



RAHANDUSMINISTEERIUM

Stabiilsusprogramm 2019 Poliitikamuutusteta kava

Tallinn
30. aprill 2019

SISUKORD

SISSEJUHATUS.....	2
1. MAJANDUSPROGNOOS	3
1.1. Prognoosi eeldused	3
1.2. Makromajandusprognoos.....	5
2. FISKAALRAAMISTIK.....	8
2.1. Valitsussektori eelarvepositsioon	8
2.1.1. Valitsussektori tulud ja kulud.....	12
2.1.2. Keskvalitsuse eelarvepositsioon	14
2.1.3. Kohalike omavalitsuste eelarvepositsioon	15
2.1.4. Sotsiaalkindlustusfondide eelarvepositsioon.....	16
2.2. Maksupoliitika	18
2.2.1. Üldine maksukoormus.....	18
2.3.2. Efektiivne maksumäär ja maksukiil.....	19
2.2.3. Maksukulud.....	20
2.3. Valitsussektori finantseerimine	23
2.3.1. Valitsussektori võlakoormus	23
2.3.2. Valitsussektori reservid ja netopositsioon.....	25
3. SENSITIIVSUSANALÜÜS JA VÕRDLUS EELMISE PROGRAMMIGA.....	27
3.1. Riskistsenaarium	27
3.2. Intressimäärade sensitiivsusanalüüs.....	28
3.3. Võrdlus stabiilsusprogramm 2018 prognoosiga.....	29
4. EELARVEPOLIITIKA PIKAAJALINE JÄTKUSUUTLIKKUS.....	30

SISSEJUHATUS

Vastavalt EL eelarvepoliitikate koordineerimise reeglitele peavad EL liikmesriigid kord aastas esitama uuendatud stabiilsus- ja konvergentsiprogrammid (vastavalt euroala liikmed ja eurot mittekasutavad liikmesriigid). Eesti, olles alates 1. jaanuarist 2011 Euroopa Majandus- ja Raha-liidu (*Economic and Monetary Union, EMU*) täieõiguslik liige, esitab oma Stabiilsusprogrammi Euroopa Komisjonile ja EL Ministrite Nõukogule üheksandat korda.

Käesolev stabiilsusprogramm 2019 on poliitikamuutusteta kava makromajanduse ja riigi rahanduse arengutest aastatel 2020-2023, mis on koostatud rahandusministeeriumi poolt. Poliitikamuutusteta kava lähtub rahandusministeeriumi 2019. aasta kevadisest majandusprognoosist ja ei sisalda uusi poliitikameetmeid eelarve-eesmärkide saavutamiseks. 3. märtsil 2019 toimusid Eestis Riigikogu korralised valimised ning valimiste järgselt moodustatud Vabariigi Valitsus astus ametisse 29. aprillil. Tulenevalt Riigieelarve seaduse § 34¹ (2)-st kinnitab Riigikogu valimiste aastal Vabariigi Valitsus eelarvestrateegia heaks hiljemalt mai lõpuks, kus otsustatakse eelarvepoliitilised eesmärgid järgnevatks neljaks aastaks ning vajalikud meetmed seatud eesmärkide saavutamiseks. Koos eelarvestrateegiaga koostab rahandusministeerium ka stabiilsusprogrammi, mis peab olema kooskõlas eelarvestrateegias esitatud eelarvepoliitiliste eesmärkide, Vabariigi Valitsuse üldeesmärkide ja nende rahastamiskavaga. Mai lõpuks koostatavas stabiilsusprogrammis seab Vabariigi Valitsus uue kesk-pika perioodi eelarve eesmärgi (*medium-term objective, MTO*) 2020. ja järgnevatks aastateks.

Dokument koosneb neljast osast, mis annavad ülevaate majandusolukorrast ja tulevikuvälja-vaadetest, fiskaalraamistikust, võrdlusest eelmise Stabiilsusprogrammiga ning eelarvepoliitika pikaajalisest jätkusuutlikkusest.

1. MAJANDUSPROGNOOS

1.1. Prognoosi eeldused

Stabiilsusprogrammi aluseks on Rahandusministeeriumi 2019. aasta kevadine majandusprognoos, mille põhjalikuma seletuskirjaga saab tutvuda Rahandusministeeriumi kodulehel (<https://www.rahandusministeerium.ee/et/riigieelarve-ja-majandus/majandusprognoosid>). Rahandusministeeriumi majandusprognoos on koostatud ministeeriumi Fiskaalpoliitika osakonna analüütikute poolt, kes Riigieelarve seaduse kohaselt on prognoosi koostamisel ja koostamise meetodika valikul sõltumatud. Kevadise majandusprognoosi eeldused on fikseeritud 2019. aasta märtsi seisuga.

Tabel 1. Prognoosi olulisemad väliseeldused (protsenti)

	Eeldused RM 2019. a kevadises prognoosis						Euroopa Komisjon		
	2018	2019*	2020*	2021*	2022*	2023*	2018	2019*	2020*
1. Euribor, 3 kuud (aasta keskmine)	-0,3	-0,3	-0,2	0,0	0,4	0,7	-0,3	-0,3	-0,1
2. Eurotsooni pikaajaline intressimäär (aasta keskmine)	0,4	0,2	0,4	0,7	1,1	1,4	0,4	0,3	0,5
3. USD/EUR vahetuskurss (aasta keskmine)	1,18	1,13	1,13	1,13	1,13	1,13	1,18	1,14	1,14
4. Nominaalne efektiivne vahetuskurss	3,4	0,6	0,0	0,0	0,0	0,0	-	-	-
5. Maailma majanduskasv (ilma EL-ta)	3,8	3,5	3,6	3,6	3,6	3,6	3,9	3,8	3,8
6. EL28 SKP kasv	1,9	1,3	1,6	1,7	1,6	1,6	1,9	1,5	1,7
7. Eesti eksportturgude impordikasv	3,4	2,6	3,0	3,3	3,3	3,2	-	-	-
8. Maailma impordi kasv (ilma EL-ta)	4,6	2,8	3,6	3,9	3,9	3,8	4,8	3,9	3,6
9. Nafta hind (Brent, USD/barrel)	71,1	65,2	64,8	63,0	63,0	63,0	71,5	61,2	61,2

Allikad: Eurostat, Eesti Pank, Euroopa Keskpang (ECB), IMF, U.S. Energy Information Administration (EIA); Consensus Economics (CF), Euroopa Komisjon (COM talveprognoos, veebruar 2019) ja NYMEX Brent futuurid.

Riigi rahanduse prognoosi koostamisel on aluseks võetud makromajandusprognoosi põhistsenaarium. Lähtutakse kehtivast olukorrast – kehtivad õigusaktid, info riigieelarve täitmise ja muu valitsussektori kohta.

Riigieelarve tulude prognoosi eeldused:

- Maksuprognoosi aluseks on prognoosi üldpõhimõtted.
- Administratiivsetest meetmetest on prognoosis arvestatud kütuse reaalaja kontrollimeetmega alates 1.02.2019.
- Palga alammäära tõusu prognoosimisel kasutatakse Eesti Panga tööviljakuse prognoosi kuni 2021.a ning Rahandusministeeriumi prognoosi 2022-2023.
- Mittemaksuliste tulude prognoosimisel võetakse aluseks senised laekumised ning valitsemisalade täpsustatud prognoosid (keskkonnatasud, riigilõivud, varade müük).
- 2019.a dividendiprognosis arvestatakse 2019 RE summadega. 2020 – 2022 on aluseks RE protsessi otsused ning äriühingute finantsprognoosid ja dividendiettepanekud.

