education in Small States*. London: Commonwealth Secretariat.
- Bryson, J. M., Ring, P. S. (1990) "A Transaction-Based Approach to Policy Intervention." *Policy Sciences*, 23(3), 205-229.
- Bulmer, S., Dolowitz, D., Humphreys, P., Padgett, S. (2007) *Policy Transfer in European Union Governance. Regulating the utilities*. Routledge Taylor & Francis Group.
- Calmfors, L. (2011) "The Role of Independent Fiscal Policy Institutions." Seminar Paper No. 767. Institute for International Economic Studies, Stockholm University.

- Calmfors, L., Wren-Lewis, S. (2011) "What Should Fiscal Councils Do?" *University of Oxford, Department of Economics Discussion Paper Series*, February 2011, No. 537.
- Coase, R. H. (1937) "The Nature of the Firm." *Economica*, New Series, 4(16), 386-405.
- Coase, R. H. (1988) *The Firm, the Market and the Law*. The University of Chicago Press.
- Coyne, G. (1992) "The Impact of Culture on Small-State Administration: the Case of Salomon Islands." In Baker, R. (ed.). *Public Administration in Small and Island States*. West Hartford: Kumarian Press, 71-83.
- De Jong, M., Mamadouh, V. (2002) "Two Contrasting Perspectives on Institutional Transplantation." In De Jong, M., Lalenis, K., Mamadouh, V. (eds.). *The Theory and Practice of Institutional Transplantation. Experiences with the Transfer of Policy Institutions*. Springer Science+Business Media, B.V., 19-32.
- Debrun, X., Kinda, T. (2014) "Strengthening Post-Crisis Fiscal Credibility: Fiscal Councils on the Rise – A New Dataset" *IMF Working Paper*, April 2014, WP/14/58.
- Debrun, X., Gérard, M., Harris, J. (2012) "Fiscal Policies in Crisis Mode: Has the Time for Fiscal Councils Come at Last?" OECD Background Paper N°2 for Session on Assessing the Impact of Fiscal Councils on Fiscal Performance – First Attempts. OECD Conference Centre, Paris. 23-24 February 2012.
- Debrun, X., Kinda, T., Curristine, T., Eyraud, L., Harris, J., Seiwald, J. (2013) "The Functions and Impact of Fiscal Councils." *IMF Policy Paper*; July 16.
- Dixit, A. K. (1996) *The Making of Economic Policy: A Transaction-Cost Politics Perspective*. Cambridge: The MIT Press.
- Dolowitz, D., Marsh, D. (2000) "Learning from Abroad: The Role of Policy Transfer in Contemporary Policy-Making." *Governance: An International Journal of Policy and Administration*, 13(1), 5–24.
- Eelarvenõukogu (2015) *Eesti eelarvenõukogu 2014. aasta aruanne*. Aprill 2015, Tallinn. Kättesaadav: <http://eelarvenoukogu.ee/uudised/eelarvenoukogu-tutvustas>. 27.12.2015.

Eesti Panga nõukogu 08.04.14 otsus nr. 3-2 „Eelarvenõukogu põhikiri“. Kättesaadav: <http://eelarvenoukogu.ee/noukogust/pohikiri>. 27.12.2015.

Eesti Panga seadus (RT I, 19.03.2015, 39).

Epstein, D., O'Halloran, S. (1997) *Delegating Powers: A Transaction Cost Politics Approach to Policy Making Under Separate Powers*. Cambridge University Press, Stanford, California.

Ettepanek KOM(2011) 821: Euroopa Parlamendi ja Nõukogu määrus, milles käsitletakse esialgsete eelarvekavade seire ja hindamise ning euroala liikmesriikide ülemäärase eelarvepuudujäägi kõrvaldamise tagamise üldsätteid. Brüssel, 23.11.2011.

Euroopa Keskpanga arvamus, 18. detsember 2013, riigirahanduse kohta (CON/2013/91) – Euroopa Keskpanga arvamus Eesti riigieelarve seaduse eelnõu kohta. Kättesaadav: https://www.ecb.europa.eu/ecb/legal/pdf/et_con_2013_91_f_sign.pdf. 27.12.2015.

Euroopa Komisjoni teatis COM(2012) 342 Riikide eelarve korrigeerimise mehhanismide ühispõhimõtted, 20. juuni 2012. Kättesaadav: <http://eur-lex.europa.eu/legal-content/ET/TXT/PDF/?uri=CELEX:52012DC0342&from=EN>. 27.12.2015.

Euroopa Nõukogu direktiiv 2011/85/EL Liikmesriikide eelarveraamistiku nõuete kohta, 8. november 2011.

Euroopa Parlamendi ja Nõukogu määrus (EL) nr 473/2013 euroala liikmesriikide eelarvekavade seire ja hindamise ning nende ülemäärase eelarvepuudujäägi korrigeerimise tagamise ühiste eeskirjade kohta, 21. mai 2013.

European Central Bank (2011) Article “The Reform of Economic Governance in the Euro Area – Essential Elements”, *Monthly Bulletin*, March 2011, 99-119. Kättesaadav: <https://www.ecb.europa.eu/pub/pdf/mobu/mb201103en.pdf>. 27.12.2015.

European Central Bank (2014) Part 5 “Fiscal Developments. *Fiscal Policy Challenges*”, *Monthly Bulletin*, June 2014, 94-100. Kättesaadav: <https://www.ecb.europa.eu/pub/pdf/mobu/mb201406en.pdf>. 27.12.2015.

