

**EELARVENÕUKOGU ARVAMUS
AASTATE 2020–2023 STRUKTUURSE
EELARVEPOSITSIOONI EESMÄRKIDE KOHTA**

Sisukord

Arvamus	3
Seletuskiri	4
Hinnang struktuurse eelarvepositsiooni eesmärkidele aastateks 2020–2023	4
Eelarvepositsiooni kujunemine 2019. aastal.....	4
Eelarvepositsiooni eesmärgid 2020.–2023. aastaks	5
Eriteema 1. 2018. aasta eelarvepositsiooni kujunemine	9
Eriteema 2. Euroopa Liidu heitkogustega kauplemise süsteem ja selle panus Eesti riigieelarvesse	11

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

Arvamus

Eesti valitsussektori 2018. aasta eelarvepositsioon kujunes kavandatust nõrgemaks. Rahandusministeeriumi 2019. aasta kevadprognoosi järgi ulatus struktuurne puudujääk eelmisel aastal 1,4%ni SKPst. Riigieelarve seaduse järgi tuleb nii suure puudujäägi korral võtta eelarvepoliitika eesmärgiks struktuurse tasakaalu taastamise.

Riigi eelarvestrateegia 2020.–2023. aastaks seab eelarvepositsiooni eesmärgid järgmiseks neljaks aastaks. Valitsuse eesmärk on saavutada struktuurne tasakaal 2021. aastal. Tasakaalu poole liikumisel on eelarvepositsioon struktuurses puudujäägis veel ka sel ja järgmisel aastal. Eelarvenõukogu hinnangul pole aga eelarvepuudujääk 2019. ja 2020. aastal õigustatud ja soovib valitsusele taastada struktuurne tasakaal juba tänavu.

Eelarvenõukogu hinnangul on 2020.–2021. aastaks seatud struktuurse eelarvepositsiooni eesmärgid kooskõlas riigieelarve seadusega. Nende eesmärkide saavutamiseks pakub valitsus eelarvestrateegias välja mitu tulu- ja kulumeedet. Eelarvenõukogu hinnangul ei pruugi lubatud meetmed tagada oodatud mahus lisatulusid ja struktuurse tasakaalu saavutamist.

Eelarvestrateegia lõpuaastatel on valitsuse eesmärk struktuurset tasakaalu hoida. Riigieelarve seaduse järgi tuleb aga pärast struktuurse tasakaalu saavutamist planeerida struktuurseid ülejääke, et varasemate aastate puudujääke kompenseerida. Seetõttu ei ole eelarvenõukogu hinnangul 2022.–2023. aasta eelarvepositsiooni eesmärgid kooskõlas kehtiva eelarvereeegli nõuetega.

Selle vastuolu vältimiseks kavatses valitsus riigieelarve seadust muuta, loobudes ülejääkide koostamise nõudest. See tähendaks, et viimaste aastate jooksul leevendataks eelarvereegleid juba teist korda. Eelarvenõukogu hinnangul ei ole soovitatav eelarvereegleid nii sagedasti muuta, kuna see kahjustab Eesti eelarvepoliitika ja -reeglite usaldusvärsust. Usaldusväärne ja stabiilne eelarvepoliitika on aga vajalik, et ettevõtted ja majapidamised saaksid teha majanduskasvu soodustavaid pikaajalisi otsuseid.

Eelarvenõukogu esimees
Raul Eamets
Tallinnas 30. mail 2019

Seletuskiri

Riigieelarve seaduse järgi annab eelarvenõukogu kevadel oma hinnangu möödunud aasta struktuurse eelarvepositsiooni eesmärgi saavutamise kohta ja riigi eelarvestrateegias järgmiseks neljaks aastaks seatud eesmärkide kohta, lähtudes eelarvereeglitest ja struktuurse eelarvepositsiooni korrigeerimise vajadusest.¹ Kuna valitsussektori struktuurne puudujääk kujunes 2018. aastal kavandatust suuremaks, peab riigieelarve seaduse järgi asuma eelarvepositsiooni parandama juba sel aastal. Struktuurne eelarvepositsioon peab paranema vähemalt 0,5 protsendipunkti võrra aastas, kuniks struktuurne tasakaal on uuesti saavutatud. Riigi eelarvestrateegia (RES) 2020.–2023. aastaks seab eesmärgiks struktuurse tasakaalu saavutamise 2021. aastal.

Hinnang struktuurse eelarvepositsiooni eesmärkidele aastateks 2020–2023

Eelarvepositsiooni kujunemine 2019. aastal

Eesti valitsussektori 2018. aasta eelarvepositsioon kujunes kavandatust nõrgemaks (vt lähemalt eriteema 1). Rahandusministeeriumi 2019. aasta kevadise majandusprognoosi järgi ulatus struktuurne puudujääk eelmisel aastal 1,4%ni SKPst. Lubatust suurem struktuurne puudujääk 2018. aastal käivitas korrigeerimismehhanismi, mis kohustab struktuurset eelarvepositsiooni parandama igal aastal vähemalt 0,5 protsendipunkti võrra, kuniks struktuurne tasakaal on uuesti saavutatud.