Riigieelarve kulude prognoosi eeldused:

- 2019. aasta osas lähtutakse 2019. aasta riigieelarvest ning valitsemisalade täpsustatud prognoosidest.
- Aastate 2020–2023 kulude prognoosis lähtutakse RESst 2019-2022 (v.a arvestuslikud kulud, tuludest sõltuvad kulud), VV otsustest ja valitsemisalade finantsplaanidest.
- Kaitsekulude tase 2019-2023 moodustab 2% SKPst, millele lisanduvad liitlasvägede kohalolekuga seotud kulud ning täiendavad kaitseinvesteeringud.
- Investeeringutes arvestatakse ajalisi nihkumisi, kuid mitte kallinemisi.
- Palgafondi osas arvestatakse RES otsuseid 2019. a kohta.

Muud eeldused:

- Arvestatud on AS Eesti Energia aktsiakapitali suurendamisega kuni 130 mln euro ulatuses 2019. aastal.
- Töötukassa eelarvepositsiooni kujunemisel on arvestatud Töötukassa uusimat kuluprognoosi ning tulude prognoosimisel lähtutakse Rahandusministeeriumi sotsiaalmaksu prognoosist.
- Haigekassa eelarvepositsiooni aluseks on võetud 2019. aasta eelarves kinnitatud kulude maht ning prognoosi kohane sotsiaalmaksutulude ravikindlustuse osa. Aastate 2020–2022 osas on lähtutud Riigikogu kinnitatud eelarvepositsioonist. 2023. aastal on eeldatud tasakaalu.
- Kohalike omavalitsuste prognoosi aluseks on võetud 2018. aasta tegelikud tulemused ning makromajandusprognoos, sh arvestades KOVde jooksvate kulude muutumist seoses inflatsiooni ja keskmise palga muutustega.

1.2. Makromajandusprognosis

Pärast 5% **majanduskasvu** 2017. aastal kujunes 2018. aasta 4% kasv meeldivaks üllatuseks, kuna kergelt jaheneva väliskeskkonna taustal Eesti kasvutempo aasta jooksul isegi kiirenes. Sissetulekute kiire kasv on teinud analüütikud ettevaatlikuks eksporditava sektori konkurentsivõime osas, kuid seni ei ole pikalt jätkunud jõuline palgatõus ettevõtete ekspordivõimet oluliselt nõrgendanud. Kuigi tehnilised hinnangud ütlevad, et Eesti majandus toimib mõnevõrra üle oma jätkusuutliku taseme, olulisi tasakaalustamatusi majanduses ei ole. Suurimaks riskiks on välisnõudluse edasine nõrgenemine.

Järgnevatel aastatel majanduse kasvutempo siiski aeglustub. Esiteks on ebakindlus viimase aasta jooksul nii Brexiti kui kaubandussanktsioonide tõttu süvenenud ja ELis majanduskasv aeglustunud. Prognooside kohaselt jääb Eesti kaubanduspartnerite kasv sellel aastal mullusele selgelt alla. Samas pole siiski selge, kui palju majanduskeskkond Euroopas jaheneb, kuna ELi riigid on alles väljumas eelmisest kriisist ning uute tasakaalustamatuste märke ei ole. Teiseks hakkab kasvu piirama tööealise elanikkonna vähenemine, mis mõne aasta pärast võib anda majanduskasvu negatiivse panuse.

Eesti palgatöötaja hakkas kiiret sissetulekute kasvu nautima juba enne majanduskasvu selget kiirenemist. Kiire palgatõus on jätkunud kuni viimase ajani ning positiivse üllatusena on jätkunud ka hõivatute lisandumine. Kiiresti on kasvanud töötajate arv sisenõudlusega seotud ehituses ja kaubanduses, kuid ka üha enam ekspordivas IT sektoris. Kohaliku tööjõu nappust on hakanud leevendama rändesaldo pöördumine positiivseks neli aastat tagasi, mis kiire palgakasvu tingimustes peaks jätkuma.

Keskmine netopalk kasvas eelmisel aastal üle 9%, mis tähendas 3,4% kerkinud tarbijahindade juures väga kiiret sissetulekute suurenemist. 2019. aastal keskmise palga kasvutempo küll veidi aeglustub, kuid selle kompenseerib kuhjaga hinnatõusu pidurdumine 2% lähedale, mistõttu võib keskmise palga ostujõud kasvada sellel aastal isegi eelmisest kiiremini, üle 4%.

Tarbijate kindlustunne on kerkinud stabiilselt juba mitu aastat, kuid elanike tarbimiskulutused kasvavad endiselt sissetulekutest kiiremini. Ilmselt kogutakse puhvreid nii ootamatu töökaotuse kui tulevase pensionipõlve tarvis. Elanike säästmise kasv ilmselt siiski pidurdub, kuna majanduslik kindlus kasvab ja üha rohkem on neid, kelle ootused pere majandusliku olukorra paranemise osas ka praktikas realiseeruvad.

Ettevõtete investeringud on kriisi järgselt olnud tagasihoidlikud ja kasv ebahütlane, kuid nende struktuur on muutunud teadmismahukamaks. Vähenenud on kapitalimahukate hoonete osakaal ning kasvanud masinate ning eriti arvutite ja tarkvaraga seotud investeringud, mis peaksid toetama tööviljakuse kasvu. See trend ilmselt jätkub.

Eesti erasektori ettevaatlikkus tarbimis- ja investeerimiskäitumises hoiab ekspordi-impordi bilansi ülejäägis ning näitab, et erinevalt eelmisest kiire kasvu perioodist ollakse oluliselt ettevaatlikumad, mistõttu siseriiklikult on riskid majanduskasvu järsu aeglustumise osas madalad.

Maailmamajanduse jahtumise, kaubandussanktsioonide ja Brexitiga seotud ebakindluse tõttu on sel aastal euroala ja peamiste kaubanduspartnerite kasvuväljavaated nõrgemad. Selle taustal kujuneb välisnõudlus eelmise prognoosiga võrreldes tagasihoidlikumaks ning kaupade ja teenuste ekspordi kasv pidurdub 2019. aastal 3,2%ni. Arvestades aasta alguse ekspordi soodsaid arenguid, ületab ekspordi kasv sel aastal välisnõudlust. 2020. aastal pidurdub ekspordi kasv 3,0%ni ja järgnevatel aastatel kiireneb veidi. See on seletatav välisnõudluse arengutega, mille osas eeldame, et ekspordikasv järgib edaspidi välisnõudlust. Import suureneb sel aastal

3,8%, mida toetab nii ettevõtete investeerimisaktiivsuse suurenemine, kiirel palgafondi kasvul põhinev tugev eratarbimine kui ka siseturule suunatud tegevusalade kasv.

2019. aastal soosib tugev sisenõudlus kaupade ja teenuste impordi kiiremat kasvu ekspordiga võrreldes, tuues kaasa jooksevkonto ülejäägi vähenemise 1,1%ni SKPst. Järgnevatel aastatel stabiliseerub jooksevkonto ülejääk 1% SKPst lähedal.

