

**EESTI EELARVENÕUKOGU  
2017. AASTA ARUANNE**

Aprill 2018

## SISUKORD

|  |    |
|--|----|
| Esimehe eessõna .....  | 3  |
| 1. Eelarvenõukogu lühitutvustus.....   | 4  |
| 2. Tegevuse ülevaade .....   | 5  |
| 3. Eelarve.....  | 9  |
| Lisa 1. Arvamus rahandusministeeriumi 2017. aasta kevadise majandusprognoosi ja aastate 2018–2021 struktuurse eelarvepositsiooni eesmärkide kohta..... | 10 |
| Lisa 2. Arvamus valitsussektori struktuurse eelarvepositsiooni eesmärgi saavutamise kohta 2016. aastal   | 12 |
| Lisa 3. Arvamus rahandusministeeriumi 2017. aasta suvise majandusprognoosi kohta.....  | 13 |

## ESIMEHE EESSÖNA

2017. aastal kujunes Eesti eelarvepoliitika kavandamise ajakava nõnda, et eelarvenõukogul oli otstarbekas koondada oma tavapäraseid arvamused kolme publikatsiooni, mis ilmusid kevadel, suvel ja sügisel. Kevadel ja sügisel hindas eelarvenõukogu ametlikke majandusprognose ja neile rajatud riigirahanduse väljavaateid ning suvel seda, kas eelnenud aasta struktuurne positsioon vastas riigieelarve seaduse nõuetele.

Kokkuvõtvalt võib öelda, et eelarvenõukogu hindas rahandusministeeriumi 2017. aastal koostatud prognooside majanduskasvu eeldused sobivaks, kuid hoiatas kavandatavate maksumuudatuste rohkuse ja nende rakendamise kaasnivate ohtude eest, mistõttu võivad maksumuudatuste prognoosivead kujuneda tavapärasest suuremaks ja seetõttu ka tulude prognoosid liialt optimistlikuks.

Esialgne hinnang 2017. aasta maksulaekumistele näitabki, et maksuliikide löikes osutusid prognoosivead kriisijärgse aja suurimaks. Oodatust vähem laekus maksumuudatuste kui ka ettevõtte tulumaksu arvelt. Et tööjõumakse ja käibemaksu laekus tugevama majanduskasvu, investeeingute ja hõive taustal oodatust rohkem, siis kokkuvõttes täitsid maksumuudatuste laekumised siiski riigieelarves seatud ootusi. Maksumuudatustega kaasnev ebakindlus mõjutab tulude laekumisi kindlasti veel selgi aastal.

Samuti märkis eelarvenõukogu möödunud kevadel, et ei nõustu rahandusministeeriumi hinnanguga SKP lõhe kohta, mis oli kevadprognoosi järgi 2017. aastal  $-0,8\%$  SKPst ja 2018. aastal  $-0,4\%$  SKPst ning millele tugines uue valitsusliidu soov kiirendada majanduskasvu riigieelarveliste vahenditega. Eelarvenõukogu hinnangul viitasid majandusnäitajad juba siis, et tsükli seis on pigem hea. Sügisel muutis ka rahandusministeerium oma vaadet majandustsüklile ja negatiivse lõhe hinnangud asendusid prognoosis positiivse lõhega.

Praeguse seisuga on kõik peamised Eesti majandust analüüsivad asutused üksmeelel, et Eesti SKP lõhe oli 2017. aastal positiivne. Teisisõnu, möödunud aasta kokkuvõttes ületas majanduse kogutoodang oma pikaajaliselt jõukohast taset. Siiski näitavad esialgsed andmed, et valitsuse nominaalne positsioon jäi 2017. aastal puudujääki ( $-0,3\%$  SKPst). Nominaalne puudujääk koos positiivse SKP lõhega tähendab ühtlasi struktuurset puudujääki.

Varasematel aastatel oleks struktuurne puudujääk tähendanud eelarvereevlite rikkumist. 2017. aastat jääb aga iseloomustama üks oluline muutus Eesti riigieelarve seaduses ja sellega sätestatud struktuurse tasakaalu reeglis. Nimelt võib uue reegli järgi olla Eesti struktuurne positsioon ka puudujäägis, aga mitte rohkem kui  $0,5\%$  SKPst. Seda eeldusel, et varem on kogutud vähemalt sama palju struktuurset ülejääki. Viimane nõue on rahandusministeeriumi arvestuse järgi täidetud. Nüüd jääb vaid üle välja arvutada, kas struktuurne puudujääk ületas  $0,5\%$  SKPst või mitte ning selle hinnangu annab eelarvenõukogu õige pea.

