

KUI TUNDLIK ON EESTI EELARVEPUUDUJÄÄK MAJANDUSTSÜKLI SUHTES?

Liina Rebane

Eelarvenõukogu sekretariaat

SISSEJUHATUS

Riigieelarve tulud ja kulud reageerivad automaatselt majanduse arengule. Majanduse tõusufaasis maksutulud suurenevad, kuna sissetulekud, kasumid ja tarbimine kasvavad, samal ajal kui teatud riigipoolsed kulutused, näiteks töötushüvitised, vähenevad. Majanduslanguse ajal toimub vastupidine: maksutulud kahanevad ning sotsiaaltoetuste kulud suurenevad. Seda, kui tundlik on riigieelarve keskmiselt majandustsükli seisuga muutustele, iseloomustab eelarve tsüklitundlikkus (ehk tehnilises keeles eelarve poolelastsus).

Eelarve tsüklitundlikkuse hindamine on tähtis selleks, et eemaldada nominaalsest eelarvepositsioonist majandustsükli põhjustatud muutused ja hinnata struktuurset eelarvepositsiooni, mis iseloomustab tegelikku eelarveseisu ehk püsivat tulude-kulude vahet. Seega on struktuurse eelarvepositsiooni hindamine vajalik majandust tasakaalustava eelarvepoliitika kujundamiseks. Struktuurse positsiooni mõõtmiseks on vaja teada nii majandustsükli kirjeldava SKP lõhe suurust kui ka eelarve tsüklitundlikkuse näitajat. Kui SKP lõhe suurust hinnatakse pidevalt, siis teine, eelarve tsüklitundlikkuse näitaja on vähem tähelepanu saanud ja harvemini hinnatud.

Eesti eelarve tsüklitundlikkust on esmalt hinnanud Kattai jt (2003), kelle hinnangul oli Eesti eelarve poolelastsus aastatel 1996–2001 ligikaudu 0,35. Euroopa Komisjoni 2005. aastal koostatud hinnangute järgi oli see näitaja 0,3, kuid 2014. aastal tõsteti hinnang 0,44-ni, peamiselt füüsilise isiku tulumaksu ja sotsiaalmaksu elastsuse suurendamise tõttu. 2018. aasta hinnangute järgi suurendati Eesti eelarve poolelastsust veelgi, 0,486-ni, kuid seekord tulenes muudatus üksnes tulude ja kulude osakaalu SKPs uuendamisest. Individuaalsed elastsused jäid võrreldes 2014. aasta hinnangutega samaks. Seega on hinnangud sellele, kui tugevalt reageerib Eesti riigieelarve majandustsüklile, aja jooksul märgatavalt kasvanud.

Viimati hinnatud väärtus (0,486) on olnud alates 2019. aastast Eesti eelarve tsüklitundlikkuse ametlik hinnang, millest lähtub oma arvutustes ka rahandusministeerium. Kuna aga sellest hindamisest on möödunud arvestatav aeg ning samas on tegemist struktuurse eelarvepositsiooni arvutamisel olulise näitajaga, on põhjust seda hinnangut ajakohastada. Lisaks ajalisele faktorile tuleneb eelarve tsüklitundlikkuse uuendamise vajalikkus ka sellest, et Euroopa Komisjoni hinnangutes ei ole kõik individuaalsed elastsused hinnatud Eesti andmete põhjal – mõnel juhul rakendatakse EL-i keskmisi väärtusi või eeldatakse ühikelaastsust. Seega ei kajasta need hinnangud täielikult Eesti-spetsiifilisi majandusolusid.

Seetõttu on eelarvenõukogu teinud uurimuse, mille eesmärgiks on pakkuda regressioonipõhiseid hinnanguid nii üksikute maksuliikide elastsusele kui ka eelarve üldisele tsüklitundlikkusele Eestis, kasutades selleks andmeid alates 1995. aastast kuni aastani 2023. Lisapanusena viidi selles uurimuses läbi maksutulude aegriidade puhastamine rakendatud poliitikameetmetest kogu vaadeldava perioodi ulatuses. See võimaldab kõrvaldada poliitikameetmete (näiteks maksumäärade muudatuste) mõju ja tagab, et hinnatud maksu-elastsused kajastavad üksnes maksutulude automaatset reaktsiooni maksubaasi muutustele.

