

**EELARVENÕUKOGU ARVAMUS
VALITSUSSEKTORI STRUKTUURSE EELARVEPOSITSIOONI
EESMÄRGI SAAVUTAMISE KOHTA 2018. AASTAL**

Sisukord

Arvamus	3
Seletuskiri	4
Valitsussektori eelarvepositsiooni 2018. aasta eesmärk	4
Valitsussektori eelarvepositsiooni eesmärgi saavutamine	5
Nominaalne positsioon	5
Struktuurne positsioon	6
Kumulatiivne struktuurne positsioon.....	7
Eriteema 1. Eesti majanduse ilmakaart.....	9
Eriteema 2. Korrigeerimis- ja kompenseerimismehhanism Eesti struktuurse tasakaalu reeglis	10

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

Arvamus

Riigi eelarvestrateegias aastateks 2018–2021 seati 2018. aasta valitsussektori struktuurse eelarvepositsiooni eesmärgiks struktuurne puudujääk 0,5% SKPst. Majanduskasvu ergutamiseks kavandati struktuurset puudujääki koguni kolmeks järgnevaks aastaks. 2018. aasta riigieelarve koostamisel, kui ootused eeloleva aasta majanduskeskkonnale olid paranenud, vähendati oodatavat puudujääki poole võrra, seades eesmärgiks struktuurse puudujäägi 0,25% SKPst. Eelarvenõukogu soovitas koostada 2018. aasta eelarve väikese ülejäägiga.

Majanduse kiire kasv taastus välisnõudluse toel aga juba 2017. aastal ja jätkus 2018. aastal, kui nii majanduse nominaalkasv kui ka riigieelarve maksutulude kasv ulatusid ligi 9%ni. Ekspertide värsked hinnangud Eesti majandusükli seisule viitavad selgelt, et majanduses on endiselt head ajad. Sellest hoolimata kujunes oodatust nõrgemaks valitsussektori eelarvepositsioon, mis oli 2018. aastal puudujäägis nii nominaalselt kui ka struktuurselt.

Rahandusministeeriumi hinnangul moodustas Eesti valitsussektori struktuurne puudujääk 2018. aastal 1,4% SKPst. Struktuurne puudujääk tuleb välja ka eelarvenõukogu arvutustest. Võttes aluseks rahandusministeeriumi 2019. aasta kevadise majandusprognoosi, oli valitsussektori eelarve struktuurses puudujäägis ka 2016. ja 2017. aastal. Eelarvenõukogu hinnangul jäi 2018. aastaks seatud struktuurse eelarvepositsiooni eesmärk saavutamata.

Riigieelarve seaduse järgi võib kavandada struktuurset puudujääki kuni 0,5% SKPst aastas. 2018. aasta tegelik struktuurne puudujääk kujunes aga sellest suuremaks (rohkem kui 0,5 protsendipunkti võrra). 2018. aasta puudujäägi tulemusena langes puudujääki ka *kumulatiivne* struktuurne positsioon, mis võtab arvesse kogu 2014.–2018. aasta tulemit.

Riigieelarve seaduse järgi tuleb juba 2019. aastal tagada, et struktuurne eelarvepositsioon paraneks võrreldes 2018. aastaga vähemalt 0,5 protsendipunkti võrra. Struktuurset eelarvepositsiooni tuleb parandada vähemalt 0,5 protsendipunkti võrra aastas kuniks struktuurne tasakaal on uuesti saavutatud.

Eelarvenõukogu hinnangul ei peaks 2019. aasta eelarvepositsiooni parandamisel lähtuma minimaalselt nõutud parandamise sammust, mille saavutamisel jääks valitsussektori eelarvepositsioon sel aastal struktuursesse puudujääki 0,9% SKPst. Ligi üheprotsendiline struktuurne puudujääk pole majanduse hetkeoludes õigustatud ja see tuleb hiljem sõltumata majanduskasvu kiirusest ülejääkidega kompenseerida. Ka Euroopa Liidu eelarveraamistik sisaldab rikkumiste korral põhimõtet, et majanduse headel aegadel tuleb eelarvepositsiooni parandada tavapärasest suurema sammuga.

Eelarvenõukogu soovitus selleks aastaks on kinni pidada 2019. aasta riigieelarve vastuvõtmisel seatud struktuurse tasakaalu eesmärgist, vajadusel kulude kasvu piirates. Majanduse head seisu arvestades sobiks 2019. aasta eelarvepositsiooni parandades võtta eesmärgiks ka struktuurne ülejääk, et asuda kiiremini taastama kumulatiivset ülejääki. Seda on tarvis, et majandusolude halvenedes saaks eelarvepoliitikaga majandust ergutada. Praegu on see puhver ära kulutatud majanduse kõrgkonjunktuuri ajal.