Üksikasjalikum tagasivaade eelarvenõukogu 2017. aasta tegevusele ja põhisõnumitele on esitatud järgnevatel lehekülgedel. Aruande lisa on välja toodud aasta jooksul ilmunud arvamuste kokkuvõtted. Kõik eelarvenõukogu arvamused koos pikema seletuskirjaga on avaldatud eelarvenõukogu kodulehel.

Eelarvenõukogu esimees  
Raul Eamets  
Tallinnas 13. aprillil 2018

## 1. EELARVENÕUKOGU LÜHITUTVUSTUS

Eesti eelarvenõukogu (ingl 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 eelarvenõukogu asutamine euroala liikmesriikidele kohustuslik. Eestis on eelarvenõukogu loomise ja selle ülesannete õiguslik alus 2014. aasta 19. veebruaril vastu võetud riigieelarve seadus.<sup>1</sup> Eelarvenõukogu põhikiri kinnitati 2014. aasta 9. aprillil toimunud Eesti Panga nõukogu istungil.<sup>2</sup> Eelarvenõukogu ja rahandusministeeriumi vahelist teabevahetust korraldab 2018. aasta veebruaris sõlmitud koostöökokkulepe.<sup>3</sup>

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

- aprillis rahandusministeeriumi kevadise makromajandus- ja rahandusproгноosi 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 rahandusproгноosi kohta.

Lisaks kolmele seaduses nõutud arvamusele on eelarvenõukogu oma tööplaani seadmises sõltumatu ja võib omal äranägemisel Eesti majanduse või eelarvepoliitika alaseid seisukohti ning uurimustöid avaldada. Eelarvenõukogu arvamused ja kaasnevad pressiteated, arvamusartiklid ja taustapaberid avaldatakse nii eesti kui ka inglise keeles eelarvenõukogu kodulehel [www.eelarvenoukogu.ee](http://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 ning on tagasivalitavad.

Tabel 1. Eelarvenõukogu koosseis 2017. 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 ning 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 liikmeteks võivad olla ka välisekspertid.

Eelarvenõukogu tegevust rahastab Eesti Pank. Eelarvenõukogu tööd toetab kaks 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.

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

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

<sup>3</sup> <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. 2017. aastal kogunes eelarvenõukogu Eesti Pangas istungi pidamiseks viiel korral. Kahel istungil osales eelarvenõukogu täies koosseisus, kahel istungil oli kohal viis ja ühel istungil neli nõukogu liiget.<sup>4</sup>

#### 17. aprill 2017

Eelarvenõukogu esimesel istungil arutati eelarvenõukogu arvamust rahandusministeeriumi 2017. aasta kevadise majandusprognoosi kohta.

#### 25. aprill 2017

Eelarvenõukogu teisel istungil arutati eelarvenõukogu arvamust ja pressiteadet rahandusministeeriumi 2017. aasta kevadise majandusprognoosi ja riigi eelarvestrateegias seatud struktuurse eelarvepositsiooni eesmärkide kohta.

*Eelarvenõukogu arvamus kevadise majandusprognoosi ja struktuurse eelarvepositsiooni eesmärkide kohta avaldati ühe väljaandena 26. aprillil (vt lühiarvamust lisas 1).*

*Eelarvenõukogu 25. juulil avalikustatud arvamus valitsussektori 2016. aasta struktuurse eelarvepositsiooni eesmärgi saavutamise kohta koostati e-kirjavahetust kasutades (vt lühiarvamust lisas 2).*

#### 8. september 2017

Eelarvenõukogu kolmandal istungil tutvustasid rahandusministeeriumi esindajad nõukogu liikmetele 2017. aasta suvist makromajandus- ja rahandusprognoosi.

*Eelarvenõukogu arvamus suvise majandusprognoosi kohta avaldati 27. septembril (vt lühiarvamust lisas 3).*

#### 9. oktoober 2017

Eelarvenõukogu neljandal istungil arutati eelarvenõukogude võrgustiku eeloleva kohtumise teemasid, sealhulgas võrgustiku seisukohta nn viie presidendi raportile ning eelarvenõukogu osalemist SKP lõhe töögrupi töös ja European Fiscal Monitor väljaande koostamisel.

#### 20. detsember 2017

Eelarvenõukogu viiendal istungil tutvustati nõukogu liikmetele uurimustööd eelarvenõukogude mõjust eelarvedistsipliinile. Lisaks arutati eelarvenõukogu 2018. aasta lähetuste ja seminaridega seonduvat.

