

**EELARVENÕUKOGU ARVAMUS
VALITSUSSEKTORI STRUKTUURSE EELARVEPOSITSIOONI
EESMÄRGI SAAVUTAMISE KOHTA 2020. AASTAL**

Sisukord

Arvamus	3
Seletuskiri	4
Valitsussektori eelarvepositsiooni 2020. aasta eesmärk	4
Valitsussektori eelarvepositsiooni eesmärgi saavutamine	5
Nominaalne positsioon	5
Struktuurne positsioon	7
Kumulatiivne struktuurne positsioon.....	8
Kokkuvõte	9
Eriteema 1. Eesti majanduse ilmakaart.....	10
Eriteema 2. Prognoosivead valitsussektori struktuurses eelarvepositsioonis	11

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

Arvamus

Lisaks riigi ametlike majandusprognoside hindamisele on eelarvenõukogu ülesanne hinnata siseriiklike eelarvereeglite täitmist. Seejuures hindab eelarvenõukogu kevaditi, kas valitsussektori möödunud aasta struktuurne eelarvepositsioon vastas seatud eesmärgile ja eelarvereeglitele laiemalt. Esimest korda eelarvenõukogu ja riigieelarve seaduse ajaloos käivitati 2020. aastal koroonakriisi puhkedes eelarvereeglite vabastusklausel, mis peatas ajutiselt arvuliste piirangute järgimise nõude eelarvepoliitika kujundamisel. Vabastusklausel kehtib veel ka vähemalt 2021. aastal.

Paraku ei olnud enne koroonakriisi Eesti valitsussektori eelarvepositsioon struktuurses tasakaalus, et kriisiks suuremaid eelarvepuhvreid koguda. Lubatust suurema struktuurse puudujäägi tõttu 2018. aastal oli käivitanud eelarvereeglites sisalduv korrigeerimismehhanism, mis nõudis eelarvepuudujäägi järkjärgulist vähendamist ja millest lähtudes soovis valitsus uuesti struktuurse tasakaalu lähedale jõuda 2021. aastal.

Vähemalt selline oli valitsuse plaan 2019. aasta sügisel, kui asuti koostama järgmise aasta riigieelarvet. 2020. aasta riigieelarve koostati nii, et valitsussektori nominaalne eelarvepositsioon oleks tasakaalus ja struktuurne eelarvepuudujääk väheneks seejuures 0,7%ni SKPst.

2020. aasta kevadel aga selgus, et puudujäägi vähendamise eesmärk jäi saavutamata 2019. aastal ja jääb koroonakriisi tõttu saavutamata ka 2020. aastal. Koroonakriisi puhkemisel käivitati eelarvereeglite vabastusklausel ja Eesti valitsus ei seadnud enam arvulist eesmärki 2020. aasta eelarvepuudujäägi suurusele – olid vaid kevadel ja suvel koostatud prognoosid, mida ümbritses paratamatult suur ebakindlus. Rahandusministeeriumi kevadise ehk pessimistlikuma prognoosi järgi võis valitsussektori 2020. aasta eelarvepuudujääk ulatuda nominaalselt koguni 10%ni SKPst ja struktuurselt 5%ni SKPst.

Nii vabastusklausli rakendamine kui ka eelnevalt seatud arvulistest eelarve-eesmärkidest loobumine koroonakriisi majandusmõtjude leevendamiseks oli eelarvenõukogu hinnangul 2020. aastal põhjendatud.

2020. aasta majanduslangus ja eelarvepuudujääk kujunesid siiski väiksemaks, kui rahandusministeerium aasta jooksul prognoosis. Statistikaameti hinnangul ulatus valitsussektori nominaalne eelarvepuudujääk 2020. aastal 1,3 miljardi euroni ehk 4,8%ni SKPst. Rahandusministeeriumi hinnangul vastab see struktuursele puudujäägile 3,6% SKPst.

2020. aasta eelarve on viinud tasakaalust välja tulude vähenemine ja kulude suurenemine. Võrreldes 2020. aasta riigieelarve ootustega, mille järgi ulatusid nii valitsussektori tulud kui ka kulud 11,5 miljardi euroni, osutusid tulud ligikaudu 600 miljoni euro võrra väiksemaks ja kulud 700 miljoni euro võrra suuremaks. Majanduse abimeetmete eelarvekuluks kujunes 2020. aastal rahandusministeeriumi hinnangul 2,8% SKPst. Riigi abimeetmed on jätkunud ka 2021. aastal.

Enneolematult suure eelarvepuudujäägi finantseerimiseks võttis riik nii lühiajalisi kui ka pikaajalisi võlakohustusi ning 2020. aasta lõpuks ulatus valitsussektori võlakoormus esmakordselt 18,2%ni SKPst.

Eelarvenõukogu esimees
Raul Eamets
Tallinnas 22. aprillil 2021

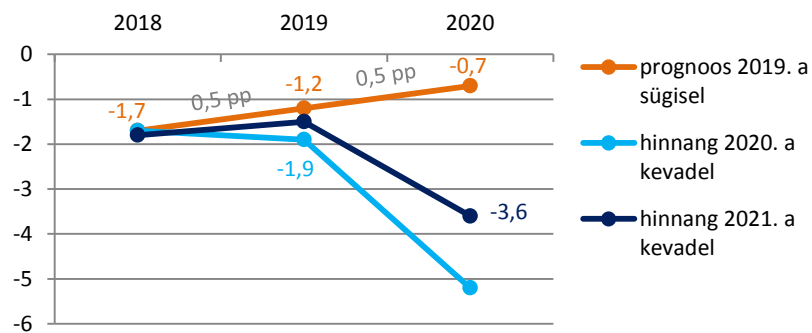
Seletuskiri

Lisaks riigi ametlike majandusprognoside hindamisele on eelarvenõukogu ülesanne hinnata siseriiklike eelarvereeglite täitmist. Seejuures hindab eelarvenõukogu kevaditi, kas möödunud aasta struktuurne eelarvepositsioon vastas seatud eesmärgile ja eelarvereeglitele laiemalt. Esimest korda eelarvenõukogu ajaloos käivitati 2020. aastal koroonakriisi puhkedes eelarvereeglite vabastusklausel, mis peatas ajutiselt arvuliste piirangute järgimise nõude eelarvepoliitika kujundamisel.

