

**EELARVENÕUKOGU ARVAMUS
RAHANDUSMINISTEERIUMI 2018. AASTA
SUVISE MAJANDUSPROGNOOSI KOHTA**

September 2018

Sisukord

Arvamus	3
Seletuskiri	4
Hinnang rahandusministeeriumi 2018. aasta suvisele majandusprognosile	4
Hinnang makromajandusprognosile	4
Hinnang rahandusprognosile	6
Taustinfo 1. Maksutulude prognoosimine ja prognooside täpsus	10
Taustinfo 2. 2019. aasta eelarvepositsiooni mõjutavad maksupoliitilised muudatused	13
Taustinfo 3. Eesti majanduse ilmakaart	15

Eelarvenõukogu
Estonia pst 13, 15095 Tallinn
Telefon +372 668 0661
E-post info@eelarvenoukogu.ee
www.eelarvenoukogu.ee

Arvamus

Riigieelarve seaduse järgi peab eelarvenõukogu andma oma hinnangu rahandusministeeriumi suvise makromajandus- ja rahandusprognoosi kohta, mis on aluseks järgmise aasta riigieelarve väljatöötamisele.

Eelmisel aastal kujunes välisnõudluse kasv oodatust kiiremaks ja see võimaldas tõsta Eesti majanduse kasvuprognoosi. Nüüd on aga esile kerkinud mitu tegurit, mis võivad välisnõudluse kasvu aeglustada. Esiteks on maailmas suurenenud väliskaubanduslikud piirangud ja teiseks on sel aastal pingestunud mitme suurema areneva riigi majandusolukord. Seetõttu on majanduse reaalkasvu langetamine rahandusministeeriumi prognoosis põhjendatud.

Eelarvenõukogu hinnangul kirjeldab rahandusministeeriumi 2018. aasta suvine makromajandusprognoos piisava usaldusväärsusega Eesti majanduskasvu ja inflatsiooni väljavaadet ning on kooskõlas mitme teise institutsiooni prognoosiga.

Maksutulude kasv jääb kiireks ka järgmisel aastal. Eelarvenõukogu hinnangul on maksude üle- ja alalaekumise riskid tasakaalus ning kokkuvõttes võib rahandusprognoosi pidada sobivaks aluseks järgmise aasta riigieelarve väljatöötamisele. Peamistest maksuliikidest võib tööjõumaksude laekumine olla isegi oodatust kiirem, kuid käibemaksu laekumise puhul on tõenäosem alalaekumise risk.

Eelarvenõukogu hinnangul on Eesti majanduse tsükliline olukord rahandusministeeriumi hinnangust parem. Majanduse kõrgkonjunktuurist annab tunnistust kiire palgakasv, töötuse madal tase, suur vabade ametikohtade arv ning niigi kõrge hõivemäär jätkuv tõus. Tavapärasest selgelt paremale majandusolukorrale viitavad ka ettevõtjad. See toob kaasa pisut erinevad hinnangud eelarve struktuurse seisuga kohta.

Rahandusministeeriumi suvise prognoosi järgi on valitsussektori eelarvepositsioon 2019. aastal struktuurses puudujäägis 0,2% SKPst. Eelarvenõukogu soovib 2019. aasta riigieelarve eelnõu koostamisel parandada valitsussektori struktuurset eelarvepositsiooni suvise prognoosiga võrreldes vähemalt 0,4 protsendipunkti SKPst ehk umbes 100 miljoni euro võrra.

Eelarvenõukogu soovitus on tingitud kahest tegurist. Esmalt tuleks eelarvepositsiooni parandada 0,2 protsendipunkti, et kinni pidada riigi eelarvestrateegias seatud struktuurse tasakaalu eesmärgist. Seejärel soovitakse eelarvepositsiooni parandada veel vähemalt 0,2 protsendipunkti, kuna praeguses majanduse kõrgkonjunktuuris ei ole mõistlik struktuurset eelarvepositsiooni selle aasta omaga võrreldes lõdvendada. 2018. aastaks ootab rahandusministeerium struktuurset ülejääki 0,2% SKPst.

Seega soovib eelarvenõukogu võtta 2019. aastaks vastu riigieelarve, mis seab valitsussektori struktuurse eelarvepositsiooni eesmärgiks väikese ülejäägi.

Eelarvenõukogu esimees
Raul Eamets
Tallinnas 24. septembril 2018

Seletuskiri

Riigieelarve seaduse järgi peab eelarvenõukogu andma hinnangu nii rahandusministeeriumi makromajandus- kui ka rahandusprognosile. Rahandusministeeriumi suvine majandusprognos on aluseks järgmise aasta riigieelarve eelnõu koostamisele ning mõlemad dokumendid valmivad tavaliselt väga väikese ajavahega. Eelarvenõukogu kujundas oma arvamuse 2018. aasta suvise rahandusprognosi kohta ajal, kui ei olnud veel täielikult selge, millises ulatuses jõustuvad aastateks 2019–2022 koostatud eelarvestrateegias sisalduvad valitsuse tulusid suurendavad meetmed ja milliseid uusi otsuseid tehakse järgmise aasta riigieelarve eelnõu ettevalmistamise käigus.

Hinnang rahandusministeeriumi 2018. aasta suvisele majandusprognosile

Hinnang makromajandusprognosile

Eesti majandus on väga väike ja avatud ning sõltub maailmamajanduses toimuvast. Paari viimase prognoosi tegemise jooksul on maailmamajanduse väljavaated kujunenud oodatust paremaks ning andnud sellega põhjust vaadata üle ka kasvuprognosid. Seekordse suvise prognoosi puhul on olukord muutunud ja maailmamajanduse väljavaade on kevadise hinnanguga võrreldes hoopis halvenenud. 2017. aasta oli kasvu mõttes väga hea nii kogu maailmas kui ka Eestis ning seetõttu on ootuspärane, et kasvu on aeglasemaks hinnatud just sel aastal avaldatud prognoosides (vt tabel 1).

Tabel 1. Valik hinnanguid Eesti majandus- ja hinnakasvule aastatel 2018–2019

	SKP reaalkasv (%)		THI (%)	
	2018	2019	2018	2019
Eesti Pank (juuni)	3,5	3,6	2,8	2,5
Euroopa Komisjon (juuli)*	3,5	2,7	2,9	2,7
Swedbank (august)	3,5	3,2	3,4	3,0
SEB (august)*	3,4	3,5	3,5	2,5
Consensus Forecasts (september)	3,6	3,3	3,3	2,8
<i>teiste prognooside keskmine:</i>	3,5	3,3	3,2	2,8
rahandusministeerium (september)	3,6	3,0	3,3	2,8

Märkus. Tärniga märgitud asutuste hinnakasvuprognosid põhinevad ühtlustatud tarbijahinnaindeksil. Prognooside keskmise arvutamisel nende hinnangutega ei arvestata.