### Muud kohtumised ja ettekanded

#### 2. veebruar 2017

Eelarvenõukogu esimees Raul Eamets osales Brüsselis Euroopa Komisjoni korraldatud Euroopa Liidu eelarvenõukogude võrgustiku (EUNIFI) kuuendal kohtumisel. Kohtumisel arutati Euroopa Eelarvenõukogu ja liikmesriikide eelarvenõukogude koostööd, Euroopa eelarvereeeglistiku kulureeglit ja Euroopa Komisjoni iga-aastase eelarvenõukogude teemalise küsitluse tulemusi.

---

<sup>4</sup> Eelarvenõukogu istung on otsustusvõimeline, kui sellel osaleb vähemalt neli liiget.

#### 14. märts 2017

Eelarvenõukogu aseesimees Andrus Alber ja nõunik Andres Saarniit osalesid Tallinnas Prantsuse saatkonna korraldatud kohtumisel, kus arutati Eesti eelarve- ja maksupoliitikat ning uue valitsuse kavandatavaid poliitikameetmeid.

#### 6.-7. aprill 2017

Eelarvenõukogu aseesimees Andrus Alber osales Edinburghis OECD korraldatud eelarvenõukogude ja -ametnike aastakohtumisel. Lisaks uute eelarvenõukogude tutvustamisele toimusid ettekanded ja arutelud järgmistel teemadel: OECD riikide eelarvepoliitika seis, riigirahanduse riskide ja jätkusuutlikkuse hindamine, eelarvenõukogude analüüside ja sõnumite edastamine avalikkusele.

#### 7. aprill 2017

Eelarvenõukogu liikmed kohtusid Eesti Pangas rahandusministeeriumi esindajatega, kes tutvustasid ministeeriumi 2017. aasta kevadist majandusprognoosi.

#### 11. aprill 2017

Eelarvenõukogu liikmed Andrus Alber ja Urmas Varblane ning nõunik Andres Saarniit osalesid Tallinnas kohtumisel Euroopa Komisjoni esindajatega. Komisjoni huvitas eelarvenõukogu vaade Eesti majanduskasvule, konkurentsivõimele ja tööturu seisule, lisaks eelarvenõukogu hinnang senisele koostöökogemusele rahandusministeeriumi ja Eesti Pangaga.

#### 27. aprill 2017

Eelarvenõukogu esimees Raul Eamets ja nõunik Andres Saarniit osalesid Vabariigi Valitsuse istungil, et tutvustada eelarvenõukogu arvamust riigi eelarvestrateegias seatud struktuurse eelarvepositsiooni eesmärkide kohta.

#### 5. mai 2017

Eelarvenõukogu esimees Raul Eamets osales Brüsselis Rahvusvahelise Valuutafondi (IMF) poliitikaseminaril „Euroopa muutuv eelarvepoliitika“. Kohtumisel arutati euroala eelarvepoliitika tsentraliseeritud juhtimise võimalikku vajadust ja institutsionaalset vormi, Euroopa Eelarvenõukogu loomise põhjuseid ja mandaati, olukorda Euroopa ja maailma eelarvepoliitikas ning eelarvepuhvi (ingl fiscal space) mõõtmist.

#### 8. mai 2017

Eelarvenõukogu esimees Raul Eamets ja nõunik Andres Saarniit osalesid Riigikogu rahanduskomisjoni istungil, et tutvustada eelarvenõukogu arvamust rahandusministeeriumi kevadise majandusprognoosi ja aastate 2018–2021 struktuurse eelarvepositsiooni eesmärkide kohta.

#### 23. mai 2017

Eelarvenõukogu esimees Raul Eamets tutvustas Eesti Panga nõukogule eelarvenõukogu 2016. aasta tegevusaruannet.

#### 14. juuni 2017

Eelarvenõukogu esimees Raul Eamets, aseesimees Andrus Alber ja analüütik Lauri Punga osalesid Tallinnas kohtumisel IMFi delegatsiooniga, et arutada Eesti uut eelarvereeglit, Eesti majanduse tsüklilist seisu ja uue valitsuse eelarvestrateegiat keskpikal perioodil.

#### 15.-16. juuni 2017

Tallinnas toimus eelarvenõukogu korraldatud Balti-Soome eelarvenõukogude kohtumine. Kohtumisel osales kokku 20 nõukogude liiget ja spetsialisti viiest eri institutsioonist. Eelarvenõukogu analüütik Lauri Punga esines kohtumisel ettekandega Eesti uuest eelarvereglist. Esimees Raul Eamets tegi sissejuhatava ettekande majandusprognoside heakskiitmise teemalisel arutelul.