Arvestades välistegurite tagasihoidlikumat panust ning maksumeetmete mõju vähenemist, võib lähiaastatel oodata 2% lähedast inflatsiooni. 2019. aastal tõusevad tarbijahinnad 2,1%. Energiahindu mõjutab madalamast nafta hinnast tingitud mootorikütuse mõningane odavnemine, elektri börsihinna langus mulluselt kõrgtasemelt ning puidukütte hinnatõusu pidurdumine. Kiire palgakasvu jätkumine ning tugev eratarbimiskulutuste kasv soosivad tööstuskaupu ja teenuseid kajastava baasinflatsiooni kiirenemist, mida möödunud aastal hoidsid tagasi mõned ajutised tegurid. Aastatel 2020-2021 ulatub inflatsioon vastavalt 2,2%ni ja 2,0%ni. Suuremal määral kergitavad tarbijahindu toidu ja teenuste kallinemine, samas energiahinnad jäävad varasema aasta tasemele. Inflatsiooni mõningane aeglustumine alates 2021. aastast on seotud eelkõige maksumeetmete mõju lõppemisega.

Tabel 2. Sisemajanduse koguprodukti prognoos 2019–2023 (protsenti)

	2018 tase	2018	2019*	2020*	2021*	2022*	2023*
1. SKP reaalkasv	19896	3,9	3,1	2,7	2,7	2,6	2,5
2. SKP nominaalkasv	25657	8,6	6,0	5,5	5,3	5,0	4,9
Kasvuallikad							
3. Eratarbimiskulutused (sh MTÜd)		4,6	4,7	2,9	2,9	2,7	2,6
4. Valitsussektori lõpptarbimis- kulutused		0,3	0,3	0,3	0,3	0,1	0,1
5. Kapitali kogumahutus põhivarasse		3,3	5,1	4,0	4,3	3,4	3,6
6. Varude muutus (% SKPst)		3,1	2,6	2,6	2,6	2,6	2,5
7. Kaupade ja teenuste eksport		4,3	3,2	3,0	3,2	3,3	3,3
8. Kaupade ja teenuste import		6,1	3,8	2,9	3,4	3,2	3,1
Panus SKP kasvu¹							
9. Sisemajanduse nõudlus (ilma varudeta)		3,2	3,6	2,5	2,6	2,3	2,2
10. Varude muutus		1,9	-0,3	0,0	0,0	0,0	0,0
11. Kaupade ja teenuste bilanss		-1,1	-0,3	0,2	-0,1	0,2	0,3
Lisandväärtuse kasv							
12. Primaarsektor		-21,0	4,1	1,7	1,8	1,7	1,7
13. Tööstus		3,2	3,2	3,0	3,0	2,9	2,9
14. Ehitus		18,6	2,7	3,3	2,8	2,7	2,5
15. Muud teenused		4,3	3,3	3,0	2,7	2,5	2,5

1) Panus SKP kasvu näitab, kui suure osa majanduskasvust konkreetne valdkond moodustab. Arvutatakse, korrutades valdkonna kasv tema osakaaluga SKPs. Valdkondade panuste summa annab kokku majanduskasvu (väikese erinevuse põhjuseks on statistiline viga – osa SKPst, mida ei ole olnud võimalik valdkondade vahel ära jagada).

Allikas: Rahandusministeerium, Eesti Statistikaamet.

Tabel 3. Hindade prognoos 2018–2023 (protsenti)

	2018	2018	2019*	2020*	2021*	2022*	2023*
	2010=100	%	%	%	%	%	%
1. SKP deflaator	129,0	4,6	2,8	2,7	2,6	2,4	2,3
2. Eratarbimise deflaator	123,4	3,2	2,3	2,3	2,1	2,1	2,1
3. Harmoniseeritud tarbijahinnaindeks	122,8	3,4	2,2	2,3	2,1	2,1	2,1
3a. Tarbijahinnaindeks	119,3	3,4	2,1	2,2	2,0	2,0	2,0
4. Valitsussektori tarbimiskulutuste deflaator	146,8	7,3	5,5	3,5	3,4	2,8	2,6
5. Investeeringute deflaator	118,5	2,8	3,5	2,4	2,3	2,2	2,1
6. Ekspordi deflaator	113,5	2,4	1,1	1,8	2,0	2,0	2,0
7. Impordi deflaator	108,5	2,0	1,2	1,7	1,8	1,9	1,9

Allikas: Rahandusministeerium, Eesti Statistikaamet.

Tabel 4. Tööturu prognoos 2019–2023 (15–74-aastased) (protsenti)

	2018 tase	2018	2019*	2020*	2021*	2022*	2023*
		%	%	%	%	%	%
1. Hõive, hõivatute arvu järgi	664,7 ¹⁾	0,9	0,9	0,0	-0,1	-0,2	-0,2
3. Tööpuuduse määr		5,4	5,6	5,7	5,7	5,7	5,7
4. Tööjõu tootlikkus, hõivatute arvu järgi	26,1 ²⁾	3,2	2,3	3,0	2,8	2,8	2,7
6. Hüvitised töötajatele	12 452,7 ³⁾	9,5	8,0	5,3	5,2	4,7	4,7
7. Hüvitis töötaja kohta (6./1.)	18,7 ⁴⁾	8,5	7,0	5,3	5,3	5,0	5,0

1) Tuhat inimest.

2) Tuhat eurot hõivatu kohta.

3) Miljon eurot.

4) Tuhat eurot.

Allikas: Rahandusministeerium, Eesti Statistikaamet.

Tabel 5. Maksebilansi prognoos 2018–2023 (% SKPst)

	2008– 2017	2018	2019*	2020*	2021*	2022*	2023*
1. Võlgnevus välismaailma suhtes	2,7	2,9	2,7	2,8	2,2	2,0	1,7
1a. Jooksevkonto	0,3	1,7	1,1	1,1	0,9	0,9	0,8
2. Kaupade ja teenuste bilanss	3,4	3,4	2,9	3,1	3,1	3,4	3,6
3. Esmase ja teisese tulu bilanss	-3,0	-1,7	-1,8	-2,0	-2,3	-2,5	-2,8
4. Kapitalikonto	2,3	1,2	1,6	1,7	1,3	1,1	0,9
5. Vead ja täpsustused	0,0	0,4					

Allikas: Rahandusministeerium, Eesti Pank, Eesti Statistikaamet.

2. FISKAALRAAMISTIK

2.1. Valitsussektori eelarvepositsioon

Valitsussektori nominaalne eelarvepositsioon

2018. aastal oli valitsussektori eelarve puudujäägis, mis moodustas Statistikaameti esialgsete andmete kohaselt 120 mln eurot ehk 0,5% SKPst. Puudujäägis oli keskvalitsus (0,9% SKPst), mida osaliselt tasakaalustas kohalike omavalitsuste ja sotsiaalkindlustusfondide ülejääk (vastavalt 0,2% ja 0,3% SKPst). Keskvalitsuse puudujääk tulenes peamiselt hoogsalt kasvanud investeerimistegevusest, suurenenud sotsiaalkuludest kui ka aktsiiside alalaekumisest. Sotsiaalkindlustusfondide tulem ületas ootusi nii Haigekassa kui ka Töötukassa osas, mida põhjustas sotsiaalmaksu ja töötuskindlustusmaksu hea laekumine.

