

JUHEND EELARVENÕUKOGU RIIGIRAHANDUSE KUUKOMMENTAARI LUGEMISEKS

Lisaks riigi eelarvedokumentide aluseks olevate rahandusprognooside hindamisele ja tegeliku eelarvepositsiooni analüüsile aasta järel hoiab eelarvenõukogu Eesti riigirahanduse arengutel ka jooksvalt silma peal. See võimaldab jälgida nii rahandusministeeriumi prognoositäpsust kui ka märgata ootamatuid arenguid riigirahanduses, mis vajaksid põhjalikumat analüüsi või laiemat kajastust. Rahanduse lühiajaliste muutuste (eelkõige igakuiste maksulaekumiste) jälgimine võimaldab ka majandusaktiivsusel pulssi mõõta.

Riigi rahaasjade paremaks seireks koostab eelarvenõukogu igakuiselt riigirahanduse kuukommentaari, mis koondab ühele (printimissõbralikule) leheküljele kõige värskema avalikult kättesaadava teabe riigirahanduse põhinäitajate viimastest arengutest. Vaatluse all on riigi tulud maksulaekumisest, kogu valitsussektori tulude-kulude ja eelarvepositsiooni kujunemine ning riigi reservide ja võla aastasisene dünaamika. Alljärgnev juhend aitab selgitada, milliseid mõõdikuid ja andmeid kuukommentaari täpsemalt sisaldab ning kuidas selle tabeleid ja jooniseid tõlgendada.¹

Eelarvenõukogu kuukommentaari ilmub üldjuhul iga kuu keskpaigas pärast seda, kui on laekunud maksu- ja tolliameti andmed möödunud kuu maksutuludest ning rahandusministeeriumi esmane hinnang valitsussektori nominaalse eelarvepositsiooni kujunemisele. Kui maksutulude, eelarvepositsiooni ja riigi reservide ülevaadet on võimalik uuendada igakuiselt ning kuni ühe kuu pikkuse viitajaga, siis valitsussektori tulude, kulude ja võlakoormuse ülevaade täieneb iga kolme kuu tagant ning kuni kolmekuulise viitajaga pärast vaatlusaluse kvartali lõppu (vastavalt statistikaameti andmete avaldamiskalendrile). Ehkki kuukommentaari eesmärk on anda riigirahandusest võimalikult ajakohane ülevaade, seab sellele oma piirangud andmete kogumisele ja avaldamisele kuluv aeg.

Valitsussektori tuludest moodustab just maksudest laekuv tulu väga suure osa, 2023. aastal näiteks koguni 85%. Seega kujundavad riigi kasutada oleva tulude mahu ja selle aastasisese dünaamika eelkõige just maksutulud. Kuna maksude laekumine on vahetult seotud majandusaktiivsusega, annab maksutulude kasv ka mõningase tunnetuse majanduse käekäigust, eelkõige just tarbimise, tööhõive ja palkade vaatest.

Kuukommentaari maksutulude tabelis (vt tabel 1) on kõigepealt esile toodud viimase kahe individuaalse kuu maksulaekumine võrreldes eelmise aasta (v.e.a) samade kuudega, et hinnata kõige viimaseid lühiajalisi arenguid. Lisaks kõigile maksutuludele kokku on tabelis eraldi välja toodud kõige suurema laekumisega maksutulude liigid. Selle kõrval on tabelis esitatud kogu senise aasta maksulaekumise kasv, taaskord võrdluses eelmise aasta sama pika perioodiga.

Tabel 1. Maksutulude kasv

Maksutulude kasv 2024. aastal (tekkepõhine arvestus)	Kasv mais (v.e.a)	Kasv juunis (v.e.a)	Kasv 6 kuuga (v.e.a)	Prognoos 2024 riigieelarves	RM kevadprognoos 2024
Valitsussektori maksutulu kokku	3,9%	6,6%	8,1%	10,0%	7,9%
Sotsiaalmaks	6,0%	5,2%	6,5%	8,1%	6,5%
Eraisiku tulumaks	9,5%	8,3%	8,7%	4,2%	3,8%
Ettevõtte tulumaks	-17,1%	17,0%	27,0%	18,5%	23,3%
Käibemaks	7,0%	8,1%	9,1%	17,3%	12,2%
Aktsiisid kokku	-14,0%	0,4%	-0,8%	2,1%	0,2%
... sh kütuseaktsiis	-22,8%	10,9%	5,7%	5,8%	3,2%
... sh alkoholiaktsiis	-7,7%	-11,0%	-15,8%	-4,6%	-7,6%
... sh tubakaaktsiis	-5,5%	-6,2%	0,5%	1,2%	1,6%