#### 27. september 2017

Eelarvenõukogu esimees Raul Eamets ja nõunik Andres Saarniit osalesid Vabariigi Valitsuse istungil, et tutvustada eelarvenõukogu arvamust rahandusministeeriumi 2017. aasta suvise majanduspronoosi kohta enne 2018. aasta riigieelarve kava heakskiitmist.

#### 9. oktoober 2017

Eelarvenõukogu esimees Raul Eamets ja nõunik Andres Saarniit osalesid Riigikogu rahanduskomisjoni istungil, et tutvustada eelarvenõukogu arvamust rahandusministeeriumi suvise majanduspronoosi kohta.

#### 19. oktoober 2017

Eelarvenõukogu esimees Raul Eamets osales Frankfurdis Euroopa keskpankade ja eelarvenõukogude ühisseminaril „Euroala eelarveraamistik: hetkeseis ja tuleviku väljavaated“. Kohtumisel arutati euroala eelarvepositsiooni, majandus- ja rahaliidu tulevikku, fiskaalpe ülevaatus ja suvakohaste poliitikameetmete mõju maksutulude elastsustele.

#### 31. oktoober 2017

Eelarvenõukogu aseesimees Andrus Alber tutvustas Eesti Panga nõukogule eelarvenõukogu viimase poolaasta tegevust ja põhisõnumeid.

#### 7. november 2017

Eelarvenõukogu aseesimees Andrus Alber osales Madridis eelarvenõukogude võrgustiku kohtumisel. Kohtumisel arutati Euroopa eelarvereglistiku muudatusettepanekuid, Euroopa Eelarvenõukogu aastaaruannet, võrgustiku töögruppide tööd ja European Fiscal Monitor'i järgmist väljaannet.<sup>5</sup>

#### 1. detsember 2017

Eelarvenõukogu aseesimees Andrus Alber, nõunik Andres Saarniit ja analüütik Lauri Punga osalesid Tallinnas kohtumisel IMFi delegatsiooniga, et arutada Eesti uut eelarvereglit ja uue valitsuse eelarvepoliitilisi meetmeid.

#### 19. detsember 2017

Eelarvenõukogu aseesimees Andrus Alber osales arutelul „Eesti ja Euroopa rahanduse tulevik“ Euroopa Komisjoni Eesti esinduses. Kohtumisel arutati koos rahandusministeeriumi ja Euroopa Komisjoni Eesti esinduse ekspertidega Eesti riigieelarve tervisest ja Euroopa Komisjoni 6. detsembril ilmunud majandus- ja rahaliitu tugevdavate ettepanekute üle.

---

<sup>5</sup> Eelarvenõukogude võrgustiku eestvedamisel avaldatava European Fiscal Monitor publikatsiooniga (sealhulgas eelarvenõukogu koostatud Eesti peatükiga) saab tutvuda siin: <http://www.euifis.eu/eng/fiscal/174/european-fiscal-monitor>

## Arvamusartiklid

28. aprill 2017

Postimehes ilmus eelarvenõukogu esimehe Raul Eametsa arvamusartikkel „Praegu ei ole õige aeg riigieelarvet miinusesse lasta“.<sup>6</sup>

*Eelarvenõukogu leiab, et majandusprognoos kirjeldab piisava usaldusväarsusega põhiliste majandusnäitajate oodatavat arengut, on piisavalt ettevaatlik ja kokkuvõttes päris heas kooskõlas mitme teise prognoosija ettevaatega. Maailm meie ümber on suhteliselt ebastabiilne ja pigem natuke karta kui kahetseda, nagu ütleb ka eesti vanasõna. Mis on aga erinev ja mille üle on mõtet vaielda, on rahandusministeeriumi hinnang majandustsükli seisule.*

/.../

*Kokkuvõttes tähendab see, et majanduse elavdamiseks kavandatavate meetmete mõju ei avaldu selleks kõige sobivamal hetkel. Kindlasti ei ole eelarvenõukogu majanduse elavdamise vastu investeeringute kaudu. Küsimus on ajastamises. Lõke põleb päris hea leegiga, ja valame veel bensiini juurde.*

1. juuni 2017

Äripäevas ilmus eelarvenõukogu liikme Urmas Varblase arvamusartikkel „Eesti eelarvepoliitika uus nägu“.<sup>7</sup>