Eelarve-eesmärkide seadmisel riigi eelarvestrateegias aastateks 2020–2023 tuleb arvestada, et pärast struktuurse tasakaalu saavutamist tuleb riigieelarve seaduse järgi kavandada struktuurset ülejääki. Ülejäägi suurus peab olema vähemalt 0,5% SKPst aastas, kuniks tasakaal on saavutatud ka kumulatiivse struktuurse positsiooni arvestuses.

Eelarvenõukogu esimees
Raul Eamets

Tallinnas 11. aprillil 2019

Seletuskiri

Riigieelarve seaduse järgi annab eelarvenõukogu kevadel oma hinnangu möödunud aasta struktuurse eelarvepositsiooni eesmärgi saavutamise kohta ja riigi eelarvestrateegias järgmiseks neljaks aastaks seatud eesmärkide kohta, lähtudes eelarveeelistest ja struktuurse eelarvepositsiooni korrigeerimise vajadusest. 2018. aasta riigieelarve oli esimene, mille kavandamisel lähtuti 2017. aasta suvel jõustunud muudatustest riigieelarve seaduses. Peamise uuendusena võis riigieelarvet koostada nii, et valitsussektori struktuurne positsioon on puudujäägis. Kuna valitsussektori struktuurne puudujääk kujunes 2018. aastal kavandatust suuremaks ja eelarvepositsiooni on vaja parandada juba sel aastal, avaldab eelarvenõukogu oma arvamuse möödunud aasta tulemi kohta eraldiseisvalt veel enne riigi eelarvestrateegia koostamist.

Valitsussektori eelarvepositsiooni 2018. aasta eesmärk

2017. aasta kevadel asus uus valitsuskoalitsioon koostama oma esimest nelja-aastase ettevaatega eelarvedokumenti. Riigi eelarvestrateegiat aastateks 2018–2021 asuti koostama oludes, kus majanduskasv oli mitu aastat järjest jäänud prognoosijate ootustele alla, investeringute kasv oli peatunud ja SKP lõhe oli rahandusministeeriumi hinnangul negatiivne. Majanduskasvu sooviti ergutama asuda riigi strateegiliste investeringute programmiga, mis pidi nii 2018. kui ka 2019. aastal lisama majandusse 115 miljonit eurot investeringuid.

Uue valitsuskoalitsiooni plaanide elluviimiseks kavandati riigieelarve seadusesse muudatused, mis lubaksid vastu võtta ka struktuurses puudujäägis eelarve. 2017. aasta suvel jõustunud muudatuste kohaselt võib riigieelarvet koostada nii, et valitsussektori struktuurne positsioon on puudujäägis kuni 0,5% SKPst, kui eelnevalt on kogutud vähemalt sama suur ülejääk. Tolle hetke teadmise kohaselt oli 2014.–2016. aastal valitsussektori eelarvepositsioon olnud struktuurses ülejäägis. Riigi eelarvestrateegias aastateks 2018–2021 seatigi järgmiste aastate eelarvepositsiooni eesmärgid nii, et eelarveeeglistse lisanduvat paindlikkust kohe lubatud mahus ära kasutada. Struktuurset puudujääki kavandati nii 2018. aastaks kui ka 2019.–2020. aastaks. Valitsussektori struktuurse eelarvepositsiooni eesmärgiks 2018. aastal seati struktuurne puudujääk 0,5% SKPst.

Tabel 1. Makromajanduse põhinäitajad 2018. aasta kohta

	Kevadprognoos 2017	Suveprognoos 2017	Tegelik (kevad 2019)
SKP nominaalkasv (%)	6,3	6,9	8,6
SKP reaalkasv (%)	3,1	3,3	3,9
SKP lõhe (% SKPst)	-0,4	0,5	2,1
Eratarbimise reaalkasv (%)	4,0	4,4	4,6
Investeeringute reaalkasv (%)	0,0	4,1	3,3
Ekspordi reaalkasv (%)	3,9	4,0	4,3
Hõive kasv (%)	0,2	0,4	0,9
Palga nominaalkasv (%)	5,0	5,2	7,6

Allikad: rahandusministeerium, statistikaamet

2017. aasta sügisel, kui asuti koostama 2018. aasta riigieelarvet, oli rahandusministeeriumi hinnang majandustsükli seisule muutunud ning negatiivse SKP lõhe asemel oodati 2018. aastaks positiivset SKP lõhet (vt tabel 1). Võrreldes kevadise vaatega oli kõikide peamiste majandusnäitajate prognoos 2018. aastaks paranenud (majanduse tegelik seis osutus aga sellest veelgi paremaks). See võimaldas 2018. aasta riigieelarve vastu võtta nominaalse puudujäägiga 0,1% SKPst ja struktuurse puudujäägiga 0,25% SKPst. Eelarvenõukogu soovitusel oli koostada 2018. aasta eelarve väikese ülejäägiga.