- European Commission (2013) “European Economy. Interim Progress Report on the implementation of Council Directive 2011/85/EU on requirements for budgetary frameworks of the Member States.” *Occasional Papers 128*, February 2013.
- European Commission (2014) “Report on Public Finances in EMU”. *European Economy*, No 9/2014. Kättesaadav: http://ec.europa.eu/economy_finance/publications/european_economy/2014/pdf/ee9_en.pdf. 27.12.2015.
- European Commission MEMO ‘Two-Pack’ completes budgetary surveillance cycle for euro area and further improves economic governance. MEMO/13/196, Brussels, 12 March 2013. Kättesaadav: http://europa.eu/rapid/press-release_MEMO-13-196_en.htm. 27.12.2015.
- Farrugia, C. J. (1993) “The Special Working Environment of Senior Administrators in Small States.” *World Development*, 21(2), 221-226.
- Farrugia, C. J., Attard, P. A. (1989) *The Multi-Functional Administrator: Educational Development in the Small States of the Commonwealth*. London: Commonwealth Secretariat.
- Fergus, H. A., Thomas, A. L. (1991) “Montserrat.” In Bray, M. (ed.). *Ministries of Education in Small States: Case Studies of Organisation and Management*. Commonwealth Secretariat, 163-182.
- Frant, H. (1996) “High-Powered and Low-Powered Incentives in the Public Sector.” *Journal of Public Administration Research and Theory*, 6(3), 365-381.
- Hagemann, R. P. (2010) “Improving Fiscal Performance Through Fiscal Councils.” *OECD Economics Department Working Papers*, No. 829, OECD Publishing.
- Horn, M. J. (1995) *The Political Economy of Public Administration: Institutional choice in the public sector*. Cambridge University Press.
- Jann, W., Wegrich, K. (2007) “Theories of the Policy Cycle.” In Fischer, F., Miller, G. J., Sidney, M. S. (eds.). *Handbook of Public Policy Analysis. Theory, Politics, and Methods*. Taylor & Francis Group, 43-62.
- Johnson, G. (2002) *Research Methods for Public Administrators*. Westport, Connecticut, London: Quorum Books.

- Kopits, G. (2011) "Independent Fiscal Institutions: Developing Good Practices." *OECD Journal on Budgeting*, 11(10).
- Levi, M. (1988) *Of Rule and Revenue. Chapter II: The Theory of Predatory Rule*. University of California Press.
- Lienert, I. (2015) "Independent Fiscal Institutions: International Experience and the Scottish Fiscal Commission." Report prepared for the Finance Committee, Parliament of Scotland, October 25, 2015.
- Majandus- ja rahaliidu stabiilsuse, koordineerimise ja juhtimise leping Belgia Kuningriigi, Bulgaaria Vabariigi, Taani Kuningriigi, Saksamaa Liitvabariigi, Eesti Vabariigi, Iirimaa, Kreeka Vabariigi, Hispaania Kuningriigi, Prantsuse Vabariigi, Itaalia Vabariigi, Küprose Vabariigi, Läti Vabariigi, Leedu Vabariigi, Luksemburgi Suurhertsogiriigi, Ungari, Malta, Madalmaade Kuningriigi, Austria Vabariigi, Poola Vabariigi, Portugali Vabariigi, Rumeenia, Sloveenia Vabariigi, Slovaki Vabariigi, Soome Vabariigi ja Rootsi Kuningriigi vahel. Brüssel, 02.03.2012.
- Majandus- ja rahaliidu stabiilsuse, koordineerimise ja juhtimise lepingu ratifitseerimise seaduse eelnõu seletuskiri (249SE).
- Mamadouh, V., De Jong, M., Lalenis, K. (2002) "An Introduction to Institutional Transplantation." In De Jong, M., Lalenis, K., Mamadouh, V. (eds.). *The Theory and Practice of Institutional Transplantation. Experiences with the Transfer of Policy Institutions*. Springer Science+Business Media, B.V., 1-16.
- Marsh, D., Sharman, J. C. (2010) "Policy diffusion and policy transfer." In Evans, M. (ed.). *New Directions in the Study of Policy Transfer*. Routledge Taylor & Francis Group, 32-51.
- Maser, S. M. (1986) "Transaction Costs in Public administration." In Calista, D. J. (ed.). *Bureaucratic and governmental reform*. JAI Press, London, 55-71.
- McCann, L., Colby, B., Easter, K. W., Kasterine, A., Kuperan, K. V. (2005) "Transaction cost measurement for evaluating environmental policies." *Ecological Economics*, 52(4), 527-542.

- Mossberger, K., Wolman, H. (2003) "Policy Transfer as a Form of Prospective Policy Evaluation: Challenges and Recommendations." *Public Administration Review*, 63(4), 428-439.
- North, D. C. (1990) "A Transaction Cost Theory of Politics." *Journal of Theoretical Politics*, 2(4), 355-367.
- OECD (2015) *Principles for Independent Fiscal Institutions and Country Notes*. 7th Annual Meeting of OECD Parliamentary Budget Officials and Independent Fiscal Institutions.
- Parisi, F. (1999) "Coase theorem and transaction cost economics in the law." In Backhaus, J. G. (ed.). *The Elgar Companion to Law and Economics*. Edward Elgar Publishing, 7-39.
- Patton, M. Q. (2002) *Qualitative Research and Evaluation Methods*. 3rd ed. Thousand Oaks: Sage Publications.
- Raadschelders, J. B. (1992) "Definitions of Smallness: A Comparative Study." In Baker, R. (ed.). *Public Administration in Small and Island States*. West Hartford: Kumarian Press, 26-33.
- Ragin, C. C. (2004) "Turning the tables: How case-oriented research challenges variable-oriented research." In Brady, H. E., Collier, D. (eds.). *Rethinking social inquiry: Diverse tools, shared standards*, Lanham, MD Rowman and Littlefield, 123-138.
- Randma, T. (2001) "A Small Civil Service in Transition: the Case of Estonia." *Public Administration and Development*, 21(1), 41-51.
- Randma-Liiv, T. (2002) "Small States and Bureaucracy: Challenges for Public Administration." *Trames*, 6(4), 374-389.
- Read, M., Marsh, D. (2002) "Combining Quantitative and Qualitative Methods." In Marsh, D., Stoker, G. (eds.). *Theory and Methods in Political Science* (2nd ed.), Palgrave Macmillan, 231-248.
- Report of the Task Force to the European Council "Strengthening Economic Governance in the EU", Brussels, 21 October 2010. Kätesaadav: https://www.consilium.europa.eu/uedocs/cms_data/docs/pressdata/en/ec/117236.pdf. 27.12.2015.