*Kui Eesti eelarvepoliitikat juhiti varem pikalt tasakaalus eelarve põhimõttest, siis 2014. aastal kirjutati see ka riigieelarve seadusesse. Et paremini arvestada majanduse tsüklilise arenguga ja selle mõjuga maksude laekumisele, sätestati iga-aastase tasakaalu nõue struktuursest eelarvepositsioonist lähtuvalt. Nüüd, kus vaid kolme eelarve koostamisel on sellest põhimõttest jõutud lähtuda (ja praegu tundub, et ka õnnestunult), muudab uus valitsuskalitsioon eelarvereeplit. Uue eelarvereepli järgi on lubatud ka valitsussektori struktuurne puudujääk, kui enne seda on kogutud struktuurseid ülejääke.*

/.../

*Üldse on rahandusprognoos tänavu tavapärasest ebakindlam, kuna paljude kavandatavate maksumuudatuste detailid ei ole siiani piisavalt selged. Jälgides praegust maksumuudatuste arutelu valitsuskalitsioonis, ei ole kindlust selles, kas kõik esitatud eelnõud suudetakse ettenähtud kujul ja ajal jõustada. Kokkuvõttes võib 2018. aasta valitsussektori struktuurne puudujääk kujuneda eelarvenõukogu hinnangul suuremaks, kui valitsus seda kavandab.*

*Ka eelarvereeplites kavandatavad muudatused on ette valmistatud väga lühikese aja jooksul. Eelarvereeplit ja maksupoliitika kujundamise protseduuride heitlikkusest ja ettearvamatuses johtuv mainerisk on arvestatav probleem. Kui valitsus on otsustanud leevendada eelarvereeplit, aga seab ohtu selle saavutamise kohe esimesel aastal, siis ei mõju see mõistetavalt hästi eelarvereeplit ega kogu eelarvepoliitika usaldusväarsusele.*

<sup>6</sup> Artikkel täismahus: <http://eelarvenoukogu.ee/uudised/praegu-ei-ole-oige-aeg-riigieelarvet-miinusesse-ajada>

<sup>7</sup> Artikkel täismahus: <http://eelarvenoukogu.ee/uudised/eesti-eelarvepoliitika-uus-nagu>



### 3. EELARVE

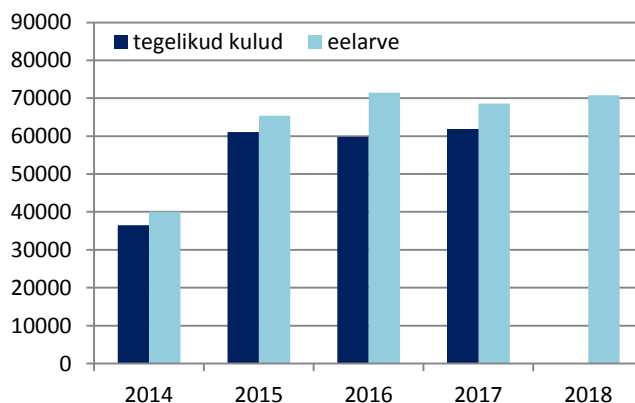
Eesti eelarvenõukogu töötab ühe aasta kaupa koostatava eelarve alusel, mille on kinnitanud Eesti Panga president. Eelarvenõukogu tegevust rahastab Eesti Pank oma eelarvest põhimõttel, et eraldatavatest vahenditest peab piisama eelarvenõukogu ülesannete sõltumatuks täitmiseks.<sup>8</sup> Eelarvenõukogu kuludest 2017. aastal annab ülevaate tabel 2.<sup>9</sup>

Tabel 2. Eelarvenõukogu kulud 2017. aastal (eurodes)

|                       |        |
|-----------------------|--------|
| Liikmete töötasu      | 54 862 |
| Töölähetused          | 3 681  |
| Seminarid ja üritused | 3 218  |
| IT kulud              | 164    |
| Kulud kokku           | 61 925 |

2017. aasta tegelikud kulud moodustasid 90% eelarves planeeritust. Eelarvenõukogu kuludest moodustas liikmete töötasu ligikaudu 89%, töölähetustega seonduvad kulud 6% ja muud kulud 5%. Eelarvenõukogu esimehe kuine töötasu on 793 eurot ja nõukogu liikmel 529 eurot.

Eelarvenõukogu 2018. aasta eelarve suuruseks on planeeritud 70 800 eurot (vt joonis 1). Eelarve koostamisel on arvestatud tavapärase lähetuste arvuga eelarvenõukogude võrgustike töös osalemiseks ning 2018. aastal jõustuvate muudatustega kõrgemate riigiteenijate ametipalkade seaduses, millega on seotud ka eelarvenõukogu liikmete töötasu kujunemine.



