

**EELARVENÕUKOGU ARVAMUS
RAHANDUSMINISTEERIUMI 2019. AASTA KEVADISE
MAJANDUSPROGNOOSI KOHTA**

Aprill 2019

Sisukord

Arvamus	3
Seletuskiri	4
Hinnang rahandusministeeriumi 2019. aasta kevadisele majandusprognosile	4
Hinnang makromajandusprognosile	4
Hinnang rahandusprognosile	7

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

Arvamus

Hinnangu andmine riigi makromajandus- ja rahandusprognooside kohta on eelarvenõukogu üks põhiülesanne. Rahandusministeeriumi 2019. aasta kevadine majandusprognoos ja eelarvenõukogu arvamus selle kohta valmisid ajal, kui uue valitsuskoalitsiooni majanduspoliitilised programmdokumendid ei olnud veel lõplikult valminud.

Rahandusministeeriumi kevadine prognoos näitab, et eelarvereeqlitest lähtudes tuleb rakendada valitsussektori eelarve struktuurset positsiooni parandavaid meetmeid. Oma arvamusel valitsussektori 2018. aasta struktuurse positsiooni kohta soovitas eelarvenõukogu, et valitsussektori struktuurne tasakaal tuleks taastada juba tänavu.

Rahandusministeeriumi 2019. aasta kevadine majandusprognoos annab selleks piisavalt usaldusväärse aluse. Uus, 2019.–2023. aasta makromajandusprognoos on sarnane teiste sel aastal valminud prognoosidega ning arvestab maailmamajanduse olukorda ja Eesti majanduse lähiminevikus toimunud muutuseid.

Nii nagu varem ootavad rahandusministeeriumi eksperdid nüüdki, et majanduskasv aeglustub pikaajaliselt kestlikuks arvatava tasemeni. Eelmise prognoosiga võrreldes on muutunud vaid kasvu aeglustumise trajektoor: perioodi alguses on see varem eeldatust kiirem ja prognoosiperioodi lõpuaastatel aeglasem.

Küll aga on muutunud SKP struktuur ja vaade eksportiva sektori tulevasele kasvule. Välisõudluse varem arvatust kiiremat aeglustumist oodatakse juba tänavu ja seetõttu aeglustub ka Eesti kaupade ja teenuste väljaveo kasv. Sellest hoolimata toimib Eesti majandus lähiaastatel ülalpool oma potentsiaalseks arvatud taset.

Riigirahanduse ettevaade on kooskõlas makromajandusprognoosiga. Eelarvenõukogu on endiselt seisukohal, et ühel ajal jõustunud arvukate maksumuudatuste tõttu on prognoosivigade tõenäosus tavapärasest suurem. Rahandusprognoos näitab, et lubatust suurem valitsussektori eelarve struktuurne puudujääk kujuneb püsivaks ja nõuab võimalikult kiiret sekkumist.

Eelarvenõukogu esimees
Raul Eamets
Tallinnas 18. aprillil 2019

Seletuskiri

Eelarvenõukogu ülesanne on jälgida eelarvereeglite täitmist ja avaldada arvamust riigi makromajandus- ja rahandusprognoside kohta. Rahandusministeeriumi 2019. aasta kevadine majandusprognos ja eelarvenõukogu arvamus selle kohta valmisid ajal, kui uue valitsuskoalitsiooni majanduspoliitilised programmdokumendid ei olnud veel lõplikult valminud. Rahandusministeeriumi kevadine prognos näitab, et eelarvereeglitest lähtudes tuleb parandada nii 2019. aasta kui ka järgnevat aastate valitsussektori eelarve struktuurset positsiooni.

Hinnang rahandusministeeriumi 2019. aasta kevadisele majandusprognosile

Hinnang makromajandusprognosile

Võrdlus teiste prognoosidega

Oma hinnangu kujundamisel rahandusministeeriumi kevadprognoosi kohta kasutas eelarvenõukogu traditsiooniliselt ka võrdlust teiste prognoosidega. Sel aastal on uuendatud prognoose Eesti majanduse kohta lisaks rahandusministeeriumile avaldanud ka mõned kommertspangad ja Eesti Pank. Veebruaris avaldati Euroopa Komisjoni tavapärase ülevaade Eesti majandusest ja aprillis IMFi maailmamajanduse ülevaade. Sel aastal koostatud prognoosidele on iseloomulik, et 2019. aastaks prognoositakse keskmiselt kuni 3%ni ulatuvat SKP reaalkasvu, mis aeglustub 2020. aastal 2,5%ni (vt tabel 1).