2019. aasta riigieelarve koostati nii, et valitsussektori eelarvepositsioon oli mõõdukas nominaalses ülejäägis ja struktuurses tasakaalus (vt tabel 1). Rahandusministeeriumi 2019. aasta kevadprognoosi järgi on aga lisaks möödunud aasta eelarvepositsioonile nõrgenenud ka 2019. aastaks oodatav eelarvepositsioon. Nominaalne eelarvepositsioon on võrreldes riigieelarve ootustega nõrgenenud 200 miljoni euro võrra ning struktuurne eelarvepositsioon ühe protsendipunkti võrra. Sarnases suuruses struktuursele puudujäägile viitasid ka eelarvenõukogu arvutused kevadprognoosi andmetel.

Tabel 1. 2019. aasta eelarvepositsiooni kujunemine

	2019. aasta riigieelarve	Kevadprognoos 2019	RES 2020–2023 prognoos
Nominaalne positsioon (mln eurodes)	130	–67	–97
Nominaalne positsioon (% SKPst)	0,5	–0,2	–0,4
SKP lõhe (% SKPst)	1,3	1,6	1,6
Struktuurne positsioon (% SKPst)	0,0	–1,0	–1,1

Allikas: rahandusministeerium

Kevadprognoosist ligikaudu kaks kuud hiljem ilmunud riigi 2020.–2023. aasta eelarvestrateegia järgi on 2019. aasta eelarvepositsiooni prognoos pisut veelgi nõrgenenud. Positsiooni nõrgenemise on põhjustanud alkoholiaktsiisi langetamisega vähenenud maksutulud 2019. aastal ja sageduslubade müügi nihkumine. Rahandusministeeriumi kõige hilisema prognoosi järgi ulatab selleaastane struktuurne puudujääk seega 1,1%ni SKPst ja nominaalne puudujääk ligikaudu 100 miljoni euroni. Arvestades majanduse head seisut, ei ole eelarvenõukogu hinnangul nii suur puudujääk valitsussektori eelarvepositsioonis põhjendatud.

¹ Tavaliselt valmib riigi eelarvestrateegia koos Euroopa Komisjonile esitatava stabiilsusprogrammiga aprilli lõpus. Selle aasta märtsis toimusid riigikogu korralised valimised. Riigieelarve seadus annab valimiste aastal valitsusele eelarvestrateegia koostamiseks ühe kalendrikuu võrra rohkem aega. Sel aastal kinnitas valitsus 2020.–2023. aasta eelarvestrateegia 30. mail.

Eeldusel, et möödunud aasta struktuurne puudujääk oli 1,4% SKPst, ei tohi riigieelarve seaduse järgi 2019. aasta struktuurne puudujääk ületada 0,9% SKPst. Sel juhul on tagatud eelarvereepli nõue, et struktuurne eelarvepositsioon paraneks eelmise aastaga võrreldes vähemalt 0,5 protsendipunkti võrra. 2020.–2023. aasta eelarvestrateegia järgi ongi valitsuse tänavuse aasta eesmärgiks seatud struktuurne puudujääk 0,9% SKPst. Seega ületab selleks aastaks prognoositav struktuurne puudujääk 0,2 protsendipunkti ehk ligikaudu 50 miljoni euro võrra eesmärgiks seatud (ja ühtlasi suurima lubatud) struktuurse puudujäägi suurus.

Rahandusministeeriumi sõnul otsustatakse eesmärgi saavutamiseks vajalikud lisameetmed sügisel, kui on valminud ka ministeeriumi suvine majandusprognoos. Võimalike meetmetena on mainitud lisadividendide võtmist riigiettevõtetest ning kulude kokkuhoidu või edasilükkamist. Seetõttu ei ole eelarvenõukogul veel kindlust, et 2019. aastal on tagatud piisav eelarvepositsiooni paranemine, et eelarveseaduse nõuetest kinni pidada.

Käesolevaks aastaks on ligi üheprotsendiline struktuurne puudujääk seaduse mõttes lubatud vaid seetõttu, et 2018. aastal osutus struktuurne puudujääk erakordselt suureks ja eelarveseadus kohustab eelarvepositsiooni parandama sammuga, mis oleks vähemalt 0,5 protsendipunkti. 2019. aasta struktuurse puudujäägi jaoks ei ole varasematel aastatel ülejääke kogutud. Kuigi eelarvepositsiooni võib asuda parandama ka suurema sammuga, on valitsus otsustanud seda teha väikseima lubatud sammuga, hoides 2019. aasta eelarvepositsiooni nominaalses ja struktuurses puudujäägis. Tegemist on juba neljanda järjestikuse aastaga, kui valitsussektori eelarvepositsioon on nii nominaalses kui ka struktuurses puudujäägis.

Eelarvenõukogu hinnangul ei oleks aga ligikaudu üheprotsendiline struktuurne puudujääk heades majandusoludes õigustatud. Seetõttu ei peaks eelarvenõukogu hinnangul 2019. aasta eelarvepositsiooni parandamisel lähtuma riigieelarve seaduses minimaalselt nõutud parandamise sammust, vaid võtma eesmärgiks suurema sammu. Ka Euroopa Liidu eelarveraamistik sisaldab rikkumiste korral põhimõtet, et majanduslikult headel aegadel tuleb eelarvepositsiooni parandada tavapärasest suurema sammuga.² Eelarvenõukogu soovitus valitsusele on kinni pidada 2019. aasta riigieelarve vastuvõtmisel seatud struktuurse tasakaalu eesmärgist, vajaduse korral kulude kasvu piirates.