Valitsussektori eelarvepositsiooni eesmärgi saavutamine

Nominaalne positsioon

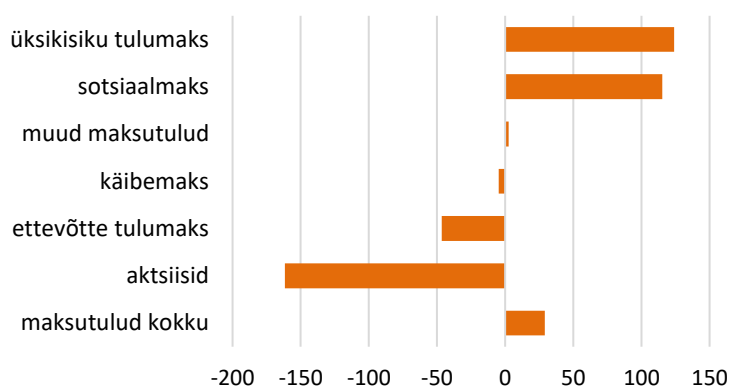
Statistikaameti hinnangul ületasid 2018. aastal valitsussektori kulud tulusid ligi 120 miljoni euro võrra ning valitsussektori nominaalseks eelarvepuudujäägiks kujunes 0,5% SKPst (vt tabel 2). See on nõrgem nii 2018. aasta riigieelarve koostamisel seatud ootustest kui ka kõige hilisemast rahandusministeeriumi prognoosist enne tegeliku tulemuse selgumist. Võrreldes riigieelarvega on kohalik omavalitsused ja sotsiaalkindlustusfondid oma eelarvepositsiooni küll parandanud, kuid keskvalitsuse eelarvepositsioon kujunes oodatust nõrgemaks rohkem kui 200 miljoni euroga.

Tabel 2. Valitsussektori eelarvepositsioon 2018. aastal allsektorite arvestuses (mln eurodes)

	Riigieelarve 2018	Tegelik	% SKPst
Keskvalitsus	-29	-237	-0,9
Kohalik omavalitsus	-14	44	0,2
Sotsiaalkindlustusfondid	8	73	0,3
Valitsussektor kokku	-36	-120	-0,5

Allikad: rahandusministeerium, statistikaamet

Seejuures ei ole keskvalitsuse oodatust suurem puudujääk tingitud riigieelarve maksulaekumistest, mis näitasid viimaste aastate kiireimat kasvu. Keskvalitsuse maksueelarve täitus rahandusministeeriumi hinnangul 100,4% ulatuses ja võrreldes 2017. aastaga kasvasid maksulaekumised 8,7%. Hõive ja keskmise palga prognoositust kiirem kasv panustasid sotsiaalmaksu ja üksikisiku tulumaksu ülelaekumisse, samal ajal kui ettevõtte tulumaksu ja aktsiise laekus prognoositust vähem (vt joonis 1). Osaliselt laekus aktsiise võrreldes riigieelarve prognoosiga vähem ka seetõttu, et tühistati 2019. aastasse kavandatud aktsiisitõus, mis oleks tõstnud maksulaekumist juba 2018. aasta lõpus. Ettevõtte tulumaksu alalaekumist mõjutasid 2018. aastal suured muudatused tulumaksusüsteemis ja prognoosi liigsele optimismile juhtis 2017. aasta sügisel tähelepanu ka eelarvenõukogu.¹



Joonis 1. Riigieelarve maksutulude laekumine 2018. aastal võrreldes eelarvega (mln eurodes)

Allikas: rahandusministeerium

Valitsussektori suurem puudujääk tulenes plaanitust suurematest investeeringutest, sotsiaalsiiretest ja tööjõukuludest. Samal ajal jäid Euroopa Liidu eelarvest laekuvad siirded prognoositust väiksemaks.

¹ Loe lähemalt: <https://eelarvenoukogu.ee/uudised/kiire-majanduskasv-nouab-ulejaagis-eelarvet>