Valitsussektori eelarvepositsiooni 2020. aasta eesmärk

2019. aasta sügisel, kui asuti koostama 2020. aasta riigieelarvet, lähtus Eesti valitsus arvuliste eelarveeesmärkide seadmisel riigieelarve seaduses sisalduva korrigeerimismehhanismi nõuetest, mis oli käivitunud pärast lubatust suurema struktuurse eelarvepuudujäägi ilmumist 2018. aastal. Selle järgi tuli struktuurset eelarvepuudujääki vähendada igal aastal vähemalt 0,5 protsendipunkti võrra, kuni struktuurne tasakaal on uuesti saavutatud.

Kuna rahandusministeeriumi 2019. aasta sügisel koostatud hinnangute järgi oli struktuurne eelarvepuudujääk 2018. aastal 1,7% SKPst, siis seadis valitsus 2019. aasta eelarve-eesmärgiks puudujäägi 1,2% SKPst ja 2020. aasta eesmärgiks puudujäägi 0,7% SKPst (vt joonis 1). Sellega loots valitsus tagada, et eelarvepositsioon paraneks 0,5 protsendipunkti aastas ning et struktuurse tasakaalu lähedale jõutakse 2021. aastal.



Joonis 1. Valitsussektori struktuurse eelarvepositsiooni (eesmärgi) kujunemine 2020. aastaks (% SKPst)

Allikas: rahandusministeerium

2020. aasta kevadel tabas valitsuse plaani struktuurne tasakaal taastada kaks tagasilööki. Esiteks selgus, et möödunud aasta struktuurne eelarvepuudujääk oli taas osutunud oodatust suuremaks (loe lähemalt eriteemast 2 lk 11–12). Rahandusministeeriumi 2020. aasta kevadise hinnangu järgi ulatus 2019. aasta struktuurne puudujääk 1,9%ni SKPst, seega eelarvepositsioon ei olnud paranenud võrreldes 2018. aastaga. Eelarvenõukogu hindas seejärel, et valitsus ei täitnud 2019. aastaks seatud arvulist eelarveeesmärki ega korrigeerimismehhanismi nõudeid, mis on vajalikud struktuurse tasakaalu taastamiseks.

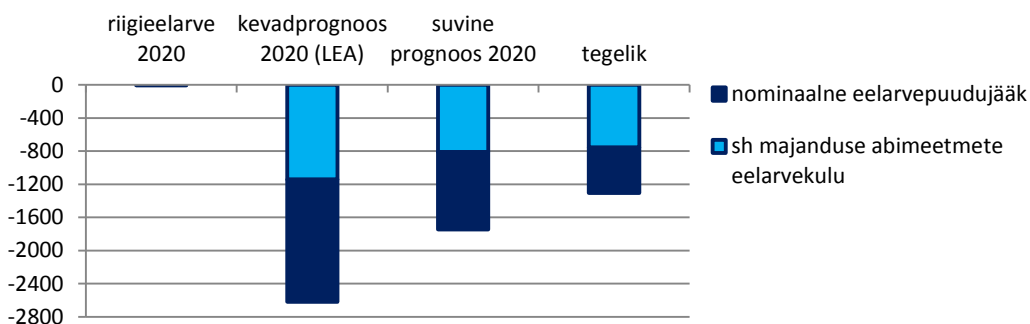
Teiseks ja hoopis suuremaks tagasilöögiks oli koroonaviiruse laialdane levik 2020. aasta kevadest. Koroonaviiruse majandusmõjude leevendamiseks käivitati nii Euroopa Liidu kui ka Eesti eelarvereeglites sisalduv vabastusklausel, mis vabastas liikmesriigid ajutiselt seni kehtinud arvulistest piirangutest eelarvepoliitika kujundamisel. Seetõttu ei olnud ka Eestil kohustust pärast 2019. aasta ebaõnnestumist jätkata struktuurse tasakaalu poole liikumist 2020. aastal. 2020. aasta aprillis kinnitas Eesti valitsus 2020. aasta lisaelarve, mis ei lähtunud enam eelnevalt seatud eelarve-eesmärkidest, vaid peegeldas järsult halvenenud majanduskeskkonda ja sisaldas suuremahulisi majanduse abimeetmeid, mille tagajärjel oodati 2020. aastaks üle 5%list struktuurset eelarvepuudujääki.

Kuna seejärel ei seadnud valitsus enam arvulist eesmärki struktuurse puudujäägi suurusele 2020. aastal, siis keskendub eelarvenõukogu analüüs valitsussektori 2020. aasta eelarvepositsiooni kirjeldamisele ja prognoosimuutuste selgitamisele ega anna tavapäraselt hinnangut arvuliste eelarve-eesmärkide saavutamisele lähtuvalt riigieelarve seadusest. Nii vabastusklausli rakendamine kui ka eelnevalt seatud arvulistest eelarve-eesmärkidest loobumine oli 2020. aastal eelarvenõukogu hinnangul põhjendatud.

Valitsussektori eelarvepositsiooni eesmärgi saavutamine

Nominaalne positsioon

2019. aasta sügisel koostati 2020. aastaks nominaalses tasakaalus eelarve (vt joonis 2), mis pidi tagama, et valitsussektori struktuurseks eelarvepuudujäägiks kujuneb seatud eesmärgi järgi 0,7% SKPst. Seejuures eeldati paari protsendilist majanduskasvu, positiivset SKP lõhet ja 5% kasvu maksutuludes. Koroonaviiruse laialdane levik 2020. aasta kevadest ja selle pidurdamiseks kehtestatud piirangud tõid aga kaasa majanduslanguse ja oodatust väiksema maksulaekumise riigieelarvesse. Kulude poolt otsustas valitsus aga teadlikult mitte vähendada – vastupidi, lisavahendite vajadus tervishoius ja ulatuslik majanduse abipakett hoopis suurendasid riigieelarves kavandatud kulusid.