Eelarvepositsiooni eesmärgid 2020.–2023. aastaks

Rahandusministeeriumi 2019. aasta kevadisest majandusprognoosist selgus, et valitsussektori struktuurne eelarvepuudujääk jääb püsima nii 2019. aastal kui ka pikemas ettevaates (vt tabel 2). Sarnases suuruses struktuursele puudujäägile viitasid ka eelarvenõukogu arvutused. Kuna 2018. aastal kujunes valitsussektori struktuurne puudujääk kavandatust suuremaks ja rahandusministeeriumi kevadprognoosi järgi püsib lubatust suurem struktuurne puudujääk ka järgmistel aastatel, nõudis selline olukord eelarvenõukogu hinnangul võimalikult kiiret sekkumist, et tagada eelarvereeplitele vastavus ja riigi eelarvepoliitika pikaajaline jätkusuutlikkus.

Tabel 2. Struktuurse eelarvepositsiooni kujunemine 2020.–2023. aastal (% SKPst)

	2020	2021	2022	2023
Rahandusministeeriumi 2019. a kevadprognoos	-0,8	-0,8	-0,8	-0,1
RES 2020–2023 prognoos (koos meetmetega)	-0,4	0,0	0,2	0,2
RES 2020–2023 eelarvepositsiooni eesmärk	-0,4	0,0	0,0	0,0

Allikas: rahandusministeerium

² Loe lähemalt [Euroopa Komisjoni teatisest](#) stabiilsuse ja kasvu pakti kehtivate nõuete paindlikuma kasutamise kohta (lk 19).

Kevaditi koostatavas riigi eelarvestrateegias seatakse valitsussektori struktuurse eelarvepositsiooni eesmärgid järgmiseks neljaks aastaks. Sel kevadel tuli eelarve-eesmärkide seadmisel lähtuda eelarveseaduse nõuetest, mille kohaselt tuleb struktuurset eelarvepositsiooni parandada vähemalt 0,5 protsendipunkti aastas, kuniks struktuurne tasakaal on uuesti saavutatud. Riigi eelarvestrateegias 2020.–2023. aastaks seab valitsus eesmärgiks saavutada struktuurne tasakaal 2021. aastal ja seejärel struktuurset tasakaalu igal aastal hoida. Tasakaalu poole liikumisel on eelarvepositsioon struktuurses puudujäägis veel ka sel ja järgmisel aastal. Eelarveseaduse nõuete täitmiseks otsustas valitsus rakendada nii tulu- kui ka kulupoliitilisi meetmeid, millega rahandusministeeriumi 2019. aasta kevadprognoosis polnud veel arvestatud.

Eelarvenõukogu peab andma oma hinnangu struktuurse eelarvepositsiooni eesmärkidele, lähtudes eelarveeelistest ja struktuurse eelarvepositsiooni korrigeerimise vajadusest. Sel korral on eelarvenõukogu hinnang eelarvestrateegia algus- ja lõpuaastate eesmärkide puhul erinev. Eelarvenõukogu analüüsis seda, kas seatud eelarvepositsiooni arvuline eesmärk vastab eelarveseaduse nõuetele, aga ka nende eesmärkide saavutamiseks tutvustatud tulu- ja kulumeetmeid.

Võttes aluseks kehtiva riigieelarve seaduse, on eelarvenõukogu hinnangul 2020.–2021. aastaks seatud struktuurse eelarvepositsiooni eesmärgid kooskõlas eelarveeegli nõuetega. Seda eeldusel, et 2019. aastal tagatakse minimaalselt nõutud parandamise samm võrreldes 2018. aastaga ning et lähtuvalt 2019. aasta tulemist peetakse minimaalselt nõutud parandamise sammust kinni ka järgmisel kahel aastal. Eelarvenõukogu hinnangul ei vasta aga 2022. ja 2023. aastaks seatud eesmärgid eelarveeegli nõuetele, kuna struktuurse ülejäägi (vähemalt 0,5% SKPst) asemel võetakse eesmärgiks struktuurse tasakaalu hoidmine. Selle vastuolu vältimiseks kavatab valitsus riigieelarve seadust muuta, loobudes ülejäägis eelarve koostamise nõudest.

Sarnaselt eelmise kevadega on riigi eelarvestrateegias tutvustatud mitut tulu- ja kulupoliitilist meetet, et kevadise majandusprognoosiga võrreldes eelarvepositsiooni parandada ja tagada järgmiseks neljaks aastaks seatud eelarve-eesmärkide saavutamine (vt tabel 3).