- Riigieelarve seadus (RT I, 29.06.2014, 131).
- Riigieelarve seaduse eelnõu (513 SE) seletuskiri, 25.10.2015.
- Rose, R. (1993) *Lesson-Drawing in Public Policy. A Guide to Learning Across Time and Space*. Chatham, New Jersey: Chatham House Publishers, Inc.
- Rose, R. (2005) *Learning from Comparative Public Policy. A practical guide*. Routledge Taylor & Francis Group.
- Sarapuu, K. (2010) "Comparative Analysis of State Administrations: The Size of State as an Independent Variable." *Halduskultuur – Administrative Culture*, 11(1), 30-43.
- Seletuskiri „Eesti seisukohad Euroopa Komisjoni esitatud seadusandlike meetmete paketi kohta majandus- ja eelarvepoliitika edendamiseks.“ Vabariigi Valitsuse 25.11.2010 istung.
- Seletuskiri „Eesti seisukohad Euroopa Komisjoni kahe euroala eelarveseire ja eelarvepuudujäägi menetluse tugevdamise määruse ja stabiilsusvõlakirjade roheline raamatu kohta.“ Vabariigi Valitsuse otsus, 19.01.2012.
- Seo, JW., Ryu, S. (2012) "Transaction Behavior in Nonmarket Settings: Revisiting Transaction Cost Economics Theory." *The Korean Journal of Policy Studies*, 27(1), 23-40.
- Sevic, Z. (2001) "Politico-Administrative Relationships in Small States." *Bank of Valletta Review*, 23, 63-76.
- Stone, D. (1999) "Learning Lessons and Transferring Policy across Time, Space and Disciplines." *Politics*, 19(1), 51-59.
- Sutton, P. (1987) "Political Aspects." In Clarke, C., Payne, T. (eds.). *Politics, Security and Development in Small States*. London: Allen & Unwin, 3–25.
- Twight, C. (1994) "Political Transaction-Cost Manipulation. An Integrating Theory." *Journal of Theoretical Politics*, 6(2), 189-216.
- Williamson, O. E. (1981) "The Modern Corporation: Origins, Evolution, Attributes." *Journal of Economic Literature*, XIX, 1537-1568.

Williamson, O. E. (1989) "Transaction Cost Economics." In Schmalensee, R., Willing, R. (eds.). *Handbook of Industrial Organization, Volume 1*. Amsterdam: North-Holland, 135-182.

Yin, R. K. (2003) *Case Study Research: Design and Methods*. Thousand Oaks, Cal.: Sage Publications.

Läbiviidud intervjuud:

Intervjuu A – Eelarvenõukogu liige, *helisalvestis 05.11.2015. a, Tallinn*;

Intervjuu B – Eelarvenõukogu liige, *helisalvestis 09.11.2015. a, Tallinn*;

Intervjuu C – Rahandusministeeriumi ametnik, *helisalvestis 11.11.2015. a Skype videokõnest, Tallinn*;

Intervjuu D – Rahandusministeeriumi kaks ametnikku, *helisalvestis 17.11.2015. a, Tallinn*;

Intervjuu E – Eelarvenõukogu liige, *helisalvestis 18.11.2015. a, Tallinn*.

LISAD

Lisa 1. Poolstruktureeritud intervjuu plaan

Loomise protsess

1. Kirjeldage Eesti suhtumist Euroopa Komisjoni otsusesse teha kohustuslikuks liikmesriikide jaoks sõltumatu eelarveorgani loomine?
 - a. Kas Eesti jaoks oli tegu pealesunnitud institutsiooniga või arutati säärase institutsiooni vajadust ametnike/ekspertide seas ka juba varem? Kui jah, siis miks? Kui ei, siis miks mitte?
 - b. Juhul kui Eesti jaoks oli tegu vaid EL-i poolt tulnud initsiatiiviga, siis kas nn sisse toodud institutsioonina suudab Teie arvates oma vajalikku rolli täita? Kas Teie arvates oli üldse vajalik sellise institutsiooni loomine? Mis on teie hinnangul kõige olulisem panus, mida eelarvenõukogu fiskaalpoliitikale pakkuda saab?
2. Mis olid erinevad lahendusvariandid, mida Eestis sõltumatu eelarvenõukogu loomisel kaaluti?
 - a. Kirjeldage neid ja seda kust tulenes vastav idee?
 - b. September 2012 Eesti raporteeris Komisjonile, et sõltumatu eelarvenõukogu on loomisel³⁰ – mida sellel hetkel selle all nähti?
3. Kuidas/mille põhjal tehti erinevate lahendusvariantide vahel valik?
 - a. Kas koostati lahenduste kohta vastavad analüüsid; kes need koostas?³¹
 - b. Mis olid lahendusvariantide võrdlemiseks kasutatud kriteeriumid?
 - c. Milliseid kulusid võeti analüüsimisel/hindamisel aluseks?

³⁰ Finally, it is planned to introduce an Independent Fiscal Council in legislation. The Council will give opinions on fiscal policy documents before they are approved and will monitor the execution of the fiscal policy objectives. (European Commission 2013, 44)

³¹ Kui on olemas, kas neid on ka võimalik näha?

