

**EELARVENÕUKOGU ARVAMUS  
RAHANDUSMINISTEERIUMI 2017. AASTA  
SUVISE MAJANDUSPROGNOOSI KOHTA**

## Sisukord

Arvamus .....	3
Seletuskiri .....	4
Hinnang majandusprognosile .....	4
Hinnang rahandusprognosile .....	7
Taustinfo 1. Palgakulude prognoosimine on lähiaastatel jätkuvalt keeruline .....	12

Eelarvenõukogu  
Estonia pst 13, 15095 Tallinn  
Telefon +372 668 0661  
E-post [info@eelarvenoukogu.ee](mailto:info@eelarvenoukogu.ee)  
[www.eelarvenoukogu.ee](http://www.eelarvenoukogu.ee)

## Arvamus

Eelarvenõukogu ülesanne on jälgida eelarvereeplite täitmist ja avaldada arvamust riigi makromajandus- ja rahandusprognoside kohta, mida rahandusministeerium koostab kaks korda aastas. Uuendatud riigieelarve seaduse järgi on kevadine majandusprognos aluseks riigi eelarvestrateegia ja järgmise aasta riigieelarve väljatöötamisele, mida seejärel suvise majandusprognosi järgi vajadusel täpsustatakse. Seetõttu keskendub ka eelarvenõukogu oma arvamusel eelkõige 2018. aasta ettevaatele.

Rahandusministeeriumi 2017. aasta suvise majandusprognosi järgi kasvab Eesti majandus 2018. aastal varem prognoositust kiiremini ja rohkemate majandusharude toel. Püsivhindades mõõdetuna kasvab majandus 3,3% ja jooksevhindades 6,9%. Kuigi see on kiirem pikaajaliselt kestlikuks hinnatud kasvutempot, on prognoositust kiirema ja aeglasema majanduskasvu riskid – tulenevalt näiteks investeringute aeglasemast või palkade kiiremast kasvust – eelarvenõukogu hinnangul 2018. aastal tasakaalus.

Teisiti öeldes ületab Eesti majandus järgmisel aastal oma kasvupotentsiaali. Rahandusministeeriumi hinnangul on SKP tegeliku ja potentsiaalse taseme erinevus ehk SKP lõhe suurus 0,5% SKPst. Eelarvenõukogu hinnang majandustsükli seisule on peaaegu sama. Ka muud, kergemini mõõdetavad majandusnäitajad nagu kiire palgakasv, hõive kasv, vabade ametikohtade määra tõus ja ettevõtjate teravnenud hinnangud tööjõupuudusele kui kasvu piiravale tegurile viitavad sellele, et Eesti majandus ületab jõukohast taset. Kokkuvõttes on eelarvenõukogu hinnangul lähiaja SKP kasvuprognoosi ülespoole korrigeerimine põhjendatud ja rahandusministeeriumi prognoos kirjeldab piisava usaldusväarsusega Eesti majanduse tulevast arengut.

Nagu kevadelgi ei ole eelarvenõukogu aga täiel määral nõus rahandusministeeriumi maksutulude prognoosiga 2018. aastaks. Alates järgmisest aastast hakkab kehtima seadus, mis madalama maksumääraga toetab regulaarset dividendide võtmist ja rahandusministeerium eeldab, et 2018. aastal võetakse dividende pea poole võrra enam kui 2017. aastal. Selle eelduse täitumisel edestab maksutulude suurenemine taas üldist majanduskasvu ning ületab 8%. Eelarvenõukogu hinnangul on see eeldus liiga optimistlik.

Vaatamata tulude väga kiirele kasvule jääb valitsussektori eelarve suvise prognoosi järgi 2018. aastal nii nominaalsesse kui ka struktuursesse puudujääki. Struktuurse puudujäägi suuruseks on prognoositud 0,4% SKPst, mis on seadusega lubatud puudujäägi piiril. Pidades silmas võimalikke vigu maksutulude prognoosimisel ja majanduse tsüklilise seisu hindamise keerukust võib struktuurne puudujääk kujuneda ka mõnevõrra suuremaks.

Seetõttu on eelarvenõukogu hinnangul tervitatav valitsuse 14. septembril vastu võetud otsus koostada 2018. aasta riigieelarve väiksema struktuurse puudujäägiga, kui suvine prognoos ette näeb. Arvestades majandustsüklit, soovib eelarvenõukogu koostada riigieelarve väikese ülejäägiga, et tagada struktuurse eelarvepositsiooni püsimise seadusega lubatud piires.

Eelarvenõukogu esimees

Raul Eamets

Tallinnas 27. septembril 2017

## Seletuskiri

Eelarvenõukogu ülesanne on jälgida eelarvereeglite täitmist ja avaldada arvamust riigi makromajandus- ja rahandusprognooside kohta, mida rahandusministeerium koostab kaks korda aastas. Uuendatud riigieelarve seaduse järgi on kevadine majandusprognoos aluseks riigi eelarvestrateegia ja järgmise aasta riigieelarve väljatöötamisele, mida seejärel suvise majandusprognoosi järgi vajadusel täpsustatakse. Seetõttu keskendub ka eelarvenõukogu oma arvamuses eelkõige 2018. aasta ettevaatele.