Tabel 1. Valik hinnanguid Eesti majandus- ja hinnakasvule 2019.–2020. aastal

	SKP reaalkasv (%)		THI (%)	
	2019	2020	2019	2020
SEB (jaanuar)*	2,8	2,5	2,6	2,4
Euroopa Komisjon (veebruar)*	2,7	2,4	2,8	2,3
Consensus Forecasts (veebruar)	3,0	2,4	2,9	2,4
Luminor (märts)	2,9	2,6	2,0	2,3
Eesti Pank (märts)	3,0	2,3	2,2	2,2
Swedbank (aprill)	3,0	2,7	2,4	2,4
IMF (aprill)	3,0	2,9	3,0	2,8
<i>teiste prognooside keskmine:</i>	2,9	2,5	2,6	2,5
rahandusministeerium (aprill)	3,1	2,7	2,1	2,2

Märkus. Tärniga märgitud asutuste hinnakasvuprognoosid põhinevad ühtlustatud tarbijahinnaindeksil. Prognooside keskmise arvutamisel neid hinnanguid ei arvestata.

Allikad: Consensus Forecasts, Eesti Pank, Euroopa Komisjon, IMF, Luminor, rahandusministeerium, SEB, Swedbank

Rahandusministeeriumi kasvuprognoosid eeldavad teiste prognooside keskmisega võrreldes 0,2 protsendipunkti võrra kiiremat kasvu. See on tavapärase erinevus ja näiteks 2018. aastal koostatud prognooside puhul oli see isegi veidi suurem. Prognoosijad on ühel meelel, et 2019.–2020. aastal kujuneb tarbijahindade kallinemine aeglasemaks kui 2018. aastal, kui see ulatus 3,4%ni. Selle põhjuseks on toidutoorme ja nafta eeldatav odavnemine maailmaturul ning aktsiisidest loobumine. Kuna prognoosid ei ole koostatud päris ühel ajal, siis toormete hinna kohta käivad eeldused võivad ka veidi erineda. Kokkuvõttes on rahandusministeeriumi põhinäitajate prognoos 2019.–2020. aastaks kooskõlas teiste sel aastal koostatud prognoosidega.

Eelarvenõukogu on oma varasemates arvamustes analüüsinud ka prognoosivigade suurust. Eesti majandus on väga väike ja avatud ning prognoosivead on seetõttu suuremad kui Euroopa Liidu riikides keskmiselt. Seejuures ei erine rahandusministeerium oma prognoositäpsuselt teistest prognoosijatest. Eelmise aasta puhul oli SKP prognoosiviga 2012.–2018. aasta keskmisest väiksem. Prognoosivigade kõrval tuleb meeles pidada, et ka esialgne majanduskasvu hinnang võib tagantjärele täpsustuda. Näiteks 2013.–2016. aasta SKP reaalkasvu on hinnatud keskmiselt kõrgemaks rohkem kui ühe protsendipunkti võrra.¹ Kvaliteetse majandusstatistika koostamise ülesanne lasub statistikaametil. Eelarvenõukogu hinnangul on oluline, et statistikaametile oleks tagatud oma ülesannete täitmiseks vajalikud ressursid.

Võrdlus eelmise prognoosiga

SKP kasv kujunes 2018. aastal prognoositust kiiremaks nii jooksev- kui ka püsivhindades mõõdetuna. Kaupade ja teenuste eksport kasvas mullu püsivhindades 4,3%, mis oli ligi protsendipunkti võrra parem kui rahandusministeeriumi viimatises prognoosis. Lisaks kasvasid ekspordihinnad oodatust kiiremini. Eeldatust kiiremini kasvas 2018. aastal ka sisenõudlus. Kasv oli laiapõhjaline ja oodatust kiiremini suurenesid kõik peamised sisenõudluse osised. Tavaliselt on sellisel juhul majanduskasvu prognoosi kiiremaks korrigeeritud. Seekord on välisõudluse ja sisenõudluse ettevaadet muudetud erinevalt.

Ekspordiva sektori puhul on alust oodata, et välisõudlus hakkab varem arvatust kiiremini aeglustuma juba tänavu. Ekspordivate majanduste jaoks on ohumärk, et sisenõudlusega võrreldes aeglustus maailmakaubanduse kasv mullu märksa rohkem. IMFi hinnangul kasvas maailmakaubandus impordi järgi mõõdetuna mullu 4%, mis oli rohkem kui 1 protsendipunkti võrra aeglasem kui 2017. aastal. Euroala riikides aeglustus ekspordi kasvutempo veelgi kiiremini: kui 2017. aastal suurenes kaupade ja teenuste väljavedu veidi üle 5%, siis 2018. aastal aeglustus ekspordi kasv 3%le. Suurest sisenõudlusest hoolimata aeglustus ka rahaliidu liikmesriikide SKP kasv alla 2%. Eksperdid ei ole ühel meelel selles, mil määral oli seejuures tegu üksikute probleemsete tegevusalade või tooteturudega.