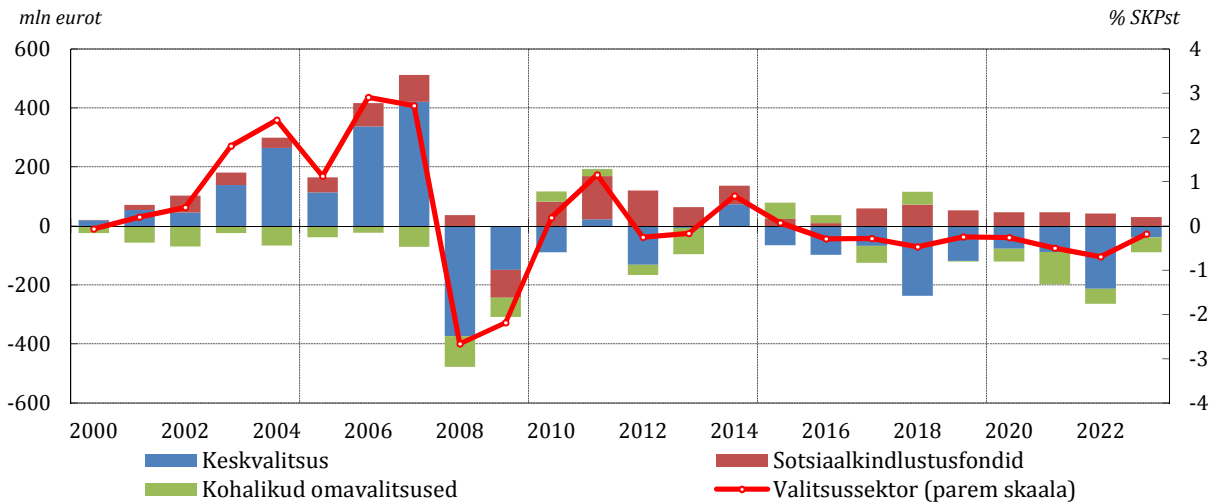
2019. aasta eelarvepuudujääk ulatub prognoosi kohaselt 0,2%ni SKPst (vt Tabel 6), mis võrreldes 2019.a riigieelarves oodatuga on 0,7% võrra halvem tulemus, kuid 0,3% võrra parem, kui möödunud aastal. Selle aasta positsiooni parandavad nii suurenevad dividenditulud kui CO₂ kvoodiühiku hinnatõusu toel kasvanud müügitulu. 2020. aasta puudujäägiks kujuneb prognoosi kohaselt 0,3% SKPst. Peamiseks puudujäägi tekitajaks on keskvalitsus, kus 2019. aastaga võrreldes vähenevad tulud dividendidelt ja CO₂ kvootide müügist, aeglustub maksulaekumiste kasv ning kiireneb sotsiaalkulude kasv (pensionid ja vanemahüvitis). Prognoosiperioodi lõpuks 2023. aastal väheneb valitsussektori nominaalne puudujääk 0,2%ni SKPst.

Tabel 6. Valitsussektori eelarvepositsioon majandusprognoosi kohaselt aastatel 2018–2023

	2018	2019	2020	2021	2022	2023
Valitsussektori struktuurselt tasandatud eelarvepositsioon (% SKPst)	-1,4	-1,0	-0,8	-0,8	-0,8	-0,1
Valitsussektori nominaalne eelarvepositsioon (% SKPst)	-0,5	-0,2	-0,3	-0,5	-0,7	-0,2
Keskvalitsus	-0,9	-0,4	-0,3	-0,3	-0,7	-0,1
Sotsiaalkindlustusfondid	0,3	0,2	0,2	0,2	0,1	0,1
Kohalikud omavalitsused	0,2	0,0	-0,2	-0,4	-0,2	-0,2
Valitsussektori nominaalne eelarvepositsioon (mln eurot)	-120	-67	-75	-152	-222	-60
Keskvalitsus	-237	-118	-78	-89	-213	-39
Sotsiaalkindlustusfondid	73	53	46	46	42	30
Kohalikud omavalitsused	44	-2	-43	-109	-51	-51

Allikas: Statistikaamet, Rahandusministeerium.

Joonis 1. Valitsussektori eelarvepositsioon



Allikas: Eesti Statistikaamet, Rahandusministeerium.

Valitsussektor hõlmab avaliku sektori üksusi, keda finantseeritakse peamiselt kohustuslike maksete abil, mida teevad teistesse sektoritesse kuuluvad üksused, ja kelle põhitegevuseks on rahvusliku tulu ümberjaotamine (nn turuvälised tootjad). Valitsussektor koosneb Eestis kolmest allsektorist: keskvalitsus, kohalikud omavalitsused ja sotsiaalkindlustusfondid.

Valitsussektori eelarve tsükliliselt tasandatud positsioon

Majanduse maksimaalselt soovitava kogutoodangu taseme ehk potentsiaalse SKP¹ hindamiseks kasutab Rahandusministeerium tootmisfunktsiooni meetodit². Rahandusministeeriumi hinnangute kohaselt on Eesti majanduse kasvupotentsiaal praegu 3,5% lähedal, kuid kahaneb lähiaastatel alla 3%. Majanduse kasvuvõimekust piirab kõige rohkem tööjõu panuse vähenemine. Samas investeeringute ja tootlikkuse panus kasvupotentsiaali suureneb.

Majanduskasvu kiirenedes 2017. aastal ületas meie majanduse maht potentsiaalse taseme ning toodangulõhe³ muutus positiivseks ja ulatus 2018. aasta lõpuks 2,1%ni SKPst. Prognoosiaastatel jääb oodatav majanduskasv potentsiaalsele veidi alla, mistõttu toodangulõhe väheneb ning sulgub prognoosiperioodi lõpuks.

Eelarvepoliitika üks eesmärgi on tasakaalustada majandustsüklit. Kui SKP tase on potentsiaalsest madalam (SKP lõhe on negatiivne), peaks riik lõdvendama eelarvepoliitikat. Ja vastupidi, kui SKP on tase on potentsiaalsest kõrgem (SKP lõhe on positiivne), peaks riik vähem kulutama ehk eelarvepoliitikat tuleks karmistada. Seega on eesmärgiks vastutsükliline eelarvepoliitika.

Hindamaks, kas eelarvepoliitika karmistub või lõdveneb, lähtutakse eelarvepositsiooni muutusest⁴. Lisaks tuleb arvestada ka välisvahendite muutusega, sest need on eelarve-

¹ Potentsiaalne SKP – maksimaalne kogutoodangu (SKP) tase olemasolevaid tootmissisendeid kasutades (tööjõud, kapital, tootlikkus/oskused), mille korral ei tekitata ülemääraseid hinnatõususurveid.

Potentsiaalne majanduskasv – potentsiaalse SKP muutumine ajas. Sõltub tootmissisendites toimuvatest muutustest.

² SKP lõhe ja tsükliliselt tasandatud eelarvepositsiooni hindamise põhimõtetest võib lugeda Eesti 2004. aasta maikuu Konvergenstprogrammi lisas 3. Meetodikast täpsemalt: European Commission, 2014. The Production Function Methodology for Calculating Potential Growth Rates & Output Gaps, Economic Papers 535, November 2014.

³ SKP lõhe ehk toodangulõhe- (ingl.k output gap) erinevus tegeliku SKP taseme ja potentsiaalse SKP taseme vahel.