- i. Kas alternatiivsete lahenduste analüüsimisel teadvustati nii institutsiooni planeerimise/loomisega kaasnevate kui ka edasisi kulusid?
 - d. Mida peeti olulisemaks – kulude minimeerimist või nõukogu toimimiseks vajalike tingimuste tagamist (nt sõltumatus)?
 - e. Mis tegurid said otsustavaks Eesti Panga, kui olemasoleva institutsiooni, kasutamise juures?
 - f. Kuidas Te hindate valitud institutsionaalset lahendust?
- 4. Kuidas mõjutas kogu protsessi ja lahendusvariante asjaolu, et Eesti on väikeriik?
 - a. Kas ja kuidas arvestati lahendusvariantide analüüsimisel väikeriigi omadustest tulenevaid tingimusi (piiratud tööjõuturg; „kõik tunnevad kõiki“ – otsustamine lähtuvalt inimesest; inimesed kergemini mõjutatavad)?
 - b. Kas Te (nõukogu liige) tunnete mõnda Valitsuse liiget/RM kõrget ametnikku isiklikult?
- 5. Kas ja milline oli arutelu välisliikme kasutamiseks nõukogus?
 - a. Õigusaktide kohaselt on see võimalus olemas – kas jäeti teadlikult võimalus sisse?
 - b. Miks ei ole välisliikmeid kaasatud esimesel ametiajal?
 - c. Miks üldse kasutada välisliikme kaasamist – poolt ja vastu?
 - i. Mida toob välisliikme kasutamine endaga kaasa?
 - d. Miks valiti Lätis välisliikme kasutamise kasuks / millega seda põhjendati?
- 6. Kes ja miks olid peamised osapooled lahendusvariantide väljatöötamisel/ analüüsimisel?
 - a. Kas osales eksperte erasektorist?
 - b. Kas mõni nõukogu liige oli ise väljatöötamisprotsessis osaline?
- 7. Kas lahendusvariantide otsimisel vaadati teiste riikide lahendusi? – Millest tekkis vajadus?
 - a. Kui Eesti lahenduste väljatöötamisel võeti eeskujuks/näiteks/võrdluseks mõne teise riigi olemasolev lahendus, siis mille alusel valik tehti?
 - i. Kui valik põhines analüüsil, siis kirjeldage tehtud analüüsi olemust; mida hinnati?
 - ii. Milliste riikide lahendusi analüüsiti?
 - iii. Millised olid sammud/etapid teistelt riikidelt õppimise protsessis?

- b. Millises ulatuses õpiti teiste riikide olemasolevatest lahendustest – kas kopeeriti midagi täielikult või kasutati erinevate lahenduste kombineerimist?
 - c. Kas oli mõni lahendusvariant, mida oleks tahetud kasutada, kuid tulenevalt Eesti riigi teatud omadustest³² tuli see välistada? (Ehk kas oli tegureid, mis takistasid meil teiste lahenduste kasutamist?) Kirjeldage/põhjendage.
 - d. Kust saadi teiste riikide lahenduste kohta informatsiooni?
 - i. Kui suurt rolli mängisid teiste ametnikega kohtumised Komisjonis/töögruppides?
8. Kas mingil hetkel tajuti, et sobiva lahendusvariandi leidmisele kulutatavad ressursid ja neist saadav kasu (parima lahenduse leidmine) ei ole tasakaalus? Põhjendage.

Lõpplahendus

9. Kuidas toimus nõukogu liikmete valik? – Kas arvestati eelistatud grupe: akadeemikud, riigi rahanduse eksperdid valitsusasutustest, finantssektori analüütikud ja endised poliitikud?
- a. Nõukogu nimetab ametisse ja kutsub tagasi Eesti Panga nõukogu Eesti Panga presidendi ettepanekul – kust saab EP president sisendi liikmete ülesseadmiseks?
 - b. Nõukogul on üks sekretär, kes on Eesti Panga töötaja (Eelarvenõukogu põhikiri § 11 lg 2) – kas nõukogu tööga on veel seotud keskpanga töötajaid? Kirjeldage nende ülesandeid.
10. Nõukogu sõltumatus – kirjeldage põhimõtteid, millega Teie arvates püütakse tagada Eesti eelarvenõukogu sõltumatus.
- a. Eelarvenõukogu liikmete ametiaeg on 5 aastat – miks valiti selline ametiaja pikkus, mis olid argumendid?
 - b. Kuidas on tagatud eelarvenõukogu ligipääs oma tööks vajalikule infole?
 - i. Kuidas hindate ligipääsu tagamist praktikas?
11. Kuidas toimub eelarvenõukogu tegevuse rahastamine; kuidas on tagatud nõukogu eelarveline sõltumatus? Kirjeldage.
12. Kuivõrd on eelarvenõukogu loomisega Eesti Panga juurde Teie arvates tagatud nõukogu sõltumatus/eraldiseismine keskpangast?

³² Näiteks olemasolev intitutsionaalne raamistik, majanduslik võimekus, inimressursside piiratus jne.

- a. Euroopa Keskpank laitis maha Eesti plaani anda nõukogu ülesanded otse Eesti Pangale (*Põhisõnum: sellest tuleneb risk rahapoliitika pädevusele ja riigi keskpanga sõltumatusele.*³³) – Kas ja kuidas on praeguse lahendusega maandatud Euroopa Keskpanga poolt 2013. a välja toodud risk?
 - i. Kuidas oleks nõukogu olemus ja töö välja näinud siis kui see funktsioon oleks Eesti Pangale otse antud?
- b. Kuidas kommenteerite väidet, et nõukogu seotus keskpangaga tõstatab potentsiaalse probleemi – liiga lähedased suhted rahapoliitika tegijatega³⁴?
 - i. Kas Teie arvates võivad keskpanga seisukohad hakata nõukogu vaateid ja seisukohti mõjutama?
- c. Kas Rahandusministeerium või Eesti Pank küsisid lõpplahenduse kohta Euroopa Keskpangalt ja/või Euroopa Komisjonilt arvamust?
- d. Kas ja kuidas mõjutab nõukogu sõltumatust asjaolu, et kuuest nõukogu liikmest viiel on/olnud otsene seos Eesti Pangaga?

13. Kas Eesti Panga reputatsioon/positsioon riigis ja ühiskonnas kandub Teie arvates automaatselt üle ka eelarvenõukogule?

³³ Euroopa Keskpanga arvamus, 18. detsember 2013, riigirahanduse kohta (CON/2013/91) – Euroopa Keskpanga arvamus Eesti riigieelarve seaduse eelnõu kohta.