Joonis 1. Eelarvenõukogu eelarve ja tegelikud kulud (eurodes)

<sup>8</sup> Eesti Panga nõudel hüvitab Vabariigi Valitsus Eesti Pangale eelarvenõukogu töö tõttu kantud otsesed kulud. Seda õigust pole keskpank seni kasutanud.

<sup>9</sup> Tabel 2 ei sisalda kulusid eelarvenõukogu tööd toetavate Eesti Panga ökonomistide töötasule.

## LISA 1. Arvamus rahandusministeeriumi 2017. aasta kevadise majandusprognoosi ja aastate 2018–2021 struktuurse eelarvepositsiooni eesmärkide kohta

### Arvamus

Riigieelarve seaduse järgi peab eelarvenõukogu andma kevadel oma hinnangu nii rahandusministeeriumi majandus- ja rahandusprognoosi kui ka riigi eelarvestrateegias kavandatava valitsussektori struktuurse eelarvepositsiooni kohta. Sel aastal valmisid need dokumendid väga väikese ajavahega ja seetõttu on eelarvenõukogu koondanud mõlemad arvamusel ühte väljaandesse.

2016. aastal hakkas välisõudlus suurenema ning Eesti eksportiv sektor oli võimeline seda ära kasutama. Rahandusministeeriumi kevadprognoos näeb 2017. aastaks ette 2,4% ja järgmiseks aastaks 3,1% suurust majanduskasvu, mis on väga lähedane teiste prognoosijate ettevaatele. Suhteliselt sarnased on prognoosijate vaated ka tarbijahindade muutumisele.

Pikemas ettevaates valitseb eelarvenõukogu arvates pigem aeglasema kasvu oht. Esiteks eeldab sellise kasvu hoidmine tööjõukulude aeglasemat kasvu, millest on seni olnud näha alles esimesi märke. Teiseks ei ole veel teoks saanud investeerimisaktiivsuse oodatav suurenemine, mis peab toetama majanduskasvu püsivust 3% lähedal. Kolmandaks, kuigi meie peamiste kaubanduspartnerite kasv on kiirenenud, tekitab muret proteksionistliku meeleolu süvenemine, mis võib kahjustada Eesti majanduse kasvuvõimet. Seetõttu on põhjendatud, et rahandusministeerium on peamiste majandusnäitajate kestlikuks peetavaid kasvuprognoose veidi vähendanud.

Uus valitsus plaanib ellu viia mitmeid olulisi eelarvepoliitilisi muudatusi. Järgmiste prognooside ja eelarvekavade koostamisel soovib eelarvenõukogu selgemalt välja tuua valitsuse kavandatavate kulu- ja maksupoliitika meetmete mõju majanduskasvule.

Kokkuvõttes kirjeldab rahandusministeeriumi kevadprognoos eelarvenõukogu hinnangul piisava usaldusvärsusega Eesti majanduskasvu ja inflatsiooni väljavaadet. Eelarvenõukogu ei ole aga nõus rahandusministeeriumi hinnanguga majandustsükli seisule. Nimelt viitavad tööturunäitajad, sealhulgas kiire palgakasv, väike tööpuudus ja suur tööhõive majanduse heale tsüklilisele seisule, mis on vastuolus rahandusministeeriumi hinnanguga, et majanduses on veel kasutamata tootmisressurssi.

Lisaks arvamusel rahandusministeeriumi kevadprognoosi kohta peab eelarvenõukogu hindama, kas valitsussektori kavandatav struktuurne eelarvepositsioon on kooskõlas eelarvereeqlitega või vajab korrigeerimist. Riigi 2018.–2021. aasta eelarvestrateegia järgi on valitsussektori struktuurne eelarvepositsioon järgmisel kolmel aastal puudujäägis, ulatudes 2018. ja 2019. aastal 0,5%ni ning 2020. aastal 0,3%ni SKPst. Eelarvenõukogu hinnangul on see vastuolus praegu kehtiva riigieelarve seadusega.

Eelarvenõukogu on teadlik valitsuse kavatsusest muuta riigieelarve seaduses sisalduvat eelarvereeqlit nii, et varem kogunenud struktuurse ülejäägi arvel tohib lubada kuni 0,5%ni SKPst ulatuvat struktuurset puudujääki. Ka eeldusel, et riigieelarve seadust muudetakse, on eelarvenõukogu hinnangul oht, et valitsussektori struktuurne puudujääk kujuneb 2018. aastal suuremaks kui 0,5% SKPst.