## Hinnang majandusprognoosile

### Võrdlus teiste prognoosidega

Rahandusministeeriumi suvise prognoosi kohta hinnangu kujundamisel kasutas eelarvenõukogu tavapäraselt ka võrdlust muude prognoosidega. Võrdlemisel tuleb arvestada, et prognoosid on koostatud eri ajal ja lähtuvad seetõttu erinevatest väliseeldustest (Eesti peamiste kaubanduspartnerite impordinõudlus, toormehinnad, rahapoliitika valdav suund jne). Ka hinnangud välismõjude ülekandumisele Eesti majandusse võivad ajas muutuda ning loomulikult muutub ka Eesti majanduse lähimineküla arengut iseloomustav andmete kogum. Näiteks 2017. aasta jooksul on hinnangud nii maailma kui ka Eesti majanduse väljavaadetele aasta algusega võrreldes paranenud. Seetõttu on rahandusministeeriumi prognoosi vastavad näitajad lähedasemad juunikuus või hiljem koostatud prognoosidele (vt tabel 1).

Tabel 1. Valik hinnanguid Eesti majandus- ja hinnakasvule aastatel 2017–2018

	SKP reaalkasv (%)		THI (%)	
	2017	2018	2017	2018
Euroopa Komisjon (mai)*	2,3	2,8	3,3	2,9
Eesti Pank (juuni)	3,5	3,3	3,2	2,4
Nordea (juuni)	3,1	2,7	3,0	2,4
SEB (august)*	3,6	3,2	3,2	2,8
Consensus Forecasts (august)	3,1	2,9	3,1	2,6
Swedbank (august)	3,5	3,2	3,3	2,9
Nordea (september)	3,3	2,9	3,3	2,5
<i>teiste prognooside keskmine</i>	<i>3,2</i>	<i>3,0</i>	<i>3,2</i>	<i>2,6</i>
rahandusministeerium (september)	4,3	3,3	3,4	2,7

Märkus: Tärniga märgitud asutuste hinnakasvu prognoosid põhinevad ühtlustatud tarbijahinnaindeksil. Prognooside keskmise arvutamisel nende hinnangutega ei arvestata.

Allikad: Consensus Forecasts, Eesti Pank, Euroopa Komisjon, Nordea, rahandusministeerium, SEB, Swedbank<sup>1</sup>.

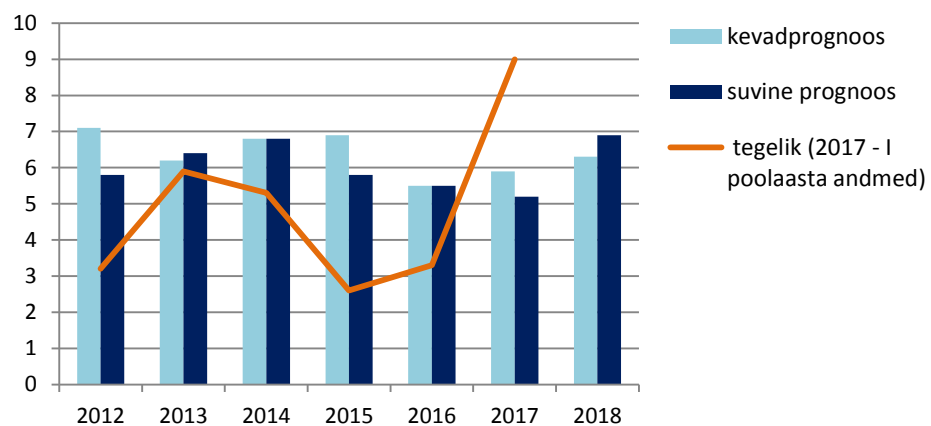
<sup>1</sup> [https://ec.europa.eu/info/files/spring-2017-economic-forecast-estonia\\_en](https://ec.europa.eu/info/files/spring-2017-economic-forecast-estonia_en)  
<http://www.eestipank.ee/publikatsioon/rahapoliitika-ja-majandus/2017/rahapoliitika-ja-majandus-22017>  
[http://www.nordea.ee/sitemod/upload/root/content/nordea\\_ee\\_ee/eeee\\_about/uudised/2017/NordeaEestimajandusprognoosiuuni2017.pdf](http://www.nordea.ee/sitemod/upload/root/content/nordea_ee_ee/eeee_about/uudised/2017/NordeaEestimajandusprognoosiuuni2017.pdf)  
<http://www.seb.ee/uudised/2017-08-29/nordic-outlook-maailmamajanduse-soodsad-tuuled-toetavad-est-kiiremat-kasvu>  
[http://www.consensuseconomics.com/Estonia\\_Economic\\_Forecasts.htm](http://www.consensuseconomics.com/Estonia_Economic_Forecasts.htm)  
<https://kukkur.swedbank.ee/analusid/swedbanki-majandusprognoos-august-2017>  
<http://www.nordea.ee/Nordea+pangast/Nordea+pangast/Uudised/Nordea+majandusprognoos+Eesti+majanduse+jargmist-e-aastate+väljavaade+püsib+väliskeskonna+taustal---/1784942.html>

Viimase 2–3 kuu jooksul koostatud prognoosid näevad 2017. aastaks ette keskmiselt veidi üle 3% ulatuvat SKP reaalkasvu, mis 2018. aastal aeglustub 3%ni. Samuti prognoositakse 2017. aastal 3,2%ni ulatava tarbijahindade inflatsiooni aeglustumist 2018. aastal 2,6%ni, mis peegeldab peamiselt prognoosijate vaateid energiahindade mõjule. Rahandusministeeriumi prognoos eristub teistest 2017. aastaks prognoositud kiirema SKP kasvu poolest. Siinjuures tuleb arvestada, et rahandusministeeriumi prognoos on esimene avalikustatud makroprognoos, mille puhul oli võimalik arvesse võtta Eesti majanduse üllatavalt kiiret kasvu käesoleva aasta teises kvartalis.