Struktuurne positsioon

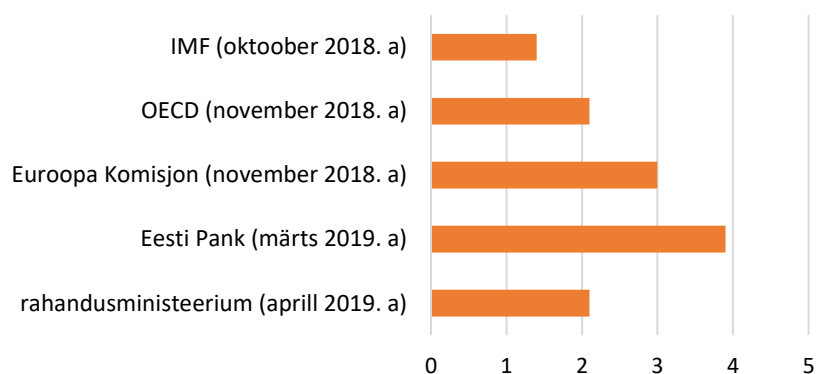
Valitsussektori struktuurse eelarvepositsiooni arvutamisel korrigeeritakse eelarve nominaalset positsiooni majandustsükli ning ühekordsete ja ajutiste meetmete mõjuga. Ühekordsetest meetmetest mõjutasid 2018. aasta eelarvepositsiooni vaid kohalike omavalitsuste ühinemistoetused mahus 0,1% SKPst (vt tabel 3). Majandustsükli mõju eelarvepositsioonile oli seevastu palju märgatavam, ulatudes rahandusministeeriumi hinnangul 1%ni SKPst.

Tabel 3. Valitsussektori 2018. aasta struktuurse eelarvepositsiooni kujunemine (% SKPst)

	RES 2018–2021	Riigieelarve 2018	Suveprognoos 2018 / RE 2019	Tegelik (kevad 2019)
Nominaalne positsioon (mln eurodes)	-196	-36	154	-120
Nominaalne positsioon	-0,8	-0,1	0,6	-0,5
SKP lõhe	-0,4	0,5	1,7	2,1
Tsükliline komponent	-0,2	0,2	0,7	1,0
Ühekordsed meetmed	-0,1	-0,1	-0,1	-0,1
Struktuurne positsioon	-0,5	-0,25	0,0	-1,4

Allikas: rahandusministeerium

Majandustsükli mõju iseloomustab SKP lõhe suurus ehk majanduse kogutoodangu tegeliku ja (pikaajaliselt) võimetekohase taseme erinevus. Rahandusministeeriumi 2019. aasta kevadprognoosi järgi oli Eesti SKP lõhe 2018. aastal positiivne: 2,1% SKPst. Ühtlasi on tegemist viimase kümnendi suurima positiivse SKP lõhega. Võrreldes riigi eelarvestrateegia või riigieelarve koostamisel aluseks võetud hinnanguga viitab see märksa paremale tsüklilisele seisule. Seetõttu on ka 2018. aasta maksulaekumisest varem arvatust suurem osa majandustsükli heast seisust tingitud ülelaekumine.

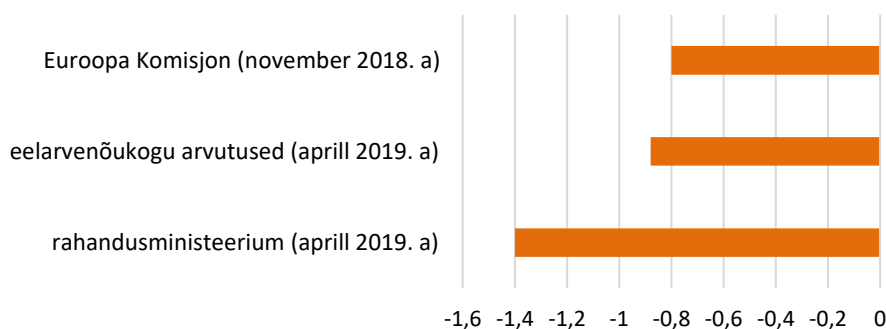


Joonis 2. Hinnangud Eesti 2018. aasta SKP lõhele (% SKPst)

Allikad: Eesti Pank, Euroopa Komisjon, IMF, OECD, rahandusministeerium

Seejuures on kõik peamised analüüsiuasutused üksmeelel, et Eesti majandus toimis 2018. aastal üle oma pikaajaliselt võimetekohase taseme (vt joonis 2). Sel aastal avaldatud hinnangute järgi (avaldamisaeg esitatud joonisel sulgudes) jäi ekspertide arvates Eesti SKP lõhe 2018. aastal vahemikku 2–4% SKPst. Seda hinnangut toetab ka eelarvenõukogu analüüs, mis vaatleb laiemat majandusnäitajate kogumit (vt eriteema 1). Selle järgi püsis 2017. aastal saavutatud majanduse kõrgkonjunktuur tugeva tööturu ja nõudluse toel veel kogu 2018. aasta.