Nõnda suur puudujääk tugineb eeldusele, et 2018. aastal on Eesti SKP lõhe negatiivne ning moodustab 0,4% SKPst. Kui lähtuda eelarve struktuurse positsiooni mõõtmisel Euroopa Komisjoni või Rahvusvahelise Valuutafondi SKP lõhe hinnangutest, siis võib tegelik struktuurne puudujääk kujuneda suuremaks: lisanduda võib veel 0,2 protsendipunkti SKPst.

Seetõttu on võimalik, et majanduse stimuleerimiseks kavandatavate meetmete mõju ei avaldu selleks kõige sobivamas majandustsükli etapis. Eelarvekulude liigne kasv võib erasektoris raskendada tööjõukulude kasvu soovitud rajal hoidmist ja tootmise laiendamiseks vajaliku tööjõu leidmist. Samuti ei saa välistada, et mõnes sektoris või segmendis võib sisenõudlus pakkumisega võrreldes ülemäära kasvada.

Lisaks sõltub valitsussektori eelarvepositsiooni soovitud tasemel hoidmine mitmest maksumuudatusest, mis olid eelarvenõukogu arvamuse koostamise ajal osaliselt veel seaduseelnõudena esitamata või Riigikogu heakskiiduta. Nende muudatuste tulusid suurendavaks mõjuks on aastast olenevalt hinnatud kuni 1% SKPst. Kavandatavate maksumuudatuste suur arv ja nende rakendamise keerukus (mh Riigikohtus vaidlustatud seadusemuudatused) kasvatab võimalikke maksutulude prognoosivigu ja suurendab riski, et riigieelarve tulude prognoos on liiga optimistlik.

Valitsuse eesmärkide elluviimine eeldab lisaks mitmele maksuseadusele ka kehtiva riigieelarve seaduse muutmist. Kavandatavad muudatused eelarvereeplites on ette valmistatud väga lühikese aja jooksul ja tähistavad praeguse, vaid kolm aastat kehtinud seadusega võrreldes põhimõttelist muutust lõdvema eelarvepoliitika lubamise suunas. Tagamaks eelarvereeplites usaldusväarsust on soovituslik tulevikus nii sagedastest muudatustest hoiduda.

Eelarvenõukogu esimees  
Raul Eamets  
Tallinnas 26. aprillil 2017

## LISA 2. Arvamus valitsussektori struktuurse eelarvepositsiooni eesmärgi saavutamise kohta 2016. aastal

### Arvamus

Riigieelarve seaduse järgi peab eelarvenõukogu pärast riigi majandusaasta koondaruande valmimist avaldama oma arvamuse valitsussektori struktuurse eelarvepositsiooni eesmärgi saavutamise kohta. Eelarvereglite järgi peab valitsussektori eelarve olema vähemalt struktuurses tasakaalus.

Riigi 2016.–2019. aasta eelarvestrateegia koostamisel seati 2016. aasta struktuurse eelarvepositsiooni eesmärgiks ülejääk 0,6% SKPst. See sihttase jäi samaks ka 2016. aasta riigieelarve vastuvõtmisel. Ühtlasi eeldati riigieelarve ettevalmistamisel, et nii keskvalitsuse kui ka kohalike omavalitsuste eelarved ja kogu valitsussektori eelarve jäävad väikesesse nominaalsesse puudujääki.

Rahvamajanduse arvepidamise meetodika (ESA 2010) raamistikus, millel põhinevad nii Eesti kui ka Euroopa Liidu eelarvereglid, ületasid valitsussektori eelarve tulud kulusid summas, mis vastas 0,3%-le SKPst. Nominaalne ülejääk kujunes peamiselt oodatust parema maksulaekumise ja kavandatud väiksemate investeerimiskulutuste tõttu. Tööjõumaksude mõjul kasvas valitsussektori maksutulu SKP suhteliselt aeglase kasvu taustal aastaga ligi 6%, mis võimaldas samas tempos kasvatada ka valitsussektori jooksevkulusid.

Rahandusministeeriumi arvestuse järgi oli valitsussektori eelarve struktuurne ülejääk 2016. aastal 0,7% SKPst, mis ületab 2016. aastaks seatud sihttasest. Tasakaalus või ülejäägis struktuursele eelarvepositsioonile osutavad ka mitme teise institutsiooni hinnangud. Struktuurse puudujäägi võimalikkusele viitavad ainult eelarvenõukogu arvutused disagreeeritud meetodil.