Tabel 3. Riigi 2020.–2023. aasta eelarvestrateegias tutvustatud tulu- ja kulumeetmed (% SKPst)

	2020	2021	2022	2023
Tulumeetmed kokku	0,15	0,63	0,99	0,61
<i>uue välisvahendite perioodi tulud</i>	-	0,33	0,94	0,60
<i>lisadividendid (koos maksutuluga)</i>	0,08	0,22	0,04	-
<i>CO₂ lisatulud</i>	0,07	0,06	0,04	0,03
<i>sageduslubade müügi nihkumine ja lisamüük</i>	0,06	0,05	-	-
<i>alkoholiaktsiisi langetus</i>	0,01	0,01	0,01	0,01
<i>tubakaaktsiisi tõusu ajatamine</i>	-0,02	-	0,02	0,04
<i>täiendav tulumaksuvabastus pensionäridele</i>	-0,05	-0,06	-0,07	-0,07
<i>muud tulud</i>	0,01	0,02	-	-
Kulumeetmed kokku	0,22	0,22	0,04	-0,26
<i>tegevuskulude ja -toetuste muudatused</i>	0,11	0,09	-0,08	-0,11
<i>investeeringute muudatused</i>	0,15	0,18	0,17	-0,09
<i>sotsiaalkulude muudatused</i>	-	-0,01	-0,02	-0,03
<i>transporditoetuste kasv</i>	-0,03	-0,03	-0,03	-0,02
Tulu- ja kulumeetmed kokku	0,37	0,85	1,03	0,35

Allikas: rahandusministeerium

Rahandusministeeriumi hinnangul avaldavad need meetmed nelja aasta peale kokku positiivset mõju ligikaudu 750 miljoni euro ulatuses. Kui 2020. aasta eelarvepositsioon peaks meetmete abil paranema 0,4% võrra SKPst, siis 2021. aastal juba 0,8% võrra ja 2022. aastal koguni 1% võrra.

2020. aastal on peamised eelarvepositsiooni parandavad meetmed investeeringute ning tegevuskulude ja -toetuste vähendamine, mis võimaldab kokku hoida ligi 100 miljonit eurot. Lisaks planeeritakse lisatulusid riigiettevõtete dividendidest, sageduslubade lisamüügist ja suuremast CO₂ kvootide müügihinnast (CO₂ kvootidest loe lähemalt eriteemast 2). 2021. aastal oodatakse veelgi suuremat mõju investeeringute vähendamisest ja ajatamisest ning lisadividendidest. Peale selle hakatakse 2021. aastal kasutusele võtma Euroopa Liidu uue finantsraamistiku vahendeid, mis suurendab kogu eelarveperioodi tulusid koguni 600 miljoni euro võrra. Eelarvenõukogu hinnangul ei pruugi 2020.–2023. aastaks kavandatud meetmed tagada oodatud mahus lisatulu, see aga seab ohtu struktuurse tasakaalu saavutamise.

Esiteks tekitab eelarvenõukogu hinnangul kahtlusi Euroopa Liidu toetuste osatähtsuse suurendamine eelarvekulude rahastamises. On raske hinnata, kui tõhus on uue välisvahendite perioodi tulude arvestamine eelarvepositsiooni parandava meetmena, sest pole selge, kui suure välisvahendite mahuga arvestati kevadprognoosi ajal. Pole ka teada, millises vahekorras hakatakse uue ja käesoleva eelarveperioodi vahendeid eeldatavalt kasutama pärast 2020. aastat, st kas praeguse eelarveperioodi kasutamata vahendeid saab kasutada ka hiljem või jääb teatud summa hoopis kasutamata.

Rahandusministeeriumi kevadprognoosis ei ole erinevalt riigi eelarvestrateegia seletuskirjast abifondide kaupa välistoetusi eristatud. Arusaadavuse ja usaldusväarsuse huvides peaks uut välistoetuste ettevaadet saama kõrvutada kevadprognoosis leiduva toetussumma muutusega. Praeguse esituse juures jääb mulje, et välistoetuste ettevaade on muutunud hoopiski pessimistlikumaks.

Euroopa Liidu uue finantsraamistiku vahendite kasutuselevõtt alates 2021. aastast tähendab, et seni riigi omavahenditest planeeritud tegevuskulud ja investeeringud asendatakse osaliselt välisvahenditega. See aga tähendab muutusi riigi kulutuste struktuuris ja kooskõlastamist vastavate Euroopa Liidu protseduuridega.

Rahandusministeeriumi sõnul soovitakse välistoetuste suuremal kaasamisel ära kasutada 2014.–2015. aasta ehk eelmise eelarveperioodi algusaastate kogemust. Toona laekus statistikaameti andmetel valitsussektori tulude poolele jooksvate tulude ja kapitalisiiretena ligikaudu 2% SKPst. Seekord on soovid suuremad ja toetusi planeeritakse kaasata ligi 3% ulatuses SKPst. Selle eesmärgi saavutamiseks on tarvis palju rohkem pingutada kui toona.

Eelarvenõukogu möönab, et kasutatavate välistoetuste rahalist mahtu on keeruline prognoosida. 2016.–2018. aastal erinesid tegelikud toetussummad riigieelarve ootustest keskmiselt pisut rohkem kui 20%. Tavaliselt ei tekita prognoosivead erilist probleemi, sest välistoetused ei mõjuta arvestuslikult valitsussektori eelarvepositsiooni ja eelarveperioodi jooksul taanduvad erisuunalised prognoosivead välja. Seekord on küsimus aga selles, kas eelarvepositsioon vastab eelarvereeglitele. Kokkuvõttes ei ole eelarvenõukogul kindlust, et uue eelarveperioodi toetusi õnnestub 2021.–2023. aastal varem arvatust rohkem kasutusele võtta.

