

**EELARVENÕUKOGU ARVAMUS
VALITSUSSEKTORI STRUKTUURSE EELARVEPOSITSIOONI
EESMÄRGI SAAVUTAMISE KOHTA 2019. AASTAL**

Sisukord

Arvamus	3
Seletuskiri	4
Valitsussektori eelarvepositsiooni 2019. aasta eesmärk	4
Valitsussektori eelarvepositsiooni eesmärgi saavutamine	5
Nominaalne positsioon	5
Struktuurne positsioon	7
Kumulatiivne struktuurne positsioon.....	9
Kokkuvõte	9
Eriteema. Eesti majanduse ilmakaart.....	11

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

Arvamus

2019. aasta kevadel selgus, et valitsussektori struktuurne puudujääk oli 2018. aastal suurem, kui eelarvereeeglites lubatud. Seepeale käivitati riigieelarve seaduses sisalduv korrigeerimismehhanism, mille järgi tuleb struktuurset eelarvepuudujääki vähendada igal aastal vähemalt 0,5 protsendipunkti võrra, kuni struktuurne tasakaal on uuesti saavutatud.

Rahandusministeeriumi 2019. aasta suvise majandusprognoosi järgi oli struktuurne eelarvepuudujääk 2018. aastal 1,7% SKPst. Selleks, et tagada eelarvepuudujäägi vähenemine 0,5 protsendipunkti võrra, pidi valitsus veel 2019. aasta sügisel jooksva aasta eelarvepositsiooni 50 miljoni euro võrra parandama. Valitsus seadis 2019. aasta struktuurse eelarvepositsiooni eesmärgiks puudujäägi 1,2% SKPst.

2020. aasta kevadise hinnangu järgi oli valitsussektori struktuurne eelarvepuudujääk 2019. aastal 1,9% SKPst. Valitsuse seatud eesmärgiga võrreldes on puudujääk 0,7 protsendipunkti võrra suurem: 0,4 pp muutunud majandustsükli hinnangu ja 0,3 pp oodatust suurema nominaalse eelarvepuudujäägi tõttu.

Võrreldes 2018. aastaga ei ole valitsussektori struktuurne eelarvepositsioon seega paranenud. Eelarvenõukogu hinnangul ei täitnud valitsus 2019. aastaks seatud arvulist eelarve-eesmärki ega korrigeerimismehhanismi nõudeid, mis on vajalikud struktuurse tasakaalu taastamiseks.

Struktuurne puudujääk on esinenud juba kolmel viimasel aastal ja eelarvereeeglite nõuete vastu on eksitud kahel järjestikusel aastal. Koroonakriisist tingitud eriolukorra tõttu aktiveeriti 2020. aasta kevadel vabastusklauslid nii Euroopa Liidu kui ka Eesti eelarvereeeglites. Vabastusklausel annab valitsusele võimaluse ka sel aastal korrigeerimismehhanismi nõuetega mitte arvestada.

Eelarvereeeglitest kinnipidamine ja reservide kogumine majanduse headel aegadel on eelduseks, et majandust saaks raskematel aegadel toetada. Eelarvenõukogu hinnangul on oluline, et valitsus esitaks hiljemalt 2020. aasta sügisel riigirahanduse pikemaajalise vaate koos sammudega eelarvetasakaalu taastamiseks.

Eelarvenõukogu esimees

Raul Eamets

Tartus 30. aprillil 2020

Seletuskiri

Riigi ametlike majandusprognoside hindamise kõrval on eelarvenõukogu ülesanne jälgida riiklike eelarvereeglite täitmist. Selleks hindab eelarvenõukogu kevaditi möödunud aasta struktuurse eelarvepositsiooni eesmärgi saavutamist ja annab oma arvamuse riigi eelarvestrateegias järgmiseks neljaks aastaks seatud eelarve-eesmärkide kohta. Ehkki sel kevadel teatas valitsus, et riigi eelarvestrateegia koostamine aastateks 2021–2024 lükatakse edasi sügisesse, saab eelarvenõukogu siiski hinnata 2019. aasta struktuurse eelarvepositsiooni eesmärgi saavutamist.

Koroonaviiruse leviku takistamiseks kehtestatud piirangutega kaasnenud majanduslangus ei mõjutanud riigirahandust 2019. aastal. Küll aga mõjutab 2020. aasta kevadel kujunenud eriolukord ja eelarvereeglites sisalduva vabastusklausli rakendamine seda, milliseid hinnanguid ja soovitusi saab eelarvenõukogu möödunud aasta tulemist lähtuvalt anda.

Valitsussektori eelarvepositsiooni 2019. aasta eesmärk

Kui tavaliselt seab valitsus oma eelarve-eesmärgid riigi eelarvestrateegias neljaks aastaks ja täpsustab neid vahetult eeloleva aasta riigieelarve koostamisel, siis 2019. aasta struktuurse eelarvepositsiooni arvuline eesmärk muutus aasta jooksul korduvalt. Selle põhjus oli lubatust suurem eelarvepuudujääk 2018. aastal.