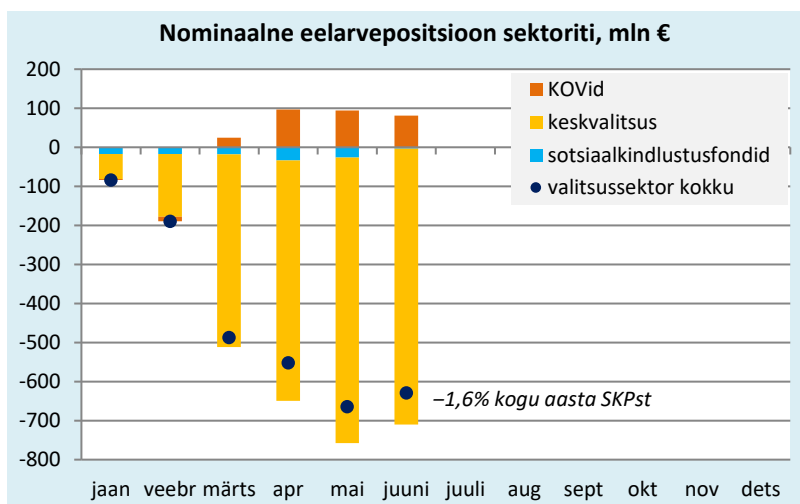
Allikad: maksu- ja tolliamet, rahandusministeerium

¹ Käesolev juhend on koostatud 2024. aasta augustis valminud kuukommentaari tabelite-jooniste näitel. Värskeima seisuga riigirahanduse ülevaade on leitav eelarvenõukogu kodulehelt publikatsioonide rubriigist.

Sõltuvalt maksuliigist võib maksulaekumise kuine kasv olla kohati üsna kõikum, kuid mida suurem osa aastast on möödas, seda sarnasemaks peaks tegeliku maksulaekumise kasv kujunema kogu aastaks koostatud kasvuprognosis – seda muidugi eeldusel, et rahandusministeeriumi prognoos on olnud täpne.

Kuna avalikult pole teada rahandusministeeriumi ootusi maksutulude kasvaks üksikute kuude kaupa, siis on eelarvenõukogu kuukommentaaris esitatud võrdlus kogu aastaks prognoositud kasvumääraga (ning seda tuleks siis ka vastava möönduse ja ettevaatlikkusega tõlgendada). Seejuures on tegelikku maksulaekumist võimalik võrrelda nii riigieelarve prognoosiga, mis on koostatud aastale eelnenud sügisel, kui ka juba aasta vältel koostatud prognoosiuuendusega (s.t rahandusministeeriumi kevad- või suveprognoosiga). Mõnel aastal muudab maksulaekumiste algset prognoosi ka hilisem lisaeelarve. Kasvumäärade kasutamine annab üldiselt parema tunnetuse, millise „hooga“ on riigi maksutulud laekumas, kui näiteks maksulaekumise kogusummade või eelarve täidetuse protsendi jälgimine. Täpsemaks ülevaateks on loomulikult otstarbekas kaasata kõiki erinevaid vaatenurki.

Iga kuu alguses proovib rahandusministeerium valitsussektori kõik senised tulud ja kulud kokku lüüa, et saada esmane hinnang valitsussektori nominaalse eelarvepositsioonile (vt joonis 1). See võimaldab näha igakuiselt valitsuse allsektorite lõikes, kui suureks on eelarvepuudujääk või -ülejäak senimaani kujunenud. Iga kuuga lisandub üle-eelmise kuu positsioon ja vajadusel täpsustatakse ka sellele eelnenud numbreid. Kui jooksva eelarvepuudujäägi suurus jagada kogu aastaks prognoositud SKP suurusega, võimaldab see saada ettekujutuse, kui suur osa kogu aastaks prognoositud puudujäägist on valitud ajahetkeks juba kogunenud. See omakorda annab tunnetuse, kas kogu aastaks koostatud prognoos on kujunemas rohkem või vähem täpseks. Tihti on aga siiski tarvilik oodata kuni viimaste kuudeni, et mitte anda liiga ennatlikku hinnangut eelarvepuudujäägi suurusele, kuna just kulude poolel võib aasta lõpp tuua veel ootamatuid muutusi.

