

**EESTI EELARVENÕUKOGU
2018. AASTA ARUANNE**

Aprill 2019

SISUKORD

Esimehe eessõna	3
1. Eelarvenõukogu lühitutvustus.....	4
2. Tegevuse ülevaade	5
3. Eelarve.....	9
Lisa 1. Arvamus rahandusministeeriumi 2018. aasta kevadise majandusprognoosi ja aastate 2019–2022 struktuurse eelarvepositsiooni eesmärkide kohta.....	10
Lisa 2. Arvamus rahandusministeeriumi 2018. aasta suvise majandusprognoosi kohta	12

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

ESIMEHE EESSÖNA

Eesti riigirahanduse juhtimisel on pikka aega lähtunud tasakaalus eelarve põhimõttest. Esialgu kirjutamata reeglina ja nominaalse positsiooni mõistes, seejärel riigieelarve seadusesse kirja pandud eelarvereeglina ja struktuurse positsiooni mõistes. 2018. aasta riigieelarve oli esimene, mis koostati 2017. aasta suvel täiendatud riigieelarve seaduse järgi, mille kohaselt võib nüüd kavandada ka valitsussektori struktuurset puudujääki. Puudujääk võib ulatuda 0,5%ni SKPst, kui varem on kogutud sama suur ülejääk.

Kuigi riigi eelarvestrateegia nägi esialgu ette isegi pooleprotsendilist puudujääki 2018. aastal, siis 2018. aasta riigieelarve võeti vastu struktuurses puudujäägis 0,25% SKPst. Pidades silmas võimalikke vigu maksutulude prognoosis ja majanduse tsüklilise seisu hindamise keerukust, soovitas eelarvenõukogu kavandada 2018. aastaks väikest ülejääki.

Nüüd teame, et 2018. aasta tegelik puudujääk kujunes kavandatust suuremaks, moodustades nominaalselt 0,6% SKPst ja rahandusministeeriumi kevadisest majandusprognoosist lähtudes struktuurselt 1,5% SKPst. Kavandatust suurem puudujääk 2018. aastal seab edasise eelarvepoliitika kujundamisele piirangud.

Eelarvenõukogu teeb murelikuks, et keskmisest kiiremast majanduskasvust hoolimata on valitsussektori eelarvepositsioon puudujäägis juba kolmandat aastat järjest ja struktuurne tasakaal pole seega tagatud ka mitme aasta keskmisena. Eelarvepositsiooni parandamata püsib rahandusministeeriumi kevadise majandusprognoosi järgi puudujääk järgmistelgi aastatel.

Riigieelarve seaduse järgi tuleb aga eelarvepositsiooni parandada juba sel aastal, et alustada struktuurse tasakaalu poole liikumist. Et tasakaalu poole peab liikuma sammuga, mis parandaks struktuurset eelarvepositsiooni igal aastal eelmisega võrreldes vähemalt 0,5 protsendipunkti võrra, on struktuurne puudujääk iseenesest võimalik veel ka sel ja järgmisel aastal.

Eelarvenõukogu hinnangul võiks aga majanduse headel aegadel olla paranduse samm korraka suurem ja struktuurne tasakaal tuleks taastada juba 2019. aastal. Iga lisanduv struktuurne puudujääk oleks kõrge hinnaga, kuna see tuleb hiljem samas ulatuses ülejääkidega kompenseerida. Mida pikemaks vigade parandus kujuneb, seda kauem on valitsuse käed eelarvepoliitika kavandamisel seotud.

2018. aasta puudujääk tuli üllatusena ka riigieelarve koostajatele, kes veel 2018. aasta sügisel arvasid, et aasta lõpeb mõõduka ülejäägiga. Puudujääki panustasid nii plaanitust suuremaks kujunenud kulud investeeringutele ja sotsiaalsiiretele kui ka oodatust väiksemaks kujunenud mittemaksulised tulud. Seni on eelarvenõukogu oma ülesannetes peamiselt keskendunud riigieelarve maksutulude kui valitsuse peamise tulude allika analüüsile. 2018. aasta kogemus aga näitas, et rohkem tähelepanu tuleks pöörata ka mittemaksuliste tulude arengutele.