Joonis 2. Valitsussektori nominaalne eelarvepositsioon ja abimeetmete kulu 2020. aastal (mln eurodes)

Allikas: rahandusministeerium

Seega kujundasid 2020. aasta eelarvepuudujääki nii majanduskriisi mõjul vähenenud tulud kui ka valitsuse eelarvepoliitiliste otsustena suurenenud kulud. Rahandusministeeriumi 2020. aasta kevadel koostatud prognoos nägi ette, et valitsussektori nominaalne eelarvepuudujääk ulatub koguni 2,6 miljardi euroni (-10,1% SKPst), millest lisaelarvega (LEA) vastu võetud majanduse abimeetmete eelarvekuluks hinnati pisut üle 1,1 miljardi euro.¹ 2020. aasta suvise majandusprognoosi järgi ei olnud kriisi mõju riigirahandusele enam nii ulatuslik ja nominaalseks eelarvepuudujäägiks prognoositi 1,75 miljardit eurot (-6,6% SKPst). Abimeetmete kuluprognoosi oli seejuures hinnatud väiksemaks nii meetmete oodatust tagasihoidlikuma rakendumise kui ka eeldatava maksumuse osas, ulatudes 810 miljoni euroni ehk 3,1%ni 2020. aasta oodatavast SKPst.

Nii majanduslanguse tegelik ulatus kui ka eelarvepuudujääk on aga osutunud viimastest prognoosidest väiksemaks. Kui rahandusministeeriumi kiirhinnangul võis eelarvepuudujääk 2020. aastal ulatuda 5,5%ni SKPst, siis statistikaameti esialgsetel andmetel oli valitsussektori nominaalne eelarvepuudujääk 2020. aastal 1,3 miljardit eurot ehk 4,8% SKPst (vt tabel 1). See on ligikaudu poole väiksem, kui eeldati 2020. aasta kevadel lisaelarvet koostades. Rahandusministeeriumi hinnangul jäi lisaelarves tutvustatud majanduse abimeetmete eelarvekuluks 2020. aastal ligikaudu 760 miljonit eurot ehk 2,8% SKPst.

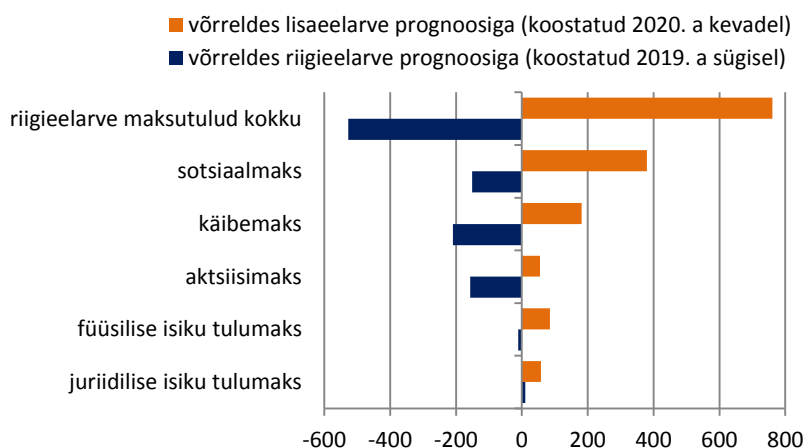
¹ Abimeetmete loeteluga ja rahandusministeeriumi prognoosiga nende eelarvekulule saab tutvuda [eelarvenõukogu 2020. aasta kevadel koostatud arvamusest](#).

Tabel 1. 2020. aasta valitsussektori eelarvepositsiooni kujunemine (% SKPst)

	kevad 2019	sügis 2019	kevad 2020	sügis 2020	kevad 2021
	RES 2020–2023	riigieelarve 2020	kevadprognoos/ lisaelarve 2020	suveprognoos/ RES 2021–2024	tegelik
Nominaalne positsioon (€)	32 mln	-6 mln	-2620 mln	-1749 mln	-1305 mln
Nominaalne positsioon	0,1	0,0	-10,1	-6,6	-4,8
SKP reaalkasv (%)	2,7	2,2	-8,0	-5,5	-2,9
SKP lõhe	1,1	1,5	-10,2	-2,9	-2,5
Tsükliline komponent	0,5	0,7	-5,0	-1,4	-1,2
Ühekordsed meetmed	0,0	0,0	0,0	0,5	0,0
Struktuurne positsioon	-0,4	-0,7	-5,2	-5,7	-3,6

Allikas: rahandusministeerium

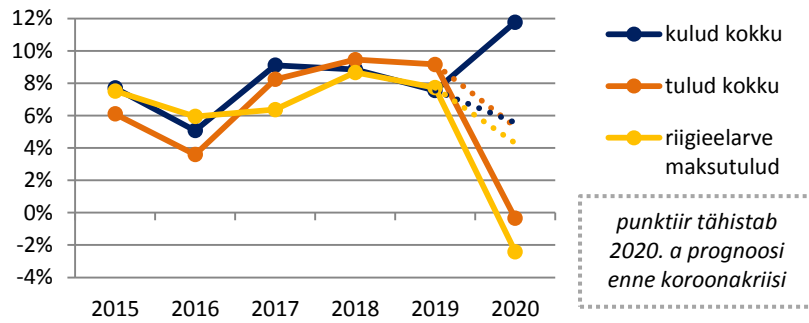
Oodatust väiksema majanduslangusega kaasnes ka positiivsem areng eratööstuses ja tööturul, mis võimaldas riigieelarvesse koguda rohkem maksutulud, kui prognoositi aasta sees. Riigieelarvesse laekus küll 530 miljoni euro võrra vähem maksutulud, kui eeldati 2019. aasta sügisel, kuid 760 miljoni euro võrra rohkem, kui eeldati 2020. aasta lisaelarve koostamisel (vt joonis 3). Kui kevadise prognoosi järgi oodati riigieelarvesse koguni 12% vähem maksutulud kui 2019. aastal ja suvise prognoosi järgi pidid maksutulud vähenema ligikaudu 6%, siis tegelikult kahanes maksulaekumine riigieelarvesse 2020. aastal vaid 2,4%. Valitsussektori kogutulud (nii maksutulud kui ka mittemaksulised tulud) jäid 2020. aastal ligikaudu samale tasemele kui 2019. aastal – tulude langus oli 0,3% võrreldes eelmise aastaga.