### Võrdlus eelmise prognoosiga

Erinevalt paarist varasemast aastast kujunes Eesti majanduskasv 2017. aasta esimesel poolel prognoositust kiiremaks. Esimest korda mitme aasta jooksul on kasvuprognooside aluseks olevad maailmamajanduse kasvueeldused täitunud. Euroopa Liidu ja euroala riikide majanduskasv kujunes selle aasta teises kvartalis kiiremaks kui mullu või ka aasta esimestel kuudel.<sup>2</sup> Võrreldes kevadel tehtud prognoosidega on kiirema kasvu võimalus ekspertide arvates suurenenud. Kevadel oodatust kiiremat kasvu võib lähiajaks prognoosida ka Eesti peamistele kaubanduspartneritele.

Eelnevat silmas pidades on eelarvenõukogu arvates SKP lähiaja kasvuprognoosi kevadega võrreldes ülespoole korrigeerimine põhjendatud (vt joonis 1). Rahandusministeeriumi prognoosi järgi kasvab SKP 2018. aastal püsivhindades 3,3% ja jooksevhindades 6,9%. Prognoosi seletuskirja järgi on kasv tavapärasest kiirem enamikus majandusharudes. Võrreldes kevadise vaatega on suuremaks korrigeeritud nii ekspordi, erasektori investeeringuid kui ka tarbimist ning vähemal määral ka valitsussektori investeeringuid, mis on 2018. aastal prognoosiperioodi suurimad.



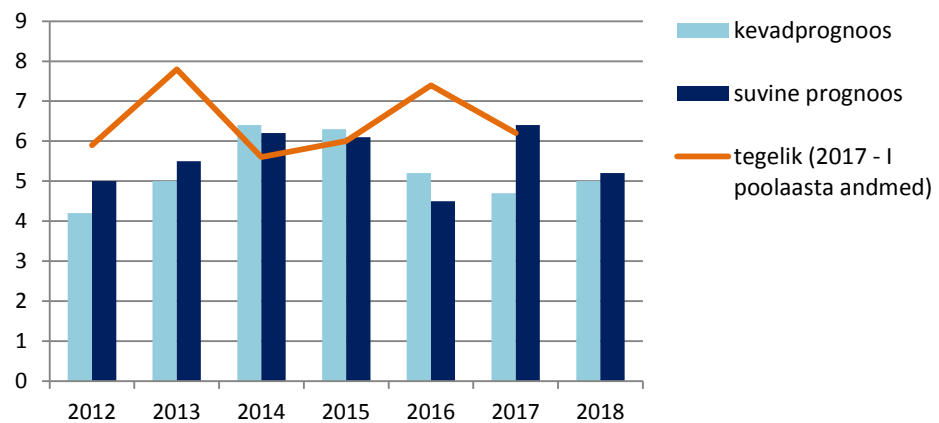
Joonis 1. Eelnenud aasta kevadel ja suvel järgmiseks aastaks tehtud SKP nominaalkasvu prognoosid koos 2018. aasta prognoosiga (%)

Allikas: rahandusministeerium.

Eelarvenõukogu hinnangul on prognoositust kiirema ja aeglasema kasvu võimalused tasakaalus. 2017. aasta esimese poole ootamatult kiire majanduskasv näitas, et Eesti majandus on jätkuvalt heitlik ja raskesti prognoositav. On tõsi, et erasektori investeeringud kasvasid 2017. aasta esimesel poolel üle ootuste kiiresti. Seejuures aga oli märkimisväärne üksikute ajutise iseloomuga suurtehingute mõju, mis ütleb vähe selle kohta, kas investeerimisaktiivsuse taset saab paranenud majanduskeskkonnas kestlikuks pidada.

<sup>2</sup> Loe lähemalt siit: <http://ec.europa.eu/eurostat/documents/2995521/8213935/2-07092017-AP-EN.pdf/6fe1f60c-51e2-4b98-9d14-ca6ea5c7e260>.

Teisalt võib SKP prognoos sisaldada ka selliseid komponente, mille kasv osutub 2018. aastal prognoositust kiiremaks, nagu näiteks palgafond. Nimelt on kriisist väljumise järel keskmise palga kasvu enamasti liiga aeglaseks prognoositud. Lähtudes Eesti majanduse kestlikuks arvatavast kasvuvõimekusest on tavajuhul oodatud palgakasvu aeglustumist 5% lähedale. Tegelikult on aga aastate 2012–2016 keskmine palgakasv küündinud 6,5%ni (vt joonis 2). Paraku ei toonud ka 2017. aasta esimene poolaasta selgust selles, milliste kanalite kaudu peaks tööturu sujuv kohandumine täpselt toimuma ning millist investeerimis- ja arendusstrateegiat see ettevõtjatel eeldab (tööjõukulude prognoosimise kohta vt ka taustinfo 1). Seetõttu on võimalik, et 2018. aastal kujuneb keskmine palgakasv taas prognoositust kiiremaks. Kas seejuures muutub ka leibkondade säästmiskäitumine ja kuidas see eratarbimise kaudu majanduskasvu mõjutab, on väga raske kindlalt prognoosida.