Riigi eelarvestrateegias aastateks 2019–2022 seati 2019. aasta valitsussektori struktuurse eelarvepositsiooni eesmärgiks struktuurne tasakaal (0% SKPst). Sellest eesmärgist lähtuti ka 2019. aasta riigieelarve koostamisel. Struktuurse tasakaalu saavutamine eeldas selle aja hinnangute järgi, et nominaalne eelarveülejäak ulatub 0,5%ni SKPst. 2019. aasta riigieelarve koostamise ajal (2018. aasta sügisel) prognoosis rahandusministeerium, et struktuursesse tasakaalu jääb ka 2018. aasta eelarvepositsioon.

Aga pärast seda, kui 2019. aasta kevadel selgus, et valitsussektori 2018. aasta eelarvepositsioon on osutunud kavandatust nõrgemaks ja struktuurne puudujääk ületab eelarvereeglitega lubatud puudujääki, käivitati riigieelarve seaduses sisalduv korrigeerimismehhanism, mille nõuetest tuli juba 2019. aasta eelarvepositsiooni kujundamisel lähtuda. Valitsuse eesmärgiks sai tagada, et 2019. aasta struktuurne eelarvepuudujääk oleks vähemalt 0,5 protsendipunkti võrra väiksem, kui see oli 2018. aastal.

2019. aasta kevadise hinnangu järgi oli 2018. aasta struktuurne puudujääk 1,4% SKPst (vt tabel 1). Ehkki 2019. aasta riigieelarve kavandati struktuurses tasakaalus, oli selleks ajaks märgatavalt halvenenud ka 2019. aastaks oodatav eelarvepositsioon. Selleks, et tagada eelarvepositsiooni parandus vähemalt 0,5% võrra SKPst, tulnuks 2019. aasta kevadise majandusprognoosi järgi 2019. aasta eelarvepositsiooni tugevdada (ligikaudu 50 miljoni euro võrra). Valitsus otsustas eelarvepositsiooni otsekohe mitte korrigeerida ja hinnata korrigeerimise vajadust uuesti sügisel pärast rahandusministeeriumi suvise majandusprognoosi valmimist.

2019. aasta sügiseks oli muutunud nii 2018. aasta kui ka 2019. aasta struktuurse eelarvepositsiooni hinnang. Täpsustunud oli 2018. aasta nominaalse puudujäägi suurus ja rahandusministeerium oli ümber hinnanud majandustsükli seisu, mida mõjutas ka hiljutine SKP andmete revideerimine. Kuna selle tulemusel muutusid mõlema aasta eelarvepositsioonid sarnases ulatuses, polnud muutunud eelarvepositsiooni parandamise vajadus võrreldes kevadise hinnanguga. Sügisel koostatud hinnangu järgi ulatus 2018. aasta struktuurne puudujääk 1,7%ni SKPst. Seega pidi valitsus tagama, et 2019. aasta struktuurne puudujääk ei ületaks 1,2% SKPst.

Tabel 1. Struktuurse eelarvepositsiooni parandamise vajadus 2019. aastal (% SKPst)

	2018. a struktuurse positsiooni hinnang	2019. a struktuurse positsiooni prognoos	täidetud paranduse samm	täiendav paranduse vajadus ¹
2019. a kevadise prognoosi järgi	-1,4%	-1,0%	0,4 pp	0,1 pp
2019. a suvise prognoosi järgi	-1,7%	-1,4%	0,3 pp	0,2 pp
2020. a riigieelarve järgi	-1,7%	-1,2%	0,5 pp	0,0 pp

Allikas: rahandusministeerium

2019. aasta suvise majandusprognoosi järgi ulatus aga 2019. aasta struktuurne puudujääk 1,4%ni SKPst, mistõttu tuli jooksva aasta eelarvepositsiooni parandada ligikaudu 0,2% SKPst ehk 50 miljoni euro võrra, et korrigeerimismehhanismi nõudeid täita. 2019. aasta sügisel, kui valitsus asus arutama 2020. aasta riigieelarvet, kavandati ka vajalikud parandused veel lõppeva aasta eelarvepositsioonis. Selleks leiti 15 miljonit eurot lisatulusid ja vähendati kulusid 35 miljoni euro võrra.² Uuendatud prognoosi järgi pidi valitsussektori 2019. aasta struktuurne puudujääk olema 1,2% SKPst.