⁴ Eelarvepositsiooni muutuse all vaadatakse tsükliliselt tasandatud primaarse positsiooni muutust. **Tsükliliselt tasandamine** tähendab, et nominaalsest positsioonist eemaldatakse majandustsükli mõju ehk eelarve nominaalset positsiooni korrigeeritakse SKP lõhe ja elastsuse korrutisega. Tsüklilise eelarve komponendi leidmiseks kasutatakse

positsiooni osas neutraalsed – tulud on alati võrdsed kuludega – seega näiteks vahendite kasutamise kasv ei peegeldu eelarvepositsiooni muutuses. Samas majanduskriisi ajal võimaldab see täiendavalt majandustegevust stimuleerida, mis on olemuselt vastutsükliline poliitikameede.

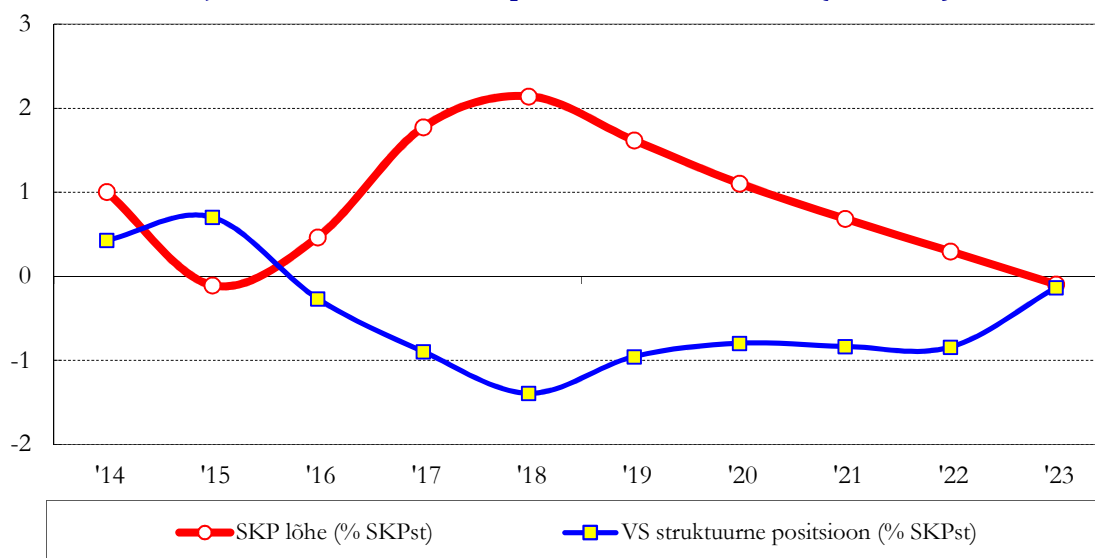
Arvestades välisvahendite muutusega on Eesti **eelarvepoliitika protsükliline aastatel 2021-2023**. Kahel esimesel aastal lödveneb eelarvepoliitika potentsiaalsest kõrgema SKP taseme juures, viimasel karmistub potentsiaalsest veidi madalama SKP taseme juures (vt Tabel 7).

Tabel 7. Tsükliliselt tasandatud eelarvepositsioon aastatel 2018–2023 (% SKPst)

	2004– 2017	2018	2019	2020	2021	2022	2023
1. SKP reaalkasv (%)	3,1	3,9	3,1	2,7	2,7	2,6	2,5
2. Valitsussektori eelarvepositsioon	-	-0,5	-0,2	-0,3	-0,5	-0,7	-0,2
3. Intressimaksud	-	0,0	0,0	0,0	0,1	0,1	0,1
4. Potentsiaalse SKP reaalkasv (%)	3	3,5	3,6	3,3	3,1	3,0	2,9
4.a Kapitali panus pot. kasvu (%)	1,9	1,2	1,2	1,3	1,3	1,3	1,3
4.b Tööjõu panus pot. kasvu (%)	0,1	0,8	0,7	0,3	0,0	-0,2	-0,3
4.c Tootlikkuse panus pot. kasvu (%)	1,0	1,4	1,6	1,7	1,8	1,9	1,9
5. SKP lõhe (output gap)	1,9	2,1	1,6	1,1	0,7	0,3	-0,1
6. Tsükliline eelarve komponent	-	1,0	0,8	0,5	0,3	0,1	0,0
7. Tsükliliselt tasandatud eelarvepositsioon (7)=(2)-(6)	-	-1,5	-1,0	-0,8	-0,8	-0,8	-0,1
8. Tsükliliselt tasandatud primaarne positsioon (8)=(7)+(3)	-	-1,5	-1,0	-0,8	-0,8	-0,8	0,0
9. Eelarvepoliitika positsioon	-	Vastutsükl.	Vastutsükl.	Vastutsükl.	Protsükl.	Protsükl.	Protsükl.

Allikas: Rahandusministeerium, Eesti Statistikaamet.

Joonis 2. SKP lõhe ja struktuurne eelarvepositsioon 2014–2023 (% SKPst)



Allikas: Eesti Statistikaamet, Rahandusministeerium.

poolelastsus on Euroopa Komisjoni poolt 2018. aastal uuendatud kaalude järgi Eesti puhul 0,486 varasema 0,44 asemel (vt ka https://ec.europa.eu/info/sites/info/files/economy-finance/ip095_part_ii.pdf). **Primaarne** tähendab, et nominaalset positsiooni vaadatakse enne intressikulude maha arvestamist.

Valitsussektori struktuurne eelarvepositsioon

Valitsussektori struktuurne eelarvepositsioon leitakse eemaldades nominaalsest positsioonist lisaks majandustsükli mõjule ka ühekordsed ja ajutised tegurid, mis võivad eelarvepositsiooni "moonutada". Ühekordseteks ning ajutisteks meetmeteks nimetatakse neid eelarvele olulist mõju avaldavaid meetmeid, mis omavad tsükliliga kohandatud eelarvepositsioonile ainult ajutist ning mittekorduvat olulist mõju suurusjärgus vähemalt 0,1% SKPst. Ehkki on määratletud üldised printsiibid, millest lähtuvalt liigitatakse meetme mõju ajutiseks, otsustatakse iga konkreetse juhtumi arvesse võtmise eraldi.

Aastatel 2018–2019 on ühekordseks meetmeks kohalike omavalitsuste ühinemistoetused 0,1% SKPst ulatuses (vt Tabel 8). Kohalike omavalitsuste ühinemist toetatakse aastatel 2017-2019 kogusummas 65 mln eurot. Antud haldusreformi kulud on ajutised, suuremamahulised ning pikas perspektiivis tulu tootvad.

Tabel 8. Ühekordsed meetmed ja nende mõju 2018–2023 (mln eurot)

	2018	2019	2020	2021	2022	2023
KOV ühinemistoetused	-30	-21				
Kokku, mln eurot	-30	-21	0	0	0	0
Kokku, % SKPst	-0,1	-0,1	0,0	0,0	0,0	0,0

Allikas: Rahandusministeerium.

Tabel 9. Struktuurselt tasandatud eelarvepositsioon aastatel 2018–2023 (% SKPst)

	2018	2019	2020	2021	2022	2023
1. Tsükliliselt tasandatud eelarvepositsioon	-1,5	-1,0	-0,8	-0,8	-0,8	-0,1
2. Ühekordsed meetmed	-0,1	-0,1	0,0	0,0	0,0	0,0
3. Struktuurselt tasandatud eelarvepositsioon (3)=(1)-(2)	-1,4	-1,0	-0,8	-0,8	-0,8	-0,1

Allikas: Eesti Statistikaamet, Rahandusministeerium.