Nominaalne eelarvepuudujääk hea majanduskeskkonna taustal tähendab, et ka eelarve struktuurne positsioon on puudujäägis (vt joonis 3). Rahandusministeeriumi hinnangul moodustas Eesti valitsussektori struktuurne puudujääk 2018. aastal 1,4% SKPst, mis on märksa suurem 2018. aastaks püstitatud eelarveeesmärgist. Eelarvenõukogu arvutuste kohaselt, mis tuginevad eelarve tsüklilise komponendi hindamisel maksubaaside arengule, oli struktuurne puudujääk 0,9% SKPst. Kui aga majandustsükli seisu hindamisel võtta aluseks laiem majandusnäitajate kogum (vt eriteema 1), kujuneks struktuurne puudujääk eelarvenõukogu hinnangul sellest veelgi suuremaks. Euroopa Komisjoni kõige hilisem hinnang, mis avaldati 2018. aasta novembris ja eeldas seetõttu veel valitsussektori nominaalset ülejääki, osutab struktuursele puudujäägile 0,8% SKPst.



Joonis 3. Hinnangud Eesti valitsussektori 2018. aasta struktuursele eelarvepositsioonile (% SKPst)

Allikad: Euroopa Komisjon, rahandusministeerium, eelarvenõukogu arvutused

Võttes aluseks rahandusministeeriumi 2019. aasta kevadise majandusprognoosi hinnangu Eesti majandustsükli arengule, on eelarvenõukogu arvutuste järgi ka valitsussektori 2016. ja 2017. aasta eelarvepositsioon struktuurses puudujäägis, vastavalt 0,3% SKPst ja 0,9% SKPst. Seega on valitsussektori eelarvepositsioon struktuurses puudujäägis juba kolmandat aastat järjest ja struktuurne tasakaal pole tagatud ka pikema perioodi keskmisena. 2014.–2018. aasta keskmine struktuurne positsioon on puudujäägis 0,3% SKPst.

Kumulatiivne struktuurne positsioon

Eesti riigieelarve seaduse järgi on valitsussektori struktuurne puudujääk lubatud, kui eelnevalt on kogutud vähemalt sama suur struktuurne ülejääk. Selle üle peetakse arvestust *kumulatiivse* struktuurse positsiooniga, mis liidab kokku struktuurse eelarvepositsiooni tulemid alates 2014. aastast (vt tabel 4). Iga lõppenud aasta struktuurne positsioon fikseeritakse kevadel ja tagantjärele seda ei muudeta.

Tabel 4. Kumulatiivne struktuurne positsioon aasta lõpu seisuga (mln eurodes)

	2014	2015	2016	2017	2018
Fikseeritud hinnangu järgi	32	118	270	192	-164
Kõige hilisema hinnangu järgi	87	231	172	-41	-398

Allikad: rahandusministeerium, eelarvenõukogu arvutused

Rahandusministeeriumi andmetele tuginedes moodustas valitsussektori kumulatiivne struktuurne ülejääk eelarvenõukogu hinnangul 2017. aasta lõpuks ligi 200 miljon eurot, mis võimaldas valitsusel kavandada 2018. aastaks struktuurset puudujääki. 2018. aasta struktuurne puudujääk kujunes aga oodatust suuremaks, ületades ka varem kogutud ülejääkide mahu. See tähendab, et kumulatiivne struktuurne positsioon langes puudujääki. Eelarvenõukogu arvutuste järgi oli kumulatiivne struktuurne puudujääk 2018. aasta lõpuks ligi 160 miljonit eurot.

Kui hinnata kumulatiivset struktuurset positsiooni mitte kevaditi fikseeritud eelarvepositsiooni hinnangute järgi, nagu sätestab riigieelarve seadus, vaid rahandusministeeriumi kõige hilisema majandusprognoosi alusel, siis ulatub kumulatiivne struktuurne puudujääk 2018. aasta lõpuks ligi 400 miljoni euroni. Teisisõnu, võttes aluseks kõige viimase teadmise möödunud viie aasta majandusoludest, oleks valitsussektori üle aastate kogunenud struktuurne puudujääk nüüdseks veelgi suurem.

Riigieelarve seaduse järgi ei ole puudujääk kumulatiivse positsiooni arvestuses lubatud, mistõttu tuleb pärast valitsussektori struktuurse tasakaalu saavutamist saavutada tasakaal ka kumulatiivse struktuurse positsiooni arvestuses (vt lähemalt eriteema 2).

Kokkuvõtteks, 2018. aastal oli puudujäägis nii valitsussektori nominaalne kui ka struktuurne eelarvepositsioon. Rahandusministeeriumi hinnangul moodustas Eesti valitsussektori struktuurne puudujääk 2018. aastal 1,4% SKPst. Struktuurne puudujääk tuleb välja ka eelarvenõukogu arvutustest. Riigi eelarvestrateegias aastateks 2018–2021 seati aga 2018. aasta valitsussektori struktuurse eelarvepositsiooni eesmärgiks struktuurne puudujääk 0,5% SKPst. Hiljem, 2018. aasta riigieelarve vastuvõtmisel, vähendati puudujääki poole võrra, seades eesmärgiks struktuurse puudujäägi 0,25% SKPst. Eelarvenõukogu hinnangul jäi 2018. aastaks seatud struktuurse eelarvepositsiooni eesmärk saavutamata.