³⁴ Calmfors, L., Wren-Lewis, S. (2011) "What Should Fiscal Councils Do?" (February 2011) *University of Oxford, Department of Economics Discussion Paper Series*, No 537

Lisa 2. Eesti eelarvenõukogu vastavus tunnustele

Tabel 2. Eesti eelarvenõukogu vastavus rahvusvahelises teaduskirjanduses soovitatud ja EL-i õigusaktides/suunistes määratletud sõltumatu eelarveorgani nõuetele/omadustele

Nõue/omadus	Kust tuleneb?	Eestis kehtestatud vastav säte	Vastavus + = vähesel määral; ++ = suuremas osas; +++ = täielikult
1. Tegevus-autonoomiaks vajalikud õiguslikud alused	<ul style="list-style-type: none"> Rahvusvaheline teaduskirjandus (töö ptk 1.1); Euroopa Komisjoni teatis COM(2012) 342, 7. põhimõte, punkt i); Euroopa Parlamendi ja Nõukogu määrus (EL) nr 473/2013, art 2 lg 1 (a) punkt i) 	Eelarvenõukogu õiguslikud alused: <ul style="list-style-type: none"> Riigieelarve (baas)seadus § 4, 14, 18; Eesti Panga seadus § 4²; Eelarvenõukogu põhikiri 	+++ <i>Vajalikud õiguslikud alused on kehtestatud, sh seaduse tasandil.</i>
2. Sõltumatus täidesaatvast ja seadusandlikust võimust / keeld vastu võtta juhiseid	<ul style="list-style-type: none"> Rahvusvaheline teaduskirjandus (töö ptk 1.1); Euroopa Komisjoni teatis COM(2012) 342, 7. põhimõte, punkt ii); Euroopa Parlamendi ja Nõukogu määrus (EL) nr 473/2013, art 2 lg 1 (a) punkt ii) 	<ul style="list-style-type: none"> Eesti Panga seadus § 4² lg 1; Eelarvenõukogu põhikiri § 4 lg 2 	++ <i>Sõltumatus ja keeld vastu võtta juhiseid on sätestatud seaduse tasandil. Samas, olles keskpanga juures, pole täielik eraldatus ja sõltumatus võimalikud.</i>
3. Eelarveline sõltumatus (piisavad ressursid)	<ul style="list-style-type: none"> Rahvusvaheline teaduskirjandus (töö ptk 1.1); Euroopa Komisjoni teatis COM(2012) 342, 7. põhimõte punkt iv); Euroopa Parlamendi ja Nõukogu määrus (EL) nr 473/2013, art 2 lg 1 (a) punkt v) 	<ul style="list-style-type: none"> Eesti Panga seadus § 4² lg 7; Eelarvenõukogu põhikiri § 1 lg 2, § 22 	++ <i>Rahastamisega läbi keskpanga eelarve on minimeeritud poliitiline sekkumine. Kuid samas muudab see nõukogu vastuvõtlikumaks keskpanga võimalikule survele lähtuda nende juhistest.</i>

Järgneb

Tabeli 2 järg

<p>4. Ametisse nimetamise / ametist vabastamise kindlad põhimõtted</p>	<ul style="list-style-type: none"> • Rahvusvaheline teaduskirjandus (töö ptk 1.1); • Euroopa Komisjoni teatis COM(2012) 342, 7. põhimõte, punkt iii); • Euroopa Parlamendi ja Nõukogu määrus (EL) nr 473/2013, art 2 lg 1 (a) punkt iv) 	<ul style="list-style-type: none"> • Eesti Panga seadus § 4² lg 3; • Eelarvenõukogu põhikiri § 7 	<p style="text-align: center;">+++</p> <p><i>Vajalikud põhimõtted on sätestatud seaduses ja põhikirjas.</i></p>
<p>5. Liikmetele esitatakse kindlad põhimõtted (kompetents, vastav haridus)</p>	<ul style="list-style-type: none"> • Rahvusvaheline teaduskirjandus (töö ptk 1.1); • Euroopa Komisjoni teatis COM(2012) 342, 7. põhimõte, punkt iii); • Euroopa Parlamendi ja Nõukogu määrus (EL) nr 473/2013, art 2 lg 1 (a) punkt iv) 	<ul style="list-style-type: none"> • Eesti Panga seadus § 4² lg 2; • Eelarvenõukogu põhikiri § 5 	<p style="text-align: center;">+++</p> <p><i>Liikmetele esitatavad nõuded on sätestatud seaduses ja põhikirjas.</i></p>
<p>6. Tagatud ligipääs tööks vajalikule infole</p>	<ul style="list-style-type: none"> • Rahvusvaheline teaduskirjandus (töö ptk 1.1); • Euroopa Komisjoni teatis COM(2012) 342, 7. põhimõte, punkt iv); • Euroopa Parlamendi ja Nõukogu määrus (EL) nr 473/2013, art 2 lg 1 (a) punkt v) 	<ul style="list-style-type: none"> • Eesti Panga seadus § 4² lg 6; • Eelarvenõukogu põhikiri § 11, 12 	<p style="text-align: center;">+++</p> <p><i>Vastav õigus on sätestatud seaduses ja põhikirjas.</i></p>
<p>7. Võimalused kommunikatsiooniks</p>	<ul style="list-style-type: none"> • Rahvusvaheline teaduskirjandus (töö ptk 1.1); • Euroopa Komisjoni teatis COM(2012) 342, 7. põhimõte, punkt ii); • Euroopa Parlamendi ja Nõukogu määrus (EL) nr 473/2013, art 2 lg 1 (a) punkt iii) 	<ul style="list-style-type: none"> • Eesti Panga seadus § 4² lg 5; • Eelarvenõukogu põhikiri § 19 	<p style="text-align: center;">+++</p> <p><i>Nõukogul on oma koduleheküljel, kus avaldab oma hinnanguid ja arvamusi. Samuti on võimalik kasutada muid kommunikatsiooni-kanaleid.</i></p>

Koostaja: autor viidatud materjalide põhjal

Lisa 3. Eesti eelarvenõukogu loomise ajend – Euroopa Liidu regulatsioonide väljatöötamine