Teiseks võib eelarvenõukogu hinnangul plaan võtta rohkem dividende osutada mõnele riigiettevõttele liiga koormavaks. Viimase viie aasta jooksul moodustas riigieelarvesse kantud dividenditulu keskmiselt 0,6% SKPst (tulumaksu arvestamata). 2019.–2023. aastal soovib valitsus saada riigiettevõtelt dividende 770 miljonit eurot. Paraku on peamiste dividendimaksjate arv väike. Viimasel viiel aastal on 75% dividendidest laekunud neljast ettevõttest: Eesti Energia, Tallinna Sadam, Riigimetsa Majandamise Keskus ja Elering.

Uuendatud riigi eelarvestrateegia järgi soovitakse lähiaastatel 35% ja 2021. aastal isegi veidi üle 40% dividenditulust saada Eesti Energiast. Tagasivaates on Eesti Energia kasum olnud aastati heitlik ning võib kujuneda heitlikuks ja raskesti prognoositavaks ka lähiaastatel. Ekslikuks võivad osutuda nii elektri, kütteõli kui ka CO₂ heitmekvootide hinnaprognosid. Seda silmas pidades avaldas eelarvenõukogu juba oma 2018. aasta kevadel ilmunud arvamuses kartust, et riigile kuuluvate äriühingute kasum ei pruugi kujuneda sedavõrd suureks, et maksta suuri dividende ja teha vajalikke investeeringud. Samal arvamusel on eelarvenõukogu nüüdki.

Lisaks on viimasel ajal ilmunud teateid põlevkivielektri konkurentsivõime nõrgenemisest, tootmise vähendamisest ja Eesti Energia töötajate eelseisvast koondamisest. Kui need kartused saavad teoks, võib töötajate suur koondamine ja samal ajal lisadividendide võtmine põhjustada valitsusele sisepoliitilisi ja maineprobleeme.

Viimaseks, eelarvenõukogu hinnangul on ebakindel ka see, milline on alkoholi aktsiisimäärade kavandatava langetuse mõju piirikaubandusele ja riigieelarve maksutuludele. Rahandusministeerium on riigi eelarvestrateegia koostamisel eeldanud, et maksumuudatusest tingitud aktsiiside väiksem laekumine 2019. aastal ja järgnevate aastate lisalaekumised ligikaudu tasakaalustavad teineteist.

Kokkuvõttes ei pruugi eelarvenõukogu hinnangul eelarvepositsiooni parandamiseks tutvustatud meetmed tagada oodatud mahus lisatulu, seades seeläbi ohtu struktuurse tasakaalu saavutamise.

Pärast eeldatavat struktuurse tasakaalu saavutamist 2021. aastal on valitsuse eesmärk hoida struktuurset tasakaalu ka 2022. ja 2023. aastal. Kehtiva riigieelarve seaduse järgi tuleb aga pärast struktuurse tasakaalu saavutamist kavandada struktuurseid ülejääke vähemalt 0,5% SKPst aastas, kuniks tasakaal on saavutatud ka kumulatiivse struktuurse positsiooni arvestuses. Seetõttu ei ole eelarvenõukogu hinnangul 2022.–2023. aastaks seatud eelarvepositsiooni eesmärgid kooskõlas kehtiva eelarvereegli nõuetega, mis eeldavad struktuurse ülejäägi kavandamist. Arvestades kumulatiivse struktuurse puudujäägi suurust 2018. aasta lõpus (ligi 160–170 miljonit eurot) ja struktuurse eelarvepositsiooni eesmärke 2019.–2020. aastaks, tuleks kehtiva riigieelarve seaduse järgi eelarvestrateegia lõpuaastatel struktuurseid ülejääke kavandada ligikaudu 500 miljoni euro ulatuses.

Sarnaselt 2017. aasta kevadega on valitsus kinnitanud eelarvestrateegia, milles seatud eelarvepositsiooni eesmärgid ei ole kooskõlas kehtiva eelarveseaduse nõuetega. Toona järgnesid riigi eelarvestrateegia kinnitamisele muudatused riigieelarve seaduses, et seatud eelarvepositsiooni eesmärgid oleksid kooskõlas eelarvereegli nõuetega.

Ka sel kevadel on valitsus otsustanud algatada riigieelarve seaduse muutmise, loobudes eelarvereegli kompenseerimismehhanismist ja kumulatiivse struktuurse eelarvepositsiooni arvestusest. Valitsuse kavatsus on pöörduda tagasi iga-aastase struktuurse tasakaalu nõude juurde, mis kehtis ka 2014.–2017. aastal. See tähendaks, et viimaste aastate jooksul leevendataks eelarvereegeleid juba teist korda. Nimelt jõustusid alles 2017. aastal muudatused eelarvereeglis, mis lubavad varasemate ülejääkide korral kavandada ka valitsussektori struktuurset puudujääki. Kavandatavad muudatused riigieelarve seaduses tähendaksid eelarvereegli nõuete uut leevendamist.