METOODIKA

Majandustsükli ja riigieelarve vahelise seose hindamine viiakse läbi kahes etapis. Esimeses etapis hinnatakse regressioonanalüüsi abil nelja peamise maksuliigi – üksikisiku tulumaksu, sotsiaalmaksu, ettevõtte tulumaksu ja kaudsete maksude (st käibemaksu ja aktsiiside) – laekumist ning töötusega seotud kulutusi võrreldes nende baasmuutujatega¹, mille tulemusena saadakse tulude ja kulude elastsused nende baaside suhtes. Nii üksikisiku tulumaksu kui ka sotsiaalmaksu baasiks on hüvitised töötajatele. Ettevõtte tulumaksu baasiks on tegevuse ülejääk ja kaudsete maksude puhul eratarbimine. Töötusega seotud kulude baasmuutuja vaadeldakse töötute arvu.

Teises etapis hinnatakse regressioonanalüüsi abil baasmuutujate seost SKP lõhega, mille tulemusena saadakse baaside elastsus majandustsükli suhtes. Mõlemas etapis viiakse elastsuse hindamiseks läbi regressioonanalüüs, rakendades kirjanduses levinud meetodit – veaparandusmudelit. Kui üksikud elastsusnäitajad on leitud, arvutatakse nende põhjal tulude ja kulude elastsus SKP lõhe suhtes, millest omakorda kasutades maksude ja kulude osakaalu SKPs tuletatakse eelarve poolelastsus, mis iseloomustabki eelarve tundlikkust majandustsükli suhtes.²

Arvutustes kasutatakse ESA2010 metoodikale vastavaid statistikaameti aastaseid andmeid Eesti maksulaekumiste kohta perioodil 1995–2023. Töötusega seotud kulutuste ja baasmuutujate väärtused on samuti saadud statistikaameti andmebaasist. Baaside elastsuse hindamisel SKP lõhe suhtes mängib suurt rolli SKP lõhe suurus. Selleks, et leida SKP lõhet, on sisuliselt kaks võimalust: määrata see tootmisfunktsiooni põhjal või Hodrick-Prescott'i filtriga. Siinses kokkuvõttes on kajastatud vaid neid elastsuseid, mille hindamisel kasutati HP filtriga leitud lõhesid.³ Seda seetõttu, et viimaste aastate arengute valguses on võimalik, et tootmisfunktsioonil põhinev metoodika on ülehinnanud Eesti majanduse tsüklilist nõrkust. Samas võimaldab uurimusega kaasas olev kalkulaator kasutajal ise valida mitmeid olulisi eeldusi eelarve tsüklitundlikkuse arvutamisel, sealhulgas SKP lõhe määramise meetodit, ning näha, kuidas see mõjutab hinnangut eelarve tsüklitundlikkusele.

EELARVE TSÜKLITUNDLIKKUS

Uurimistöös hinnatud elastsuste kokkuvõte on esitatud tabelis 1, kuhu on võrdluseks lisatud ka Euroopa Komisjoni 2014. aasta elastsuste hinnangud. Tabelist 1 võib näha, et suuremal osal juhtudest on Eesti 1995.–2023. aasta andmetelt hinnatud elastsused märkimisväärselt madalamad, kui on senised ametlikud hinnangud. Ainult tegevuse ülejäägi (ehk ettevõtete kasumi) elastsus SKP suhtes on käesoleva uurimistöö hinnangute järgi palju kõrgem, kui on arvanud Euroopa Komisjon.

Erinevused käesoleva uurimistöö ja Euroopa Komisjoni hinnangute vahel tulenevad mitmest tegurist. Esmalt on Euroopa Komisjon oma hinnangutes eeldanud, et eratarbimine ja kaudsed maksud reageerivad majanduse kõikumistele üks-ühele ning et ka töötusega seotud kulud on töötuse suhtes ühikelastsed. Lisaks on Euroopa Komisjon kasutanud Eesti puhul ettevõtte tulumaksu elastsusena Euroopa Liidu keskmist näitajat, mis aga Eesti ettevõtte tulumaksusüsteemi eripära arvestades ei saa päris õige olla. Eelarvenõukogu analüüsis selliseid eeldusi tehtud ei ole ning kõik individuaalsed elastsused on hinnatud Eesti andmetelt. Metoodilised erinevused võivad olla põhjuseks, miks eraisiku tulumaksu ja sotsiaalmaksu

¹ Baasmuutuja all mõeldakse makromajanduslikku näitajat, millest maksulaekumise või kululiigi kujunemine peamiselt sõltub.

² Täpsem metoodika kirjeldus koos arvutuste aluseks olevate valemitega on esitatud ingliskeelses publikatsioonis.