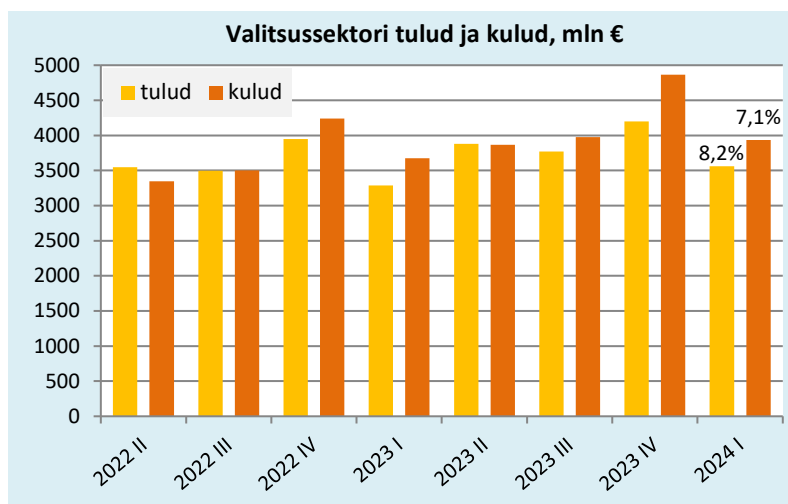


Joonis 1. Valitsussektori nominaalne eelarvepositsioon

Allikas: rahandusministeerium

Statistikaameti vahendusel saame ülevaate valitsussektori tuludest ja kuludest (ja seega ka eelarvepositsioonist) iga kvartali kohta (vt joonis 2), kuid arvestada tuleb kuni kolmekuulise ooteajaga kvartali lõpu ja andmete ilmumise vahel. Seega võivad statistikaameti andmed eelarvepositsiooni kohta olla täpsemad kui rahandusministeeriumi kiirhinnang, kuid samas pole need nii kiiresti kättesaadavad. Ühtlasi võib seetõttu ka aasta jooksul esineda väikeseid erinevusi rahandusministeeriumi ja statistikaameti numbrites. Lõplikud andmed eelarvepositsiooni kohta avaldab statistikaamet eelarveaastale järgneval kevadel (mida võidakse küll ka veel hiljem revisjonide käigus täpsustada). Samuti on selleks ajaks selgunud tegelik SKP maht, kui soovida eelarvepuudujäägi suurust esitada osakaaluna majanduse mahust.

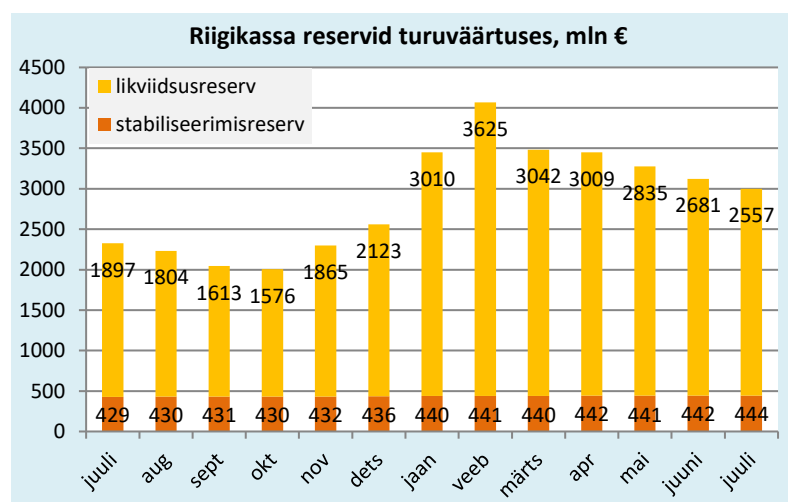
Kuukommentaaris kajastab eelarvenõukogu valitsussektori tulude ja kulude kvartaalseid mahtusid ning viimaste vaatluste puhul ka nende kasvumäärasid võrreldes eelnenud aasta sama perioodiga. Võrdluseks on rahandusministeeriumi koostatud prognoosidest võimalik välja noppida, millist tulude ja kulude kasvu oodatakse kogu aasta peale.



Joonis 2. Valitsussektori tulud ja kulud

Allikas: statistikaamet

Kui tegu on suure eelarvepuudujäägiga aastaga või näiteks aastaga, mille jooksul tuleb teha suurem laenu tagasimakse, siis on rahandusministeeriumil ja riigikassal oluline teada, kui suures mahus ja millisel ajahetkel oleks riigil vaja raha juurde laenata. Laenuraha suunatakse riigikassa juhitavasse likviidsusreservi ja ühtlasi kajastub see valitsussektori võlakoormuses.