Eelarvenõukogu hinnangul ei ole soovitatav eelarvereegeleid nii sagedasti muuta, kuna see kahjustab Eesti eelarvepoliitika ja -reeglite usaldusväärsust. Usaldusväärne ja stabiilne eelarvepoliitika on aga vajalik, et ettevõtted ja majapidamised saaksid teha majanduskasvu soodustavaid pikaajalisi otsuseid.

Eriteema 1. 2018. aasta eelarvepositsiooni kujunemine

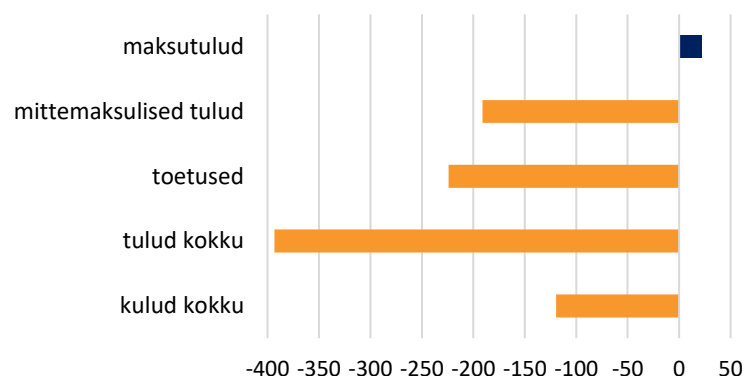
2019. aasta kevadel selgus, et 2018. aastal oli puudujäägis nii valitsussektori nominaalne kui ka struktuurne eelarvepositsioon. 2018. aasta nominaalne eelarvepositsioon kujunes oodatust nõrgemaks: riigieelarve koostamise aegsete ootustega võrreldes umbes 100 miljoni euro võrra ja 2018. aasta sügisel koostatud rahandusministeeriumi majandusprognosisega võrreldes umbes 300 miljoni euro võrra. Statistikaameti esialgsetel andmetel oli 2018. aasta nominaalne puudujääk 120 miljonit eurot ehk 0,5% SKPst. Rahandusministeeriumi 2019. aasta kevadise majandusprognosi järgi ulatus struktuurne puudujääk eelmisel aastal 1,4%ni SKPst.

2018. aasta puudujääk tuli üllatusena ka riigieelarve koostajatele, kes arvasid veel 2018. aasta sügisel, et eelarveaasta lõpeb mõõduka nominaalse ülejäägi ja struktuurse tasakaaluga. 2018. aasta esimesel poolel oli maksulaekumine väga hea ja ka kolmandas kvartalis kasvas maksude laekumine 2017. aastaga võrreldes üle 10%. Samuti kasvasid esimesel poolaastal kiiresti mittemaksulised tulud.

Väga hea tulude laekumine kolme kvartali jooksul tekitas ootusi, et tulude laekumine kujuneb ka aasta lõpukuudel prognoositust märksa paremaks. Tulude väga head laekumist oodates tehti mitu otsust 2019. aasta eelarvepositsiooni tugevdamiseks, mis samal ajal mõjusid halvasti 2018. aasta tulemusele. Näiteks otsustati dividendide võtmine osaliselt edasi lükata ja seada piirangud ministeeriumide kasutamata jäänud summade üleviimiseks 2019. aastasse. Eeldati, et 2018. aasta nominaalne eelarvepositsioon halveneb nende sammude mõjul veidi vähem kui 0,2% SKPst.

Aasta lõpukuudel tulude parema kasvu ootused aga täiel määral ei täitunud. Maksumuudatuste tõttu hakkas ettevõtte tulumaksu ja ka üksikisiku tulumaksu laekumine rohkem sõltuma maksjate eelistustest ja tulevikuplaanidest. Näiteks ettevõtte tulumaks kasvas aasta lõpul varasemate kuudega võrreldes aeglasemalt. Ka sisenõudluse kasv oli neljandas kvartalis vähem maksurikas ja käibemaksust laekuvate tulude suurenemine aeglustus märgatavalt. Kuigi maksuliikide kaupa olid erinevused prognoositust tavapärasest suuremad, oli maksude laekumine aasta kokkuvõttes siiski veidi parem, kui 2018. aasta riigieelarve koostamise ajal oodati. Kuid nagu öeldud, olid ootused kujunenud vahepeal veel suuremaks.

Maksutuludega võrreldes veelgi rohkem aeglustus aasta lõpul mittemaksuliste tulude, sh Euroopa Liidu eelarvest saadavate toetuste kasv. Mittemaksuliste tulude laekumine kujunes oodatust väiksemaks ka aasta kokkuvõttes (vt joonis 1).