Riigieelarve seaduse järgi võib kavandada struktuurset puudujääki kuni 0,5% SKPst aastas. 2018. aasta tegelik struktuurne puudujääk kujunes sellest suuremaks rohkem kui 0,5 protsendipunkti võrra. See tähendab, et riigieelarve seaduse järgi tuleb juba 2019. aastal tagada, et struktuurne eelarvepositsioon paraneks 2018. aastaga võrreldes vähemalt 0,5 protsendipunkti võrra. Struktuurset eelarvepositsiooni tuleb parandada vähemalt 0,5 protsendipunkti võrra aastas senikaua, kuni struktuurne tasakaal on uuesti saavutatud. 2018. aasta struktuurse puudujäägi tagajärjel langes puudujääki ka kumulatiivne struktuurne positsioon. Kui valitsussektori struktuurne tasakaal on uuesti saavutatud, tuleb riigieelarve seaduse järgi struktuurseid ülejääke kavandades saavutada tasakaal ka kumulatiivse struktuurse positsiooni arvestuses.

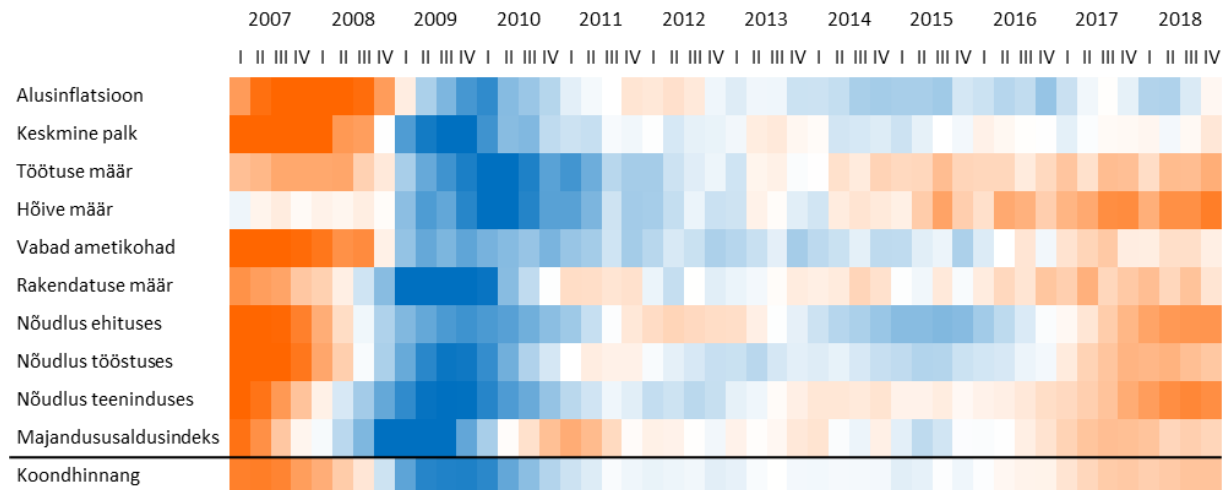
Eelarvenõukogu hinnangul ei peaks 2019. aasta eelarvepositsiooni parandamisel lähtuma riigieelarve seaduses minimaalselt nõutud parandamise sammust (0,5 pp), mille saavutamisel jääks valitsussektori eelarvepositsioon sel aastal struktuursesse puudujääki 0,9% SKPst. Ligi üheprotsendiline struktuurne puudujääk pole majanduse hetkeoludes õigustatud ja see tuleb hiljem sõltumata majanduskasvu kiirusest ülejääkidega kompenseerida. Ka Euroopa Liidu eelarveraamistik sisaldab rikkumiste korral põhimõtet, et majanduse headel aegadel tuleb eelarvepositsiooni parandada tavapärasest suurema sammuga.

Seetõttu on eelarvenõukogu soovitus selleks aastaks kinni pidada 2019. aasta riigieelarve vastuvõtmisel seatud struktuurse tasakaalu eesmärgist, vajadusel kulude kasvu piirates. Majanduse head seis arvestades sobiks 2019. aasta eelarvepositsiooni parandades võtta eesmärgiks ka struktuurne ülejääk, et asuda kiiremini taastama kumulatiivset ülejääki. Kumulatiivset ülejääki on tarvis selleks, et majandusolude halvenedes saaks eelarvepoliitikaga majandust ergutada. Praegu on see puhver ära kulutatud majanduse kõrgkonjunktuuri ajal.

Eelarve-eesmärkide seadmisel riigi eelarvestrateegias aastateks 2020–2023 tuleb arvestada, et pärast struktuurse tasakaalu saavutamist tuleb riigieelarve seaduse järgi kavandada struktuurset ülejääki. Ülejäägi suurus peab olema vähemalt 0,5% SKPst aastas, kuniks tasakaal on saavutatud ka kumulatiivse struktuurse positsiooni arvestuses.