Sel kevadel täitub viis aastat sellest, kui eelarvenõukogu oma tegevust alustas. Soovin siiralt tänada Eesti Panga kolleege kvaliteetse analüütilise ja korraldusliku toe eest. Samuti tänan Eesti Panga presidenti ja nõukogu jätkuva usalduse eest ning selle eest, et eelarvenõukogule on tema tegevuses tagatud poliitiline sõltumatus. Mul on hea meel, et eelarvenõukogu saab oma tööd jätkata samas koosseisus ka järgmisel viiel aastal.

Eelarvenõukogu esimees
Raul Eamets
Tallinnas 30. aprillil 2019

1. EELARVENÕUKOGU LÜHITUTVUSTUS

Eesti eelarvenõukogu (Fiscal Council of Estonia) on 2014. aastal riigieelarve seaduse alusel loodud iseseisev nõuandekogu, mille ülesanne on hinnata Eesti eelarvepoliitika aluseks olevaid makromajandus- ja rahandusprognose ning jälgida riigisiseste eelarvereeeglite täitmist. Euroopa Liidu õiguse järgi on sellist funktsiooni täitva nõukogu asutamine euroala liikmesriikidele kohustuslik. Eestis on eelarvenõukogu loomise ja selle ülesannete õiguslik alus 2014. aasta 19. veebruaril vastu võetud riigieelarve seadus.¹ Eelarvenõukogu põhikiri kinnitati 2014. aasta 9. aprillil toimunud Eesti Panga nõukogu istungil.² Eelarvenõukogu ja rahandusministeeriumi vahelist teabevahetust korraldab 2018. aasta veebruaris sõlmitud koostöökokkulepe.³

2017. aastal muudetud riigieelarve seaduse järgi esitab eelarvenõukogu oma arvamuse:

- aprillis rahandusministeeriumi kevadise makromajandus- ja rahanduspronoosi kohta;
- aprillis valitsuse struktuurse eelarvepositsiooni eesmärgi saavutamise kohta eelmisel aastal ja riigi eelarvestrateegias järgmisteks aastateks seatud struktuurse eelarvepositsiooni eesmärkide kohta;
- septembris rahandusministeeriumi suvise makromajandus- ja rahanduspronoosi kohta.

Lisaks seaduses nõutud arvamustele on eelarvenõukogu oma tööplaani seadmises sõltumatu ja võib omal äranägemisel avaldada Eesti majanduse või eelarvepoliitika alaseid seisukohti ja uurimustöid. Eelarvenõukogu arvamused ja kaasnevad pressiteated, arvamusartiklid ja taustapaberid avaldatakse nii eesti kui ka inglise keeles eelarvenõukogu kodulehel www.eelarvenoukogu.ee.

Eesti eelarvenõukogu koosneb kuuest liikmest ning selle tööd juhivad nõukogu esimees ja aseesimees (vt tabel 1). Eelarvenõukogu esimene koosseis nimetati ametisse 14. mail 2014. Eelarvenõukogu liikmed määratakse Eesti Panga presidendi ettepanekul ja Eesti Panga nõukogu kinnitusel ametisse viieks aastaks. 26. märtsil 2019 kinnitati eelarvenõukogu senine koosseis teiseks ametiajaks.

Tabel 1. Eelarvenõukogu koosseis 2018. aastal

Raul Eamets	esimees	Tartu Ülikooli sotsiaalteaduste valdkonna dekaan, makroökonomika professor
Andrus Alber	aseesimees	Finora Capitali juhatuse esimees
Ülo Kaasik	liige	Eesti Panga asepresident
Martti Randveer	liige	Eesti Panga rahapoliitika ja majandusuuringute osakonna juhataja
Urmas Varblane	liige	Tartu Ülikooli rahvusvahelise ettevõtluse professor
Andres Võrk	liige	Tartu Ülikooli Johan Skytte poliitikauuringute instituudi analüütik

Eelarvenõukogu liikmetelt eeldatakse laitmatut mainet, majandusalast magistrakraadi või sellega võrdsustatud haridustaset ja eelarvenõukogu ülesannete täitmiseks vajalikke kogemusi. Eelarvenõukogu liige ei või olla ametis või teenistuses ega olla osaline tegevuses, mis võib avaldada negatiivset mõju eelarvenõukogu ülesannete sõltumatule täitmisele. Eelarvenõukogu liikmeks võib olla ka välisekspert.