Allikad: Consensus Forecasts, Eesti Pank, Euroopa Komisjon, rahandusministeerium, SEB, Swedbank

Prognoose võrreldes ilmneb, et 2018. aasta SKP reaalkasvuks prognoositakse üksmeelselt ligikaudu 3,5%. Ka edaspidise kasvutempo aeglustumise osas on vaated üsna sarnased. Samuti eeldavad kõik prognoosijad tarbijahindade kallinemise aeglustumist 2019. aastal. 2018. aasta inflatsioonitempo kiiremaks hindamine peegeldab eeskätt kõrgemaid globaalseid toormehindu. Kokkuvõttes on rahandusministeeriumi põhinäitajate prognoos aastateks 2018–2019 kooskõlas teiste asutuste samal ajal koostatud prognoosidega.

Kuna SKP reaalkasvu on hinnatud aeglasemaks ja inflatsioonitempot kiiremaks, on jooksevhindades mõõdetuna majanduskasvu väljavaate hinnangud muutunud märksa vähem. Samuti on uuendatud prognooside tõlgendamisel oluline silmas pidada, et ka peale eespool kirjeldatud muudatusi on nii 2018. kui ka 2019. aasta kasvu kiiremaks hinnatud – võrreldes poolteist või veel aasta tagasi tehtud prognoosidega.

Rahandusministeeriumi ettevaade on pikem ja katab peale käesoleva ka nelja järgmist aastat. Prognoosi lõpuaastate kasv peegeldab rahandusministeeriumi hinnangut Eesti majanduse kasvupotentsiaalile, mis on peaaegu sama kui kevadises prognoosis. Rahandusministeeriumi hinnangul toimib Eesti majandus praegu ülevalpool oma potentsiaalset taset, kusjuures järgnevatel aastatel see erinevus järjest väheneb ja prognoosiperioodi lõpuks kaob.

Ehkki lähiaastate SKP reaalkasv on kevadise prognoosiga võrreldes 0,1–0,2 protsendipunkti aeglasem, püsib prognoositav majanduskasv 3% lähedal ka pärast 2019. aastat, alanedes perioodi lõpuks 2,7%ni. Samal ajal on tugevnenud väline hinnasurve ja seetõttu on SKP nominaalkasv sarnane kevadel prognoositud kasvuga (vt tabel 2). Muudel võrdsetel tingimustel tähendab see, et maksutululu väljavaated ei ole halvenenud.

Tabel 2. Rahandusministeeriumi makromajandusprognoosi põhinäitajad aastatel 2018–2022 (%)

	Kevadine prognoos 2018			Suvine prognoos 2018		
	2018	2019	2020–2022 keskmine	2018	2019	2020–2022 keskmine
SKP reaalkasv	4,0	3,2	2,9	3,6	3,0	2,8
SKP nominaalkasv	7,6	6,3	5,5	7,8	6,3	5,6
Eratarbimise reaalkasv	4,7	3,3	2,8	4,0	3,9	2,9
Eratarbimise nominaalkasv	7,8	5,8	5,1	7,3	6,8	5,2
Investeeringute reaalkasv	3,3	5,1	4,0	-1,0	6,2	4,1
Kaupade ja teenuste ekspordi reaalkasv	4,5	4,2	3,9	3,4	3,8	3,7
Palga nominaalkasv	7,0	5,7	5,6	7,0	6,0	5,2
Hõive muut	0,8	0,5	-0,2	1,2	0,8	-0,1
Tarbijahinnaindeks	2,9	2,3	2,1	3,3	2,8	2,1
SKP deflaator	4,0	3,0	2,6	4,1	3,2	2,7

Allikas: rahandusministeerium

Üheks prognoositavate kasvunäitajate ümbervaatomise põhjuseks on muutunud vaade välisnõudluse tulevasele kasvule. Välisnõudluse võimalik heitlikkus ja nõrgenemine on lähitulevikus peamine majanduskasvu ohustav risk. USA ja Hiina vastastikused kaubandustõkked on süvendanud kartusi, et puhkeb laiaulatuslik kaubandussõda. Lisaks on viimastel kuudel pingestunud mitme suure areneva riigi (nt Türgi ja Argentina) majandusolukord, mis võib samuti välismajanduse konjunktuuri negatiivselt mõjutada. Praeguste prognooside järgi püsib Eesti peamiste kaubanduspartnerite impordinõudluse kasv ka järgmistel aastatel 3,5–3,8%, mis on kiirem kui me viimastel aastatel näinud oleme. Rahandusministeeriumi prognoos sisaldab ka riskistsenaariumi, mille puhul aeglustub ekspordi aastakasv 3,2–3,3%ni. Kui eeldada, et need näitajad peegeldavad välisnõudlust, siis on seegi ettevaade ikkagi heade aegade stsenaarium.

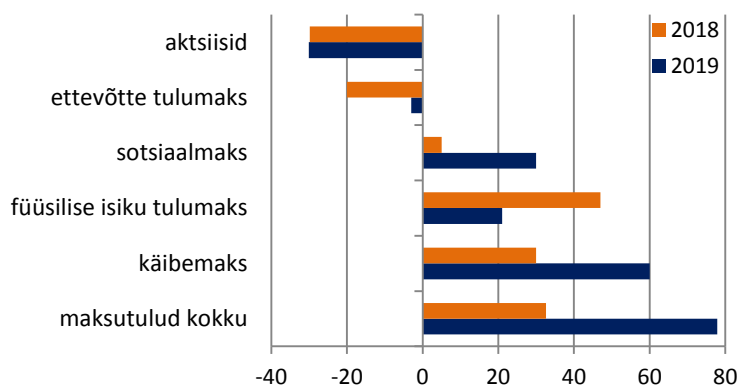
Välisnõudluse ootamatu vähenemisega võib kokku langeda töökäte nappusest tulenev tööjõukulude suurenemine. Rahandusministeeriumi prognoosi järgi kasvavad palgad prognoosiperioodi lõpuaastatel kogu majandusega võrreldes isegi veidi aeglasemalt, mis viitab hinnakonkurentsivõime oodatavale paranemisele eksporditurgudel. Selline eeldus on omane ka teistele Eesti majanduse kohta tehtud prognoosidele. Siiski on pärast kriisi olnud õige mitu aastat, mil keskmised palgad on kasvanud prognoositust kiiremini ja vähendanud seega ettevõtete kasumlikkust. Kui palgad kasvavad tootlikkusest kiiremini ning välisnõudlus nõrgeneb ootamatult ja märgatavalt, võib see tähendada eksportiva sektori konkurentsivõime kadu ja mõjuda halvasti ka sisenõudlusele. Eesti majandus on aga pärast kriisi arenenud märksa tasakaalukamalt ning majanduse vastupanuvõime välistele šokkidele on tublisti paranenud.