Eriteema 1. Eesti majanduse ilmakaart

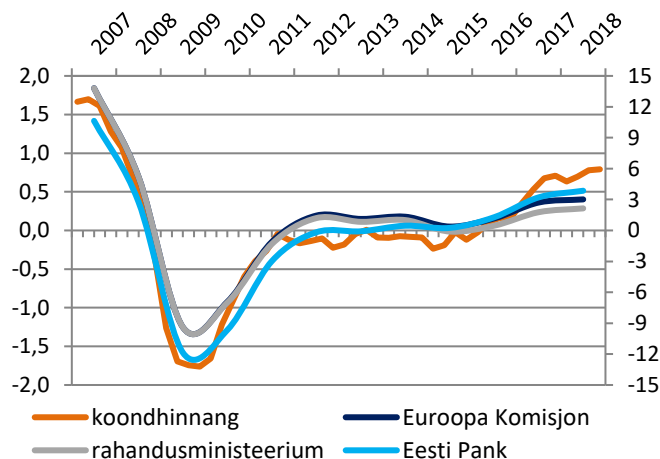
Selleks, et hinnata struktuurse tasakaalu reegli täitmist ja makromajandusprognosis sisalduvat SKP lõhet, on eelarvenõukogul tarvilik analüüsida Eesti majandusstruktuuri. Lisaks tehnilisele SKP lõhe arvutusele jälgib eelarvenõukogu mitut lihtsamini mõõdetavat majandusnäitajat, mis annavad aimu majanduse tsüklilisest seisust. Selle analüüsi lõpptulemuse saab esitada n-ö ilmakaardi kujul (vt joonis 4), kus sinise tooni tumenemine tähistab majanduse jahtumist, oranži tooni tumenemine aga hoiatab ülekuumenemise eest.²



Joonis 4. Eesti majanduse ilmakaart (I kv 2007 – IV 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 5). Kõige viimaste andmete ehk 2018. aasta lõpu seisuga viitab ilmakaardi koondhinnang, et 2017. aastal saavutatud majanduse kõrgkonjunktuur on tugeva tööturu ja nõudluse toel püsinud kogu 2018. aasta. Seejuures on mitu analüüsisatust tagantjärele tõstnud oma hinnangut 2018. aasta positiivse SKP lõhe suurusele. Seega viitavad nii SKP lõhe tehnilised hinnangud kui ka ilmakaardi laiem majandusnäitajate kogum majanduse väga heale tsüklilisele seisule 2018. aastal.



Joonis 5. Ilmakaardi koondhinnangu (vasakul teljel) võrdlus SKP lõhega (% SKPst, paremal teljel)

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

² Ilmakaardi ülesehitusest loe lähemalt [eelarvenõukogu 2018. aasta kevadel ilmunud arvamusest](#).

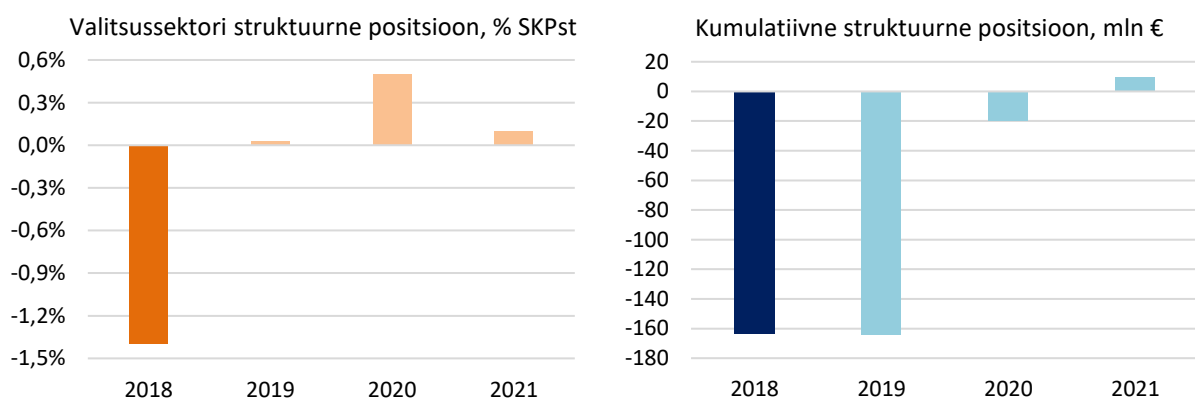
Eriteema 2. Korrigeerimis- ja kompenseerimismehhanism Eesti struktuurse tasakaalu reeglis

2017. aastal muudetud Eesti riigieelarve seaduse järgi on valitsussektori struktuurne puudujääk lubatud, kui eelnevalt on kogutud vähemalt sama suur struktuurne ülejääk. Selle üle peetakse arvestust *kumulatiivse* struktuurse positsiooniga, mis liidab kokku struktuurse eelarvepositsiooni tulemid alates 2014. aastast. Lisaks ei tohi struktuurne puudujääk ületada tavaoludes ühelgi aastal 0,5% SKPst.