Joonis 3. 2020. aasta maksutulude laekumine võrreldes 2020. aasta riigieelarves ja lisaelarves koostatud prognoosiga (mln eurodes)

Allikas: rahandusministeerium

Valitsussektori kulud seevastu kasvasid 2020. aastal koguni 11,8% (vt joonis 4). Võrreldes 2019. aasta sügisel koostatud prognoosiga, kui kavandati 2020. aasta riigieelarvet, olid valitsussektori kulud ligikaudu 680 miljoni euro võrra suuremad. Prognoositust kulukamaks (ligikaudu poole miljardi euro võrra) kujunesid eelkõige subsidiumid ja sotsiaalsiirded, mis peegeldab riigi abimeetmeid koroonakriisi leevendamiseks ja suurenenud kulusid toetusteks. Väiksemal määral kujunesid prognoositust suuremaks ka hüvitised töötajatele (nt tervishoius) ja kapitalisiirded. Vaatamata kriisiaastale jäid valitsussektori investeeringud peaaegu riigieelarves kavandatud tasemele ja ulatusid ligikaudu 1,6 miljardi euroni (võrdluseks: eelneval kolmel aastal ulatusid investeeringud 1,4 miljardini aastas). Kui liigitada valitsussektori kulusid jooksvateks kuludeks ja kapitalikuludeks (ehk investeeringuteks), siis on 2020. aastal oodatust suuremaks kujunenud kulutaseme taga peaaesjalikult jooksvad kulud.



Joonis 4. Valitsussektori tulude ja kulude ning riigieelarve maksutulude kasv aastatel 2015–2020 (%)

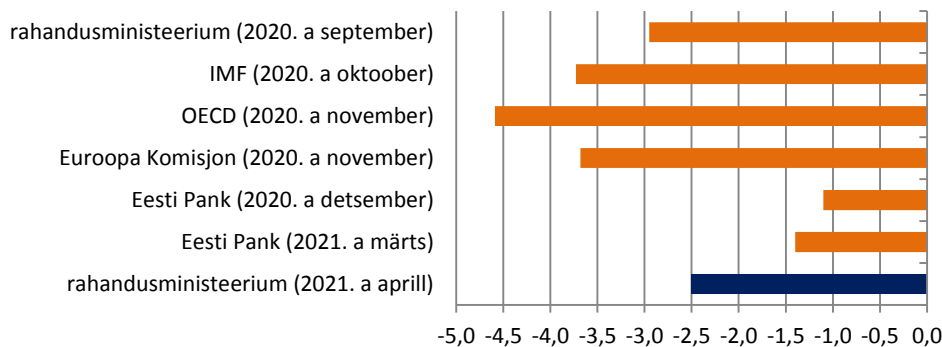
Allikas: rahandusministeerium

Kuna 2020. aasta eelarve koostati nominaalses tasakaalus, aga aasta lõpuks ületasid valitsussektori kulud tulusid 1,3 miljardi euro võrra, siis tuli riigikassal kulude katteks suurendada riigivõlga. Kuna aasta sees koostatud prognoosid nägid ette suuremat majanduslangust, siis kaasati ka laenuvahendeid varuga. Kokku võeti 2020. aastal võlakohustusi üle 2,8 miljardi euro: 575 miljoni euro väärtuses emiteeriti lühiajalisi võlakirju (millest 150 miljonit lunastati veel enne aasta lõppu), 1,5 miljardi euro väärtuses emiteeriti pikaajalisi võlakirju ning 750 miljoni euro väärtuses võeti pikaajalist laenu Põhjamaade Investeeringupangalt (NIB). Kui 2019. aastal moodustas riigivõlg 8,4% SKPst, siis 2020. aasta lõpuks oli Eesti valitsussektori võlakoormus 4,95 miljardit eurot ehk 18,2% SKPst.

Struktuurne positsioon

Valitsussektori struktuurse eelarvepositsiooni arvutamisel korrigeeritakse eelarve nominaalset positsiooni majandustsükli ning ühekordsete ja ajutiste eelarvemeetmete mõjuga. Ehkki praeguseks on selgunud 2020. aasta majanduslanguse ja nominaalse eelarvepuudujäägi ulatus, on sellegipoolest keeruline hinnata, milline on olnud koroonakriisi mõju Eesti majanduse kasvupotentsiaalile ja kui sügavaks kujunes SKP lõhe 2020. aastal. Esiteks on SKP lõhe mõõtmine keerukam just majanduse pöördepunktides ning teiseks on koroonaviiruse majandusmõjude ulatust pehmenanud riigipoolsed abimeetmed. Seetõttu on hetkel ka keerulisem tuvastada tsüklilist ja struktuurset komponenti riigieelarve tuludes ja kuludes.

2020. aasta teises pooles koostatud prognooside järgi oodati, et Eesti SKP lõhe kujuneb 2020. aastal negatiivseks ning jääb vahemikku 1,1–4,6% SKPst (vt joonis 5). 2021. aasta kevadel koostatud rahandusministeeriumi hinnangu järgi ulatus negatiivne SKP lõhe 2020. aastal 2,5%ni SKPst ehk kujunes väiksemaks, kui enamik analüüsiastutustest prognoosisid. Seda hinnangut toetab eelarvenõukogu koostatav Eesti majanduse ilmakaart (vt eriteema 1 lk 10).