Eelarvenõukogu tegevust rahastab Eesti Pank. Eelarvenõukogu tööd toetavad kolm Eesti Panga ökonomisti, kellest üks täidab ka eelarvenõukogu sekretäri ülesandeid. Eesti Pangalt saab eelarvenõukogu lisaks abi trükiste toimetamisel ja tõlkimisel, veebilehe haldamisel ja muudes korralduslikes küsimustes.

¹ <https://www.riigiteataja.ee/akt/RES>

² <http://eelarvenoukogu.ee/noukogust/pohikiri>

³ <http://eelarvenoukogu.ee/uudised/eelarvenoukogu-ja-rahandusministeerium-solmisid-koostookkuleppe>

2. TEGEVUSE ÜLEVAADE

Eelarvenõukogu istungid ja arvamused

Põhikirja kohaselt kohtub eelarvenõukogu istungite pidamiseks vajaduse järgi, kuid vähemalt viis korda aastas. 2018. aastal kogunes eelarvenõukogu istungi pidamiseks viiel korral. Neljal istungil osales eelarvenõukogu täies koosseisus, ühel istungil oli kohal viis nõukogu liiget.⁴

31. jaanuar 2018

Eelarvenõukogu 2018. aasta esimesel istungil arutati Euroopa Liidu eelarvereeeglite ja -raamistiku üle. Eelarvenõukogu analüütikud Lauri Punga ja Andres Saarniit tegid ettekanded stabiilsuse ja kasvu pakti ennetuslikust osa ning Euroopa Liidu eelarveraamistiku täiendamise ettepanekute kohta.

4. aprill 2018

Eelarvenõukogu teisel istungil tutvustasid rahandusministeeriumi esindajad nõukogu liikmetele 2018. aasta kevadist makromajandus- ja rahandusprognoosi.

23. aprill 2018

Eelarvenõukogu kolmandal istungil arutati eelarvenõukogu arvamust rahandusministeeriumi 2018. aasta kevadise majandusprognoosi, möödunud aasta struktuurse eelarvepositsiooni eesmärgi täitmise ja riigi eelarvestrateegias seatud struktuurse eelarvepositsiooni eesmärkide kohta.

Eelarvenõukogu arvamus avaldati ühe väljaandena 26. aprillil (vt arvamuse kokkuvõtet lisas 1).

11. juuni 2018

Eelarvenõukogu neljas istung toimus Balti- ja Põhjamaade eelarvenõukogude kohtumise raames. Kohtumisel arutati makromajandus- ja rahandusprognooside prognoosivigu, riigirahanduse pikaajalist jätkusuutlikkust, avaliku ja erasektori koostöös ette võetud projektide eelarveriske ning Euroopa Komisjoni hinnanguid liikmesriikide eelarvestrateegiatele. Eesti eelarvenõukogu esindajad tutvustasid Eesti majanduse ilmakaarti ja Euroopa Liidu struktuurifondide kasutust Balti riikides.

10. september 2018

Eelarvenõukogu viiendal istungil tutvustasid rahandusministeeriumi esindajad nõukogu liikmetele 2018. aasta suvist makromajandus- ja rahandusprognoosi.

Eelarvenõukogu arvamus rahandusministeeriumi suvise majandusprognoosi kohta kooskõlastati e-kirjavahetust kasutades ja avaldati 24. septembril (vt arvamuse kokkuvõtet lisas 2).

⁴ Eelarvenõukogu istung on otsustusvõimeline, kui sellele osaleb vähemalt neli liiget.

Muud kohtumised ja ettekanded

1. veebruar 2018

Eelarvenõukogu esimees Raul Eamets osales Brüsselis Euroopa Komisjoni korraldatud Euroopa Liidu eelarvenõukogude võrgustiku (EUNIFI) kaheksandal kohtumisel. Kohtumisel arutati Euroopa Eelarvenõukogu 2017. aasta aruannet, Euroopa Komisjoni tegevuskava Euroopa majandus- ja rahaliidu süvendamiseks, valitsussektori potentsiaalseid kohustusi ning põhimõtet „järgi või selgita“ eelarvenõukogude töös.

14. veebruar 2018

Eelarvenõukogu esimees Raul Eamets ja rahandusminister Toomas Tõniste allkirjastasid koostöökokkuleppe, mis korraldab eelarvenõukogu ja rahandusministeeriumi vahelist teabevahetust.