Hinnang rahandusprognosile

Riigieelarve maksutulude laekumine

Rahandusministeeriumi suvise majandusprognosi riigirahanduse osa analüüsimisel keskendub eelarvenõukogu eelkõige 2018. ja 2019. aasta maksulaekumiste ja eelarvepositsiooni prognoosile, kuna see on 2019. aasta riigieelarve väljatöötamise alus.

Kuigi makromajandusprognosist selgus, et rahandusministeerium on SKP reaalkasvu prognoosi nii selleks kui ka järgmiseks aastal pisut langetanud, siis SKP nominaalkasvu prognoosi, mis on tugevamalt seotud maksulaekumisega, pole aastateks 2018–2019 kevadega võrreldes langetatud. Majanduse palgafondi ja eratarbimise nominaalkasvu, mis on tööjõu- ja tarbimismaksude laekumise alus, on võrreldes kevadprognoosiga 2019. aastaks isegi tõstetud. Seega pole välisnõudluse tagasihoidlikum kasvuootus halvendanud riigieelarve maksutulude väljavaadet (vt joonis 1). Võrreldes kevadise majandusprognosiga laekub riigieelarvesse maksutulud 2018. aastal ligi 33 miljonit ja 2019. aastal ligi 78 miljonit eurot rohkem. Mõlemaks aastaks on vähendatud aktsiiside laekumist ning kooskõlas maksubaaside prognoosiga suurendatud tööjõumaksude ja käibemaksu laekumist. Selle aasta esimese poole maksulaekumine ei anna veel piisavat infot selle kohta, milliseks kujuneb eraettevõtete dividendipoliitika paaril järgmisel aastal. Seetõttu on väiksemaks korrigeeritud ka ettevõtte tulumaksu laekumise prognoosi.



Joonis 1. Riigieelarve maksutulude prognoosi muutus võrreldes kevadprognoosiga (mln eurodes)¹

Allikas: rahandusministeerium

Senise kogemuse põhjal võib riigieelarve tulude maht olla eelarves kavandatuga kooskõlas isegi siis, kui üksikute maksude laekumine prognoositust erineb (vt taustinfo 1). Pärast kriisist väljumist on hõive- ja palgakasv kujunenud mitmel aastal oodatust kiiremaks, mis on omakorda parandanud tööjõumaksude laekumist. Selline areng võib jätkuda ka lähiaastatel. Lisaks jõustus sel aastal mitu olulist üksikisiku tulumaksu muudatust (vt taustinfo 2). Ei ole veel selge, kuidas mõjutab üksikisiku tulumaksu reform maksumaksjate käitumist 2019. aastal, st kas maksumaksjad soovivad jooksva aasta maksuvaba tulu võimalikult täpselt prognoosida ja vähendada järgmisel aastal tehtavat tasaarveldust või mitte. Lisaks sõltub rahandusprognoside koostamisel kasutatav keskmine maksumäär varasemast rohkem sellest, kuidas prognoositav palgakasv tularühmades jaotub. Eelarvenõukogu arvates on rahandusministeerium veidi alahinnanud 2019. aastal rakendatavat keskmist maksumäära. Eelarvenõukogu hinnangul on võimalik, et tööjõumakse laekub 2019. aastal isegi oodatust rohkem.

¹ Joonisel on võrreldud riigieelarve maksutulud rahandusministeeriumi 2018. aasta suvise ja kevadise majandusprognosi järgi. Kevadine prognoos ei sisaldanud riigi eelarvestraateegias (RES 2019–2022) vastu võetud täiendavaid tulumeetmeid.

Samal ajal on tarbimismaksude puhul tõenäolisem alalaekumine. Tarbimismaksude suurenemisele avaldab suurimat mõju käibemaks. Rahandusprognosis on eeldatud, et 2019. aastal laekub käibemaksu 8,5% rohkem kui tänavu. Käibemaksu kasvu on prognoositud kiiremaks nii eratarbimise, investeeringute kui ka sisenõudluse nominaalkasvust. Teisiti öeldes peab tarbimise ja investeeringute käibemaksuga maksustatav osa kasvama keskmisest kiiremini, nii nagu näiteks 2018. aasta esimesel poolel toetasid käibemaksu laekumist jõudsalt kasvanud avaliku sektori investeeringud ja elamuehitus, aga ka varasemast suurem varude soetamine. Käibemaksu laekumise jaoks soodne sisenõudluse struktuur ei pruugi pikka aega sellisena püsida. Ka palgakasvu ja säästmise vahekorras ning eratarbimise struktuuris võib ette tulla ootamatuid muutusi. Lisaks on endiselt riskantne prognoosida, milliseks kujuneb kõrgendatud maksumääradega aktsiisikaupade tarbimine. Aktsiiside võimalik alalaekumine vähendab aga ka käibemaksust saadavaid tulusid.

Kokkuvõttes on eelarvenõukogu hinnangul maksude üle- ja alalaekumise riskid tasakaalus ning rahandusministeeriumi suvine rahandusprognosis sobib järgmise aasta riigieelarve väljatöötamise aluseks.

Valitsussektori eelarvepositsiooni kujunemine

Võrreldes nii 2018. aasta riigieelarve kui ka kevadise prognoosiga on 2018. aasta nominaalne eelarvepositsioon tugevnenud ning on suvise prognoosi järgi nominaalses ülejäägis 0,8% SKPst (vt tabel 3). Kui arvestada ka riigi eelarvestrateegias tehtud otsusega jätta 2019. aastal ära alkoholiaktsiisi tõusud, siis kujuneks ülejääk 0,1 protsendipunkti väiksemaks. Eelarvenõukogu hinnangul on 2018. aastaks oodatav mõõdukas eelarveülejäak majandustsükli praegusele seisule sobilik. 2019. aasta riigieelarve koostamise aluseks on rahandusprognosis, mille järgi on 2019. aastaks oodata väikest nominaalset ülejääki ja väikest struktuurset puudujääki. Enne riigieelarve eelnõu valmimist jääb aga ebaselgeks, milliste uute tulu- ja kulumeetmetega (ja nende mõjuhinnangutega) arvestatakse 2019. aasta eelarvepositsiooni kavandamisel.