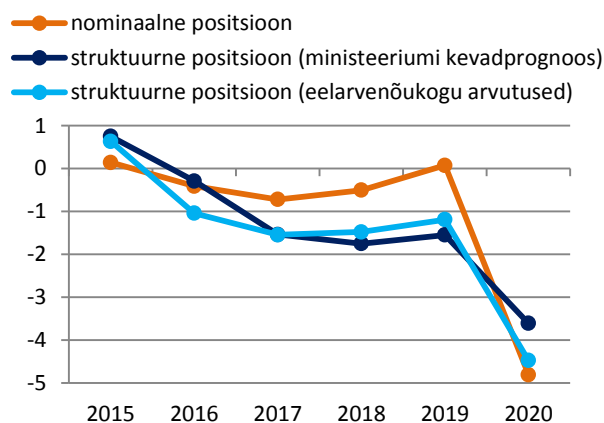


Joonis 5. Hinnangud Eesti SKP lõhele 2020. aastal (% potentsiaalsest SKPst)

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

2020. aasta sügisel lähtus rahandusministeerium vaatest, et 2020. aasta struktuurse eelarvepositsiooni arvutamisel tuleks välja jätta teise pensionisamba riigipoolsete sissemaksete peatamisega vabanenud tulud (mahus 0,5% SKPst). Sellest lähenemisest on ministeerium vastavalt Euroopa Komisjoni juhistele 2021. aasta kevadeks loobunud ning riigipoolsete sissemaksete peatamist ja hilisemat kompenseerimist ei käsitleta enam ühekordse eelarvemeetmena struktuurse eelarvepositsiooni arvestuses (vt tabel 1 lk 6). Samuti ei liigitata ühekordseteks eelarvemeetmeteks riigipoolseid majanduse abimeetmeid, ehkki paljud nendest meetmetest on oma olemuselt ajutised ja ühekordsed. Seetõttu väljendab 2020. aasta struktuurse eelarvepuudujäägi suurus ka majanduse abimeetmete eelarvekulu, mis ei ole siiski püsiva loomuga (ning majanduse abimeetmete lõppemisel peaks struktuurne puudujääk märgatavalt vähenema).

Rahandusministeeriumi 2021. aasta kevadprognoosi hinnangu järgi ulatus valitsussektori struktuurne eelarvepuudujääk 2020. aastal 3,6%ni SKPst (vt joonis 6). Struktuurne eelarvepuudujääk on küll väiksem, kui prognoositi aasta jooksul, kuid märgatavalt suurem, kui enne koroonakriisi 2020. aastaks kavandati. Eelarvenõukogu arvutuste järgi disagreeeritud meetodil võis 2020. aasta struktuurne puudujääk osutuda isegi suuremaks (4,5% SKPst), kuna nii eratarbimine kui ka majanduse palgafond olid 2020. aasta majanduslangusest vähem mõjutatud.



Joonis 6. Valitsussektori nominaalne ja struktuurne eelarvepositsioon (% SKPst)

Allikad: rahandusministeerium, statistikaamet, eelarvenõukogu arvutused

Kuna 2020. aastal kehtis eelarvereglite vabastusklausel, siis ei järgne erakordselt suurele eelarvepuudujäägile mingeid sanktsioone riigieelarve seaduse järgi. Kokkuvõttes on Eesti valitsussektori eelarvepositsioon olnud märgatavas struktuurses puudujäägis juba neljandat aastat järjest ning 2019. aastal korrigeerimismehhanismi nõuete järgi välja töötatud valitsuse plaan struktuurse tasakaalu taastamiseks (2021. aastaks) on tänaseks koroonakriisi tõttu oma tähtsuse minetanud. Kriisi möödudes on eelarvenõukogu hinnangul oluline, et valitsus naaseks reeglitepõhise eelarvepoliitika juurde, võttes eesmärgiks struktuurse eelarvetasakaalu taastamise.

Kumulatiivne struktuurne positsioon

Lisaks korrigeerimismehhanismile sisaldub Eesti eelarvereglites kompenseerimismehhanism, mis nõuab, et möödunud aastate lubatust suurem struktuurne eelarvepuudujääk kompenseeritakse tagantjärele samas ulatuses struktuurse ülejäägiga nii, et struktuurne ülejääk oleks vähemalt 0,5% SKPst aastas. Lubatust suurema puudujäägi üle peetakse arvestust kumulatiivse struktuurse positsiooni mõõdikuga, mis liidab kokku aastate jooksul kogunenud ülejäägid ja puudujäägid (vt tabel 2). Riigieelarve seaduse järgi pole puudujääk kumulatiivse positsiooni arvestuses lubatud, mistõttu tuleks pärast valitsussektori struktuurse tasakaalu taastamist saavutada tasakaal ka kumulatiivse struktuurse positsiooni arvestuses.

Tabel 2. Kumulatiivne struktuurne positsioon aasta lõpu seisuga (mln eurodes)

	2014	2015	2016	2017	2018	2019	2020
Kevadel fikseeritud hinnangu järgi	32	118	270	192	-164	-703	-703

Allikad: rahandusministeerium, eelarvenõukogu arvutused

Valitsussektori kumulatiivne struktuurne positsioon oli puudujäägis juba 2018. aastal ja ulatus 2019. aasta lõpuks eelarvenõukogu arvutuste järgi üle 700 miljoni euro. Kehtiva eelarvereegli järgi tuleb see puudujääk hilisematel aastatel (pärast struktuurse tasakaaluni jõudmist) samas ulatuses ülejääkidega kompenseerida. Kumulatiivne puudujääk süveneb ja kompenseerimise vajadus kasvab iga aastaga, kuniks struktuurne eelarvepositsioon püsib struktuurses puudujäägis. Seega, kui lisada sellele juurde 2020. aasta eelarvepuudujääk, siis ulatuks rahandusministeeriumi hinnangul kumulatiivne struktuurne puudujääk 2020. aasta lõpuks umbes 1,7 miljardi euron.