Tulenevalt 2008. aasta ülemaailmsest finantskriisist kerkisid üha enam esile EL-i ning eriti euroala majanduse juhtimise raamistiku nõrgad kohad. Hoolimata olemasolevast stabiilsuse ja kasvu paktist (ingl *Stability and Growth Pact, SGP*), mis pidi kaitsma Euroopa majandus- ja rahaliidu stabiilsust, ei suudetud ära hoida liikmesriikide eelarvepuudujääke. (European Central Bank 2011, 99) Kehtestatud eelarvereeolid (ingl *fiscal rules*) ei suutnud täita oma ülesannet mitmel põhjusel: mõned riigid ei järginud kokkulepitud reegleid; defitsiidi lagesid järgiti, kuid eelarves ei arvestatud eriolukordadega; valitsused kasutasid majanduslangusega võitlemiseks eelarvepoliitilisi ergutusmeetmeid. Tekkinud olukord oli ajendiks EL-ile uute meetmete/lahenduste leidmiseks, et tagada eelarvedistsipliin. (European Central Bank 2011, 99; Calmfors, Wren-Lewis 2011, 2)

Ühe lahendusena nähti lisaks formaalsetele normidele ka institutsionaalseid kohustusi. Esimene samm „surnud reeglite“ juurest „elavate kehade“ (Fatás *et al.*, 2003 viidatud Debrun, Kinda 2014, 4) – sõltumatu eelarveinstitutsiooni – loomise poole astuti liikmesriikides 2011. aasta detsembris, kui jõustus uus kuue meetme pakett ehk *six-pack*.³⁵ Nimelt sisaldas paketi üks osa – nõukogu direktiiv liikmesriikide eelarveraamistiku nõuete kohta – viidet sõltumatule asutusele.³⁶ *Six-pack*'is ja sealhulgas ka antud direktiivis sätestatu taga oli suures osas nn Van Rompuy töörühm³⁷ – Euroopa Ülemkogu eesistuja volitati 2010. aasta märtsis looma koostöös Euroopa Komisjoniga töögrupi, mis pakuks välja ettepanekud tugevdamiseks eeskätt eelarve ja makromajanduslikku järelevalvet (European Central Bank 2011, 99-100). Ehkki direktiivi väljatöötamisel olid üheks eesmärgiks ka sõltumatute institutsioonide staatust ja struktuuri puudutavad ühtsed standardid, siis selleni tol hetkel ei jõutud (European Commission 2014, 61).³⁸

Keerulised ajad euroalal jätkusid, tuues välja liikmesriikide majandus- ja eelarvesituatsioonide kõrvalmõjude tagajärjed. Sellest tulenevalt astus Euroopa Komisjon järgmise sammu ning esitas

³⁵ Euroopa Komisjoni teatis COM(2012) 342 Riikide eelarve korrigeerimise mehhanismide ühispõhimõtted, 20. juuni 2012, lk 2

³⁶ Euroopa Nõukogu direktiiv 2011/85/EL Liikmesriikide eelarveraamistiku nõuete kohta, 8. november 2011, art 6, lg 1 (b)

³⁷ Report of the Task Force to the European Council “Strengthening Economic Governance in the EU”, Brussels, 21 October 2010

³⁸ Seletuskiri „Eesti seisukohad Euroopa Komisjoni esitatud seadusandlike meetmete paketi kohta majandus- ja eelarvepoliitika edendamiseks.“ p 3.4.2, Vabariigi Valitsuse 25.11.2010 istung

2011. aasta novembris kaks õigusakti (määruse) ettepanekut ehk *two-pack* eelnõud, mille eesmärgiks oli euroala järelevalvemehhanismide tugevdamine.³⁹ Sellest andis aimu ka muuhulgas eelarveinstitutsioone puudutava määruse ettepanek KOM (2011) 821⁴⁰, kuhu oli sisse kirjutatud konkreetne eelarvenõukogu mõiste (vt Tabel 3). Tulenevalt *two-pack* ettepanekutest sõlmisid 2012. aasta märtsis 25 liikmesriiki – euroala riigid ja kaheksa EL-i liikmesriiki – majandus- ja rahaliidu stabiilsuse, koordineerimise ja juhtimise lepingu (ingl *Treaty on Stability, Coordination and Governance in the Economic and Monetary Union, TSCG*), et tagada euroala terviklik stabiilsus.⁴¹ Lepingu III osa „Fiskaalkokkulepe“ (ingl *Fiscal Compact*) – mille järgi nimetatakse ka tervet lepingut fiskaalkokkuleppeks⁴² – kehtestab muuhulgas sõltumatu institutsiooni olemasolu riigis, mille rolli ja sõltumatuse tagamisel tuleb lähtuda Euroopa Komisjoni ettepanekus toodud ühistest põhimõtetest.⁴³

Selleks koostas Euroopa Komisjon 2012. aasta juunis teatise⁴⁴ – lähtudes *six-pack*’ist, TSCG-st ja *two-pack*’i eelnõust –, kus tõi välja konkreetsed põhimõtted liikmesriikidele, millest seitsmes puudutab järelevalveinstitutsioonide sõltumatust, staatust ja rolli riigis (European Commission 2014, 61). Mais 2013 võeti vastu *two-pack*’i määrused, kus eelarveinstitutsioone puudutavas määruses⁴⁵ olid algse eelnõuga võrreldes toimunud mõningad muutused – näiteks terminites –, kuid sisuliselt jäi riikidelt oodatav samaks, seda enam oli mindud konkreetsemaks sõltumatu organi kirjeldusega, millele ta peaks vastama (vt Tabel 3).

Eesti seisukohad ja hoiak sõltumatu eelarveinstitutsiooni loomisele

Eesti jaoks ei olnud tegu sisemise vajadusega luua säärane järelevalve funktsiooniga organ.