Joonis 2. Eelnenud aasta kevadel ja suvel järgmiseks aastaks tehtud palgakasvu prognoosid koos 2018. aasta prognoosiga (%)

Allikas: rahandusministeerium.

Eelmise prognoosiga võrreldes tehtud muudatused puudutavad peamiselt aastaid 2017–2018 ja johtuvad Eesti majanduse arengust käesoleva aasta esimesel poolel. Pikemas ettevaates on rahandusministeeriumi eksperdid prognoosinud varasemast veidi optimistlikumalt töövõimereformi mõju hõive suurendamisele ja tööturul osalemise määrale. Samuti on veidi kiiremaks hinnatud SKP kestlikku ehk potentsiaalset kasvu, mille võib samastada prognoosiperioodi lõpuaastate keskmise SKP reaalkasvuga (vt tabel 2).

Rahandusministeeriumi hinnangul ületab Eesti majandus nii 2017. kui ka 2018. aastal veidi oma kestlikuks hinnatud kasvuvõimekust. Ettevaates on majanduse peamised kasvunäitajad, sh ekspordi, sisenõudluse ja tööjõukulude kasv, varasemast märksa kooskõolisemad, mistõttu on ka erinevate meetodikate järgi SKP lõhe suurusele antud hinnangud muutunud lähedasemateks. Kui rahandusministeeriumi tootmisfunktsioonil põhinev hinnang annab SKP positiivse lõhe suuruseks 2018. aastal 0,5% SKPst, siis eelarvenõukogu tehniline analüüs, mis põhineb Hodricki-Prescott'i filtril, annab peaaegu sama tulemuse (vt ka joonis 6 lk 11). Ka muud, kergemini mõõdetavad majandusnäitajad, nagu kiire palgakasv, hõive kasv, vabade ametikohtade määra tõus ja ettevõtjate teravnenud hinnangud tööjõupuudusele kui kasvupiiravale tegurile viitavad sellele, et Eesti majandus on oma kasvupotentsiaali ületanud.

Tabel 2. Rahandusministeeriumi makromajandusprognoosi põhinäitajad aastatel 2017–2021 (%)

	Suvine prognoos 2017			Kevadprognoos 2017		
	2017	2018	2019–2021 keskmine	2017	2018	2019–2021 keskmine
SKP reaalkasv	4,3	3,3	3,0	2,4	3,1	2,7
SKP nominaalkasv	8,7	6,9	5,6	5,6	6,3	5,6
Eratarbimise reaalkasv	1,8	4,4	2,5	2,2	4,0	2,4
Eratarbimise nominaalkasv	5,7	7,5	5,1	5,7	7,0	4,9
Investeeringute reaalkasv (varudeta)	13,7	4,1	4,3	9,3	0,0	4,8
Investeeringute nominaalkasv (varudeta)	17,5	7,4	7,1	11,2	2,7	7,3
Kaupade ja teenuste ekspordi reaalkasv	3,5	4,0	3,9	3,7	3,9	4,0
Kaupade ja teenuste ekspordi nominaalkasv	7,3	6,1	5,9	5,8	5,8	6,0
Palga nominaalkasv	6,4	5,2	5,3	5,9	5,0	5,3
Hõive muut	0,8	0,4	0,4	0,5	0,2	0,1
Tarbijahinnaindeks	3,4	2,7	2,3	3,3	2,7	2,3
SKP deflaator	4,2	3,4	2,6	3,2	3,0	2,8

Allikas: rahandusministeerium.

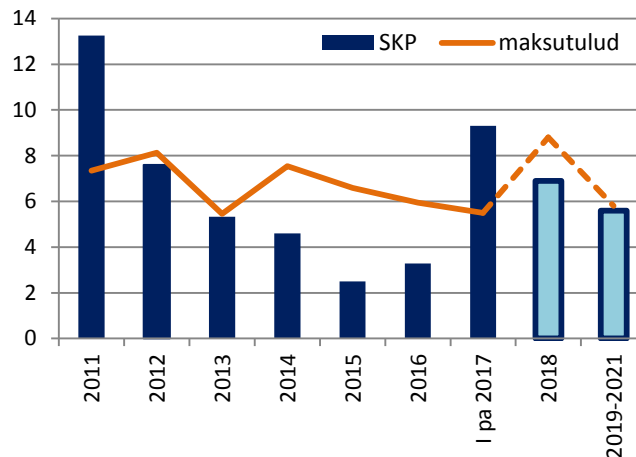
Kokkuvõttes kirjeldab rahandusministeeriumi 2017. aasta suvine majandusprognoos Eesti majanduse väljavaateid piisava usaldusväärsusega. 2018. aastal on eelarvenõukogu hinnangul prognoositust kiirema ja aeglasema kasvu võimalused tasakaalus.