Seadus näeb ette ka tegevused (s.o korrigeerimismehhanismi) selleks puhuks, kui puudujääk osutub lubatust suuremaks. Kui selgub, et struktuurne puudujääk on kujunenud lubatust vaid pisut suuremaks, esitab valdkonna eest vastutav minister valitsusele olukorra analüüs ja vajaduse korral ettepanekud, kuidas olukorda parandada. Kui eksimus on aga suurem – see tähendab, et puudujääk on lubatust suurem rohkem kui 0,5 protsendipunkti võrra – tekib valitsusel kohustus asuda eelarvepositsiooni parandama juba eksimuse ilmnenemise aastal. Seejuures tuleb arvestada, et struktuurne positsioon peab eelmise aastaga võrreldes paranema vähemalt 0,5 protsendipunkti võrra. Seda igal aastal, kuniks valitsussektori struktuurne tasakaal on uuesti saavutatud.

Kui struktuurne puudujääk osutub suuremaks kui varasematel aastatel kogutud ülejääk, tekib puudujääk ka kumulatiivses struktuurses positsioonis. Kui valitsussektori struktuurne tasakaal on korrigeerimismehhanismi abil uuesti saavutatud, tuleb seejärel tagada, et tasakaal saavutatakse ka kumulatiivse struktuurse positsiooni arvestuses. Eelarvereeelis sisalduv kompenseerimismehhanism kohustab valitsust kavandama struktuurseid ülejääke vähemalt 0,5% SKPst aastas, kuniks kumulatiivne struktuurne tasakaal on saavutatud.

Korrigeerimis- ja kompenseerimismehhanismi tööpõhimõtet iseloomustab joonis 6. Selle koostamisel on lähtutud teadmisest, et 2017. aasta lõpuks oli kumulatiivne struktuurne ülejääk ligi 200 miljonit eurot ja 2018. aasta valitsussektori struktuurne puudujääk oli 1,4% SKPst (vasakpoolne joonis). Sellises mahus puudujääk tähendab, et 2018. aasta lõpuks oli kumulatiivse ülejäägi asemel kumulatiivne puudujääk ligi 160 miljonit eurot (parempoolne joonis).



Joonis 6. Valitsussektori struktuurse positsiooni korrigeerimise ja kumulatiivse struktuurse tasakaalu saavutamise stsenaarium

Allikad: rahandusministeerium, eelarvenõukogu arvutused

Seaduse järgi peab 2019. aasta struktuurne positsioon võrreldes 2018. aastaga paranema vähemalt 0,5 protsendipunkti võrra. See tähendab, et struktuurne puudujääk ei tohi 2019. aastal ületada 0,9% SKPst. 2019. aasta riigieelarve koostamisel seati aga eesmärgiks valitsussektori struktuurne tasakaal. Kui sellest kinni pidada (nagu joonisel 6 eeldatud), piirdub korrigeerimismehhanism vaid ühe aastaga. Ühtlasi ei suureneks struktuurse tasakaalu korral kumulatiivne puudujääk. Seejärel kohustaks kompenseerimis-

mehhanism 2020. aastaks planeerima struktuurset ülejääki vähemalt 0,5% SKPst. Eeldusel, et lähtutakse ülejäägi miinimumnõudest, moodustab kumulatiivne struktuurne puudujääk 2020. aasta lõpuks parkümmend miljonit eurot. 2021. aastaks tuleb seega kavandada veel väike struktuurne ülejääk, et 2021. aasta lõpuks saavutada uuesti tasakaal kumulatiivse struktuurse positsiooni arvestuses.

Sellise stsenaariumi korral on 2021. aasta lõpuks täidetud nii korrigeerimismehhanismi kui ka kompenseerimismehhanismi nõuded ning edasist eelarvepoliitikat saab kavandada puhtalt lehelt – pidades endiselt silmas, et struktuurse puudujäägi kavandamiseks on tarvis esmalt koguda ülejääke.

Kui aga valitsussektori eelarvepositsioon on 2019. aastal samuti struktuurses puudujäägis, tuleb korrigeerimismehhanismi nõuetega arvestada ka veel vähemalt 2020. aasta riigieelarve kavandamisel. Lisaks, 2019. aasta struktuurse puudujäägi võrra suureneb veelgi ka kumulatiivne struktuurne puudujääk, mida tuleb tagantjärele kompenseerima asuda.