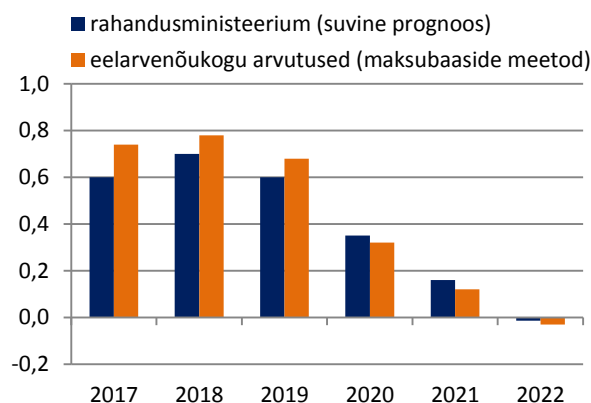
Tabel 3. Valitsussektori eelarvepositsiooni kujunemine (% SKPst)

	Riigieelarve		Kevadine prognoos 2018		Suvine prognoos 2018	
	2018	2018	2019	2018	2019	
Nominaalne positsioon (mln eurodes)	-36	113	-45	200	73	
Nominaalne positsioon	-0,1	0,5	-0,2	0,8	0,3	
SKP lõhe	0,5	1,6	1,3	1,7	1,3	
Tsükliline komponent	0,2	0,7	0,6	0,7	0,6	
Ühekordsed meetmed	-30	-30	-21	-30	-21	
Struktuurne positsioon	-0,25	-0,1	-0,7	0,2	-0,2	

Allikas: rahandusministeerium

Statistikaameti poolt 2018. aasta sügisel tehtud SKP andmete revisjoni tulemusena selgus, et Eesti majanduse kogutoodang oli aastatel 2014–2017 suurem kui seni arvati, mistõttu on rahandusministeerium tõstnud tagasivaates ka hinnangut Eesti majanduse potentsiaalsele kasvuvõimekusele samal perioodil. Suurimad muutused on sellega kaasnenum aastate 2016–2017 SKP lõhe hinnangutes, mis võrreldes ministeeriumi kevadprognoosiga osutavad nüüd majandustsükli märksa paremale seisule. Lähiaastate SKP lõhet ei muutnud seekordne rahandusministeeriumi prognoosiuuendus pea üldse; see on 2018. aastal 1,7% SKPst ja 2019. aastal 1,3% SKPst.

Rahandusministeeriumi metoodika järgi tähendab selline SKP lõhe hinnang, et 2018. aasta eelarvepositsiooni tsükliline komponent on 0,7% SKPst ja 2019. aasta oma 0,6% SKPst (vt joonis 2). Majandustsükli soodne seis toetab seega väga head maksulaekumist veel järgmisel aastalgi. Eelarvenõukogu hindab tsüklilise komponendi suurust teistsuguse metoodikaga, kus võetakse peale SKP dünaamika arvesse ka SKP struktuuris toimuvaid muutusi, mis maksulaekumise kujunemist mõjutavad (näiteks kompositsiooniefekt). Selle, maksubaaside meetodi kohaselt on nii sel kui ka järgmisel aastal majandustsükli mõju eelarvepositsioonile isegi tugevam – see tähendab, et võrreldes ministeeriumi hinnanguga võib pisut suurema osa heast maksulaekumisest kanda soodsate majandusolude arvele. Majanduse kõrgkonjunktuurist annab tunnistust ka eelarvenõukogu koostatud Eesti majanduse ilmakaart (vt taustinfo 3), milles kajastub kiire palgakasv, töötuse madal tase, suur vabade ametikohtade arv, kõrge hõivemäära jätkuv tõus ning ettevõtjate hinnangud, et majandusolukord on tavapärasest selgelt parem.

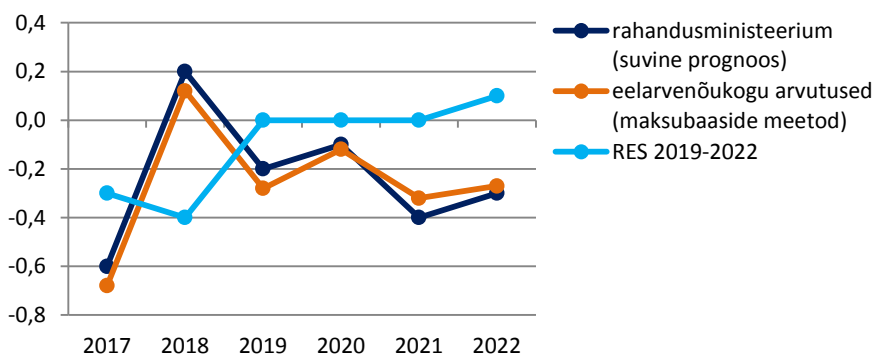


Joonis 2. Hinnangud eelarvepositsiooni tsüklilisele komponendile (% SKPst)

Allikad: rahandusministeerium, eelarvenõukogu arvutused

Struktuurse eelarvepositsiooni arvutamisel kohandatakse nominaalset eelarvepositsiooni majandustsükli mõjuga, mida väljendab SKP lõhe suurus, ning ühekordsete tulu- ja kulumeetmetega. Et ühekordsed meetmed moodustavad aastatel 2018–2019 vaid 0,1% SKPst, selgitabki struktuurse positsiooni kujunemist peamiselt SKP lõhe hinnang. Rahandusministeeriumi makromajandusprognoosi järgi alaneb positiivne SKP lõhe järgmistel aastatel järk-järgult, kuni sulgub prognoosiperioodi lõpuks.

Rahandusministeeriumi suvise prognoosi järgi on selleks aastaks oodata struktuurset ülejääki 0,2% SKPst. Samadele prognoosieeldustele ja maksubaaside meetodile tuginedes on eelarvenõukogu hinnang 2018. aasta struktuursele positsioonile 0,1% SKPst (vt joonis 3).



Joonis 3. Hinnangud struktuursele eelarvepositsioonile (% SKPst)

Allikad: rahandusministeerium, eelarvenõukogu arvutused

2019. aastaks prognoosib rahandusministeerium struktuurse puudujäägi suuruseks 0,2% SKPst ning eelarvenõukogu maksubaaside meetodi alusel 0,3% SKPst. Nii rahandusministeeriumi kui ka eelarvenõukogu hinnangul on valitsussektori struktuurne eelarvepositsioon suvise prognoosi järgi samuti puudujäägis aastatel 2020–2022.

Eesti riigieelarve seaduses sisalduva eelarvereegli järgi võib struktuurset puudujääki kavandada vaid siis, kui varem on kogutud vähemalt samas ulatuses struktuurseid ülejääke. Seda arvestust peetakse alates 2014. aasta eelarvepositsioonist (vt tabel 4). Rahandusministeeriumi hinnangul oli kumulatiivne struktuurne ülejääk 2017. aasta lõpuks ligi 192 miljonit eurot.