Riigieelarve seadus aga ei kirjelda, kas kumulatiivse puudujäägi arvestus jätkub ka eelarvereeglite vabastusklausli rakendumise ajal. Eelarvenõukogu hinnangul oleks vabastusklausli loogikaga rohkem kooskõlas see, kui vabastusklausli kehtivuse ajal kujunenud eelarvepuudujääkide suurus ei lisanduks kumulatiivse struktuurse positsiooni arvestusse (kuna vabastusklausliga lasti kõik arvulised piirangud vabaks). Sellise tõlgenduse järgi kumulatiivne struktuurne puudujääk 2020. aastal ei süvenenud ning on püsinud 2019. aasta lõpuks kujunenud tasemel.

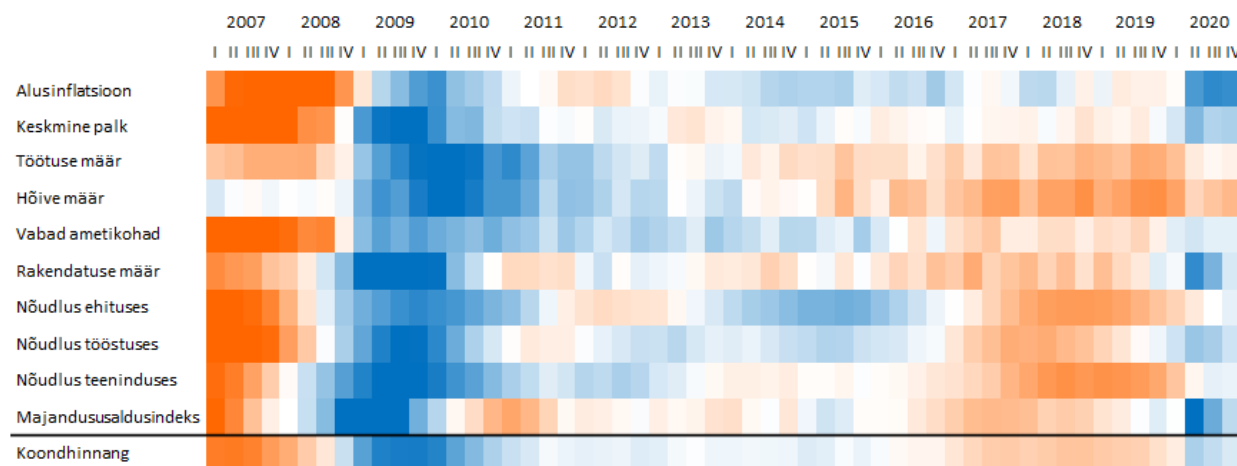
Paraku valitseb juba alates 2019. aasta kevadest üldisem ebaselgus, milliste kodumaiste eelarvereeglitega kavatseb Eesti valitsus pikemas ettevaates jätkata. Kavatsusest kehtivate eelarvereeglite nõudeid osaliselt mitte täita ja riigieelarve seadust muuta andis teada juba eelmine valitsus 2019. aasta kevadel, kuid seda muudatust ei ole 2021. aasta kevadeks veel tehtud. Seadusemuudatuse eesmärk oli nimelt loobuda eelnevalt kirjeldatud kumulatiivse struktuurse positsiooni arvestusest ja kompenseerimismehhanismist, mis kohustaksid valitsust kavandama ambitsioonikaid eelarveülejäärke pärast struktuurse tasakaalu saavutamist. Paraku on tänaseks koroonakriisi tõttu edasi lükkunud nii struktuurse tasakaaluni jõudmise perspektiiv kui ka sellest lähtuvalt (kiireloomuline) vajadus riigieelarve seadust muuta.

Kui tänane valitsus soovib jätkuvalt riigieelarve seadust muuta, siis on eelarvenõukogu hinnangul parem, et siseriiklike eelarvereeglite läbipaistvuse, usaldusvääruse ja selguse huvides tehakse seda pigem varem kui hiljem. Kuna eelarvereeglite üks eesmärk on anda selgeid signaale valitsuse kavandatavast eelarvepoliitikast pikemas plaanis, siis ei tohiks eelarvereeglid sisaldada komponente, mida valitsusel ei ole kavatsust täita.

Eesti senine kogemus struktuurse tasakaalu reeglina näitab, et lisaks kompenseerimismehhanismi hoolikamale väljatöötamisele tuleks tähelepanu pöörata struktuurse eelarvepositsiooni täpsemale mõõtmisele (vt eriteema 2). Kuna Eesti-suguse väikese ja volatiilse majanduse puhul ongi struktuurse positsiooni hindamine keerulisem, siis tuleks vähemalt arvestada võimaliku mõõteveega ning riigieelarve seaduse miinimumnõuetest lähtumise asemel (nagu 2019. aastal koostatud valitsuse plaanis struktuurse tasakaalu taastamiseks) seada eelarve-eesmärgid väikese varuga.

Eriteema 1. Eesti majanduse ilmakaart

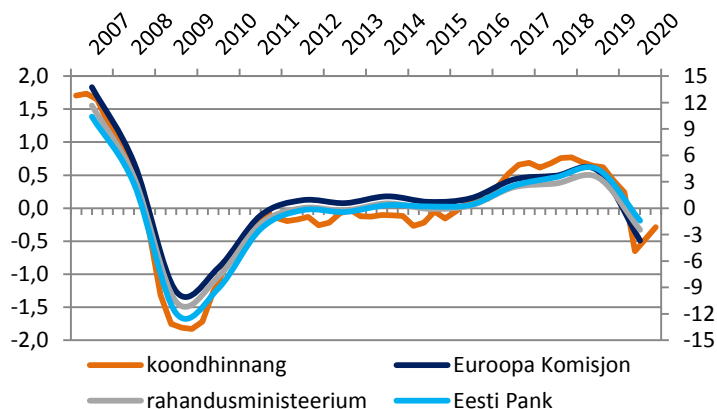
Selleks et hinnata eelarvereeplite täitmist ja rahandusministeeriumi prognoose Eesti SKP lõhe kohta, analüüsib eelarvenõukogu Eesti majandustsükli seis. Lisaks tehnilisele SKP lõhe arvutusele jälgib eelarvenõukogu mitut lihtsamini mõõdetavat majandusnäitajat, mis kirjeldavad majanduse tsüklilist seis. Selle analüüsi lõpptulemuse saab esitada n-ö ilmakaardi kujul (vt joonis 7), kus sinise tooni tumenemine tähistab majanduse jahtumist, oranži tooni tumenemine aga hoiatab ülekuumenemise eest.²