Ameerika Ühendriikide ja Hiina kaubanduskõnelused on kulgenud keeruliselt ja mõlemad riigid on seetõttu rakendanud proteksionistlikke meetmeid. Samuti on kasvanud väliskaubandussuhetega seotud pinged Ameerika Ühendriikide ja Euroopa Liidu vahel. Lisaks on ebaselge, milline mõju on Ühendkuningriigi lahkumisel Euroopa Liidust. Kokkuvõttes on rahvusvahelise kaubavahetuse kohta tehtud prognoosid tavalisest ebakindlamad.

Hinnang Eesti peamiste kaubanduspartnerite impordinõudlusele on samuti varasemast pessimistlikum. Prognoosi järgi püsib nõudluse kasv Eesti ekspordi järele ettevaates pisut alla 3,5%, mis on veidi aeglasem kui IMFi maailmakaubanduse kasvu prognoos. Rahandusministeeriumi prognoos eeldab seejuures, et Eesti eksporditjad suudavad küll välisõudluse suurenemisega kaasas käia, kuid erinevalt enamikust kriisijärgsetest aastatest ei suuda nad oma turuosa kasvatada. Eelarvenõukogu arvates on see mõistlik eeldus.

Nii nagu varasematel aastatel ootavad rahandusministeeriumi eksperdid nüüdki, et majanduskasv aeglustub pikaajaliselt kestlikuks arvatava tasemeni. Eelmise prognoosiga võrreldes on muutunud vaid kasvu aeglustumise trajektoor: perioodi alguses on see varem eeldatust kiirem ja prognoosiperioodi lõpuaastatel aeglasem. Küll aga on veidi muutunud SKP struktuur.

Tagasivaatavalt tuleb tõdeda, et pärast kriisi on hõive kasvanud oodatust rohkem. Ka mullu suurenes töötajate arv 2017. aastaga võrreldes ligi 1% võrra, mis oli rohkem kui enamik eksperte ootas. Ka keskmine palgatase kujunes taas prognoositust kõrgemaks. See areng mõjutab ka käesolevat aastat, misjärel hakkab

¹ Loe lähemalt [eelarvenõukogu esimehe Raul Eametsa arvamuskirjeldust](#).

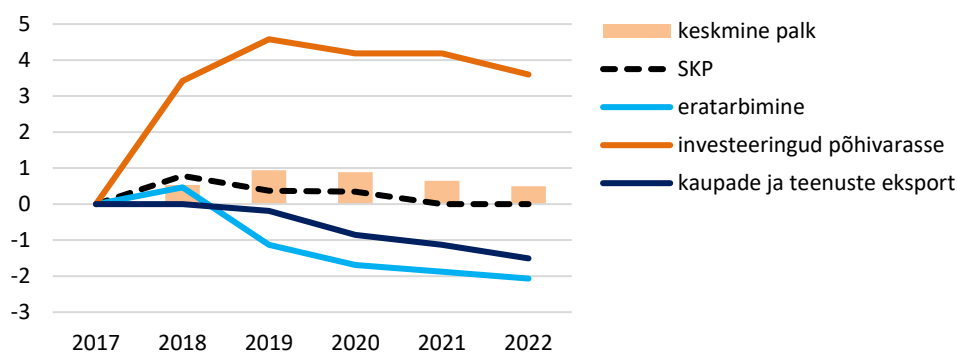
palgakasv prognoosi järgi aeglustumata, ja näiteks 2021.–2023. aastal jääb brutopalgas kasv juba SKP kasvule alla (vt tabel 2 ja joonis 1).

Tabel 2. Rahandusministeeriumi makromajandusprognoosi põhinäitajad 2019.–2023. aastal (%)

	Kevadine prognoos 2019			Suvine prognoos 2018		
	2019	2020	2021–2023 keskmine	2019	2020	2020–2022 keskmine
SKP reaalkasv	3,1	2,7	2,6	3,0	2,9	2,8
SKP nominaalkasv	6,0	5,5	5,1	6,3	5,8	5,6
Eratarbimise reaalkasv	4,7	2,9	2,7	3,9	3,0	2,9
Eratarbimise nominaalkasv	7,0	5,2	4,8	6,8	5,6	5,2
Investeeringute reaalkasv	5,1	4,0	3,7	6,2	4,2	4,1
Kaupade ja teenuste ekspordi reaalkasv	3,2	3,0	3,3	3,8	3,8	3,7
Palga nominaalkasv	6,4	5,2	4,9	6,0	5,2	5,2
Hõive muut	0,9	0,9	-0,2	0,8	-0,1	-0,1
THI	2,1	2,2	2,0	2,8	2,0	2,1
SKP deflaator	2,8	2,7	2,4	3,2	2,7	2,7

Allikas: rahandusministeerium

See eeldus on aga kriisijärgsetel aastatel mitmel korral ekslikuks osutunud ja eelarvenõukogu on palgakulude prognoosimise keerukusele oma varasemates arvamustes korduvalt tähelepanu juhtinud.² Eelarvenõukogu arvates võib palgakasv prognoosiperioodi lõpuaastatel ka kiiremaks osutada: enamiku prognoosiaastate jooksul toimib Eesti majandus ülevälpool oma potentsiaalseks arvatud taset ning oodatakse, et alates 2021. aastast väheneb hõivatute arv veidi. Palgakulu kasvu aeglustumise toimekanaleid ei ole prognoosis piisavalt selgitatud.