Ehkki korrigeerimismehhanism nõuab eelarvepositsiooni iga-aastast parandust, mis oleks *vähemalt* 0,5 protsendipunkti, seadis valitsus eesmärgiks parandada eelarvepositsiooni täpselt 0,5 protsendipunkti võrra nii 2019. aastal kui ka 2020.–2021. aastal. Eelarvenõukogu soovitus 2019. aasta sügisel oli kavandada eelarvepositsiooni jõulisemat parandamist, kuna nii suur struktuurne puudujääk polnud majanduse hetkeoludes õigustatud. Ka Euroopa Liidu eelarveraamistik sisaldab põhimõtet, et majanduse headel aegadel tuleb eelarvepositsiooni parandada tavapärasest suurema sammuga.

Valitsussektori eelarvepositsiooni eesmärgi saavutamine

Nominaalne positsioon

Selleks, et struktuurne puudujääk ei ületaks 2019. aastal 1,2% SKPst, vähendati nominaalset eelarvepuudujääki (s.t selle prognoosi) 2019. aasta sügisel 18 miljoni euroni. Seejuures eeldati, et majanduse reaalkasv on 2019. aastal 3,3% ja SKP lõhe 2,6% SKPst (vt tabel 2). 2020. aasta kevadel on aga selgunud, et puudujääk osutus oodatust suuremaks – statistikaameti hinnangul oli 2019. aasta nominaalne eelarvepuudujääk 90 miljonit eurot (0,3% SKPst).

Tabel 2. 2019. aasta valitsussektori eelarvepositsiooni kujunemine (% SKPst)

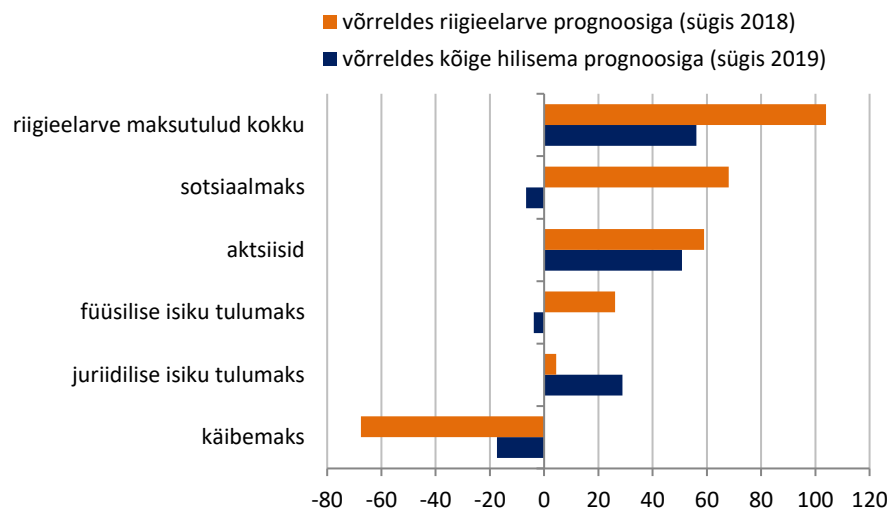
	kevad 2018	sügis 2018	kevad 2019	sügis 2019	sügis 2019	kevad 2020
	RES 2019–2022	riigieelarve 2019	kevadprognoos 2019	suveprognoos 2019	riigieelarve 2020	tegelik
Nominaalne positsioon	133 mln	130 mln	-67 mln	-68 mln	-18 mln	-90 mln
Nominaalne positsioon	0,5	0,5	-0,2	-0,2	-0,1	-0,3
SKP reaalkasv (%)	3,2	3,0	3,1	3,3	3,3	4,3
SKP lõhe	1,3	1,3	1,6	2,6	2,6	3,4
Tsükliline komponent	0,6	0,6	0,8	1,3	1,3	1,7
Ühekordsed meetmed	-0,1	-0,1	-0,1	-0,1	-0,1	-0,1
Struktuurne positsioon	0,0	0,0	-1,0	-1,4	-1,2	-1,9

Allikas: rahandusministeerium

¹ Ümardamise tõttu on kevadise ja suvise majandusprognoosi järgi eelarvepositsiooni täiendava parandamise vajadus erinev (vastavalt 0,1 ja 0,2 protsendipunkti), kuid rahaliselt tähendas see mõlemal juhul ligikaudu 50 mln eurot.

² Lisatulusid kavandati riigiettevõtete dividendidest (5 mln eurot) ja TS Laevade liigitamisest valitsussektorisse (10 mln eurot). Kulude kokkuhoidu oodati tegevuskulude (16 mln eurot) ja muude väiksemate kulumeetmete arvelt (19 mln eurot).