13. märts 2018

Eelarvenõukogu esimees Raul Eamets, aseesimees Andrus Alber ja analüütik Lauri Punga osalesid Eesti Pangas kohtumisel Rahvusvahelise Valuutafondi (IMF) delegatsiooniga, et arutada valitsuse eelarve- ja maksupoliitika meetmeid, majanduse praegusele seisule sobivat eelarvepoliitilist hoiakut ning valitsuse strateegiliste investeeringute programmi.

19. märts 2018

Eelarvenõukogu aseesimees Andrus Alber ja analüütik Andres Saarniit osalesid Riigikogu riigieelarve kontrolli erikomisjoni istungil, et arutada Eesti majanduse ja riigirahanduse seisut 2017. aastal.

6. aprill 2018

Eelarvenõukogu aseesimees Andrus Alber kohtus Tallinnas Euroopa Komisjoni delegatsiooniga, et arutada Eesti majanduse ja eelarvepoliitikaga seonduvaid küsimusi.

26. aprill 2018

Eelarvenõukogu aseesimees Andrus Alber ja analüütik Andres Saarniit osalesid Vabariigi Valitsuse istungil, et tutvustada eelarvenõukogu arvamust riigi eelarvestrateegias seatud struktuurse eelarvepositsiooni eesmärkide kohta.

4. mai 2018

Eelarvenõukogu aseesimees Andrus Alber osales Roomas Euroopa Liidu eelarvenõukogude võrgustiku kohtumisel. Kohtumise esimesel poolel tutvustati võrgustiku analüüsi eelarvenõukogude miinimumnõuete ja majandusprognooside heakskiitmise protsessi kohta ning SKP lõhe ja keskpika aja eelarveraamistiku töögruppide tulemusi. Kohtumise teisel poolel toimus seminar mikrosimulatsiooni meetodite kasutusest eelarvepoliitika mõjude analüüsis.

8. mai 2018

Eelarvenõukogu aseesimees Andrus Alber tegi ettekande Riigikogus riigi eelarvestrateegia 2019–2022 arutelul (oluliselt tähtsa riikliku küsimusena), et tutvustada eelarvenõukogu arvamust struktuurse eelarvepositsiooni eesmärkide kohta ja vastata Riigikogu liikmete küsimustele Eesti eelarvepoliitika kohta.

5. juuni 2018

Eelarvenõukogu liige Urmas Varblane tutvustas Eesti Panga nõukogule eelarvenõukogu 2017. aasta aruannet ja kõige hilisemas arvamuses esitatud seisukohti rahandusministeeriumi kevadise majandusprognoosi ning struktuurse eelarvepositsiooni kohta.

10.–11. juuni 2018

Eelarvenõukogu liikmed ja analüütikud osalesid Balti- ja Põhjamaade eelarvenõukogude kohtumisel Riias. Eelarvenõukogu liige Urmas Varblane tegi arutlusringis sissejuhatava ettekande Euroopa Liidu struktuurifondide kasutusest Balti riikides. Eelarvenõukogu analüütik Lauri Punga tutvustas osalejatele eelarvenõukogu koostatud Eesti majanduse ilmakaardi ülesehitust ja kasutusvõimalusi.

19. september 2018

Eelarvenõukogu esimees Raul Eamets ja analüütik Andres Saarniit osalesid Vabariigi Valitsuse kabinetistungil, et tutvustada eelarvenõukogu arvamust rahandusministeeriumi suvise majandusprognoosi kohta ja eelarvenõukogu soovitusi 2019. aasta eelarvepositsiooni kohta.

25. september 2018

Eelarvenõukogu esimees Raul Eamets osales Brüsselis Euroopa Komisjoni korraldatud Euroopa Liidu eelarvenõukogude võrgustiku (EUNIFI) üheksandal kohtumisel. Kohtumisel arutati keskpika aja eelarveraamistiku probleemkohti, poliitikamõjude hindamist, euroalale sobivat eelarvepoliitilist hoiakut ning stabiilsuse ja kasvu paktis sisalduvat paindlikkust.

18. oktoober 2018

Eelarvenõukogu esimees Raul Eamets ja aseesimees Andrus Alber osalesid Eesti Pangas kohtumisel IMFi delegatsiooniga. Kohtumisel arutati eelarvenõukogu arvamust rahandusministeeriumi suvise majandusprognoosi kohta ning laiemalt Eesti majandust ja eelarvepoliitikat.