Joonis 1. SKP komponentide ja brutopalgas muutus võrreldes 2018. aasta suvise majandusprognoosiga (jooksevhindades, %)

Allikad: rahandusministeerium, eelarvenõukogu arvutused

Mulluse suveprognoosiga võrreldes kujuneb palgatase ettevaates siiski kõrgemaks. Rahandusministeeriumi hinnangul ei jõua see lisaraha aga tarbimisse, vaid valdavalt elanike säästudesse. Keskmises ettevaates tarbitakse isegi vähem, kui eelmise prognoosi ajal eeldati. Leibkondade säästmismäär on pärast kriisi üllatavalt kiiresti kerkinud ja eelarvenõukogu arvates võib säästude kasvu aeglustumine kujuneda ka rahandusministeeriumi hinnangust kiiremaks ja tarbimine suuremaks. Eratarbimist on varasemast keerukam prognoosida ka II pensionisamba võimaliku reformi tõttu, mille täpne sisu pole veel teada.

² Loe lähemalt [eelarvenõukogu arvamusest rahandusministeeriumi 2017. aasta suvise majandusprognoosi kohta](#).

Sarnaselt tarbimisega on ka põhivara investeeringute tulevane reaalkasv eelmise prognoosiga võrreldes aeglasem. Eelarvenõukogu hinnangul võib investeeringute kasvu prognoos olla siiski ülehinnatud. Nimelt on uuendatud prognoosis eeldatud, et valitsussektori investeeringud kasvavad kiiremini, mis omakorda eeldab Euroopa Liidu eelarvest saadavate toetuste varem arvatust suuremat panust. Kogemus aga näitab, et investeeringute mahtu on Euroopa Liidu eelarveperioodide vahetumise ajal keeruline prognoosida.

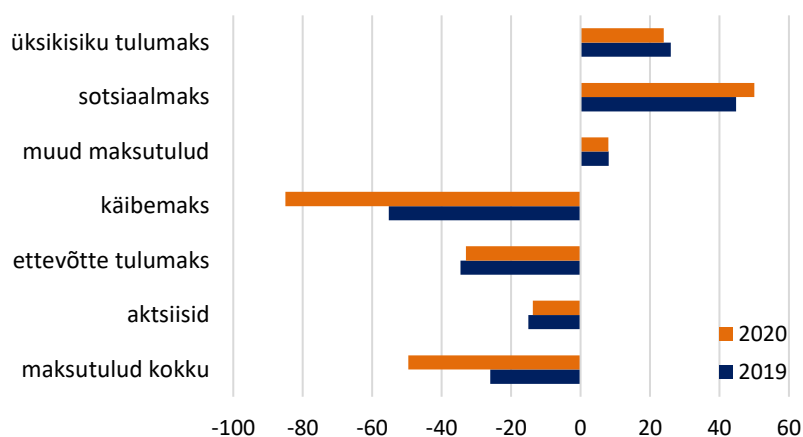
Ehkki jooksevhindades on eelmise prognoosiga võrreldes tehtud muutused suuremad kui reaalkasvude põhjal, on need üsna väikesed. Rahandusministeeriumi kevadprognoos kirjeldab piisava usaldusväärsusega Eesti majanduse väljavaateid ja on sobilik alus riigi eelarvestrateegia väljatöötamiseks. Eelarvenõukogu hinnangul on nn muutumatu majanduspoliitika eeldustel tehtud majandusprognoosi puhul kiirema ja aeglasema kasvu võimalused üldiselt tasakaalus. Samal ajal on aga teada, et mullune valitsussektori eelarvepositsioon kujunes kavandatust märksa nõrgemaks ja eelarvereeglitest lähtuvalt tuleb rakendada eelarvepositsiooni parandavaid meetmeid. Muudel võrdsetel tingimustel tähendab see käesoleva prognoosiga võrreldes aeglasemat majanduskasvu.