Joonis 1. 2018. aasta valitsussektori eelarvepositsiooni kujunemine võrreldes rahandusministeeriumi 2018. aasta suvise majandusprognosisga

Allikad: rahandusministeerium, statistikaamet

Kulutused seevastu kujunesid aasta lõpukuudel prognoositust mõnevõrra suuremateks. Aasta viimases kvartalis kulude kasv küll ootuspäraselt aeglustus, kuid mitte oodatud määral, ning palga- ja majapidamiskulude kasv isegi kiirenes. Suurema puudujäägi tekkimisse ei panustanud ainult ministeeriumid ehk valitsus kitsamas mõttes, vaid ka nn muud keskvalitsuse üksused. Seetõttu soovitas eelarvenõukogu oma arvamuses rahandusministeeriumi 2019. aasta kevadise prognoosi kohta liikuda andmete suurema avalikustamise suunas ja edastada eelarvepositsiooni kohta rohkem infot kui statistikaamet seda teeb. Keskvalitsuse eelarve juures tuleks eristada esimest pensionisammast ja nn muud keskvalitsust (avalik-õiguslikud institutsioonid, MTÜd, valitsussektorisse arvatud äriühingud). Seda on ka tehtud, aga mitte järjekindlalt.

Lisaks näitavad aastaandmed, et kuigi valitsussektori investeeringute kogusumma vastas prognoositule, erines selle rahastamise struktuur oodatust. Euroopa Liidu kapitalisiirete osatähtsus oli oodatust väiksem ja see halvendas valitsussektori nominaalset eelarvepositsiooni.

Valitsussektori eelarve kulude poole analüüsimisel, prognoosimisel ja reaalajas jälgimisel on teiste institutsioonide ees suhteline eelis rahandusministeeriumi ekspertidel, kelle hinnangut on eelarvenõukogu oma arvamuste kujundamisel seni usaldanud. Rahandusministeeriumi haldusalas on väga palju infot ja on otstarbekas üle vaadata, kuidas seda infot prognoosimise juures kasutatakse. Eelarvenõukogu arvates võiks riigieelarve koostamise ja täitmise protseduure analüüsida riigikontroll.

Eriteema 2. Euroopa Liidu heitkogustega kauplemise süsteem ja selle panus Eesti riigieelarvesse

Eesti riigieelarvesse on viimastel aastatel laekunud märkimisväärsed summad Euroopa Liidu heitkogustega kauplemise süsteemi (Eli HKS) raames kaubeldavate lubatud heitkoguse ühikute (LHÜ) müügist. Hiljuti on tulud suurenenud: 39 miljonilt eurolt 2017. aastal 141 miljoni euroni 2018. aastal. Nimetatud tuluallika suuruse ja varieeruvuse tõttu on see oluline riigirahanduse koondnäitajate mõistmiseks, kavandamiseks ja prognoosimiseks. Järgnev taustinfo annab ülevaate LHÜdega kauplemisest ja nende müügist saadud tulust.

2003. aastal Euroopa Parlamendi ja nõukogu direktiiviga asutatud Eli HKS alustas tööd 2005. aastal. See on oluline element Euroopa Liidu püüdlustes ennetada inimtekkelist kliimamuutust. Täpsemalt on see Eli tähtsamaid vahendeid, millega vähendada kasvuhoonegaaside heidet. Eli HKS oli esimene suurem heitkogustega kauplemise süsteem ja tänapäevani on see suurimaks jäänudki. Süsteem katab umbes 45% kogu Eli kasvuhoonegaaside heitkogusest.

Eli HKS toimib *cap-and-trade* ehk heitkoguse ühikute piiramise ja kauplemise põhimõttel. Piiramine tähendab, et kehtestatud on maksimaalne lubatud kasvuhoonegaaside kogus, mida vähendatakse igal aastal, et heitkogus aja jooksul kahaneks. Kauplemine tähendab, et käitajad saavad endale lubatud heitkoguse ühikuid osta ja müüa. Käitajad tähendavad siinses kontekstis peamiselt tööstusettevõtteid. Ühe lubatud heitkoguse ühikuga tähistatakse käitaja õigust paisata õhku üks tonn CO₂ (või teatud hulk teisi kasvuhoonegaase, millel on samaväärne potentsiaalne mõju kliimamuutusele). Eestis kuuluvad sellesse süsteemi 46 ettevõtet.

Iga aasta 30. aprilliks peavad käitajad esitama Eli HKS-i registrisse LHÜde arvu, mis vastab nende kasvuhoonegaaside heitele eelneval aastal. Käitajad võivad, aga ei pruugi saada LHÜsid tasuta, ning kui neile eraldatud LHÜdest ei piisa tegelikult õhku paisatud kasvuhoonegaaside katmiseks, peavad nad LHÜsid juurde ostma. Käitajad, kellel on LHÜsid rohkem kui oli nende tegelik heitkogus, võivad neid müüa teistele käitajatele. Nõnda julgustatakse käitajaid oma kasvuhoonegaaside mahtu vähendama, sest nii peavad nad maksma väiksema arvu LHÜde eest – või saavad oma LHÜsid isegi müüa.

Käitajad võivad LHÜdega omavahel otse kaubelda, aga neid müüakse ka Eli HKS-i enampakkumisel. Eli HKS-i ajaloo eri etappide jooksul on enampakkumisel müüdud LHÜde arv kasvanud (võrreldes tasuta antud LHÜdega). Selleks, et EL saavutaks oma heitkoguste vähendamise eesmärgi, peaks LHÜde maht kahanema vahemikus 2013–2020 igal aastal 1,74% ja vahemikus 2021–2030 igal aastal 2,2%.