## Hinnang rahandusprognoosile

### *Nominaalse positsiooni kujunemine*

Eesti maksusüsteem on suhteliselt lihtne, valdavalt proportsionaalne ja väheste eranditega. Seetõttu peaks jooksevhindades SKP kasv olema kooskõlas maksutulude suurenemisega. Kriisist väljumise järel, s.o alates 2011. aastast, on aga maksutulude kasv õige mitmel aastal majanduskasvust oluliselt erinevad. Samuti on neil aastatel SKP kasvu ettevaates tavaliselt üle hinnatud, maksutulude prognoos aga olnud pigem liiga pessimistlik.

Eesti majandus on väga avatud ja sõltub seetõttu välisnõudluse muutumisest. Kriisi järel on aga kaubavahetus maailmas ja Euroopas, sh Eesti peamiste kaubanduspartnerite impordinõudlus, kasvanud oodatust aeglasemalt. Aastail 2012–2016 kasvas kaupade ja teenuste väljavedu Eestis jooksevhindades keskmiselt vaid 3% aastas, mistõttu ka SKP nominaalkasv jäi varasemate aastate taustal tagasihoidlikuks (4,7%). Sisenõudlus, mis on erinevalt ekspordist maksustatav, suurenes sel perioodil aga keskmiselt 5,7% aastas ja maksutulud koguni 6,7% aastas. Eelmise aasta lõpukuudel hakkas aga olukord muutuma ja käesoleva aasta esimesel poolel suurenesid maksutulud juba märksa aeglasemalt kui jooksevhindades mõõdetav SKP. Aastateks 2017–2021 prognoosib rahandusministeerium maksutulude keskmiseks aastakasvuks 5,5%. See jääb majanduskasvule veidi alla. Rahandusministeeriumi prognoosi järgi kujuneb erandiks aga 2018. aasta, kui maksutulude laekumine maksupoliitiliste meetmete mõjul ajutiselt taas kiireneb (vt joonis 3).



Joonis 3. Maksutulude suurenemine ja SKP nominaalkasv aastail 2011–2017 ja prognoos aastaiks 2018–2021 (%)

Allikas: rahandusministeerium.

Seost maksutulude suurenemise ja üldise majanduskasvu vahel on nõrgendanud ja nõrgendab ka tulevikus tõsiasi, et Eestis ei ole traditsioonilist ettevõtte tulumaksu ning kasumi maksustamise hetk on edasi lükatud dividendide väljavõtmiseni. Kriisi järel on dividendid ja neilt tasutav maks kasvanud märksa kiiremini, kui kasumi suurenemise põhjal võinuks oodata. Alates järgmisest aastast hakkab kehtima seadus, mis toetab regulaarset dividendide võtmist madalama maksumäära läbi, mis võib lähiaastatel muuta ettevõtte tulumaksu laekumise heitlikuks ja veelgi raskemini prognoositavaks. Suvise prognoosi järgi suureneb dividendide võtmine 2018. aastal 2017. aastaga võrreldes pea poole võrra ning selle eelduse täitumisel edestab maksutulude suurenemine taas üldist majanduskasvu. Eelarvenõukogu jääb oma varasema arvamuse juurde, mille järgi investorite käitumist on olnud raske prognoosida ka senise tulumaksukorra juures ja maksumäära muutmine suurendab prognoosivigade tõenäosust veelgi.<sup>3</sup>

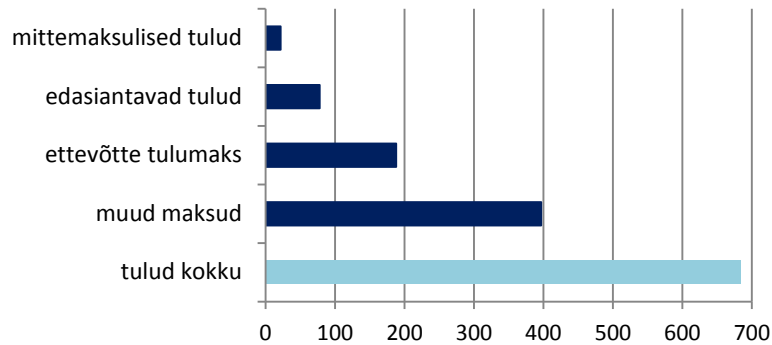
Lisaks on valitsus viimastel aastatel ajanud suhteliselt aktiivset maksupoliitikat ja jätkanud juba möödunud kümnendil eesmärgiks seatud maksukoormuse nihutamist tööjõult tarbimisele. Tööjõumaksude (tulumaks ja eraldised töötukassale) määrade alandamise kõrval on see tähendanud aktsiiside tõstmist ja ka käibemaksu kogumise tõhustamist. See suund jätkub ka 2018. aastal. Tööjõumakse langetab märkimisväärselt maksuvaba tulu reform, mis suurendab madala ja keskmise palgaga inimeste maksuvaba tulu 500 eurole kuus. Samal ajal tõusevad tubaka, kange alkoholi, veini, õlle, bensiini ja kütteks kasutatava maagaasi aktsiisimäärad.