Hinnang rahandusprognoosile

Kuna valitsussektori struktuurne puudujääk kujunes 2018. aastal kavandatust suuremaks, on eelarvepositsiooni vaja parandada juba alates 2019. aastast. Rahandusministeeriumi 2019. aasta kevadises majandusprognoosis sisalduvas riigirahanduse (sh eelarvepositsiooni, reserveid ja võlakooormuse) ettevaates ei arvestata veel eelarvereeglitest tuleneva kärpevajadusega. Seetõttu keskendub eelarvenõukogu oma analüüsis eelkõige 2019.–2020. aasta maksutulude prognoosile ja majandusstsükli mõjule eelarvepositsiooni kujunemises.

Tulude prognoos

Maksude laekumine oli mullu väga hea ja valitsussektori maksutulud kasvasid 2017. aastaga võrreldes 10%. Arvukate maksumuudatuste tõttu olid nii aastakasvud kui ka hälbed maksuliikide lõikes prognoositust vägagi erinevad. Tervikuna laekus mullu riigieelarvesse maksutulud 0,4% rohkem, kui prognoositi riigieelarve koostamise ajal. Seejuures laekus üksikisiku tulumaksu ligikaudu 66% rohkem ja aktsiise 15% vähem kui riigieelarve koostamise ajal eeldati.



Joonis 2. Muutused riigieelarve maksutulude prognoosis 2019.–2020. aastaks (mln eurodes)³

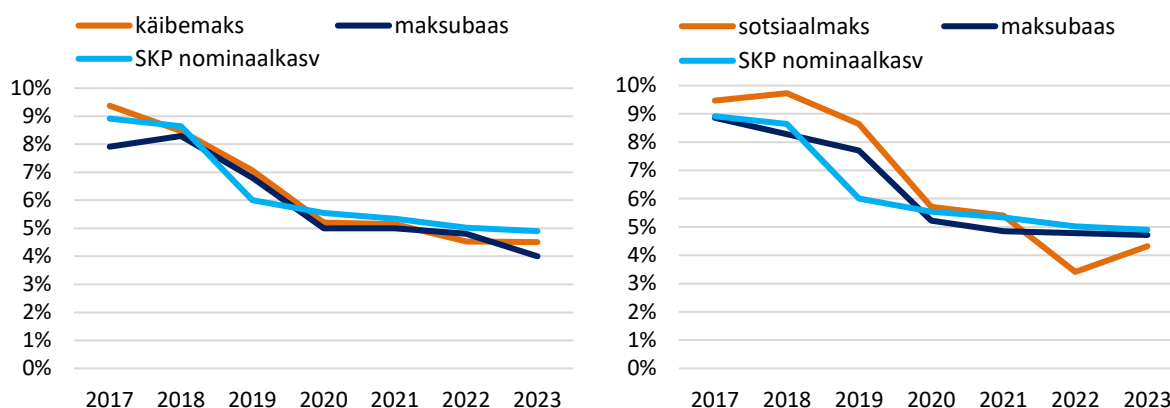
Allikas: rahandusministeerium

³ 2019. aasta maksulaekumisi on võrreldud 2019. aasta riigieelarvega, 2020. aasta maksulaekumisi aga rahandusministeeriumi 2018. aasta suvise majandusprognoosiga.

Eelmise aasta esimesel poolel oli tulude laekumine eriti hea. Valitsussektori maksutulud kasvasid aasta arvestuses 12% ja mittemaksulised tulud 18%. Selline areng toitis liigoptimistlikke ootusi ja tagasi vaadates ei kujunenud tulude kasv aasta kokkuvõttes nii kiireks, kui möödunud aasta sügisel valdavalt oodati. Rahandusministeeriumi kevadprognoosis ongi 2019.–2020. aasta riigieelarve maksutulud tervikuna pisut väiksemaks korrigeeritud (vt joonis 2). Need on eelarvenõukogu hinnangul põhjendatud muutused.

Rahandusministeeriumi 2019. aasta kevadise rahandusprognoosi eripära on selles, et peamised maksuliigid jagunevad selgelt kahte gruppi. Esiteks maksud, mille tulevane laekumine on valdavalt määratud makromajandusprognoosi vastavate näitajatega (sotsiaalmaks, ka käibemaks). Teiseks maksud, mille puhul on määravaks maksumaksjate reageering mullu jõustunud maksumuudatustele (üksikisiku tulumaks, ettevõtte tulumaks, aktsiisid).