Eelarve tulude poolel jätkus 2019. aastal maksutulude kiire kasv tingituna heast majandustsükli seisust (vt Eesti majanduse ilmakaarti lk 11). Riigieelarve maksutulud on seejuures laekunud paremini (vt joonis 1), kui eeldati 2019. aasta riigieelarve koostamisel või 2019. aasta sügisel, kui kavandati viimaseid eelarvepositsiooni parandavaid meetmeid. Võrreldes riigieelarve koostamisel seatud ootustega laekus 2019. aasta riigieelarvesse makse 101,3%. Rahvamajanduse raamatupidamises kasutatava metodika järgi küündis maksutulu aastakasv pea 9%ni. Välistoetused, mis oleksid pidanud olema 2019. aastal lõppeva Euroopa Liidu eelarveperioodi tipptasemel, jäid aga eeldatust märksa väiksemaks ega küündinud ka 2018. aasta tasemeni. Kokku kasvasid valitsussektori tulud aastaga 8,1%.



Joonis 1. 2019. aasta maksutulude laekumine võrreldes 2019. aasta riigieelarve prognoosi ja kõige hilisema prognoosiga (mln eurodes)

Allikas: rahandusministeerium

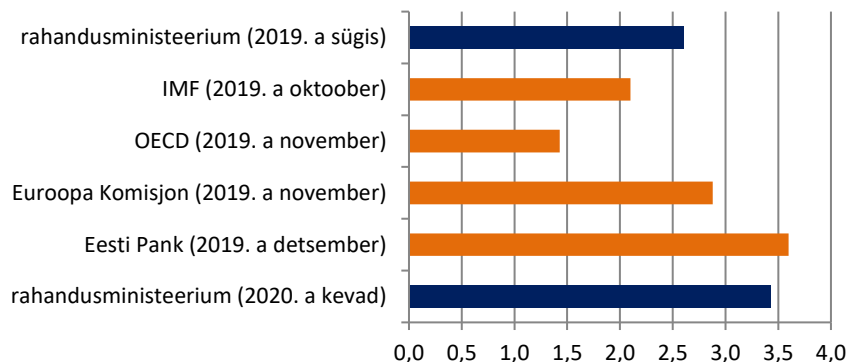
Valitsussektori kulud kasvasid 2019. aastal 7,5%. Tervikuna ei erinenud see oluliselt prognoositust, kuid nii kulude kui ka nende rahastamise struktuur ei olnud päris see, mida 2019. aasta riigieelarve koostamisel eeldati. Erinevalt varasematest aastatest kasvasid kohalike omavalitsuste investeeringud prognoositust märksa kiiremini. Samal ajal jäid keskvalitsusel ellu viimata mitmed ELi eelarvest rahastatavad projektid ja rahapaigutused põhivarasse jäid isegi väiksemaks kui 2018. aastal. Seetõttu oli valitsussektori kulude rahastamise struktuur eelarvepositsiooni kujunemise seisukohalt märksa ebasoodsam kui riigieelarve väljatöötamisel eeldati ning nii keskvalitsuse kui ka kohalike omavalitsuste kulud ületasid tulusid.

Kokkuvõttes on valitsussektori eelarve olnud nominaalses puudujäägis 2016. aastast saati (vt joonis 4 lk 8). Eelarvepuudujääke on rahastatud peamiselt reservide arvelt. Rahandusministeeriumi 2019. aasta suvise majandusprognoosi järgi moodustasid valitsussektori likviidsed finantsvarad kokku 8,5% SKPst 2016. aastal, 7,8% SKPst 2017. aastal ja 7,1% SKPst 2018. aastal. 2019. aasta suvel oli juba tarvilik riigikassa likviidsuse parandamiseks emiteerida 200 miljoni euro ulatuses lühiajalisi võlakirju.

Eelarveülejäägita ei ole aga võimalik riigi reserve täiendada. Reservide kogumine majanduse heades oludes on vajalik, et anda valitsusele rohkem võimalusi ja paindlikkust majanduse toetamiseks kehvematel aegadel. Teisisõnu – et riigirahanduse jätkusuutlikkust kahjustamata rakendada vastutsüklilist eelarvepoliitikat majanduse langusfaasis, tuleb seda eelnevalt teha ka majanduse tõusufaasis.

Struktuurne positsioon

Valitsussektori struktuurse eelarvepositsiooni arvutamisel korrigeeritakse eelarve nominaalset positsiooni majandusükli ning ühekordsete ja ajutiste eelarvemeetmete mõjuga. Ühekordsetest kuludest mõjutasid 2019. aasta eelarvepositsiooni vaid kohalike omavalitsuste ühinemistoetused mahus 0,1% SKPst (21 miljonit eurot). Eelarvepositsiooni parandamisel 2019. aasta sügisel lähtus valitsus rahandusministeeriumi hinnangust, et 2019. aasta SKP lõheks kujuneb 2,6% SKPst. Võrreldes teiste institutsioonide sügistalviste hinnangutega Eesti majandusükli seisule paigutus ministeeriumi hinnang keskele (vt joonis 2).