Kokkuvõttes suurendavad kavandatud maksumuudatused 2018. aastal riigieelarve tulusid summas, mis moodustab 0,6% prognoositavast SKPst. Mitte kõiki kevadel riigieelarve väljatöötamise ajal eeldatud maksumuudatusi ei ole heaks kiidetud ja seetõttu on maksupoliitiliste muudatuste mõju kevadel oodatust veidi väiksem. Samal ajal on uues rahandusprognoosis mõnede maksude ja mittemaksuliste tulude (nt finantstulude) prognoose suurendatud ning mõnede kululiikide omi vähendatud. Seetõttu kujuneb valitsussektori eelarve nominaalne puudujääk suvise prognoosi järgi eelarvestrateegia väljatöötamise ajal arvatust ligi 140 miljoni euro võrra väiksemaks ja moodustab –0,2% SKPst.

<sup>3</sup> Loe lähemalt eelarvenõukogu arvamusest rahandusministeeriumi 2017. aasta kevadprognoosi kohta siit: <http://eelarvenoukogu.ee/files/Eelarven%C3%B5ukogu%20arvamus%20kevad%202017.pdf>.



Eelarvenõukogu rõhutab, et kavandatavat valitsussektori eelarve nominaalset positsiooni hinnates tuleb arvesse võtta tulude väga kiiret kasvu. Rahandusministeeriumi prognoosi järgi on riigieelarve tulud 2018. aastal ka välistoetusi arvestamata 8% suuremad kui tänavu. Rohkem kui ¼ tulude kasvust langeb ettevõtte tulumaksu prognoositava suurenemise arvele (vt joonis 4). Peale selle kasvavad ka Euroopa Liidu eelarvest laekuvad toetused ja kokku suureneb riigieelarve järgmisel aastal veidi rohkem kui 10%.



Joonis 4. Riigieelarve tulude prognoositav kasv 2018. aastal võrreldes 2017. aastaga, ilma toetusteta (miljonites eurodes)

Allikas: rahandusministeerium.

Eesti majandus on väga väike ja avatud ja prognoosivead võivad olla suured. Ka arvukad rakendatavad maksumuudatused suurendavad võimalikke maksutulude prognoosivigu ja riski, et riigieelarve tulude prognoos on liiga optimistlik. Et valitsussektori eelarve struktuurne puudujääk püsiks seadusega lubatud piires, soovib eelarvenõukogu koostada 2018. aasta riigieelarve väikese ülejäägiga.

### Struktuurse positsiooni kujunemine

Rahandusministeeriumi suvine makromajandusprognoos võtab arvesse nii statistikaameti revisjoni aastate 2013–2016 majanduskasvu näitajates, mille tulemusena paranes SKP reaalkasv igal aastal 0,1–0,5 protsendipunkti, kui ka 2017. aasta II kvartali kiiret majanduskasvu ja üldist majanduskeskkonna paranemist, millega teised prognoosijad pole veel jõudnud arvestada.<sup>4</sup> Struktuurse positsiooni kujunemise seisukohalt on oluline, et majanduskasvu ülespoole korrigeerimine võrreldes kevadega toob prognoosi järgi kaasa nii parema maksulaekumise, aga ka muutunud hinnangu tegeliku ja potentsiaalse SKP taseme vahekorras.

Erinevalt kevadprognoosist toimib suvise prognoosi kohaselt Eesti majandus juba käesoleval aastal oma võimetekohasel tasemel ning lähiaastatel püsib negatiivse SKP lõhe asemel mõõdukas positiivne lõhe (vt tabel 3). Seejuures on lisaks mõõdetavale majanduskasvule ülespoole korrigeeritud ka majanduse potentsiaalset kasvuvõimet. Kui kevadel hindas rahandusministeerium Eesti majandusele prognoosiperioodil võimetekohaseks kasvuks 2,5–2,7% aastas, siis suvise majandusprognoosi järgi on see 3,0–3,2%. Eelarvenõukogu hinnangul peaksid sellises ulatuses ümberhinnangu põhjused olema prognoosi seletuskirjas põhjalikumalt selgitatud.

<sup>4</sup> Seetõttu ei ole ka selles alapeatükis toodud võrdlusi teiste institutsioonide hinnangutega Eesti SKP lõhe, eelarve tsüklilise komponendi või struktuurse eelarvepositsiooni kohta 2018. aastal ega ka pikemas ettevaates. Eelarvenõukogu arvutused tuginevad rahandusministeeriumi suvise prognoosi andmetele.

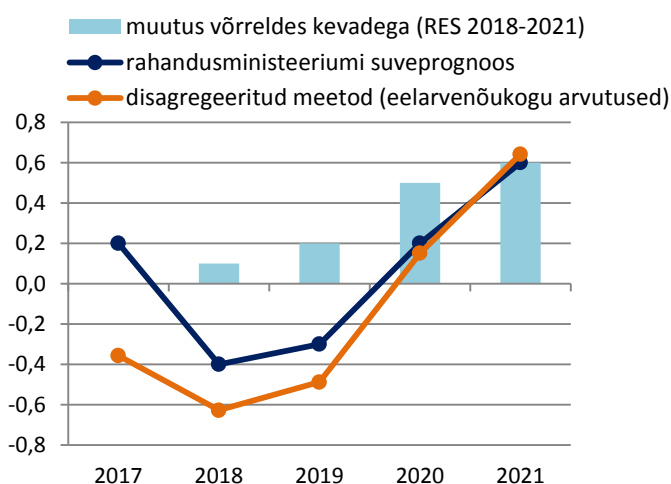
Tabel 3. Valitsussektori struktuurse positsiooni kujunemine (% SKPst)