Tabel 4. Kumulatiivse struktuurse ülejäägi suurus aasta lõpu seisuga (mln eurodes)

	2014	2015	2016	2017
Fikseeritud hinnangu järgi	32	118	270	192
Kõige hilisema hinnangu järgi	79	216	183	48

Allikad: rahandusministeerium, eelarvenõukogu arvutused²

Eelarvereegel on üles ehitatud nii, et iga lõppenud aasta struktuurne eelarvepositsioon fikseeritakse järgmisel kevadel ja seda hinnangut tagantjärele ei muudeta. Kuigi valitsus lähtub eelarvepoliitika kavandamisel fikseeritud hinnangust, revideeritakse SKP lõhet ja sellest tulenevalt struktuurse positsiooni hinnanguid tagantjärele pidevalt. Kui võtta kumulatiivse ülejäägi arvestuse aluseks rahandusministeeriumi kõige hilisema hinnang aastate 2014–2017 SKP lõhele ja struktuursele eelarvepositsioonile, siis oleks kumulatiivne ülejääk tunduvalt väiksem. Ühtlasi tähendab seni arvatust väiksem ülejääk aastatel 2014–2017, et majanduse tegelik olukord oli parem kui riigieelarve koostamisel arvati ja seega on eelarvepoliitikat kasutatud majanduse elavdamiseks olukorras, kus majanduskasv oli niigi tugev.

Aastate 2019–2022 eelarvestrateegia järgi seati täiendavate tulu- ja kulumeetmete toel järgmiste aastate valitsussektori eelarvepositsiooni eesmärgiks struktuurne tasakaal. Eelarvenõukogu hinnangul ei ole suvises majandusprognoosis kajastatud muutused Eesti majanduse väljavaates andnud põhjust kevadel seatud eelarve-eesmärkidest taganeda, mistõttu tuleks riigieelarve koostamisel 2019. aasta eelarvepositsiooni tugevdada.

Eelnevat arvesse võttes soovib eelarvenõukogu 2019. aasta riigieelarve eelnõu koostamisel parandada valitsussektori struktuurset eelarvepositsiooni suvise prognoosiga võrreldes vähemalt 0,4 protsendipunkti SKPst ehk umbes 100 miljoni euro võrra. Esmalt tuleks eelarvepositsiooni parandada 0,2 protsendipunkti, et kinni pidada riigi eelarvestrateegias seatud struktuurse tasakaalu eesmärgist. Seejärel soovitame eelarvepositsiooni parandada veel vähemalt 0,2 protsendipunkti, kuna praeguses majanduse kõrgkonjunktuuris ei ole mõistlik struktuurset eelarvepositsiooni selle aasta omaga võrreldes lõdvendada. 2018. aastaks ootab rahandusministeerium struktuurset ülejääki 0,2% SKPst.

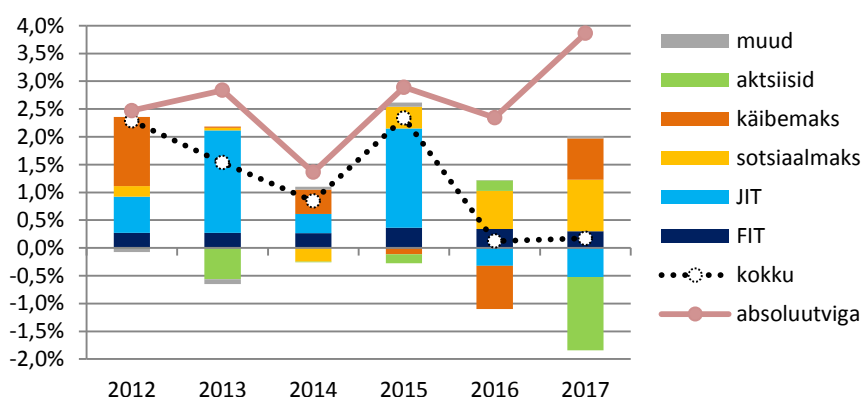
Seega soovib eelarvenõukogu võtta 2019. aastaks vastu riigieelarve, mis seab valitsussektori struktuurse eelarvepositsiooni eesmärgiks väikese ülejäägi. See tähendaks, et eelarvepoliitika hoiak ei lõdveneks võrreldes käesoleva aastaga ja suurendataks kumulatiivset ülejääki.

² Statistikaamet korrigeeris 21. septembril valitsussektori tulude ja kulude andmeid aastatel 2014–2017. Tabel 4 ja joonis 3 on koostatud enne andmete korrigeerimist.

Taustinfo 1. Maksutulude prognoosimine ja prognooside täpsus

Igal sügisel koostatakse rahandusministeeriumi suvise majandusprognoosi alusel järgmise aasta riigieelarve, mis kirjeldab valitsussektori tulusid ja kulusid. Riigieelarve tulude pool koosneb umbes 70% ulatuses maksutuludest, millest suurima osa moodustavad sotsiaalmaks (u 42%), käibemaks (u 32%) ja aktsiisid (u 14%). Majandusprognoos on oluline, kuna selles esitatakse mitme makromajandusnäitaja oodatav areng, millest maksude laekumine otseselt sõltub. Nii näiteks on sotsiaalmaksu jaoks oluline tööhõive ja keskmise palga ettevaade, käibemaksu jaoks eelkõige eratarbimise ja investeringute oodatav kasv. Prognoosi koostamisel tuleb lisaks arvestada vastu võetud maksumuudatustega. Nagu näitab hiljutine kogemus, võib uute meetmete mõju olla kohati väga keeruline hinnata. Prognoosi koostamist raskendab asjaolu, et sügiseks pole veel teada jooksva aasta lõplikud maksulaekumised ja majandusnäitajad. Maksutulude alalaekumine võib kaasa tuua valusad kärped või oodatust halvema (või koguni eelarvereeeglitele mittevastava) eelarvepositsiooni. Maksude ülelaekumine aga tähendab, et eelarvet koostades võis välja jääda tegevusi, mille jaoks olnuks vahendid olemas, või näiteks kehtestati soovitud eelarvepositsiooni saavutamiseks uusi makse, mis nüüd osutuvad üleliigseks.

Riigieelarvesse laekuvatest maksudest võib kõige raskemini prognoositavaks pidada ettevõtte tulumaksu, kuna tegemist on kõige volatiilsema maksuliigiga. Eesti tulumaksusüsteemi omapära tõttu on selle laekumist pelgalt majanduse makronäitajate pealt keeruline tuletada. Teiste maksudega võrreldes on sel kogu riigieelarve maksutuludes siiski väike osa; sotsiaalmaksu ja käibemaksu laekumisel on täpses rahandusprognoosis märksa suurem kaal.