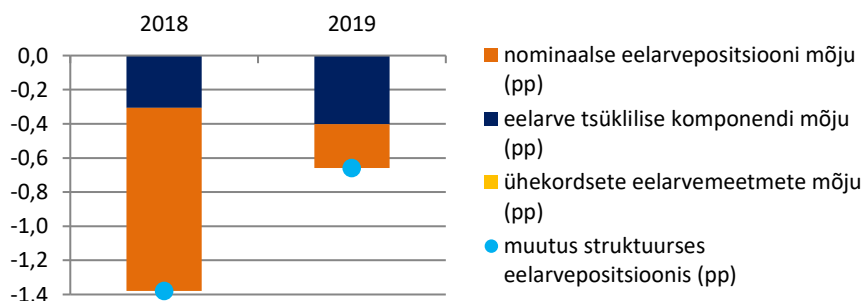


Joonis 2. Hinnangud Eesti SKP lõhele 2019. aastal (% SKPst)

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

Kuna Eesti 2019. aasta tegelik majanduskasv kujunes oodatust kiiremaks (3,3% asemel koguni 4,3%), on rahandusministeeriumi 2020. aasta kevadise kiirhinnangu järgi kujunenud suuremaks ka hinnang positiivse SKP lõhe suurusele. Kuid arvestada tuleb, et rahandusministeeriumi hinnang SKP lõhele on sel kevadel koostatud keerulisemates oludes kui tavapäraselt. Prognoositust paremal majandusükli seisul on struktuursele eelarvepositsioonile negatiivne mõju.

Kui võtta aluseks, et Eesti SKP lõhe oli 2019. aastal 3,4% SKPst, moodustas valitsussektori struktuurne eelarvepuudujääk eelmisel aastal 1,9% SKPst. Võrreldes möödunud sügisel koostatud prognoosiga, kui eesmärgiks seati struktuurne puudujääk 1,2% SKPst, on struktuurne eelarvepositsioon halvenenud 0,7 protsendipunkti võrra: 0,4 protsendipunkti majandusükli hinnangus tehtud muudatuste tõttu ja ligikaudu 0,3 protsendipunkti oodatust suurema nominaalse eelarvepuudujäägi pärast (vt joonis 3). Seega jäi eelarvenõukogu hinnangul 2019. aastaks seatud struktuurse eelarvepositsiooni eesmärk saavutamata.



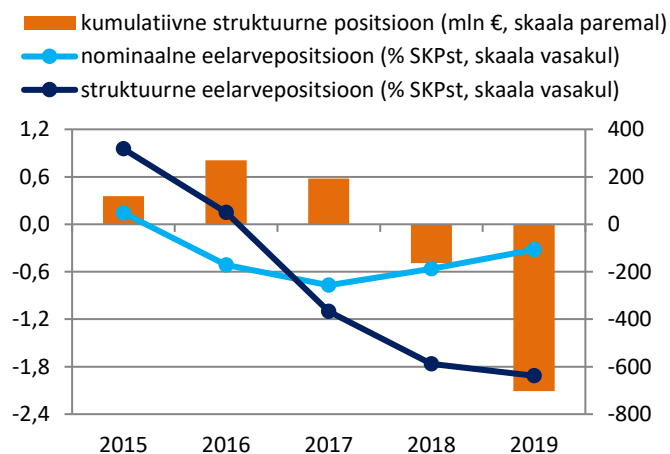
Joonis 3. Muutus 2018. ja 2019. aasta struktuurse eelarvepositsiooni hinnangus (protsendipunktides)³

Allikad: rahandusministeerium, eelarvenõukogu arvutused

³ Joonisel on võrreldud rahandusministeeriumi kõige viimast prognoosi vaatlusaluse aasta sügisel ja esialgset hinnangut järgmisel kevadel, kui eelarvenõukogu koostab oma arvamuse möödunud aasta eelarve-eesmärgi saavutamise kohta.

Sügisel prognoositust märksa nõrgem struktuurne positsioon on kujunenud juba kahel kevadel järjest. 2018. aasta struktuurne puudujääk osutus esialgsel hinnangul 1,4 protsendipunkti võrra oodatust suuremaks.⁴ Nominaalse eelarvepositsiooni mõju struktuurse positsiooni halvenemisse oli toona ligi 1,1 protsendipunkti ja majandustsükli mõju 0,3 protsendipunkti. Kahe aasta peale on struktuurne puudujääk kujunenud seega prognoositust suuremaks koguni 2% SKPst. Kui majandustsükli seis on mõistetavalt keeruline mõõta ja prognoosida, siis riigieelarve tulude ja kulude vahekord on otseselt valitsuse kujundada. Suurema osa eelmiste aastate prognoosiveast on põhjustanud just oodatust suurem nominaalne puudujääk.