22. oktoober 2018

Eelarvenõukogu esimees Raul Eamets ja analüütik Andres Saarniit kohtusid Riigikogus Vabaerakonna fraktsiooniga ja seejärel Riigikogu rahanduskomisjoniga, et tutvustada eelarvenõukogu arvamust rahandusministeeriumi suvise majandusprognoosi kohta ja eelarvenõukogu soovitusi eelarvepoliitika kohta.

30. oktoober 2018

Eelarvenõukogu esimees Raul Eamets tutvustas Eesti Panga nõukogule eelarvenõukogu tegevust 2018. aasta teisel poolel, sealhulgas eelarvenõukogu arvamust rahandusministeeriumi suvise majandusprognoosi kohta ja eelarvenõukogu soovitusi 2019. aasta eelarvepositsiooni kohta.

5. november 2018

Eelarvenõukogu liige Ülo Kaasik osales ettekandega Riigikogu riigieelarve kontrolli erikomisjoni istungil, kus arutati 2019. aasta riigieelarve seaduse eelnõu seletuskirjas esitatud info selgust ja piisavust.

23. november 2018

Eelarvenõukogu aseesimees Andrus Alber osales Bratislavas Euroopa Liidu eelarvenõukogude võrgustiku kohtumisel. Kohtumise esimesel poolel tutvustati võrgustiku viimase aja tegevusi, SKP lõhe töögrupi tööd, võrgustiku edaspidise rahastamise võimalusi ja eesolevaid tegevusi. Kohtumise teisel poolel toimus makromajanduse lähiprognooosi (*nowcasting*) seminar.

28. november 2018

Eelarvenõukogu liige Urmas Varblane osales ettekandega Euroopa Liidu struktuurifondide kasutusest Balti riikides Vilniuses toimunud konverentsil „Signals“.

30. november 2018

Eelarvenõukogu aseesimees Andrus Alber tegi ettekande arutelul „Eesti riigieelarve: võimalused ja riskid“ Euroopa Komisjoni Eesti esinduses. Kohtumisel tutvustati Euroopa Komisjoni hinnangut Eesti 2019. aasta eelarvekavale. Lisaks arutati Eesti riigirahanduse olukorda üldise majandusarengu taustal ja teiste riikidega võrreldes.

4. detsember 2018

Eelarvenõukogu aseesimees Andrus Alber ning analüütikud Andres Saarniit ja Lauri Punga osalesid Eesti Pangas kohtumisel IMFi PIMA (Public Investment Management Assessment) delegatsiooniga, et arutada Eesti eelarvereegleid, eelarvete koostamise protsessi ja avaliku sektori investeeringute juhtimist.

3. EELARVE

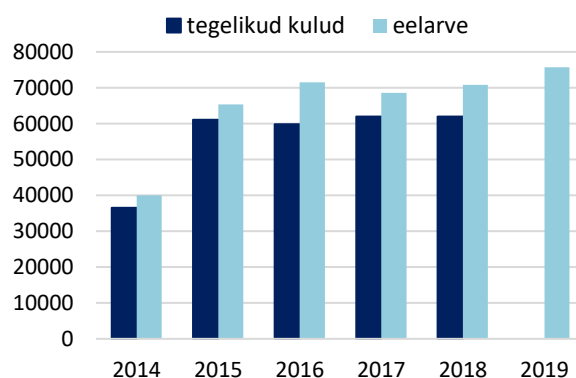
Eesti eelarvenõukogu töötab ühe aasta kaupa koostatava eelarve alusel, mille on kinnitanud Eesti Panga president. Eelarvenõukogu tegevust rahastab Eesti Pank oma eelarvest põhimõttel, et eraldatavatest vahenditest peab piisama eelarvenõukogu ülesannete sõltumatuks täitmiseks.⁵ Eelarvenõukogu kuludest 2018. aastal annab ülevaate tabel 2.⁶

Tabel 2. Eelarvenõukogu kulud 2018. aastal (eurodes)

Liikmete töötasu	57 989
Töölähetused	3 460
Seminarid ja üritused	255
IT-kulud	236
Kulud kokku	61 940

2018. aasta tegelikud kulud moodustasid 88% eelarves planeeritust. Eelarvenõukogu kuludest moodustas liikmete töötasu ligikaudu 94%, töölähetustega seonduvad kulud 5% ja muud kulud 1%.