³⁹ Euroopa Komisjoni teatis COM(2012)342 Riikide eelarve korrigeerimise mehhanismide ühis põhimõtted, 20. juuni 2012, lk 2

⁴⁰ Ettepanek KOM(2011) 821: Euroopa Parlamendi ja Nõukogu määrus, milles käsitletakse esialgsete eelarvekavade seire ja hindamise ning euroala liikmesriikide ülemäärase eelarvepuudujäägi kõrvaldamise tagamise üldsätteid. Brüssel, 23.11.2011

⁴¹ Euroopa Komisjoni teatis COM(2012) 342 Riikide eelarve korrigeerimise mehhanismide ühis põhimõtted, 20. juuni 2012, lk 2

⁴² European Commission MEMO ‘Two-Pack’ completes budgetary surveillance cycle for euro area and further improves economic governance. MEMO/13/196, Brussels, 12 March 2013, lk 4

⁴³ Majandus- ja rahaliidu stabiilsuse, koordineerimise ja juhtimise leping Belgia Kuningriigi, Bulgaaria Vabariigi, Taani Kuningriigi, Saksamaa Liitvabariigi, Eesti Vabariigi, Iirimaa, Kreeka Vabariigi, Hispaania Kuningriigi, Prantsuse Vabariigi, Itaalia Vabariigi, Küprose Vabariigi, Läti Vabariigi, Leedu Vabariigi, Luksemburgi Suurhertsogiriigi, Ungari, Malta, Madalmaade Kuningriigi, Austria Vabariigi, Poola Vabariigi, Portugali Vabariigi, Rumeenia, Sloveenia Vabariigi, Slovaki Vabariigi, Soome Vabariigi ja Rootsi Kuningriigi vahel (edaspidi Majandus- ja rahaliidu stabiilsuse, koordineerimise ja juhtimise leping). Brüssel, 02.03.2012, art 3 lg 2

⁴⁴ Euroopa Komisjoni teatis COM(2012)342 Riikide eelarve korrigeerimise mehhanismide ühis põhimõtted, 20. juuni 2012

⁴⁵ Euroopa Parlamendi ja Nõukogu määrus (EL) nr 473/2013, euroala liikmesriikide eelarvekavade seire ja hindamise ning nende ülemäärase eelarvepuudujäägi korrigeerimise tagamise ühiste eeskirjade kohta, 21. mai 2013

Nimelt on Eesti üks väheseid riike, kus eelarvedistsipliiniga probleeme ei ole olnud ning meie eelarvepoliitika on olnud piisavalt hea – seega ei tundud, et sellise organi loomiseks oleks otsest vajadust. (Intervjuud A, B, C, D ja E 2015; Lienert 2015, 4, 12) Seda enam, et prognoose koostab Rahandusministeeriumi fiskaalpoliitika osakond, kes on oma otsustes sõltumatu, olemata mõjutatud või kallutatud poliitilistest soovidest (Intervjuud C ja D 2015). Ministeeriumi prognooside sõltumatus on tagatud ka selle kaudu, et ministeerium korraldab enne lõpliku prognoosi esitamist teiste sarnaseid prognoose tegevate institutsioonide esindajatega (Eesti Pangast, kommertsbankadest, riigiasutustest ja ettevõtlusorganisatsioonidest) kohtumise ning seal arutatakse tulemused üle.⁴⁶

„Seega kui Rahandusministeeriumil oleks olnud poliitiline surve teha liiga optimistlikke prognoose, siis see oleks niikuinii välja tulnud. See oli ka argument, miks me ei pidanud eelarvenõukogu väga oluliseks.“ (Intervjuu C 2015)

Veel ühe numbreid tootva institutsiooni vajalikkust ei tunnetatud ka seetõttu, et Eesti Pank, IMF, Euroopa Komisjon ja OECD annavad juba omapoolseid hinnanguid Eesti majanduse kohta ning Rahandusministeerium konsulteerib nendega regulaarselt.⁴⁷ Mida annaks täiendav organ juurde, oli peamine küsimus. (Intervjuud C ja D 2015)

Euroopa Komisjon tunnistas, et Eestil ei ole sõltumatute prognoosidega probleeme olnud, kuid reeglid otsustati ikkagi kehtestada kõigile. (Intervjuud C ja D 2015) Ühtne lähenemine oli vajalik esmalt neile riikidele, kellel oli eelarvedistsipliiniga probleeme ning teisalt ka tulevikule mõeldes, et vähendada valitsuste võimalikku kiusatust reeglitest mitte kinni pidada. Ehkki Eesti sai EL-i õigusaktide väljatöötamisel säärasest üldisest vajadusest aru, siis ei nõustunud sooviga kehtestada nõue eelarvenõukogu loomiseks täiesti eraldiseisva institutsioonina (Intervjuu C 2015).⁴⁸ (vt Tabel 3) Läbirääkimiste käigus suudeti koos teiste riikidega tagada, et *two-pack*'i ei kirjutatud sisse täiesti eraldiseisva organi loomise kohustust, vaid oluline on tagada selle sõltumatus eelarveasutustest riigisiseste õigusnormide kehtestamise kaudu.⁴⁹

Kuigi Eesti jaoks on eelarvenõukogu puhul tegu pigem nn väljast tulnud institutsiooniga, siis sellest hoolimata ei võeta seda kui võõrkeha. Seda võib-olla tänu sellele, et ise saadi kaasa rääkida EL-is vastavate põhimõtete väljatöötamisel ja olla ise osake kogu protsessist juba

⁴⁶ Riigieelarve seaduse eelnõu (513 SE) seletuskiri, 25.10.2015; 3. peatükk, 1. jagu

⁴⁷ Riigieelarve seaduse eelnõu (513 SE) seletuskiri, 25.10.2015; 3. peatükk, 1. jagu

⁴⁸ Seletuskiri „Eesti seisukohad Euroopa Komisjoni kahe euroala eelarveseire ja eelarvepuudujäägi menetluse tugevdamise määruse ja stabiilsusvõlakirjade rohelise raamatu kohta.“ Vabariigi Valitsuse otsus, 19.01.2012

⁴⁹ Riigieelarve seaduse eelnõu (513 SE) seletuskiri, 25.10.2015; 3. peatükk, 1. jagu

alguses. Selles osas ei kehti siinkohal teaduskirjanduses välja toodud kartus (Kopits 2011, 15), et välisest survest ajendatuna ei suuda institutsioon oma rolli täita. Vastupidi, eelarvenõukogu nähakse justkui riskimaandajana, kes annab täiendavat kindlust, et eelarvereeqlitest peetakse kinni või vähemalt toob võimalikud kõrvelekalded oma arvamuses eos esile (Intervjuud B ja E 2015). Lisaks suudab eelarvenõukogu, olles siseriikliku institutsioonina riigi arenguga paremini kursis, anda just vahetumat ülevaadet Eesti majanduse ja eelarvepoliitika hetkeseisust, samal ajal kui IMF, Euroopa Komisjon ja OECD vaatavad asja väljastpoolt (Intervjuu C 2015).