Joonis 4. Riigieelarve maksutulude kavandatud ja tegeliku laekumise erinevus (% maksutulude kavandatud kogulaekumisest)³

Allikad: rahandusministeerium, eelarvenõukogu arvutused

Jooniselt 4 on näha, et aastatel 2012–2017 on rahandusministeeriumi maksulaekumiste prognoosid koostatud üldiselt konservatiivselt ning maksutulused tervikuna on pigem ala- kui ülehinnatud (vt punktiirjoont). Keskmiselt on vaatlusalusel perioodil laekunud 101,2% riigieelarves eeldatud maksudest. See aga ei tähenda, et üksikutes maksuliikides poleks märgatavaid prognoosivigu, sh alalaekumisi. Absoluutväärtuses tehti suurimad prognoosivead aga just 2017. aastal, kui ülehinnati ettevõtte tulumaksu ja aktsiiside laekumist ning alahinnati käibemaksu ja tööjõumaksude laekumist.

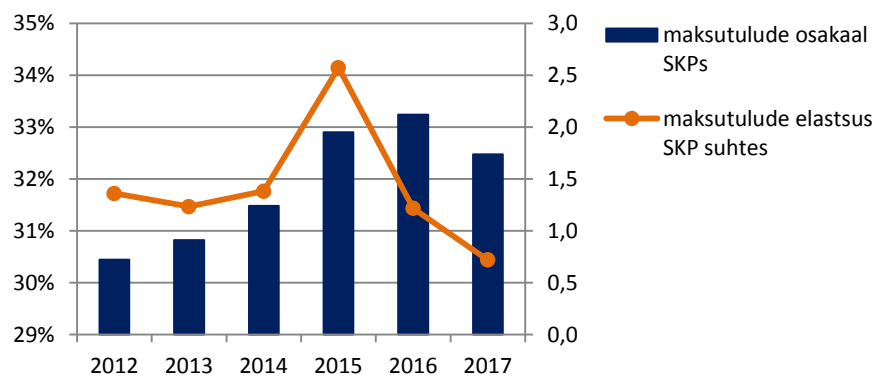
Seejuures on sotsiaalmaksu laekumist alahinnatud viimasel kolmel aastal järjest. Siin on põhjuseks palgafondi kui sotsiaalmaksu maksubaasi kasvu pidev alahindamine: hõive ja keskmine palk kasvasid

³ Joonisel esitatud muud maksud sisaldavad hasartmängu- ja tollimaksu laekumisi. Füüsilise isiku tulumaksu laekumised ei sisalda kohalikele omavalitsustele eraldatavat osa.

aastatel 2015–2017 märksa kiiremini, kui rahandusministeerium oma suvises majandusprognosis eeldas ning see on toonud kaasa sotsiaalmaksu oodatust parema laekumise. Käibemaksu prognoosivigu aastatel 2016–2017 selgitavad peamiselt valitsussektori investeeringud, mille oodatust väiksem maht tõi 2016. aastal kaasa alalaekumise ning oodatust suurem maht 2017. aastal ülelaekumise.

Maksude laekumine ei sõltu aga ainult majanduse ja maksubaaside arengust. Maksulaekumisi võivad suurendada või vähendada ka uued maksumeetmed või muutused maksude kogumise tõhususes. Viimased on vaatlusalusel perioodil mõjutanud nii sotsiaalmaksu kui ka käibemaksu laekumist. Kui aastatel 2010–2013 jäi maksuameti hinnangul saamata maksutulud, mille suurus moodustas pea 10% riigieelarve maksutulude tegelikust kogulaekumisest, siis 2014. aastal vähenes maksuauk jõuliselt: see oli 2015. aastal vaid 5,8% ja 2016. aastal 4,9%. Maksuauku aitasid vähendada nii käibemaksu lisadeklaratsiooni kui ka töötamise registri rakendamine.

Lisaks maksuameti paremale võimekusele maksutulud kokku koguda on vaatlusaluse perioodi majanduskasvu struktuur olnud maksurikas – st tuginenud rohkem sellistele kasvuallikatele, mis on maksustatavad. See tähendab, et prognoosijate n-ö rusikareegel, mille kohaselt jooksevhindades SKP ja maksutulud peaksid pikema perioodi jooksul kasvama samal kiirusel, pole viimasel ajal kehtinud. Maksutulud kasvasid majandusest kiiremini kuni 2017. aastani, kui kiire majanduskasv taastus. Seetõttu kasvas varasematel aastatel ka maksutulude osakaal SKPs ning prognoosijate keeles oli maksude elastsus SKP suhtes ühest suurem (vt joonis 5).⁴

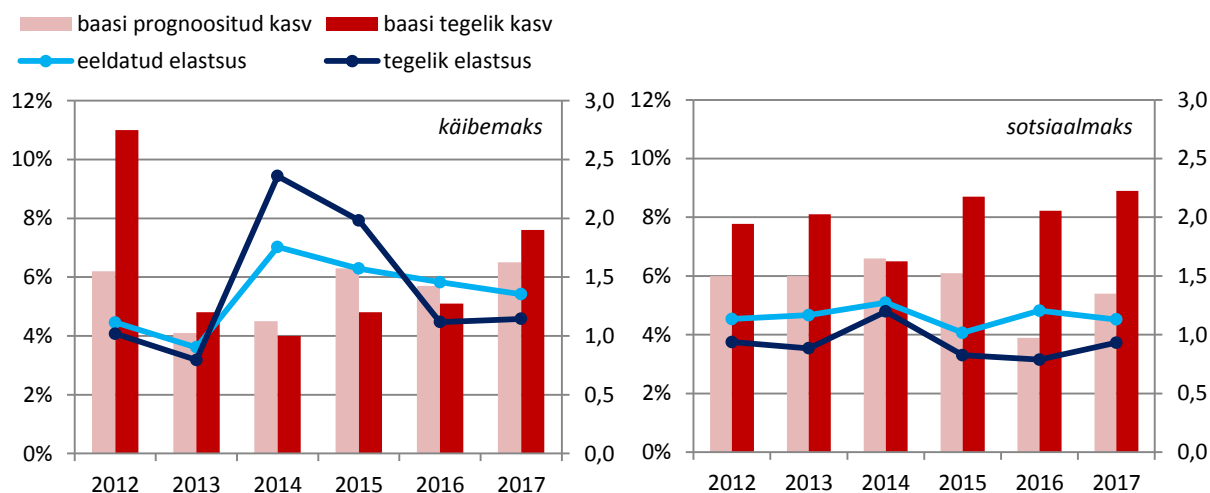


Joonis 5. Riigieelarve maksutulude osakaal SKPs (vasakul teljel) ja elastsus SKP suhtes (paremal teljel)