Korrigeerimismehhanism nõuab struktuurse eelarvepositsiooni parandamist vähemalt 0,5 protsendipunkti võrra igal aastal, kuniks struktuurne tasakaal on uuesti saavutatud. Võrreldes 2018. aasta struktuurse eelarvepositsiooniga (-1,7% SKPst) ei ole valitsussektori struktuurne eelarvepositsioon 2019. aastal mitte paranenud, vaid hoopis 0,2 protsendipunkti võrra halvenenud (vt joonis 4). Seega pole valitsus suutnud 2019. aasta eelarvepositsiooni kujundamisel tagada, et korrigeerimismehhanismi nõuded oleksid täidetud ja struktuurne puudujääk väheneks vähemalt 0,5% võrra SKPst. Kõrvalekalle eesmärgiks seatud eelarvepositsioonist, mis taganuks korrigeerimismehhanismi nõuete täitmise 2019. aastal, on rahandusministeeriumi kevadise hinnangu alusel 0,7 protsendipunkti.⁵



Joonis 4. Valitsussektori nominaalne, struktuurne ja kumulatiivne struktuurne eelarvepositsioon

Allikad: rahandusministeerium, eelarvenõukogu arvutused

Koroonakriisist tingitud eriolukorra tõttu aktiveeriti 2020. aasta kevadest vabastusklauslid nii Euroopa Liidu kui ka Eesti eelarvereglites. Kui tavaoludes tulnuks 2020. aastal eelarvepositsiooni parandamist jätkata, annab vabastusklausli rakendamine Eesti valitsusele võimaluse 2020. aasta eelarvepositsiooni kujundades korrigeerimismehhanismi nõudeid mitte arvestada. Rahandusministeeriumi kevadise majandusprognoosi järgi võib valitsussektori struktuurne eelarvepuudujääk (koos lisaelarves tutvustatud majanduse abimeetmetega) sel aastal ulatuda üle 5% SKPst. Seega jätkub struktuurse eelarvepuudujäägi süvenemine veel ka 2020. aastal. Eelarvenõukogu hinnangul on oluline, et valitsus esitaks hiljemalt 2020. aasta sügisel riigirahanduse pikemaajalise vaate koos sammudega eelarvetasakaalu taastamiseks.

⁴ Hiljem on 2018. aasta struktuurse puudujäägi suurus täpsustatud. Seda on mõjutanud nii nominaalse eelarvepuudujäägi täpsustamine, SKP andmete revisjon ja sellest tulenev majandustsükli seis ümberhindamine kui ka Eesti eelarvepositsiooni tsüklitundlikkuse ümberhindamine.

⁵ Eesti riigieelarve seadus ei kirjelda otseselt, mis saab juhul, kui parandussamm ei ole piisav. Kui aga sellises ulatuses kõrvalekalle Euroopa Komisjoni hinnangul ilmneks, võib sellele järgneda olulise kõrvalekalde menetlus (*Significant Deviation Procedure*). Selle raames määrab Euroopa Komisjon iga-aastase eelarvepositsiooni parandamise vajaduse ja jälgib hoolikalt selle täitmist. Kui liikmesriik nõudeid ei täida, võib menetlus lõppeda rahaliste sanktsioonidega.

Kumulatiivne struktuurne positsioon

Lisaks korrigeerimismehhanismile sisaldub Eesti eelarvereeqlites kompenseerimismehhanism, mis käivitub siis, kui struktuurne tasakaal on pärast eelarvereeqlite vastu eksimist uuesti saavutatud. Kompenseerimismehhanism nõuab, et möödunud aastate lubatust suurem struktuurne puudujääk kompenseeritakse tagantjärele samas ulatuses struktuurse ülejäägiga. Lubatust suurema puudujäägi üle peetakse arvestust kumulatiivse struktuurse positsiooni mõõdikuga, mis liidab kokku aastate jooksul kogunenud ülejäägid ja puudujäägid (vt tabel 3). Riigieelarve seaduse järgi pole puudujääk kumulatiivse positsiooni arvestuses lubatud, mistõttu tuleb pärast valitsussektori struktuurse tasakaalu saavutamist saavutada tasakaal ka kumulatiivse struktuurse positsiooni arvestuses.⁶

Tabel 3. Kumulatiivne struktuurne positsioon aasta lõpu seisuga (mln eurodes)

	2014	2015	2016	2017	2018	2019
Kevadel fikseeritud hinnangu järgi	32	118	270	192	-164	-703

Allikad: rahandusministeerium, eelarvenõukogu arvutused

Valitsussektori kumulatiivne struktuurne positsioon laskus puudujääki juba 2018. aasta lõpus ja puudujääk on süvenenud selles ulatuses, kui suureks kujunes 2019. aasta struktuurne puudujääk. Kui lähtuda hinnangust, et struktuurne puudujääk oli 2019. aastal 1,9% SKPst, kasvas kumulatiivne struktuurne puudujääk 2019. aasta lõpuks umbes 700 miljoni euroni. Kehtiva eelarvereeqli järgi tuleb see puudujääk hiljem kompenseerida nii, et struktuurne ülejääk oleks vähemalt 0,5% SKPst aastas. Kumulatiivne puudujääk süveneb ja kompenseerimise vajadus kasvab ka iga järgmise aastaga, kuni struktuurne eelarvepositsioon püsib struktuurses puudujäägis (v.a vabastusklausli ajal, eelduslikult).