Tabel 3. EL-i aktid ja viited sõltumatule eelarveinstitutsioonile

Dokument	Sätestatu/kirjeldatu	Eesti seisukoht/lahendus
Nõukogu direktiiv 2011/85/EL (08.11.2011) – <i>six-pack</i> direktiiv	Art 6 lg 1(b): <i>eeskirjade järgimise tõhus ja õigeaegne jälgimine, mis põhineb usaldusväärsetel ja sõltumatul analüüsil, mille teevad sõltumatud asutused või asutused, kes on oma tööülesannete täitmisel sõltumatud liikmesriikide eelarveasutustest</i>	3.4.3 ... <i>Me ei toeta läbipaistvuse eesmärgi all sõltumatu eelarve asutuse loomise kohustust.</i> ⁵⁰
Euroopa Parlamendi ja Nõukogu määruse ettepanek KOM(2011) 821 (23.11.2011) – (EL) nr 473/2013 eelnõu – <i>two-pack</i>	Art 2 lg 1 (1) „ <i>sõltumatu eelarvenõukogu</i> ” – <i>organ, kes on oma tööülesannete täitmisel sõltumatu liikmesriikide eelarveasutustest, kes vastutavad siseriiklike eelarve-eeskirjade rakendamise seire eest;</i>	III Eesti seisukoht p 4: <i>Palume Komisjonilt täiendavat informatsiooni, mis tähendab prognoosi ja eelarvenõukogu funktsionaalne autonoomsus liikmesriigi eelarveasutusest, et analüüsida selle sobivust meile. Määruste eelnõudes toodud seisukohtadest ei toeta me sõltumatu majandusprognoosi nõude seadmist selliselt, et liikmesriigid peavad tellima prognoosi Rahandusministeeriumist väljastpoolt ning sõltumatu eelarvenõukogu eraldi institutsioonina loomist.</i> ⁵¹
Majandus- ja rahaliidu stabiilsuse, koordineerimise ja juhtimise leping (02.03.2012)	Art 3.2 <i>Lepinguosalised kehtestavad siseriiklikul tasandil lõike 1 punktis e osutatud korrigeerimismehhanismi Euroopa Komisjoni ettepanekust lähtuvate ühiste põhimõtete alusel, mis käsitlevad /.../ institutsioonide rolli ja sõltumatust, kes vastutavad liikmesriigis lõikes 1 sätestatud eeskirjade täitmise üle järelevalve teostamise eest.</i>	VII. Seaduse rakendamise seotud eeldatavad kulud ja tulud: ... <i>Täiendavad kulud võivad tekkida riigisisese sõltumatu eelarvenõukogu loomisega eelarve tasakaalu reegli täitmise jälgimiseks, mille liikmete töö kuulub tasustamisele. Täpsemad kulud on võimalik esitada rakendusaktide menetlemise käigus.</i> ⁵²

Järgneb

⁵⁰ Seletuskiri „Eesti seisukohad Euroopa Komisjoni esitatud seadusandlike meetmete paketi kohta majandus- ja eelarvepoliitika edendamiseks.“ p 3.4.3. Vabariigi Valitsuse 25.11.2010 istung

⁵¹ Seletuskiri „Eesti seisukohad Euroopa Komisjoni kahe euroala eelarveseire ja eelarvepuudujäägi menetluse tugevdamise määruse ja stabiilsusvõlakirjade roheline raamatu kohta.“ Vabariigi Valitsuse otsus, 19.01.2012

⁵² Majandus- ja rahaliidu stabiilsuse, koordineerimise ja juhtimise lepingu ratifitseerimise seaduse eelnõu seletuskiri (249SE)

Tabeli 3 järg

Euroopa Komisjoni teatis COM(2012) 342 (20.06.2012)	Riikide eelarve korrigeerimise mehhanismide ühispõhimõtted – põhimõte nr 7: Järelevalveinstitutsioonide roll ja sõltumatus	-
Euroopa Parlamendi ja Nõukogu määrus (EL) nr 473/2013 (21.05.2013) ⁵³ – <i>two-pack</i>	Art 2 lg 1 (a) „ <i>sõltumatud organid</i> ” – <i>struktuurselt sõltumatud organid ja organid, kes on oma tööülesannete täitmisel sõltumatud liikmesriikide eelarveasutustest, ning kelle tegevust toetavad riigisiseseid õigusnormid, millega tagatakse ulatuslik sõltumatus ja vastutus tööülesannete täitmisel, sealhulgas:</i> <i>i) põhikiri, mis põhineb liikmesriigi seadustel, määrustel või õiguslikult siduvatel haldusnormidel;</i> <i>ii) keeld võtta vastu juhiseid asjaomase liikmesriigi eelarveasutuselt või muudelt avaliku või erasektori asutustelt;</i> <i>iii) võime avalikkusega õigeaegselt suhelda;</i> <i>iv) menetlus, et nimetada ametisse piisava kogemuse ja pädevusega liikmed;</i> <i>v) piisavad vahendid ja asjakohane juurdepääs teabele oma volituste täitmiseks;</i>	Täiendused riigieelarve seaduses (§ 4; § 18) ja Eesti Panga seaduses (§ 4 ²) eelarvenõukogu loomiseks.

Koostaja: autor viidatud materjalide põhjal

⁵³ Euroopa Parlamendi ja Nõukogu määrus (EL) nr 473/2013 euroala liikmesriikide eelarvekadade seire ja hindamise ning nende ülemäärase eelarvepuudujäägi korrigeerimise tagamise ühiste eeskirjade kohta, 21. mai 2013