Esimesse gruppi kuuluvad näiteks sotsiaalmaks ja käibemaks, mis moodustavad kokku 75% riigieelarve maksutuludest ning mille laekumine on viimastel aastatel olnud väga kiire (2017.–2018. aasta keskmine on ületanud 9%). Üldiselt peaks maksulaekumine kasvama kooskõlas maksubaasiga ja maksubaasid kasvama kooskõlas majandusega. Rahandusministeeriumi kevadprognoosi järgi aeglustub maksulaekumiste kasv 2019. aastal kooskõlas nõrgema majanduskeskkonna ootustega (vt joonis 3). Sotsiaalmaksu ja käibemaksu laekumise kasv jätkub küll kooskõlas maksubaasi ja majanduse kasvuga, ent alates 2020. aastast juba selgelt aeglasemas tempos.⁴ Eelarvenõukogu hinnangul on rahandusministeeriumi prognoos sotsiaalmaksu ja käibemaksu lähiaastate laekumise kohta sobilik. Nagu varem mainitud, võib palgakasv osutada prognoosi lõpuaastatel isegi kiiremaks ja seetõttu ka sotsiaalmaksu laekumine paremaks.



Joonis 3. Käibemaksu ja sotsiaalmaksu laekumise kasv võrreldes maksubaasi ja majanduskasvuga (%)

Allikad: rahandusministeerium, eelarvenõukogu arvutused

Teise grupi ehk maksumuudatustest mõjutatud maksuliikide puhul on eelarvenõukogu arvates aga ülekaalus alalaekumise riskid. Nii näiteks algab sel aastal üleminek madalamale maksumäärale regulaarselt kasumit jaotavate ettevõtete puhul. Esimesel ülemineku aastal rakendatakse madalamat maksumäära ainult osale dividendidest 1/3 suurusel eelmisel aastal jaotatud kasumist. Eelmisel aastal suurenes väljavõetavate dividendide maht 2017. aastaga võrreldes 40%. See näitab, et ettevõtted tegid ettevalmistusi madalama maksumäära eeliste ärakasutamiseks. Samas ei pruukinud mullused kasumi jaotamise otsused peegeldada omanike mitme aasta dividendide võtmise kindlaks määratud kava.

⁴ Joonisel 3 kajastatud käibemaksu maksubaas kujuneb eratarbimise, valitsussektori vahetarbimise ning valitsussektori ja majapidamiste investeeringute prognoosi põhjal. Sotsiaalmaksu maksubaasi lähendina on kasutatud keskmise brutokuupalga ja hõive kasvu prognoosil tuginevat majanduse palgafondi.

Samuti võib muutuda üksikisikutest maksumaksjate käitumine. Nimelt eelistas valdav osa keskmisest väiksema sissetulekuga maksumaksjatest igal juhul vältida ohtu, et nad peavad hiljem maksuametile juurde maksuma, ja maksid rohkem tulumaksu, kui nende tegelik tulutase oleks nõudnud. Kuigi selle aasta esimeste kuude andmed viitavad jätkuvale ülemaksmisele, võivad maksumaksjad oma käitumist ka muuta.

2018. aasta kogemus näitas, et mittemaksuliste tulude prognoos väärib suuremat tähelepanu. Nende panus valitsussektori tuludesse oli mullu 15%. Sellest ligi neljandiku moodustasid laekumised Euroopa Liidu eelarvest ja nende panus on olnud ka kõige kõikumavam, kuid eelarvepositsiooni mõjutavad need siiski vähe. Paraku on küllaltki kõikumavad olnud ka laekumised muudest mittemaksulistest tuludest. Näiteks omanikutulu, mille peamise osa moodustavad riigiettevõtetest võetavad dividendid, on peale kriisi kõikunud vahemikus 0,7% ja 1,4% SKPst. Lisaks on viimaste aastate jooksul väga heitlikuks osutunud CO2 heitmekvootide müügist saadavad tulud. Eelarvenõukogu arvates on nende tululiikide prognoosimisel põhjust olla pigem ettevaatlik kui ülearu optimistlik, vältimaks ülemääraste tuluootuste tekkimist.

Kokkuvõttes on rahandusministeeriumi valitsussektori tulude prognoos kooskõlas makromajandusprognoosiga. Kuid nagu eelarvenõukogu on ka oma varasemates arvamustes osutanud, on prognoosivigade tõenäosus tavapärasest suurem, juhul kui arvukad maksumuudatused jõustuvad ühel ajal.

Eelarvepositsiooni kujunemine

Statistikaameti hinnangul ületasid 2018. aastal valitsussektori kulud tulusid ligi 120 miljoni euro võrra ja valitsussektori nominaalseks eelarvepuudujäägiks kujunes 0,5% SKPst (vt tabel 3). See on nõrgem nii 2018. aasta riigieelarve koostamisel seatud ootustest kui ka rahandusministeeriumi eelmise sügise prognoosist. Valitsussektori suurem puudujääk tulenes plaanitust suurematest investeeringutest, sotsiaalsiiretest ja tööjõukuludest. Samal ajal jäid Euroopa Liidu eelarvest laekuvad siirded prognoositust väiksemaks.