	RES 2018–2021		Suvine prognoos 2017	
	2017	2018	2017	2018
Nominaalne positsioon (miljonites eurodes)	-119	-196	5	-61
Nominaalne positsioon	-0,5	-0,8	0,0	-0,2
SKP lõhe	-0,8	-0,4	0,4	0,5
Tsükliline komponent	-0,3	-0,2	0,2	0,2
Tsükliliselt tasandatud positsioon	-0,2	-0,7	-0,1	-0,5
Ühekordsed meetmed	-0,4	-0,1	-0,4	-0,1
Struktuurne positsioon	0,2	-0,5	0,2	-0,4

Allikas: rahandusministeerium.

Kasvuväljavaadete paranemine koos kulude prognoosi täpsustumisega on oluliselt tugevdanud käesoleva ja järgmise aasta nominaalse eelarvepositsiooni prognoosi, vastavalt 124 ja 135 miljoni euro võrra. Suvise prognoosi järgi on valitsussektori eelarve 2017. aastal nominaalses tasakaalus ja 2018. aastal nominaalses puudujäägis 0,2% SKPst. Positiivne SKP lõhe tingib rahandusministeeriumi meetodika järgi ka selle, et eelarve tsükliline komponent on positiivne. Lihtsustatult tähendab see, et osa 2018. aasta heast maksulaekumisest on ajutine ja struktuurse eelarvepositsiooni hindamisel tuleb see maha arvestada. Ühekordsete meetmete loetelu ja suurus pole kevadise vaatega võrreldes muutunud – rahandusministeeriumi hinnangul liigituvad 2018. aastal ühekordseteks meetmeteks kohalike omavalitsuste ühinemistoetused, mis omakorda tugevdavad struktuurset eelarvepositsiooni 0,1 protsendipunkti võrra.

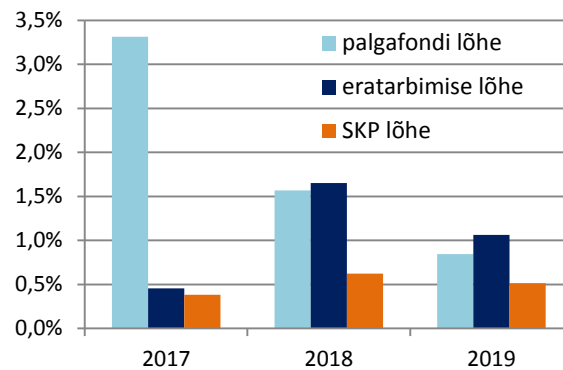
Kokkuvõttes ei ole rahandusministeeriumi hinnang 2017. aasta struktuursele eelarvepositsioonile – ülejääk 0,2% SKPst – muutunud. Mõnevõrra on paranenud hinnang järgmise aasta struktuursele eelarvepuudujäägile, mis uuenenud hinnangu kohaselt ulatub 0,4%ni SKPst. Suuremaid muutusi võrreldes kevadega on märgata prognoosiperioodi edasistes aastates, mil struktuurne positsioon tugevneb üha enam ning saavutab tasakaalu 2020. aastal (vt joonis 5).



Joonis 5. Hinnangud valitsussektori struktuursele eelarvepositsioonile (% SKPst)

Allikad: rahandusministeerium, eelarvenõukogu arvutused.

Erinevalt varasematest aastatest sarnaneb rahandusministeeriumi prognoos struktuurse eelarvepositsiooni dünaamika kohta eelarvenõukogu poolt kasutataval disagregeeritud meetodikal põhinevatele arvutustele, mis tuginevad otsesemalt maksulaekumist kujundavatele majandusnäitajatele, nagu eratarbimine ja palgafond. Selle taga on eelkõige rahandusministeeriumi poolne SKP lõhe näitaja ümberhindamine, mille järgi lõhe on nüüd positiivne, aga ka prognoositavad muutused SKP struktuuris, mille tulemusena vähenevad erinevused SKP ja peamiste maksubaaside tsüklilises arengus (vt joonis 6).



Joonis 6. Maksubaaside lõhed disagregeeritud meetodil (Hodricki-Prescotti filter, % trendist)

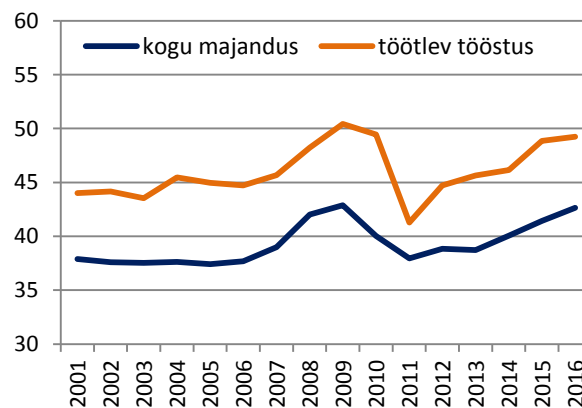
Allikad: rahandusministeerium, eelarvenõukogu arvutused.