Allikad: statistikaamet, eelarvenõukogu arvutused

Maksutulude kasvu võrdlemine majanduskasvuga on pigem siiski kontrollmeede kui prognoosijate põhitöövahend. Selleks vaadatakse üldjuhul igat maksuliiki eraldi koos täpsema makromajandusnäitajaga, mis selle maksu laekumist otseselt mõjutab. Aga sarnaselt ülalmainitud rusikareegluga võiks maksulaekumise kasv keskmiselt võrduda maksubaasi kasvuga (ehk elastsus võrduda ühega) ka käibemaksu ja sotsiaalmaksu näitel, kui suuri maksumuudatusi pole tehtud. Joonisel 6 on võrreldud mõlema maksuliigi maksubaasi prognoositud kasvu riigieelarve koostamisel selle tegeliku kasvuga, ja lisaks maksulaekumise elastsust baasi suhtes. Püüdes imiteerida rahandusministeeriumi prognoosimetoodikat on käibemaksu maksubaasina kasutatud 3–4 eratarbimise ja investeeringu komponenti ning sotsiaalmaksu baasina majanduse palgafondi. See aitab tuvastada, kas prognoosimise juures on eksitud maksulaekumise ja maksubaasi vahelise seose hindamisel (mis hõlmab ka uute maksumeetmete või maksuameti meetmete mõju) või maksubaasi kasvu ehk laiemalt oodatava majanduskeskkonna hindamisel.

⁴ Joonisel 5 esitatud arvutuste aluseks on riigieelarvesse laekuvad maksutulud koos kohalikele omavalitsustele eraldatava füüsilise isiku tulumaksuga.



Joonis 6. Käibemaksu ja sotsiaalmaksu maksubaasi prognoositud ja tegelik kasv (vasakul teljel) ning elastsus maksubaasi suhtes (paremal teljel)

Allikad: rahandusministeerium, statistikaamet, eelarvenõukogu arvutused

Käibemaksu näitel on aastatel 2014–2015 maksulaekumise ja -baasi vaheline elastsus tavapärasest märksa suurem; ühtlasi esinevad tol ajal suurimad erinevused eeldatud ja tegeliku elastsuse vahel. See tähendab, et maksulaekumine kujunes neil aastatel palju paremaks kui maksubaasi kasvu põhjal võinuks arvata ning seejuures on maksubaasi kasv osutunud isegi prognoositust aeglasemaks. Peamiselt on selle taga just maksuameti töö käibemaksupettuste vähendamisel. Sotsiaalmaksu näitel on seos maksulaekumise ja -baasi vahel stabiilsem ning väärtuselt lähedal ühele. Selgub, et palgafondi kasv on peaaegu igal aastal osutunud kiiremaks, kui sügisel riigieelarvet koostades eeldati. Siiski on ühest suurema elastsuse eeldamine aidanud vältida suuremaid prognoosivigu sotsiaalmaksu laekumises, v.a aastatel 2015–2017, kui erinevused prognoositud ja tegeliku palgafondi kasvu vahel osutusid eriti suureks.

Taustinfo 2. 2019. aasta eelarvepositsiooni mõjutavad maksupoliitilised muudatused

Peaminister Jüri Ratase juhitud valitsus astus ametisse 2016. aasta lõpul ja on üldjoontes jätkanud maksukoormuse nihutamist tööjõult tarbimisele. Mitu maksumuudatust puudutab otseselt tulude laekumise väljavaadet 2019. aastal. Suurem maksumuudatuste pakett töötati välja 2017. aastal ja see mõjutas valitsuse maksutulude laekumist märkimisväärselt juba 2018. aastal. Sellel paketil oli kolm peamist komponenti.

Esiteks aktsiisimaksude jõuline tõstmine alkoholi ja teiste aktsiisikaupade puhul. Seejuures sooviti mitte ainult tulusid suurendada, vaid eesmärgiks seati ka tarbimisharjumuste mõjutamine. Mõlemat eesmärki rahuldavaid maksumäärasid oli keeruline leida ja esialgselt aktsiiside järsu suurendamise kavast loobuti hiljem osaliselt (vt tabel 5).

Tabel 5. Aastateks 2018–2020 kavandatud aktsiisimäärade muutused

	Suvine prognoos 2017		Suvine prognoos 2018	
	2018	2019	2018	2019
Kange alkohol	10%	10%	5%	10%
Õlu	18%	10%	9%	10%
Lahjad kääritatud joogid	18%	10%	9%	10%
Vein ja kanged kääritatud joogid	20%	20%	20%	20%
Tubakas	8%	10%	8%	8%
Kütteks kasutatav maagaas	25%	25%	25%	25%
Bensiin	10%	-	10%	-

Allikas: rahandusministeerium

Teiseks üksikisikute tulumaksumäära langetamine väiksemate sissetulekute puhul. Selleks kehtestati üldine, sissetuleku suurusest sõltuv maksuvaba tulu määr: kuni 1200eurose kuusissetuleku juures on maksuvaba tulu 500 eurot, suurema sissetuleku puhul hakkab maksuvaba tulu vähenema ja jõuab nullini 2100eurose kuusissetuleku juures. Maksu maksja saab oma tulevast sissetulekut ja sellest sõltuvat maksuvaba tulu hinnata ja aasta jooksul seda prognoosi muuta. Maksuamet kasutab neid andmeid aasta jooksul iga kuu kinnipeetava tulumaksu individuaalse maksumäära arvutamisel. 2018. aasta esimese poole andmete põhjal ei saa veel teha järeldust selle kohta, kas maksu maksjad soovivad jooksva aasta maksuvaba tulu võimalikult täpselt prognoosida ja vähendada järgmisel aastal toimuvaid tasaarveldusi või mitte. Samuti sõltub kõigi tulusaajate maksude põhjal kujunev keskmine maksumäär varasemast rohkem sellest, kuidas palgakasv tururühmade vahel jaotub.

Kolmandaks juriidilise isiku tulumaksu määra langetamine 20%-lt 14%-le regulaarselt väljavõetavate dividendide puhul. Regulaarseks loetakse edaspidi sellist dividendipoliitikat, kui väljavõetav kasum on eelmise kolme aasta keskmisest jaotatavast kasumist väiksem või sellega võrdne. Vastavat kolme aasta keskmist näitajat hakatakse arvutama alates 2018. aastast. Seetõttu prognoositi ka, et dividendide väljavõtmine 2017. aastaga võrreldes suureneb. Samuti otsustati piirata kasumi maksuvabalt laenuna väljaviimist ning kehtestada pankadele avansiline tulumaks. Lisaks muudeti mõne erisoodustuseks arvatava kulu maksustamise korda.

Kogu pakett pidi maksutulude kasvu kiirendama, seda eriti 2018. aasta puhul. Riigieelarve väljatöötamise ajal hinnati, et lisalaekumised moodustavad 2018. aastal ligikaudu 0,6% SKPst. Oma arvamuses rahandusministeeriumi 2017. aasta suvise majandusprognoosi kohta avaldas eelarvenõukogu kartust, et nii arvukate maksumuudatuste mõju hindamine kujuneb raskeks ja suurendab prognoosivigade võimalust.