Tabel 3. Valitsussektori eelarvepositsiooni kujunemine 2018.–2023. aastal (% SKPst)

	2018	2019	2020	2021	2022	2023
Nominaalne positsioon (mln eurodes)	-120	-67	-75	-152	-222	-60
Nominaalne positsioon	-0,5	-0,2	-0,3	-0,5	-0,7	-0,2
SKP lõhe	2,1	1,6	1,1	0,7	0,3	-0,1
Tsükliline komponent	1,0	0,8	0,5	0,3	0,1	0,0
Ühekordsed meetmed	-0,1	-0,1	0,0	0,0	0,0	0,0
Struktuurne positsioon	-1,4	-1,0	-0,8	-0,8	-0,8	-0,1

Allikas: rahandusministeerium

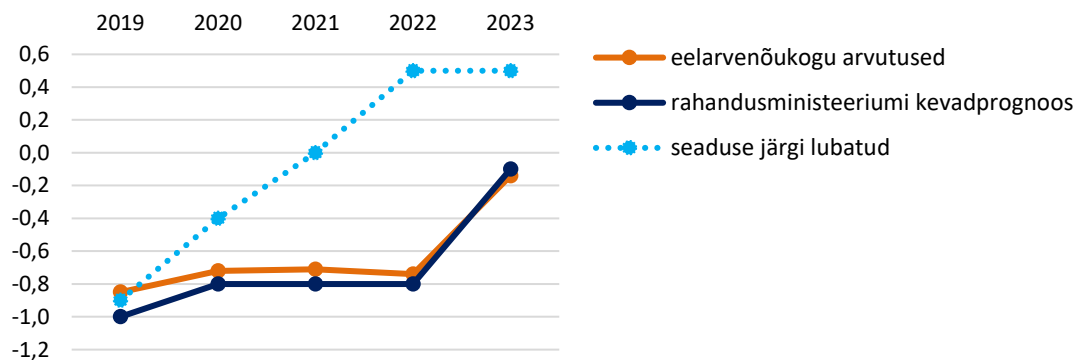
Ka sel aastal kujuneb valitsussektori kulude kasv prognoosi järgi kiiremaks kui 2019. aasta riigieelarve koostamise ajal eeldati. Samal ajal on tulude laekumise prognoosi eelmise aasta tulemist lähtudes väiksemaks korrigeeritud. Võrreldes mullu sügisel tehtud prognoosiga on nominaalne eelarvepositsioon keskmiselt 0,5 protsendipunkti võrra nõrgem ja jääb prognoosiperioodil puudujääki kuni 0,7% SKPst.

Keskvalitsuse eelarvepositsiooni mõjutavad ka esimese pensionisamba, avalik-õiguslike institutsioonide, riigi asutatud sihtasutuste ja riigile teenuseid osutavate äriühingute tulemid. Nii näiteks on 2019. aasta kevadise majandusprognoosi seletuskirjas (lk 16) viidatud, et ettevaates kujuneb sihtasutuste, avalik-õiguslike institutsioonide ja valitsussektorisse arvatud äriühingute panus valitsussektori eelarvepositsiooni positiivseks, kõikides tasakaalu ja väikese ülejäägi (0,3% SKPst) vahel. See on päris oluline eeldus. Nn muu keskvalitsuse tulemit kui ka nende kohta tehtud prognoosid, sh esimese pensionisamba tulud-kulud, peaksid olema vastavates tabelites eristatud. Peale 2017. aasta kevadise majandusprognoosi seletuskirja üllitamist

ei ole nn muu keskvalitsuse positsioonist avalikkust enam teavitatud. Eelarvepoliitika arusaadavuse ja avalikkuse parema teavitamise seisukohast on selline info vajalik.

Struktuurse eelarvepositsiooni arvutamisel korrigeeritakse eelarve nominaalset positsiooni majandustsükli ning ühekordsete ja ajutiste meetmete mõjuga. Rahandusministeeriumi hinnangul eelarvepositsiooni mõjutavaid ühekordseid ja ajutisi meetmeid pärast 2019. aastat ei ole. Majandustsükli mõju iseloomustab SKP lõhe suurus ehk majanduse kogutoodangu tegeliku ja (pikaajaliselt) võimetekohase taseme erinevus. Rahandusministeeriumi 2019. aasta kevadprognoosi järgi oli Eesti SKP lõhe 2018. aastal 2,1% SKPst ning väheneb ettevaates järk-järgult. Seejuures on kõik peamised analüüsiüksused üksmeelel, et Eesti majandus toimus 2018. aastal ja toimib ka lähiaastatel üle oma pikaajaliselt võimetekohase taseme.