2.1.1. Valitsussektori tulud ja kulud

Tabel 10. Valitsussektori eelarve tulud ja kulud 2018–2023

	2018	2018	2019*	2020*	2021*	2022*	2023*
	mln €	% SKPst	% SKPst	% SKPst	% SKPst	% SKPst	% SKPst
Eelarvepositsioonid valitsussektori tasandite lõikes							
1. Valitsussektor	-120,2	-0,5	-0,2	-0,3	-0,5	-0,7	-0,2
2. Keskvalitsus	-236,5	-0,9	-0,4	-0,3	-0,3	-0,7	-0,1
4. Kohalikud omavalitsused	43,7	0,2	0,0	-0,2	-0,4	-0,2	-0,2
5. Sotsiaalkindlustusfondid	72,6	0,3	0,2	0,2	0,2	0,1	0,1
Valitsussektor							
6. Tulud kokku	10 026,1	39,1	40,0	39,5	38,8	37,8	37,1
7. Kulud kokku	10 146,3	39,5	40,2	39,7	39,3	38,5	37,3
8. Eelarvepositsioon	-120,2	-0,5	-0,2	-0,3	-0,5	-0,7	-0,2
9. Intressikulu	9,8	0,0	0,0	0,0	0,1	0,1	0,1
10. Primaartasakaal	-110,4	-0,4	-0,2	-0,2	-0,4	-0,6	-0,1
11. Ühekordsed ja ajutised meetmed	-30,0	-0,1	-0,1	0,0	0,0	0,0	0,0
Tulud komponentide lõikes							
12. Maksutulud (12=12a+12b+12c)	5 503,1	21,4	21,6	21,3	21,1	20,9	20,8
12a. Tootmis- ja impordimaksud	3 574,1	13,9	14,3	14,0	13,7	13,4	13,2
12b. Sissetuleku- ja varanduse maksud	1 929,0		7,5	7,3	7,4	7,5	7,6
12c. Kapitalimaksud	0,0	0,0	0,0	0,0	0,0	0,0	0,0
13. Sotsiaalkindlustusmaksed	3 043,9	11,9	12,1	12,0	12,0	11,8	11,7
14. Omanditulud	181,7	0,7	1,0	0,7	0,7	0,6	0,7
15. Muud tulud	1 298,0	5,1	5,4	5,4	5,0	4,5	3,9
16.=6. Tulud kokku	10 026,1	39,1	40,0	39,5	38,8	37,8	37,1
p.m.: Maksukoormus (D.2 (sh EL-le makstud)+D.5+D.611+D.91-D.995)	8 523,2	33,2	33,6	33,3	33,1	32,7	32,5
Kulud komponentide lõikes							
17. Hüvitised töötajatele +vahetarbimine	4 559,0	17,8	17,6	17,3	17,0	16,7	16,4
17a. Hüvitised töötajatele	2 911,4	11,3	11,2	11,0	10,8	10,6	10,5
17b. Vahetarbimine	1 647,6	6,4	6,4	6,3	6,2	6,1	6,0
18. Sotsiaalsiirded (18=18a+18b)	3 471,0	13,5	13,6	13,8	13,7	13,4	13,3
millest töötushüvitised	90,4	0,4	0,3	0,3	0,3	0,3	0,3
18a. Mitterahalised sotsiaalsiirded	495,9	1,9	2,0	2,0	2,0	2,0	2,0
18b. Rahalised sotsiaalsiirded	2 975,1	11,6	11,6	11,8	11,7	11,5	11,4
19.=9. Intressikulu	9,8	0,0	0,0	0,0	0,1	0,1	0,1
20. Subsiidiumid	96,4	0,4	0,4	0,4	0,4	0,4	0,4
21. Kapitali kogumahutus	1 407,3	5,5	5,9	5,7	5,5	5,3	4,5
22. Kapitalisiirded	131,6	0,5	0,4	0,4	0,4	0,4	0,4
23. Muud kulud	471,3	1,8	1,9	1,9	2,1	2,0	2,1
24.=7. Kulud kokku	10 146,4	39,5	40,2	39,7	39,3	38,5	37,3
p.m. Valitsussektori tarbimine	5 049,5	19,7	19,6	19,3	19,0	19,6	18,2

Allikas: Eesti Statistikaamet, Rahandusministeerium.

Tabel 11. Rahandusministeeriumi 2019. aasta kevadise prognoosi tulud ja kulud eelarvepoliitilisi otsuseid arvestamata

	2018	2018	2019	2020	2021	2022	2023
	<i>mln eurot</i>	<i>% SKPst</i>	<i>% SKPst</i>	<i>% SKPst</i>	<i>% SKPst</i>	<i>% SKPst</i>	<i>% SKPst</i>
Valitsussektori tulude prognoos	10 026,1	39,1	40,0	39,5	38,8	37,8	37,1
Valitsussektori kulude prognoos	10 146,3	39,5	40,2	39,7	39,3	38,5	37,3

Allikas: Eesti Statistikaamet, Rahandusministeerium.

Tabel 12. Valitsussektori kulud valitsemisfunktsioonide (COFOG) lõikes (% SKPst)

	COFOG kood	2015	2016	2017	2018	2022
1. Üldised valitsussektori teenused	1	4,1	4,0	3,9	3,6	3,7
2. Riigikaitse	2	1,9	2,4	2,0	2,2	2,0
3. Avalik kord ja julgeolek	3	1,8	1,9	1,9	1,7	1,6
4. Majandus	4	4,7	4,2	4,3	4,7	4,4
5. Keskkonnakaitse	5	0,7	0,6	0,7	0,6	0,5
6. Elamu- ja kommunaalmajandus	6	0,4	0,3	0,4	0,3	0,3
7. Tervishoid	7	5,4	5,2	5,0	5,7	5,7
8. Vaba aeg, kultuur ja religioon	8	1,9	2,0	2,1	1,9	1,7
9. Haridus	9	6,0	5,8	5,8	6,2	5,3
10. Sotsiaalne kaitse	10	12,8	13,2	13,0	13,3	13,2
11. Valitsussektori kulud kokku	TE	39,6	39,5	39,3	40,2	38,5

Allikad: Eesti Statistikaamet, Rahandusministeerium.

2018. aastal ulatuvad valitsussektori kulud 40,2%ni SKPst. Perioodil 2019–2022 kasvavad kulud keskmiselt 4,8% aastas ehk aeglasemalt kui SKP, mistõttu valitsussektori kulud vähenevad 2022. aastaks 38,5%le SKPst. Võrreldes 2018. aastaga vähenevad protsendina SKPst enim kulud haridusele.