Kokkuvõttes leiab eelarvenõukogu, et praeguse hinnangu kohaselt on valitsussektori 2016. aasta struktuurne eelarvepositsioon kehtiva eelarveseadusega kooskõlas. Samas näitavad varasemad kogemused, et tagantjärele võivad SKP lõhe ja struktuurse eelarvepositsiooni hinnangud oluliselt muutuda. Seetõttu ei saa eelarvepoliitika kujundamise seisukohalt riigi majandusaasta koondaruandes esitatud hinnangut struktuurse ülejäägi suurusele pidada lõplikuks.

Eelarvenõukogu esimees  
Raul Eamets  
Tallinnas 25. juulil 2017

### LISA 3. Arvamus rahandusministeeriumi 2017. aasta suvise majandusprognoosi kohta

#### Arvamus

Eelarvenõukogu ülesanne on jälgida eelarvereeglite täitmist ja avaldada arvamust riigi makromajandus- ja rahandusprognooside kohta, mida rahandusministeerium koostab kaks korda aastas. Uuendatud riigieelarve seaduse järgi on kevadine majandusprognoos aluseks riigi eelarvestrateegia ja järgmise aasta riigieelarve väljatöötamisele, mida seejärel suvise majandusprognoosi järgi vajadusel täpsustatakse. Seetõttu keskendub ka eelarvenõukogu oma arvamusel eelkõige 2018. aasta ettevaatele.

Rahandusministeeriumi 2017. aasta suvise majandusprognoosi järgi kasvab Eesti majandus 2018. aastal varem prognoositust kiiremini ja rohkemate majandusharude toel. Püsivhindades mõõdetuna kasvab majandus 3,3% ja jooksevhindades 6,9%. Kuigi see on kiirem pikaajaliselt kestlikuks hinnatud kasvutempot, on prognoositust kiirema ja aeglasema majanduskasvu riskid – tulenevalt näiteks investeringute aeglasemast või palkade kiiremast kasvust – eelarvenõukogu hinnangul 2018. aastal tasakaalus.

Teisiti öeldes ületab Eesti majandus järgmisel aastal oma kasvupotentsiaali. Rahandusministeeriumi hinnangul on SKP tegeliku ja potentsiaalse taseme erinevus ehk SKP lõhe suurus 0,5% SKPst. Eelarvenõukogu hinnang majandustsükli seisule on peaaegu sama. Ka muud, kergemini mõõdetavad majandusnäitajad nagu kiire palgakasv, hõive kasv, vabade ametikohtade määra tõus ja ettevõtjate teravnenud hinnangud tööjõupuudusele kui kasvu piiravale tegurile viitavad sellele, et Eesti majandus ületab jõukohast taset. Kokkuvõttes on eelarvenõukogu hinnangul lähiaja SKP kasvuprognoosi ülespoole korrigeerimine põhjendatud ja rahandusministeeriumi prognoos kirjeldab piisava usaldusväarsusega Eesti majanduse tulevast arengut.

Nagu kevadelgi ei ole eelarvenõukogu aga täiel määral nõus rahandusministeeriumi maksutulude prognoosiga 2018. aastaks. Alates järgmisest aastast hakkab kehtima seadus, mis madalama maksumääraga toetab regulaarset dividendide võtmist ja rahandusministeerium eeldab, et 2018. aastal võetakse dividende pea poole võrra enam kui 2017. aastal. Selle eelduse täitumisel edestab maksutulude suurenemine taas üldist majanduskasvu ning ületab 8%. Eelarvenõukogu hinnangul on see eeldus liiga optimistlik.

Vaatamata tulude väga kiirele kasvule jääb valitsussektori eelarve suvise prognoosi järgi 2018. aastal nii nominaalsesse kui ka struktuursesse puudujääki. Struktuurse puudujäägi suuruseks on prognoositud 0,4% SKPst, mis on seadusega lubatud puudujäägi piiiril. Pidades silmas võimalikke vigu maksutulude prognoosimisel ja majanduse tsüklilise seisu hindamise keerukust võib struktuurne puudujääk kujuneda ka mõnevõrra suuremaks.

Seetõttu on eelarvenõukogu hinnangul tervitatav valitsuse 14. septembril vastu võetud otsus koostada 2018. aasta riigieelarve väiksema struktuurse puudujäägiga, kui suvine prognoos ette näeb. Arvestades majandustsüklit, soovib eelarvenõukogu koostada riigieelarve väikese ülejäägiga, et tagada struktuurse eelarvepositsiooni püsimise seadusega lubatud piires.

Eelarvenõukogu esimees  
Raul Eamets  
Tallinnas 27. septembril 2017

---

Arvamusega kaasneva pikema seletuskirjaga on võimalik tutvuda siin: <http://eelarvenoukogu.ee/uudised/kiire-majanduskasv-nouab-ulejaagis-eelarvet>