Joonis 7. Eesti majanduse ilmakaart (I kv 2007 – IV kv 2020)

Allikad: Eurostat, konjunktuuriinstituut, statistikaamet, eelarvenõukogu arvutused

Pärast majanduse kõrgkonjunktuuri 2017.–2019. aastal pöördus majandustsükli seis 2020. aastal, kui koroonaviiruse levik ja selle tõkestamiseks seatud piirangud tõid nii Eestis kui ka mujal maailmas kaasa majanduslanguse. Eesti majanduse ilmakaardi järgi oli kriisi mõju kõige teravam 2020. aasta teises kvartalis (vt ka joonis 8), kui majandusosalusindeksi, rakendatuse määra ja hindade lühiajalised arengud halvenesid järsult. Majandusolukord paranes aasta teises pooles järk-järgult, ehkki veel ebaühtlaselt. Statistikaameti andmetel vähenes Eesti majanduse kogutoodang teises kvartalis 7% ning aasta kokkuvõttes kujunes majanduslanguseks 2,9%. Viirusest tingitud piirangute mõju majandusnäitajatele on aidanud leevendada riigipoolsed majanduse abimeetmed. Eelkõige paistab see silma 2020. aasta tööturu näitajates, kus töötuse kiiremat tõusu ja hõive kiiremat langust aitas ära hoida palgatoetuse meede.



Joonis 8. Ilmakaardi koondhinnangu (vasakul teljel) võrdlus SKP lõhega (% SKPst, paremal teljel)

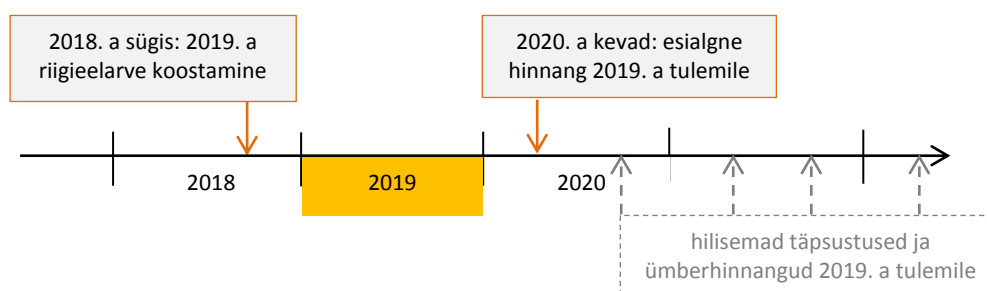
Allikad: Eesti Pank, Euroopa Komisjon, rahandusministeerium, eelarvenõukogu arvutused

² Ilmakaardi ülesehitusest loe lähemalt [eelarvenõukogu 2018. aasta kevadel ilmunud arvamusest](#).

Eriteema 2. Prognoosivead valitsussektori struktuurses eelarvepositsioonis

Eesti valitsus on riigieelarve seaduses sisalduva struktuurse tasakaalu reegli vastu eksinud nii 2018. kui ka 2019. aastal, enne kui vabastusklausel eelarvereeeglite järgimise 2020. aasta kevadel ajutiselt peatas. Mõlemal korral kujunes struktuurne puudujääk suuremaks, kui eeldati riigieelarvet koostades. Eelarve struktuurse positsiooni mõõtmiseks on vaja hinnata nii eelarve nominaalset positsiooni, ühekordsete eelarvemeetmete suurust kui ka majandustsükli seisut. Järgnev analüüs vaatleb nende komponentide lõikes lähemalt, miks on valitsussektori struktuurne eelarvepositsioon osutunud prognoositust erinevaks.

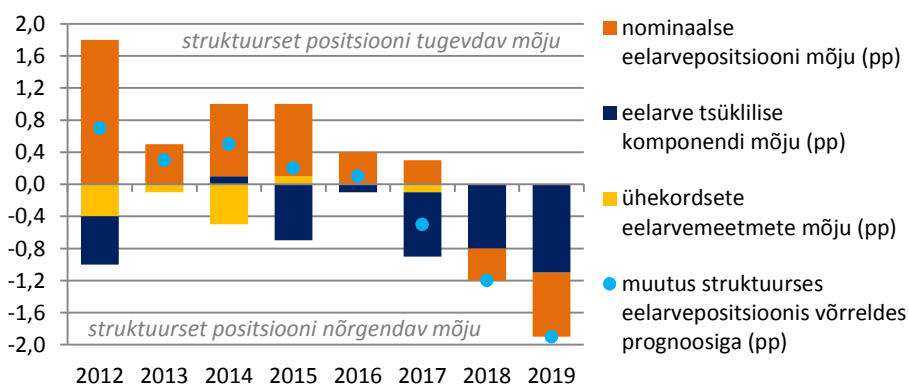
Riigieelarves (ehk vaatlusalusele aastale eelnenud sügisel) koostatud rahandusministeeriumi prognoose on siinkohal võrreldud vahetult aasta möödudes koostatud hinnangutega (vt joonis 9). See on eelarvenõukogu vaatest oluline ajamõõde, kuna kevaditi tuleb anda hinnang möödunud aasta struktuurse eelarvepositsiooni vastavusele seatud eesmärkidele ja eelarvereeeglitele. Teadupärast revideeritakse mitmeid struktuurse eelarvepositsiooni komponente ka hiljem, kuid käesolev analüüs sellele ei keskendu.