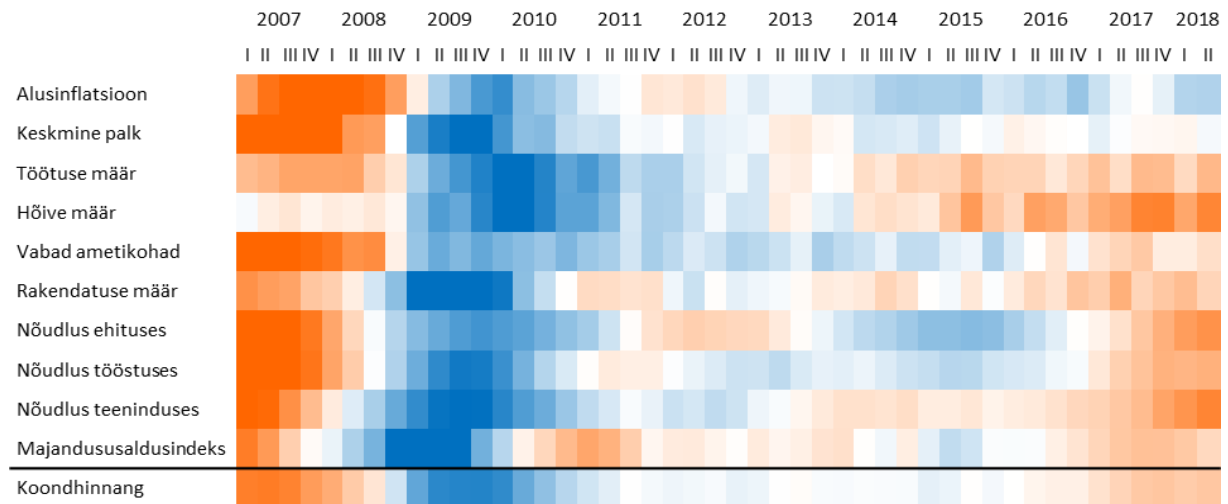
Esialgset hinnangud 2018. aasta kohta näitavadki, et kogu paketi maksutulused kasvatavat mõju jäi prognoositust umbes kolmandiku võrra väiksemaks. Esimesel poolaastal vastas ootustele vaid ettevõtte tulumaksu laekumise suurenemine. Maksumäärade tõstmisest hoolimata jäi alkoholi- ja tubakaaktsiisi laekumine esimesel poolaastal eelmise aasta tasemele alla ning ka kõikide aktsiiside laekumine kokku suurenes loodetust vähem. Samal ajal kujunes prognoositust väiksemaks aga üksikisiku tulumaksu reformi valitsuse tulused vähendav mõju, ning see peaaegu et korvas aktsiiside alalaekumise. Üksikisiku ja juriidilise isiku maksustamise muudatuste mõju kandub osaliselt üle 2019. aastasse.

Tagamaks, et valitsussektori eelarve püsiks struktuurses tasakaalus, kavandas valitsus aastateks 2019–2022 koostatud riigi eelarvestrateegiaga lisaks ülalmainitud maksumuudatustele veel mitu meetet, mis peaks lisatulu suurendama. Neist suurima mõjuga (0,15–0,3% SKPst) oli dividendide varem kavandatust suuremas mahus väljavõtmine riigiettevõtetest aastatel 2019–2022. Kui jätta kõrvale 2019. aasta, mille kohta on rohkem infot, siis on eelarvenõukogu arvates võimalik, et riigiettevõtete (nt Eesti Energia) kasum ei kujune piisavalt suureks, et maksta varasemast märksa suuremaid dividende ja teha vajalikke investeeringuid.

Kevadine nimistu sisaldas ka meetmeid, mille rakendamise või rakendamata jätmise kohta ei olnud eelarvenõukogul selle arvamuse koostamise ajal piisavalt infot.

Taustinfo 3. Eesti majanduse ilmakaart

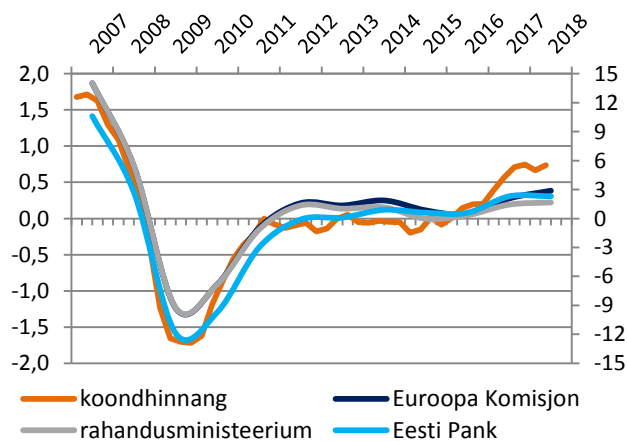
Selleks, et hinnata struktuurse tasakaalu reegli täitmist ja makromajandusprognosis sisalduvat SKP lõhet, on eelarvenõukogul tarvilik analüüsida Eesti majandustsükli. Lisaks tehnilisele SKP lõhe arvutusele jälgib eelarvenõukogu mitut lihtsamini mõõdetavat majandusnäitajat, mis annavad aimu majanduse tsüklilisest seisust. Selle analüüsi lõpptulemust saab esitada n-ö ilmakaardi kujul (vt joonis 7), kus sinise tooni tumenemine tähistab majanduse jahtumist, oranži tooni tumenemine aga hoiatab ülekuumenemise eest.⁵



Joonis 7. Eesti majanduse ilmakaart (I kv 2007 – II kv 2018)

Allikad: Eurostat, konjunktuuriinstituut, statistikaamet, eelarvenõukogu arvutused

Ilmakaardi joonealusel real on eraldi välja toodud koondhinnang, mis moodustub kõigi kümne majandusnäitaja arengu keskmisena (vt ka joonis 8). Kõige viimaste andmete ehk 2018. aasta teise kvartali seisuga viitab ilmakaardi koondhinnang, et 2017. aastal saavutatud majanduse kõrgkonjunktuur on tugeva tööturu ja nõudluse toel püsinud ka selle aasta esimeses pooles. Seega viitab laiem majandusnäitajate kogum veelgi paremale majanduse tsüklilisele seisule kui SKP lõhe tehnilised hinnangud.



Joonis 8. Ilmakaardi koondhinnangu (vasakul teljel) võrdlus SKP lõhega (% SKPst, paremal teljel)

Allikad: Eesti Pank, Euroopa Komisjon, rahandusministeerium, eelarvenõukogu arvutused

⁵ Ilmakaardi ülesehitusest loe lähemalt [eelarvenõukogu 2018. aasta kevadel ilmunud arvamusest](#).