Eelarvenõukogu 2019. aasta eelarve suuruseks on planeeritud 75 700 eurot (vt joonis 1). Eelarve koostamisel on arvestatud tavapärase lähetuste arvuga eelarvenõukogude võrgustike töös osalemiseks ning 2018. aastal jõustunud muudatustega kõrgemate riigiteenijate ametipalkade seaduses, millega on seotud ka eelarvenõukogu liikmete töötasu kujunemine.



Joonis 1. Eelarvenõukogu eelarve ja tegelikud kulud (eurodes)

⁵ Eesti Panga nõudel hüvitab Vabariigi Valitsus Eesti Pangale eelarvenõukogu töö tõttu kantud otsesed kulud. Seda õigust pole keskpank seni kasutanud.

⁶ Tabel 2 ei sisalda eelarvenõukogu tööd toetavate Eesti Panga ökonomistide töötasu kulu.

LISA 1. Arvamus rahandusministeeriumi 2018. aasta kevadise majandusprognoosi ja aastate 2019–2022 struktuurse eelarvepositsiooni eesmärkide kohta

Arvamus

Riigieelarve seaduse järgi peab eelarvenõukogu andma oma hinnangu nii rahandusministeeriumi makromajandus- ja rahandusprognoosi kui ka valitsussektori struktuurse eelarvepositsiooni kohta. Kuna rahandusministeeriumi majandusprognoos ja riigi eelarvestrateegia valmisid tänavu väikese ajavahega, on eelarvenõukogu koondanud oma arvamusel ühte väljaandesse. Eelarvenõukogu hinnang eelarvestrateegia sisule tugineb materjalidele, mis laekusid eelarvenõukogule 20. aprillil.

Hinnang 2017. aasta struktuurse eelarvepositsiooni eesmärgi saavutamisele

2017. aasta majanduskasv oli prognoositust selgelt kiirem, mistõttu oleks võinud oodata ka prognoositust suuremat maksulaekumist. Maksutulude laekumine oli aga sarnane riigieelarve ootustele. Peamiselt tulenes see aktsiiside ja ettevõtte tulumaksu alalaekumisest. Maksumuudatuste suurest arvust tingitud prognoosivigade riskile ja võimalikule maksude alalaekumisele viitas eelarvenõukogu oma mitmes 2017. aastal avaldatud arvamusel.

Eelarvenõukogu leiab, et 2017. aasta valitsussektori struktuurne eelarvepositsioon, mis rahandusministeeriumi hinnangul on $-0,3\%$ SKPst ja eelarvenõukogu hinnangul $-0,7\%$ SKPst, ei vasta 2017. aasta riigieelarve koostamisel seatud eesmärgile. 2017. aasta struktuurse puudujäägi võrra vähenevad valitsusel võimalused kasutada kumulatiivset struktuurset ülejääki oma eelarve-eesmärkide seadmisel 2019.–2022. aastaks.

Hinnang rahandusministeeriumi 2018. aasta kevadisele majandusprognoosile

Möödunud aasta majanduse hea käekäik ja soodne väliskeskkond on tõstnud prognoosijate hinnanguid Eesti majanduse kasvuvõimekusele. Käesolevaks aastaks prognoosib rahandusministeerium 4% majanduskasvu ning pea 3% hinnatõusu. 2019. aastal küll majanduskasv prognoosi järgi aeglustub $3,2\%$ ni, kuid jääb püsima ka pikemas ettevaates 3% lähedale.

Vastavalt muutustele majanduskeskkonnas ja täpsustustele maksumuudatuste mõjuhindangutes on rahandusprognoosis korrigeeritud aastate 2018–2019 oodatavat maksulaekumist. Võrreldes möödunud sügisel koostatud prognoosiga on vähendatud tarbimismaksude (peamiselt aktsiiside) laekumisi, aga sellest veelgi enam suurendatud tööjõumaksude laekumisi. Tervikuna suurenevad maksuprognooside ümbervaatomise kohaselt valitsussektori tulud nii käesoleval kui ka järgmisel aastal ligi $0,3\%$ SKPst. Vaatamata maksulaekumiste väljavaate paranemisele on valitsussektori eelarve kevadise majandusprognoosi järgi järgmistel aastatel nominaalses ja struktuurses puudujäägis. Nii rahandusministeeriumi kui ka eelarvenõukogu hinnangul võib struktuurne puudujääk sellistel eeldustel ulatuda 2019.–2020. aastal $0,7\%$ ni SKPst, mis on aga suurem, kui kehtiv riigieelarve seadus lubab.