2018. aasta puudujääk tähendab, et valitsussektori eelarvepositsioon on nii nominaalses kui ka struktuurses puudujäägis juba kolmandat aastat järjest. Valitsussektori nominaalne eelarvepositsioon jääb puudujääki ka kogu prognoosiperioodi jooksul, keskmiselt 0,4% SKPst. Nominaalne eelarvepuudujääk hea majanduskeskkonna taustal tähendab, et ka eelarve struktuurne positsioon on puudujäägis (vt joonis 4). Eelarvenõukogu hinnang valitsussektori struktuursele eelarvepositsioonile 2019.–2023. aastal on sarnane rahandusministeeriumi kevadprognoosiga.



Joonis 4. Hinnangud valitsussektori struktuursele eelarvepositsioonile 2019.–2023. aastal (% SKPst)

Allikad: rahandusministeerium, eelarvenõukogu arvutused

Seega tooks rahandusministeeriumi prognoositav valitsussektori tulude ja kulude vahekord lähiaastate majandustsükli seisu arvestades kaasa püsiva märkimisväärse struktuurse puudujäägi. Seetõttu ei piisa ka eelarvepositsiooni parandamisel üheaastase mõjuga meetmetest, vaid valitsussektori eelarvepositsiooni jätkusuutlikkuse tagamiseks tuleks teha püsivama loomuga muudatusi riigi tulude ja kulude struktuuris.

Järgmiste aastate eelarvepoliitika kavandamisel ei saa lähtuda riigieelarve seaduse põhimõttest, et varasemate ülejääkide korral on võimalik kavandada ka struktuurset puudujääki kuni 0,5% SKPst, hoides nõnda struktuurset tasakaalu üle mitme aasta keskmisena. Kuna 2018. aasta struktuurne puudujääk kujunes kavandatust suuremaks ja puudujääki langes ka kumulatiivne struktuurne positsioon, tuleb lähiaastate eelarvepositsiooni kavandamisel arvestada riigieelarve seaduses sisalduva korrigeerimis- ja kompenseerimismehhanismi nõuetega.⁵ See toob kaasa tavapärasest teistsugused nõuded eelarvepuudujäägi lubatud suurusele ja aastatevahelisele dünaamikale.

⁵ Kumulatiivse struktuurse positsiooni ning eelarvereegli korrigeerimis- ja kompenseerimismehhanismi kohta loe lähemalt [eelarvenõukogu arvamusest valitsussektori struktuurse eelarvepositsiooni eesmärgi saavutamise kohta 2018. aastal](#).

Riigieelarve seaduse järgi tuleb juba 2019. aastal tagada, et struktuurne eelarvepositsioon paraneks võrreldes 2018. aastaga vähemalt 0,5 protsendipunkti võrra. Struktuurset eelarvepositsiooni tuleb parandada vähemalt 0,5 protsendipunkti võrra aastas, kuniks struktuurne tasakaal on uuesti saavutatud (vt joonis 4). Pärast valitsussektori struktuurse tasakaalu saavutamist tuleb struktuurseid ülejääke kavandades saavutada tasakaal ka kumulatiivse struktuurse positsiooni arvestuses.

Rahandusministeeriumi 2019. aasta kevadise majandusprognoosi järgi kujuneb sel aastal struktuurseks puudujäägiks 1% SKPst, mis on ligilähedane selleks aastaks lubatud suurimale puudujäägile (0,9% SKPst). Eelarvenõukogu hinnangul ei peaks 2019. aasta eelarvepositsiooni parandamisel lähtuma minimaalselt nõutud parandamise sammust. Ligi üheprotsendiline struktuurne puudujääk pole majanduse hetkeoludes õigustatud ja majanduskasvu kiirusest olenemata tuleb see hiljem ülejääkidega kompenseerida. Ka Euroopa Liidu eelarveraamistik sisaldab rikkumiste korral põhimõtet, et majanduse headel aegadel tuleb eelarvepositsiooni parandada tavapärasest suurema sammuga.

Eelarvenõukogu soovitus selleks aastaks on kinni pidada 2019. aasta riigieelarve vastuvõtmisel seatud struktuurse tasakaalu eesmärgist, vajadusel kulude kasvu piirates. Majanduse head seis arvestades sobiks 2019. aasta eelarvepositsiooni parandades võtta eesmärgiks ka struktuurne ülejääk, et asuda kiiremini taastama kumulatiivset ülejääki. Seda on tarvis, et majandusolude halvenedes saaks eelarvepoliitikaga majandust ergutada. Praegu on see puhver ära kulutatud majanduse kõrgkonjunkturi ajal.

Eelarve-eesmärkide seadmisel riigi eelarvestrateegias 2020.–2023. aastaks tuleb arvestada, et pärast struktuurse tasakaalu saavutamist tuleb riigieelarve seaduse järgi kavandada struktuurset ülejääki. Ülejäägi suurus peab olema vähemalt 0,5% SKPst aastas, kuniks tasakaal on saavutatud ka kumulatiivse struktuurse positsiooni arvestuses.