³ Uurimuse ingliskeelsest toimetisest võib näha, milline on erinevate SKP lõhede korral baaside elastsus majandustsükli suhtes ning koos nendega ka üldine eelarve tsüklitundlikkus.

elastsus ning sissetulekute tundlikkus majandustsükli suhtes on käesolevas uurimistöös väiksemad kui Euroopa Komisjoni hinnangud.

Tabel 1. Elastsused eelarvenõukogu ja Euroopa Komisjoni hinnangutes

		Veaparandusmudeli hinnangud perioodil 1995–2023	Euroopa Komisjoni viimased hinnangud
Maksutulude ja kulude elastsus baaside suhtes	eraisiku tulumaks	1,12	1,46
	sotsiaalmaks	0,93	1,36
	ettevõtte tulumaks	0,94	1,81
	kaudsed maksud	0,97	1,00
	töötusega seotud kulud	0,50	1,00
Baaside elastsus SKP lõhe suhtes	hüvitised töötajatele	0,75	1,08
	tegevuse ülejääk	2,12	0,99
	eratarbimine	0,86	1,00
	töötus	–4,71	–5,18
Eelarve tsüklitundlikkus		0,297	0,486

Märkus: Euroopa Komisjoni viimased hinnangud pärinevad 2014. aastast, mil arvutati individuaalsed elastsused. Samu väärtusi kasutati ka 2018. aastal, mil eelarve tsüklitundlikkuse hinnanguid uuendati, kuid siis korregeeriti vaid tulude ja kulude osakaalu.

Allikad: Euroopa Komisjon, autori arvutused.

Selleks, et saada hinnang eelarve tsüklitundlikkusele, summeeritakse individuaalsed elastsused, kasutades kaaludena tulude ja kulude osakaalu SKPs. Selle tulemusena kujuneb eelarvenõukogu analüüsis Eesti eelarve tsüklitundlikkuse väärtuseks 0,297, mis tähendab, et kui SKP lõhe paraneb ühe protsendipunkti võrra, siis eelarvepositsioon paraneb umbes 0,3 protsendipunkti. See tundlikkus on aga märkimisväärselt madalam, kui on olnud senine ametlikult kehtiv hinnang 0,486, mille järgi on Eesti eelarve tundlikkus majanduskõikumiste suhtes sarnane Euroopa riikide keskmisega (0,496). See aga tundub üsna ebatõenäoline, arvestades erinevusi eelarvepoliitikas, eelkõige näiteks Eestis kehtivat ühetaolist tulumaksumäära ning sotsiaaltoetuste tagasihoidlikku taset.

EESTI EELARVEPOSITSIOONI REAKTSIOON MAJANDUSE TSÜKLILISELE KÕIKUMISELE

Eelarve tsüklitundlikkuse näitaja on rahandusministeeriumi metoodikas oluliseks sisendiks struktuurse eelarvepositsiooni hindamisel, mille käigus korregeeritakse nominaalset eelarvepositsiooni majandustsükli seisuga. Täpsemalt arvutatakse struktuurne eelarvepositsioon (SB) järgmiselt:

$$SB = NB - CC - 1X,$$

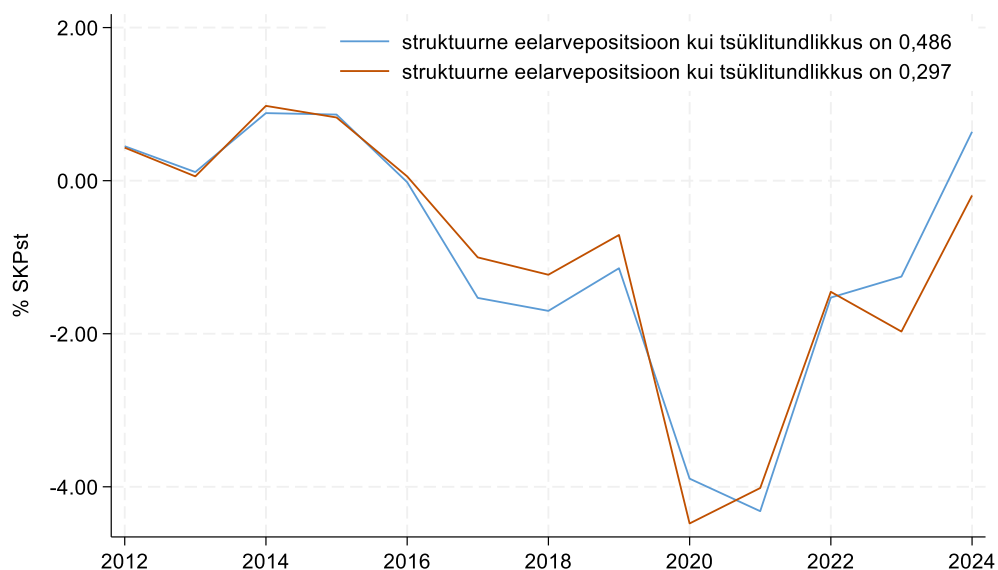
kus NB on nominaalne eelarvepositsioon (ehk riigi tulude ja kulude vahe), CC tsükliline komponent (ehk kui palju mõjutab majandustsükli seis eelarvet) ning $1X$ on ühekordsed eelarvemeetmed (näiteks ajutised tulud või kulud, mida igal aastal ei ole). Tsükliline komponent (CC) arvutatakse nii:

$$CC = \varepsilon \times OG,$$

kus ε on eespool hinnatud eelarve tsüklitundlikkus, mis näitab, kui tundlik on riigieelarve majandustsükli suhtes ja OG näol on tegemist SKP lõhega. Struktuurne eelarvepositsioon sõltub seega neljast näitajast: nominaalsest eelarvepositsioonist, eelarve tsüklitundlikkusest, SKP lõhest ja ühekordsetest meetmetest. Kui üks või mitu neist näitajatest muutub, toob see kaasa ka muutuse struktuurse positsiooni hinnangus. Järgnevalt vaatame, kuidas mõjutab struktuurset eelarvepositsiooni eelarve tsüklitundlikkuse korregeerimine.

Joonis 1 illustreerib Eesti valitsussektori struktuurset eelarvepositsiooni aastatel 2012–2024, kasutades kahte erinevat hinnangut eelarve tsüklitundlikkusele: Euroopa Komisjoni hinnangut, mis on olnud ametlikuks väärtuseks alates 2019. aastast, ning eelarvenõukogu uurimistöös leitud hinnangut. Jooniselt ilmneb, et aastatel 2012–2016, kui tegelik SKP oli oma potentsiaalse taseme lähedal, mõjutas eelarve tsüklitundlikkuse hinnang struktuurset eelarvepositsiooni väga vähe, vaid 0,1 protsendipunkti ulatuses.

Seevastu aastatel 2023–2024, kui negatiivne SKP lõhe oli hinnanguliselt 4% lähedal SKPst, erineb struktuurse eelarvepositsiooni väärtus sõltuvalt tsüklitundlikkuse valikust juba 0,7–0,8 protsendipunkti ulatuses. Nii suur erinevus hinnangutes võib suuresti muuta järeldust selle kohta, kas tegemist on struktuurse ülejäägi või puudujäägiga ning kas see jääb eelarvereeqlitega lubatud piiridesse. Lisaks ilmestab joonis 1, et mida suurem on SKP lõhe, seda tähtsamaks muutub eelarve tsüklitundlikkuse täpne määramine.



Joonis 1. Eesti valitsussektori struktuurne eelarvepositsioon 2012.–2024. aastal eelarve tsüklitundlikkuse erinevate hinnangute korral (% SKPst).

Märkus: Arvutused põhinevad rahandusministeeriumi 2025. aasta kevadprognoosi SKP lõhe hinnangutele.

Allikad: rahandusministeerium, autori arvutused.

Eelarve tsüklitundlikkuse ülehindamine võib viia selleni, et majanduslanguse ajal tundub struktuurne eelarvepositsioon tegelikust tugevamana, mis võib omakorda luua poliitikakujundajatele väärarusaama, mille järgi on riigirahandus jätkusuutlikum, kui see tegelikkuses on. Selle tulemusel võivad valitsused rakendada lõdvemat eelarvepoliitikat, eeldades, et eelarve kohandub majanduse taastumisega automaatselt tugevamini, kui see tegelikult juhtub. See võib viia liigse eelarvepuudujäägi ja kasvava võlakooormuseni.

Eesti riigirahanduse kontekstis viitab selle analüüsi tulemus sellele, et majandustsükli ja valitsussektori eelarvepositsiooni vaheline seos ei pruugi olla nii tugev, kui on senimaani eeldatud. See aga tähendab, et kui eelarve tsüklitundlikkuse suurus on olnud struktuurse positsiooni arvutustes ülehinnatud, siis on ilmselt ülehinnatud ka struktuurse eelarvepositsiooni tugevust.