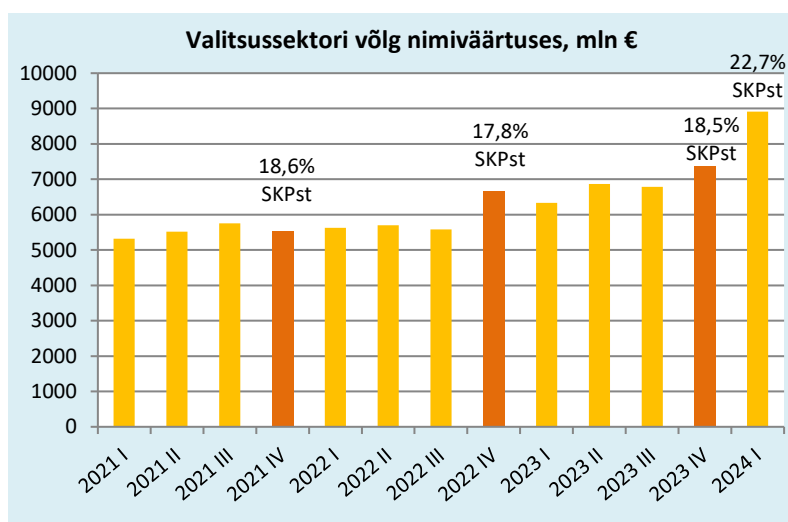
Joonis 3. Riigikassa reservid

Allikas: rahandusministeerium

Riigikassa reservide seisu on eelarvenõukogul võimalik jälgida igakuiselt. Need koosnevad nii stabiliseerimisreservist, mis on mõeldud finantsreserviks kriisiolukordades, kui ka likviidsusreservist (vt joonis 3). Just likviidsusreserv on see, kuhu kaasatakse erinevad riigi poolt võetud laenud ja välja antud võlakirjad ning mis on mõeldud riigi rahavoo igapäevaseks juhtimiseks, sh vajalike n-ö kuluarvete tasumiseks.

Riigikassa prognoosib oodatava eelarvepuudujäägi alusel, et aasta jooksul oleks riigil piisavalt laenuvahendeid väljaminekute katteks, ning et need oleksid kaasatud mõistliku hinna ja tingimustega. Likviidsusreservi taseme kõikumine aasta jooksul on tavapärane, kuid riigikassa jälgib, et reserve maht ei langeks kordagi allapoole eelnevalt seatud miinimumtasest. Reserve mahu muutusi jälgides võib märgata ka suuremaid laenu- või võlakirjatehinguid, mida riik on aasta jooksul sõlminud.

Selle alusel, kui palju on pidanud riik eelarvepuudujäägi katmiseks laenu võtma (või ka varasemaid laene tagasi maksma), kujuneb valitsussektori võlakoormus (vt joonis 4). Seda väljendatakse tavapäraselt suhtarvuna, kõrvutades riigivõla hetkeväärtuse majanduse ühe aasta kogutoodangu mahuga. Sedasi on lihtsam ka riikide võlakoormusi omavahel võrrelda. Nii näiteks ulatus Eesti valitsussektori võlg 2024. aasta esimeses kvartalis 8,9 miljardi euroni, mis moodustab 22,7% 2024. aastaks prognoositud SKP mahust. Kogu aasta võlakoormust väljendatakse neljanda kvartali alusel – näiteks 2023. aastal oli Eesti valitsussektori võlakoormus 18,5% SKPst (joonisel tumedama värviga). Lõpliku täpsusega saame taaskord alles vahetult aasta järel teada, milliseks kujunes riigivõla ja majanduse kogutoodangu maht, ning seeläbi ka valitsuse võlakoormus suhtena SKPst.



Joonis 4. Valitsussektori võlg

Allikas: statistikaamet

Nagu jooniselt näha (võrreldes näiteks Eesti võlakoormust 2021. ja 2022. aastal), võib riigi võlakoormus langeda ka siis, kui võla maht nimiväärtuses on tõusnud. See viitab olukorrale, kus majanduse nominaalmaht on kasvanud kiiremini kui täiendav riigivõlg. Üldiselt aga leiame riikide pikemast ajaloost seaduspära, et majanduse headel aegadel, kui eelarvepuudujääk on väiksem ja majanduse kasvuhoog kiirem, riigi võlakoormus väheneb, ning halbadel aegadel, kui eelarvepuudujääk on suurem ja majandus ise languses, võlakoormus jällegi suureneb.

Eelarvenõukogul pole kasutada rahandusministeeriumi koostatud võlakoormuse prognoose kvartaalse sammuga, kuid võla aastasisese dünaamika jälgimine annab siiski pisut aimdust, kuidas on kogu aastaks koostatud võlaprognoos täitumas. Üldjuhul on nii, et kui eelarvepuudujääk peaks osutama prognoositust väiksemaks, siis kujuneb ka riigi võlakoormus oodatust väiksemaks (ja sama kehtib vastupidi).

Lõpetuseks on kuukommentaari allmärkuses alati toodud otseviited rahandusministeeriumi enda igakuistele pressiteadetele maksutulude ja eelarvepositsiooni kohta, kui on huvi põhjalikumaks ülevaateks ja andmeanalüüsiks. Rahandusministeeriumi lühendina on kuukommentaaris kasutusel 'RM'.