Kokkuvõte

Kokkuvõttes oli 2019. aastal oodatust suuremas puudujäägis nii valitsussektori nominaalne kui ka struktuurne eelarvepositsioon. 2020. aasta kevadise hinnangu järgi oli Eesti valitsussektori struktuurne puudujääk 2019. aastal 1,9% SKPst. Struktuurne eelarvepositsioon võrreldes 2018. aastaga ei paranenud. 2019. aasta struktuurse puudujäägi ulatuses süvenes ka kumulatiivne struktuurne puudujääk, mis oli 2019. aasta lõpus 700 miljonit eurot. Eelarvenõukogu hinnangul ei täitnud valitsus 2019. aastaks seatud arvulist eelarve-eesmärki ega korrigeerimismehhanismi nõudeid, mis on vajalikud struktuurse tasakaalu taastamiseks.

Lubatust suurem puudujääk 2018. aastal andis valitsusele võimaluse kavandada eelarvereegleid rikkumata struktuurne puudujääk ka 2019. aastal, kuna reeglid võimaldavad puudujäägi järkjärgulist vähendamist. Veel 2018. aasta sügisel arvati, et valitsussektor jääb 2019. aastal struktuursesse tasakaalu. Ehkki valitsus seadis uueks eesmärgiks struktuurset eelarvepositsiooni 2019. aastal 0,5 protsendipunkti võrra parandada (võrreldes eelmise aastaga) ja 2019. aasta sügisel koostatud rahandusministeeriumi prognoosi järgi see nõue ka minimaalselt täideti, on oodatust nõrgem nominaalne eelarvepositsioon ja muutunud majandustsükli hinnang toonud siiski kaasa kavandatust suurema struktuurse puudujäägi (1,2% asemel 1,9% SKPst). Kavandatust nõrgem struktuurne eelarvepositsioon on võtnud aset juba viimasel kahel aastal ja sellises ulatuses, et see on toonud kaasa eksimuse eelarvereeqli nõuete vastu.

⁶ 2019. aasta kevadel, pärast lubatust suurema puudujäägi ilmumist 2018. aastal ja korrigeerimismehhanismi käivitumist, andis valitsus teada kavatsusest kodumaist tasakaalureeglit muuta. Muudatuse eesmärk on loobuda eelarvereeqlis sisalduvast kumulatiivse struktuurse eelarvepositsiooni arvestusest ja kompenseerimismehhanismist, mis kohustavad valitsust kavandama eelarveülejäkke pärast struktuurse tasakaalu saavutamist. 2020. aasta kevade seisuga ei ole riigieelarve seaduses sisalduvat eelarvereeqlit veel muudetud.

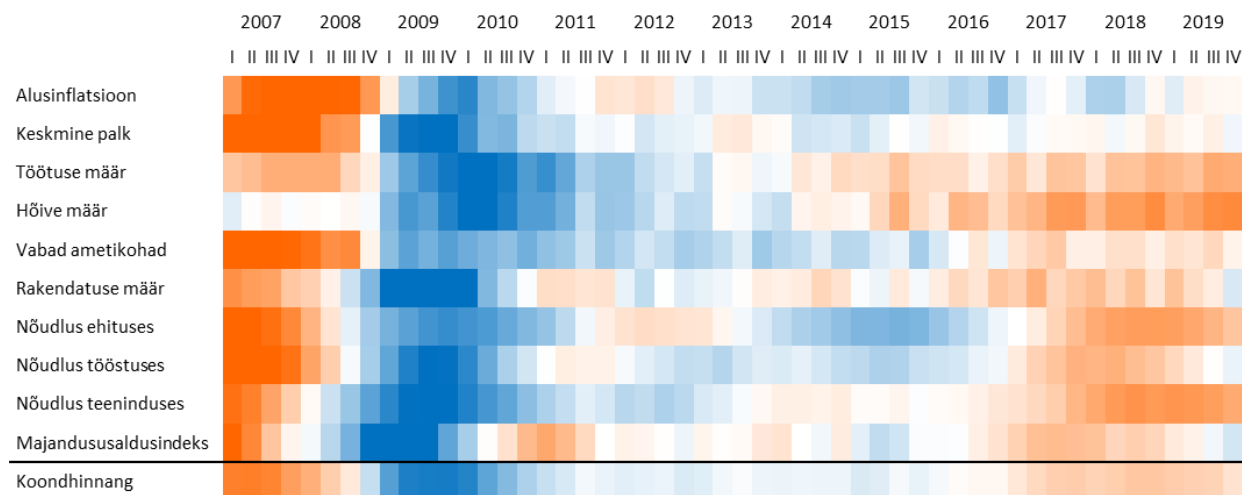
Eelarvenõukogu hinnangul on risk reeglite rikkumise vastu suurem, kui arvulised eelarve-eesmärgid on seatud reeglitega lubatud piiri peale. Ehkki eelarvenõukogu soovitas eelarvepositsiooni parandamist kavandada suurema sammuga kui 0,5 protsendipunkti aastas, seadis valitsus oma eesmärgiks täita miinimumnõuet ehk parandada eelarvepositsiooni täpselt 0,5% SKPst, jätmata varu prognoosi- ja mõõtmisvigadele. Ka sellegi paranduse tagamiseks vajalikud muudatused tehti alles aasta lõpu poole. Eelarvenõukogu on korduvalt soovitanud, et eelarve-eesmärke tuleks seada väikese varuga, et arvestada ebakindlusega majanduse tsüklilise seisu ja struktuurse eelarvepositsiooni hindamisel. 2019. aastal ei olnud lõplikuks eesmärgiks seatud struktuurse puudujäägi suurus (1,2% SKPst) ka majandustsükli seisu arvestades eelarvenõukogu arvates põhjendatud.