Joonis 9. Eelarvepositsiooni kujunemine 2019. aasta näitel

Allikas: eelarvenõukogu

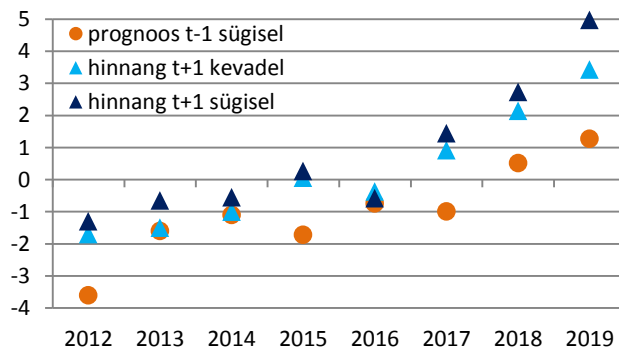
Aastatel 2012–2019 erines riigieelarves prognoositud struktuurne eelarvepositsioon aasta möödudes kevadel koostatud hinnangust absoluutväärtuses keskmiselt 0,7 protsendipunkti võrra (vt joonis 10). Kui 2012.–2016. aastal kujunes eelarvepositsioon oodatust tugevamaks (keskmiselt 0,4 pp) ja seatud eelarveeesmärgid täideti varuga, siis 2017.–2019. aastal oli struktuurne eelarvepositsioon eeldatust märksa halvem (keskmiselt 1,2 pp), tuues kaasa eelarvereeeglite rikkumisi. Komponentide lõikes saab järelda, et aastatel 2012–2019 tuli keskmiselt umbes pool struktuurse eelarvepositsiooni ümberhinnangust nominaalse eelarvepositsiooni arvelt (joonisel oranž), kolmandik majandustsükli arvelt (tumesinine) ja kümnendik ühekordsete eelarvemeetmete arvelt (kollane).



Joonis 10. Muutus struktuurses eelarvepositsioonis: rahandusministeeriumi kevadine hinnang aasta järel võrreldes prognoosiga riigieelarve koostamisel (protsendipunkti SKPst)

Allikad: rahandusministeerium, eelarvenõukogu arvutused

Viimasel paaril aastal on peamine tegur olnud siiski tagantjärele muutunud hinnang eelarve tsüklilisele komponendile (millele on lisandunud oodatust nõrgem nominaalne eelarvepositsioon). Majandustsükli mõju riigieelarvele tuletatakse SKP lõhe suuruselt ja eelarve tsüklitundlikkusest. Jooniselt 11 selgub, et rahandusministeeriumi prognoosid kalduvad majanduse tsüklilist seisu alahindama. Üldjuhul on ministeeriumi kevadised hinnangud möödunud aastale positiivsemad, kui oodati riigieelarve koostamise ajal, ja sügiseti on neid hinnanguid veelgi positiivsemaks korrigeeritud. Kahel korral on sellega kaasnenud ka märgivahetus: nii 2015. kui ka 2017. aasta riigieelarve koostati negatiivse SKP lõhe ootuses, kuid tagantjärele osutus SKP lõhe positiivseks. SKP lõhe täpne hinnang on aga oluline sisend valitsusele, kes sooviks rakendada eelarvepoliitikat, mis ei võimendaks majanduse tasakaalustamatusi.



Joonis 11. Rahandusministeeriumi SKP lõhe prognoos riigieelarve koostamisel (t–1 sügisel) ja esialgsed hinnangud aasta järel (% potentsiaalsest SKPst)

Allikas: rahandusministeerium

Kui võrrelda rahandusministeeriumi prognoose teiste prognoosijate omadega, siis selgub, et aastate 2012–2019 kohta on ministeerium muutnud oma SKP lõhe hinnanguid aasta möödudes pigem rohkem kui teised analüüsiastutused (vt tabel 3). Kui võrrelda t+1 kevadel koostatud SKP lõhe hinnanguid t–1 sügisel koostatud prognoosiga, siis on ministeeriumi ümberhinnangute ulatus teisel kohal OECD järel. Kui aga võrrelda t+1 sügisel koostatud SKP lõhe hinnanguid, siis on ministeeriumi ümberhinnangud kõige suuremad. Rahandusministeeriumi näitel saab tabelis 3 esitatud tulemusi tõlgendada nii, et erinevus joonisel 11 kajastatud oranžide ja tumesiniste tähistel vahel on keskmiselt 1,78 protsendipunkti.

Tabel 3. Muutus SKP lõhe hinnangus aastatel 2012–2019: esialgsed hinnangud aasta järel võrreldes prognoosiga aastale eelnenud sügisel (protsendipunkti)

	rahandus- ministeerium	Euroopa Komisjon	OECD	IMF
Muutus SKP lõhes: t+1 kevad võrreldes t–1 sügise prognoosiga	1,24	1,03	1,35*	0,93*
Muutus SKP lõhes: t+1 sügis võrreldes t–1 sügise prognoosiga	1,78	1,41	1,65	0,99

Märkus: Muutused on mõõdetud absoluutväärtuses ja esitatud aastate 2012–2019 keskmisena.

* OECD ja IMF ei avaldanud Eesti SKP lõhe hinnanguid 2020. aasta kevadel.

Allikad: Euroopa Komisjon, IMF, OECD, rahandusministeerium, eelarvenõukogu arvutused

Kokkuvõtteks võib öelda, et erinevused riigieelarve koostamisel prognoositud struktuurse eelarvepositsiooni ja vahetult aasta möödudes antud hinnangute vahel on olnud suured: absoluutväärtuses keskmiselt 0,7 protsendipunkti. Viimastel aastatel enne koroonakriisi, mil on esinenud eelarvereeglite rikkumisi, on see erinevus olnud isegi suurem ja tulenenud peamiselt majandustsükli seisust alahindamisest. Vahetult aasta möödudes on rahandusministeeriumi SKP lõhe ümberhinnangud olnud valdavalt vaid ühes suunas ja võrreldes teiste analüüsiastutustega ka keskmisest suuremad.