Kokkuvõttes kirjeldab eelarvenõukogu hinnangul rahandusministeeriumi 2018. aasta kevadine makroprognoos piisava usaldusväarsusega Eesti majanduskasvu ja inflatsiooni väljavaadet ning on kooskõlas teiste institutsioonide prognoosidega. Prognoositust kiirema või aeglasema majanduskasvu riskid on eelarvenõukogu hinnangul tasakaalus. Kuna möödunud aastal tehtud maksuotsuste mõju ei ole veel täielikult selgunud, on 2018.–2019. aastal maksulaekumiste alalaekumise risk suurem ülelaekumise võimalusest.

Hinnang eelarvestrateegias seatud struktuurse eelarvepositsiooni eesmärkidele

Riigi eelarvestrateegia 2019–2022 järgi on valitsuse eelarvepoliitika eesmärgiks vähemalt struktuurne tasakaal keskpikal perioodil. Selle eesmärgi saavutamiseks on valitsus eelarvestrateegia arutelu käigus otsustanud rakendada mitmeid tulu- ja kulumeetmeid, mis järgmise nelja aasta peale parandavad nominaalset eelarvepositsiooni enam kui 500 miljoni euro võrra. Selle tulemusena on valitsussektori eelarve riigi eelarvestrateegia järgi aastatel 2019–2022 väikeses nominaalses ülejäägis ja struktuurses tasakaalus.

Valitsuse tulusid suurendavad meetmed ulatuvad aastatel 2019–2020 kuni 0,7%ni SKPst. Eelarvenõukogu hinnangul on oht, et osa riigi eelarvestrateegias tutvustatud täiendavatest meetmetest ei too kaasa oodatud mahus lisatulusid. Näiteks täiendavaid töökohti loovate meetmete puhul (korterelamute renoveerimine, välismaalaste seaduse ja relvaseaduse muutmine) võib tulemuseks olla mitte hõive kasv, vaid olemasolevate töötajate või töökohtade asendamine. Viimasega võib kaasna nende maksutulude vähenemine, millega rahandusministeeriumi äsja valminud kevadprognoosis oli juba arvestatud. Samuti on võimalik, et riigiettevõtete kasumid ei kasva oodatud tempos ja nad ei suuda lähiaastatel loodetud ulatuses täiendavaid dividende maksta.

Eelarvenõukogu hinnangul on riigi eelarvestrateegias 2019–2022 seatud struktuurse eelarvepositsiooni eesmärgid kooskõlas riigieelarve seadusega, aga nende eesmärkide saavutamine eeldab, et eelarvestrateegia arutelu käigus vastuvõetud täiendavad tulu- ja kulumeetmed realiseeruvad oodatud kujul. Eelarvenõukogule saadetud materjalides ei ole neid meetmeid piisavalt selgitatud ja nende mõju on hinnatud pealiskaudselt. Seetõttu ei ole eelarvenõukogu hinnangul riigi eelarvestrateegias tutvustatud tulu- ja kulumeetmed piisavad struktuurse tasakaalu eesmärgi saavutamiseks.

Rahandusministeeriumi kevadprognoosi järgi on 2017. ja 2018. aastal valitsussektori eelarve struktuurses puudujäägis, samas on majandus kasvanud. Selleks, et tulevikus majandustsükli pöördumisel oleks võimalik eelarveeeglis sisalduvat paindlikkust kasutada, peaks eelarvenõukogu hinnangul kavandama positiivse SKP lõhe ajal hoopis struktuurseid ülejääke. Seetõttu soovib eelarvenõukogu valitsusele koostada 2019. aasta riigieelarve nii, et valitsussektori eelarve oleks struktuurses ülejäägis.

Eelarvenõukogu esimees
Raul Eamets
Tallinnas 26. aprillil 2018

LISA 2. Arvamus rahandusministeeriumi 2018. aasta suvise majandusprognoosi kohta

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 suurenemas 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 töötajamaksude 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 seisu 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 soovitate 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

Arvamusega kaasneva pikema seletuskirjaga on võimalik tutvuda siin: <https://eelarvenoukogu.ee/uudised/valitsus-peaks-eesmargiks-seadma-vaikese-struktuurse-ulejaagi>