Tabel 13. Kulueesmärgist eemaldatavad kulud

	2018	2018	2019*	2020*	2021*	2022*	2023*
	<i>mln €</i>	<i>% SKPst</i>	<i>% SKPst</i>	<i>% SKPst</i>	<i>% SKPst</i>	<i>% SKPst</i>	<i>% SKPst</i>
1. Välisvahendite kulu, mis on tuludega kaetud	450,8	1,76	2,07	2,29	2,00	1,51	0,91
1a. sh investeeringud, mis on tuludega kaetud	242,7	0,95	1,11	1,20	1,04	0,79	0,48
2. Eelarvepoliitilistest otsustest mittetulenev töötuskindlustuse kulu**	0,0	0	0	0	0	0	0
3. Valitsussektori tulused muutuvad valikulised meetmed (discretionary measures)***	106,9	0,42	0,79	-0,15	0,16	-0,37	-0,04
4. Seadusest tulenevad muudatused valitsussektori tuludes, mis on seotud kuluvajaduse kasvuga	0	0	0	0	0	0	0

* Prognoos.

** Ekspert hinnangu korras on eeldatud, et töötus on loomulik tasemel.

*** Arvestatud meetmed on: avaliku sektori palgatõusust laekuv täiendav maksutulu, dividendid ja tulumaks nendelt, üldise maksuvaba tulu tõus, mahaarvamiste muudatused, erisoodustuse muudatused, juhtorganite töötuskindlustus,

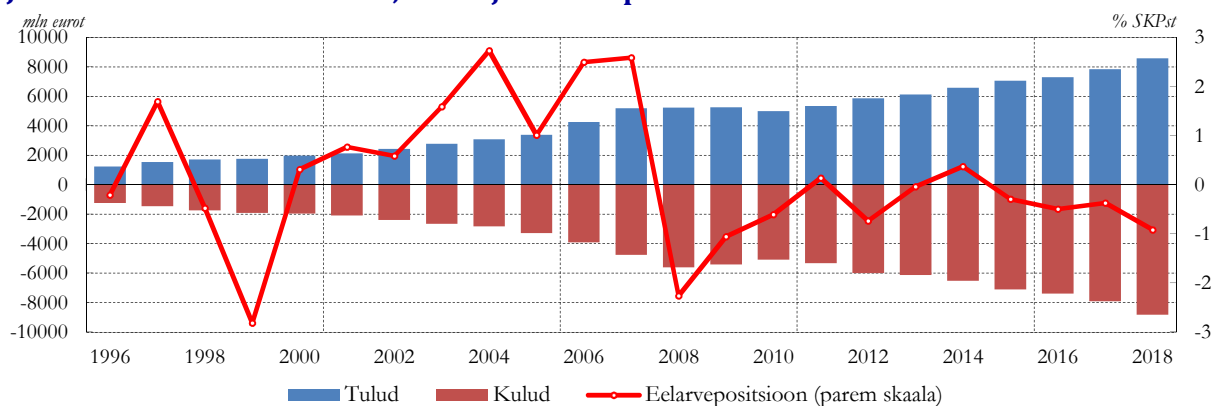
hoiuseintresside maksuvabastuse kaotamine, küpsete ettevõtete tulumaksusoodustus, firmaautode erisoodustuse lihtsustus, töise tulu õiglasem maksustamine, ettevõtluskonto kehtestamine, käibemaksukohustuslase piirmääratõstmine, kütuse-, tubaka-, alkoholi ja elektriaktsiisi muudatused, kütuse reaalaja kontrollimeede, teekasutustasu kehtestamine, FIEde maksumuudatused, KOVide maamaksusoodustuse laiendamine, põlevkivi ressursitasud, sissetulekust sõltuvad trahvid, 3,5 GHz litsentsimüügitulu.

Allikas: Rahandusministeerium.

2.1.2. Keskvalitsuse eelarvepositsioon

Valitsussektorist ca 3/4 moodustava keskvalitsuse suurimaks osaks on riigieelarvelised asutused (põhiseaduslikud institutsioonid ja ministeeriumid koos valitsemisaladega). Keskvalitsuse sektorisse kuuluvad veel riigi asutatud sihtasutused (suurima mõjuga on haiglad ja Keskkonnainvesteeringute Keskus), peamiselt riigile teenuseid osutavad äriühingud (näiteks AS Riigi Kinnisvara) ja avalik-õiguslikud institutsioonid (näiteks ülikoolid, Eesti Rahvusringhääling).

Joonis 3. Keskvalitsuse tulud, kulud ja eelarvepositsioon



Allikas: Eesti Statistikaamet.

Keskvalitsuse tuludest moodustavad suurima osa majandusarengu suhtes sensitiivsed riigieelarve maksutulud. Sellest lähtuvalt on majandustsükli langusfaasis suurem osa eelarvepuudujäägist tulnud just riigieelarvest. Vastavalt on riigieelarve enim panustanud ka kriisieelsete aastate eelarveülejäädikidesse. Lisaks maksutuludele moodustavad keskvalitsuse tuludest suure osa ka mittemaksulised tulud, millest enamus on Euroopa Liidust laekuvad välisloetused.

Keskvalitsuse kuludest moodustavad suurima osa samuti riigieelarve kulud, millest ca 1/3⁵ hõlmavad kulutused sotsiaalsele kaitsele (sh riiklik pensionikindlustus). Järgnevad kulud majandusele (sh põllumajandus ja teede ehitus) ja tervishoiule (eraldi Haigekassale).

Muu keskvalitsuse eelarvepositsioon moodustub sihtasutuste, äriühingute ja avalik-õiguslike institutsioonide positsioonide koondsummana. Üks peamisi eelarvepositsiooni mõjutavaid tegureid on suuremahulised investeeringud, mis ületavad jooksva aasta tulusid. Sõltumata sellest, kas neid finantseeritakse eelmistel aastatel kogunenud reservidest või laenu abil, on mõju eelarvepositsioonile negatiivne. Muu keskvalitsuse asutuste kogumõju kõigub 0,1% puudujäägist kuni 0,3% ülejäägini.

⁵ 2018.a riigieelarve alusel.

Tabel 14 Keskvalitsuse positsioon

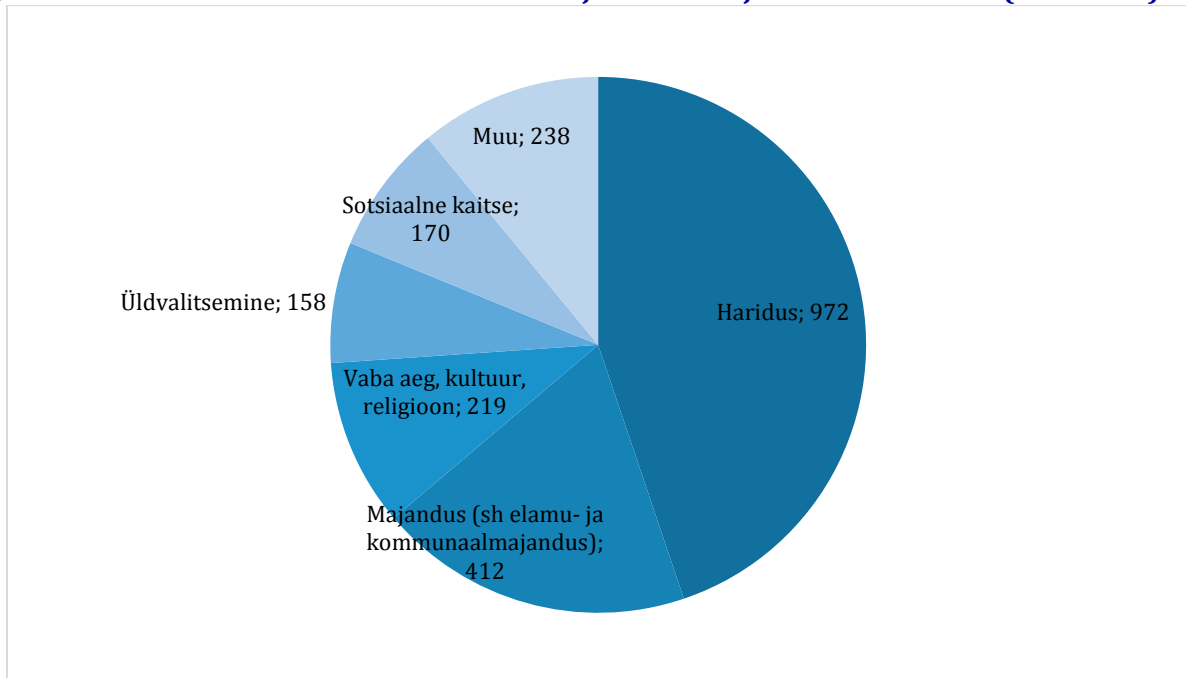
	2019	2020	2021	2022	2023
Keskvalitsuse tulud (mln eur)	9 351	9 803	10 285	10 590	10 979
Keskvalitsuse kulud (mln eur)	9 469	9 881	10 374	10 803	11 018
Positsioon (mln eur)	-118	-78	-89	-213	-39
Positsioon (% SKPst)	-0,4%	-0,3%	-0,3%	-0,7%	-0,1%