Eelarvenõukogu hinnangul on muret tekitav, et Eesti valitsussektori eelarvepositsioon on juba kolmel viimasel aastal olnud suures struktuurses puudujäägis ja eelarvereeglite nõuete vastu on eksitud kahel järjestikusel aastal. Lisaks püsib ebaselgus, millise kodumaise eelarvereegliga kavatseb valitsus pikemas ettevaates jätkata. Kehtiva eelarvereegli nõuete osalisest mittetäitmisest ja riigieelarve seaduse muutmise kavatsusest on valitsus juba eelnevalt teada andnud.

Kuna 2020. aasta kevadel tegelevad riigid koroonakriisi põhjustatud majandusmõjude leevendamise ja eelarvereeglite nõuded ajutiselt ei kehti, ei järgne korrigeerimismehhanismi nõuete mittetäitmisele 2019. aastal Eesti valitsusele sel aastal otseseid tagajärgi. Vabastusklausel lubab valitsusel ka sel aastal korrigeerimismehhanismi nõuetega mitte arvestada. Eelarvenõukogu hinnangul tuleb riigirahanduse olukorda ja järgmiste aastate eelarve-eesmärke põhjalikult analüüsida vahetu kriisi möödumisel, arvestades ka vabastusklauslite eeldatavat kehtivust.

Eriteema. Eesti majanduse ilmakaart

Selleks, et hinnata struktuurse tasakaalu reegli täitmist ja makromajandusprognosis sisalduvat SKP lõhet, on eelarvenõukogul tarvilik analüüsida Eesti majandustsüklit. 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 5), kus sinise tooni tumenemine tähistab majanduse jahtumist, oranži tooni tumenemine aga hoiatab ülekuumenemise eest.⁷



Joonis 5. Eesti majanduse ilmakaart (I kv 2007 – IV kv 2019)

Allikad: Eurostat, konjunktuuriinstituut, statistikaamet, eelarvenõukogu arvutused

Eesti 2019. aasta majanduskasv üllatas positiivselt ja viitab esialgsel andmetel koguni ühe protsendipunkti võrra kiiremale kasvule, kui rahandusministeerium prognoosis 2019. aasta sügisel (3,3% asemel 4,3%). Samas näitab eelarvenõukogu koostatav Eesti majanduse ilmakaart aasta lõpus juba mõningast jahenemist. 2019. aasta neljandas kvartalis on selgelt langenud hinnangud nõudlusele ja rakendatuse määrale tööstuses ning ka üleüldine majandusosalusindeks. Tegemist on pigem ettevaatavate majandusindikaatoritega, mille mõju jõuab reaalmajandusse üldjuhul viitajaga. Kuigi ka palgakasv neljandas kvartalis aeglustus, viitasid tööturu näitajad tervikuna 2019. aasta kokkuvõttes siiski majandustsükli tugevale seisule.

Ilmakaardi koondhinnangu järgi jäi Eesti majandustsükli haripunkt 2018. aasta teise poolde ja 2019. aastat iseloomustas sellest haripunktist järkjärguline laskumine. 2020. aastaks prognoosib rahandusministeerium sel kevadel juba kaheksaprotsendilist majanduslangust.

⁷ Ilmakaardi ülesehitusest loe lähemalt [eelarvenõukogu 2018. aasta kevadel ilmunud arvamusest](#).