LHÜde enampakkumiselt saadud tulu jaotatakse Eli HKS-i riikide vahel proportsionaalselt vastavalt sellele, kui suur oli nende osalus müüdud LHÜdes. Tulude jaotus sõltub peamiselt enampakkumise õiguste jaotusest. Üldiselt kuulub suurim osa enampakkumise õigustest riikidele, mis on minevikus õhku paisanud suurima heitkoguse – valdavalt oma tööstus- ja energeetikasektori suuruse tõttu. 2019. aastal pandi Eesti eest enampakkumisele 6,8 miljonit LHÜd.

Alates 12. novembrist 2012 kuni 2018. aasta detsembrini sai Eesti LHÜde enampakkumiselt umbes 250 miljonit eurot tulu (vt tabel 4). Vahemikus 2013–2018 teeniti kogutulu keskmiselt 41,8 miljonit eurot aastas. Vahemikus 2019–2020 teenitakse rahandusministeeriumi prognoosi järgi kogutulu keskmiselt 144,5 miljonit eurot aastas. Riigieelarve kogutulude suhtes vaadelduna on need arvud suured. Näiteks 2019. aastal enampakkumistelt teenitud tulu vastab ootuste kohaselt 1,4 protsendile kõigist riigieelarve tuludest.

Tabel 4. Eesti tulud LHÜ enampakkumiselt 2013.–2020. aastal (jooksevhindades, miljonites eurodes)³

	2013	2014	2015	2016	2017	2018	2019	2020
miljonit eurot	18	7	21	24	39	141	156	133
% kogutulust	0,3	0,1	0,3	0,3	0,4	1,4	1,4	1,1

Allikad: rahandusministeerium, Eurostat

ELi HKS-i kuuluvad riigid on kohustatud kasutama vähemalt 50% LHÜ-de enampakkumiselt saadud tulust projektideks, mis aitavad ELil saavutada oma kliima- ja energiaeesmärke. Lennunduse LHÜ-de enampakkumise puhul peab taoliste projektidele kulutama 100% tuludest. Aastatel 2013–2015 kasutas Eesti valitsus või plaanis kasutada sellisteks projektideks 47,2% enampakkumiste tuludest.

Valitsus märgib igal aastal tulu, mis eelneval aastal saadi. See tähendab, et valitsus teab täpselt, kui suure summaga ta järgmisel aastal arvestada saab. Näiteks 2018. aastal teenitud 141 miljonit eurot võeti arvesse 2019. aastal.

Ei ole selge, kas pikema aja jooksul hakkavad tulud Eesti ja teiste ELi liikmesriikide jaoks vähenema või suurenema. Ühest küljest on enampakkumisel müüdnud LHÜ-de arv tasuta LHÜ-dega võrreldes tõusuteel. Teisest küljest kasvab LHÜ-de koguarv stabiilselt ning osa neist paigutatakse turureeglitega kooskõlas turustabiilsusreservi. Lisaks ei saa ette teada, kuidas enampakkumishind muutub. Arvestades kõiki muudatusi, mis ELi HKS-is on juba tehtud, ei tea me sedagi, millised määrused kehtivad 2030. aastal ja edaspidi.

Kõrgematel enampakkumishindadel on riigieelarvele nii positiivne kui ka negatiivne mõju. Ühest küljest on tulu suurem (vähemalt seni, kuni enampakkumisele pandud LHÜ-de arv ei vähene liiga palju). Teisalt tähendavad LHÜ-de kõrgemad hinnad näiteks Eesti Energia jaoks suuremaid kulusid, mille tagajärjel võib valitsus saada ettevõttest võtta vähem dividende. Lisaks võivad suuremad kulud viia Eesti Energia koondamiseni, mis omakorda kasvatab valitsuse kulusid töötutoetustele ja muudele tööturupoliitika meetmetele.

Selle ebakindluse valguses ja vältimaks ootamatult väikest tulu, soovib eelarvenõukogu koostada tasakaaluka tuluprognooosi. 2021. aastaga algava perioodi iga-aastase enampakkumistulu prognoosimise aluseks võiks võtta eelnevate aastate tegeliku keskmise aastatulu.

Enampakkumistelt teenitud tulu soovib eelarvenõukogu jaotada ajas ühtlaselt, nii et igal aastal kulutataks enam-vähem sama summa, kui eelnevate aastate keskmine tulu. Juhul kui eelneva aasta tulu oli erakordselt suur (nagu juhtus 2018. aastal), tuleks sellest jooksval aastal kulutada ainult osa. Ülejäänuga tuleks parandada riigieelarve tasakaalu. Kui eelneva aasta tulu kujuneb eeldatust väiksemaks ja tingimusel, et järgitud on kõiki eelarvereegleid, soovime kulutada teenitud tulust rohkem, aga mitte rohkem kui lähiaastateks prognoositud keskmine tulu.

³ Sisaldab üldiste LHÜ-de enampakkumisi ja lennunduse LHÜ-de enampakkumisi. Enampakkumiste tulude arvestus on kassapõhine, st tulu hakatakse kajastama selle laekumise hetkest. Tabeli alumine rida näitab enampakkumistelt saadud tulu protsentides riigieelarve kogutulust. 2019. ja 2020. aasta tuluprognooos on võetud riigi 2020.–2023. aasta eelarvestrateegiast.