Võrreldes kevadel riigieelarve strateegias 2018.–2021. aastaks seatud eesmärkidega, mis nägid nii 2018. kui ka 2019. aastal ette struktuurset puudujääki 0,5% suuruses SKPst, ning kogu kumuleerunud struktuurse ülejäägi kulutamist 2020. aasta lõpuks, on rahandusministeeriumi suvise majandusprognoosi järgi valitsussektori eelarvepositsioon seega oluliselt tugevnenud, seda eriti prognoosiperioodi viimastel aastatel. 2018. aastal jääb valitsussektori eelarve vaatamata tulude väga kiirele kasvule puudujääki nii nominaalse kui ka struktuurse näitaja järgi. Struktuurse puudujäägi suuruseks on prognoositud 0,4% SKPst, mis on seadusega lubatud puudujäägi piiril.

Pidades silmas võimalikke vigu maksutulude prognoosimisel ja majanduse tsüklilise seisuhindamise keerukust, võib struktuurne puudujääk kujuneda ka mõnevõrra suuremaks. Seetõttu on eelarvenõukogu hinnangul tervitatav valitsuse 14. septembril vastu võetud otsus koostada 2018. aasta riigieelarve väiksema struktuurse puudujäägiga, kui suvine prognoos ette näeb. Arvestades majandustsüklit, soovib eelarvenõukogu koostada riigieelarve väikese ülejäägiga, et tagada struktuurse eelarvepositsiooni püsivuse seadusega lubatud piires.

### Taustinfo 1. Palgakulude prognoosimine on lähiaastatel jätkuvalt keeruline

Kriisi järel, s.o 2011. aastast alates on prognoosides pidevalt alahinnatud tööjõukulude kasvu. Prognooside kallutatust võib mõista, sest palgad on sellel perioodil kasvanud kiiremini kui tootlikkus ja ettevõtete kasum, mis on vastuolus seniste hinnangutega Eesti tööturu paindlikkuse kohta ning püsiva majanduskasvu eeldustega laiemalt. Kuni kriisini jäid tööjõukulude eeliskasvu episoodid lühikeseks, vaid paari aasta pikkusteks, millele järgnes kohandumine. Kriisist väljumise järel on palgade osatähtsus lisandväärtuses kuni käesoleva aastani pidevalt suurenenud (vt joonis 7). Varasemate kogemuste järgi pidanuks selle aja jooksul toimuma mitu mõõdukat või üks järsk kohanemine.



Joonis 7. Palga ja lisandväärtuse suhe aastail 2001–2016 (%)

Allikas: statistikaamet.

Palgakulude nii pikka aega kestvat eeliskasvu on keeruline põhjendada. Rangelt võttes ei ole palgade ja kasumi kasvu kõrvutamise äriühingute elujõulisuse hindamiseks piisav. Investoreid ei peaks huvitama niivõrd kasumi ja palgakulude vahekord või SKP struktuur, kui kasumi ja investeeringute suhe. Paraku laekub info kapitali olemi kohta pika viitajaga ja hetkel ei ole võimalik kontrollida, kas investeeringute keskmine kasumlikkus on viimase paari aastaga halvenenud nii palju, nagu SKP näitajate järgi võiks arvata.

Varasemate kogemuste põhjal võib siiski väita, et palgakulude kasumist kiirem kasv tähendab ka investeeringute kasumlikkuse vähenemist. Näiteks suuremate töötleva tööstuse ettevõtete valimi järgi oli aastail 2005–2007 ärikasumi ja põhivarasse tehtud investeeringute suhe ligikaudu 20%. Pärast kriisi on see kasumlikkuse näitaja kuni selle aastani olnud langusjoonel ja oli 2016. aastal tõenäoliselt 10% ligidal (ametlike andmeid veel pole). Samas on võimalik, et üldiselt väga madalate intresside puhul lepidavki investorid väiksema kasumlikkusega, s.t ei oska oma rahale paremat rakendust leida. Pealegi on pärast kriisi makstud põhivara ühiku kohta rohkem dividende kui aastail 2000–2007. Lisaks on võimalik, et tööjõukulude kasv peegeldab juba mitu aastat täitumata jäänud välisnõudluse elavnemise ootusi, s.t tööandjad on palgaläbirääkimistel ülehinnanud tulevasi müügitulusid.

Näiteks 2016. aasta esimesel poolaastal kasvas jooksevhindades SKP aasta arvestuses 2,6%, mis oli oodatust aeglasem. 2017. aastal samal ajal kiirenes SKP aastakasv rohkem kui 9%ni. Sellist muutust on prognoosijad oodanud 2011. aastast alates. Keskmise palga kasv aeglustus seejuures eelmise aasta 7,8%-lt 6,2%ni. Ehkki 2017. aasta esimese kuue kuu andmete põhjal oli tööjõukulude kasv majanduses tervikuna kooskõlas tootlikkuse paranemisega, ei pruugi 6% ületav keskmise palga kasv kestlik olla. Rahandusministeeriumi suveprognoos eeldabki keskmise palga kasvu aeglustumist 5,1%ni aastaks 2021. Pikka aega tootlikkust edastav palgakasv erasektoris mõistagi kesta ei saa. Ühe-kahe aasta ettevaates võib aga palgakasvu prognoositav aeglustumine taas edasi lükkuda, kuna pole selge, millised on investorite lähiaja kasumiootused.