Allikas: Rahandusministeerium.

2.1.3. Kohalike omavalitsuste eelarvepositsioon

Kohaliku omavalitsuse üksused (79 üksust) täidavad olulist rolli avaliku sektori ülesannete täitmisel. Olenemata suuruselt täidetakse samu ülesandeid. Üldvalitsemine hõlmab linna- ja vallavalitsuse ning volikogu ülalpidamiskulusid. Majanduskulud (sh elamu- ja kommunaalmajandus) koosnevad peamiselt valla- või linnasisesest ühistranspordist, valla teede ja linnatänavate korrashoiust, veevarustuse korraldamisest ning tänavavalgustusest. Sotsiaalse kaitse all tagatakse hooldekodude ülalpidamine, sotsiaalabi ja -teenuste osutamine ning perede sotsiaalne kaitse. Koolide ja lasteaedade ülalpidamine kuulub haridusvaldkonna alla. Vaba aeg, kultuur ja religioon hõlmab huvikoolide, kultuurimajade, raamatukogude, muuseumide ja spordirajatiste ülalpidamist ning noorsootööd. Ülejäänud valdkonnad moodustavad kohaliku omavalitsuse üksuste (KOV) väljaminekutest väiksema osa – sinna hulka kuuluvad tegevustest nt heakord ning jäätmehoolduse ja heitveekäitluse korraldamine. Kokku ulatus nende väljaminekute maht konsolideeritult tekkepõhiselt 2018. aastal esialgsel andmel 2169 mln euronit (sh 106 mln eurot kohustuste tasumine). Sellest 64% moodustasid tööjõu- ja majandamiskulud.

Joonis 4. Kohaliku omavalitsuse üksuste väljaminekute jaotus 2018. aastal (mln eurot)

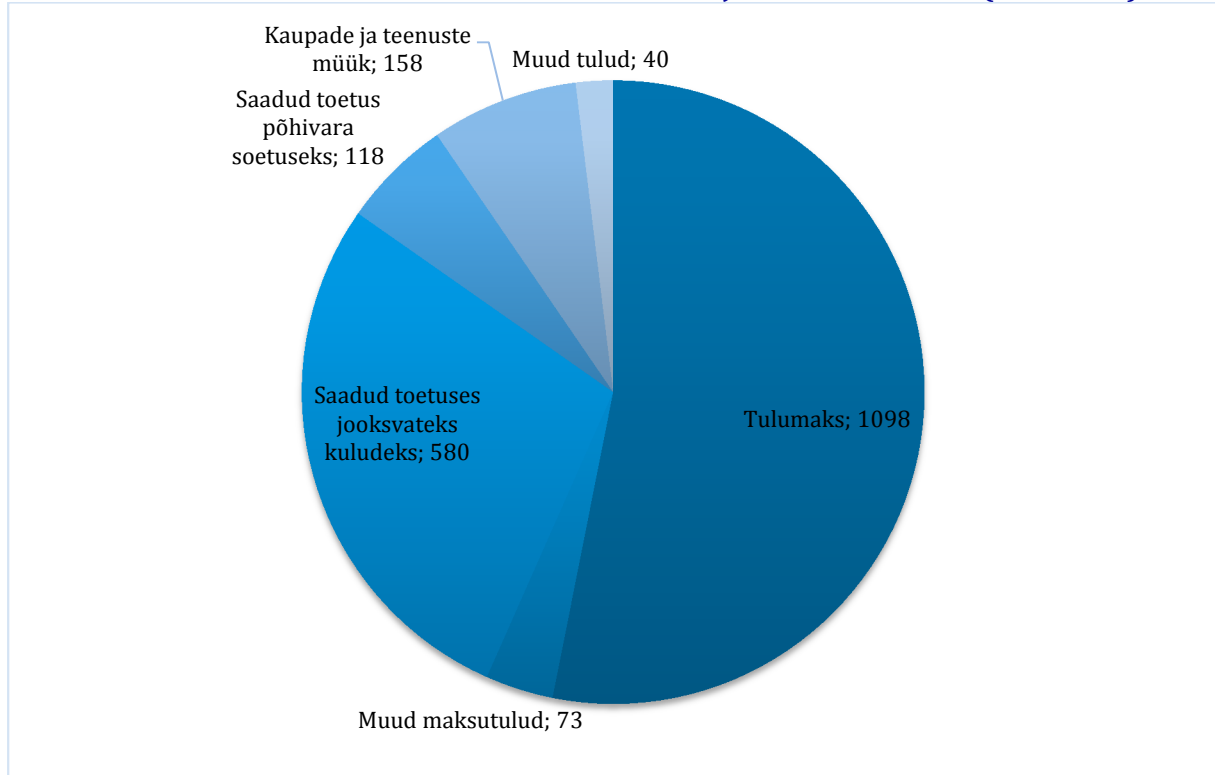


Allikas: Rahandusministeerium

KOV eelarved on iseseisvad ehk nad otsustavad ise nende koostamise üle. Riigieelarvest edasikantavate maksutulude (tulumaks ja maamaks) ning tasandus- ja toetusfondi ühtne eesmärk on tagada neile piisavad vahendid kohalike elu küsimuste üle iseseisvalt seaduste alusel otsustamiseks. Tasandusfond on mõeldud nende eelarveliste võimaluste ühtlustamiseks.

Toetusfond koosneb valdkondlikest toetusliikidest, võimaldades maksta õpetajatele töötasu, korraldada koolis toitlustamist, maksta toimetulekutoetust ning hooldada kohalike teid. Lisaks on KOV-del võimalus taotleda projektitoetust mitmest meetmest. Muud omatulud hõlmavad peamiselt laekumisi keskkonnatasudest või kaupade- ja teenuste müügist.

Joonis 5. Kohaliku omavalitsuse üksuste sissetulekute jaotus 2018. aastal (mln eurot)



Allikas: Rahandusministeerium.

2017. aastal toimusid kohalikud valimised ja viidi läbi haldusreform, mille tulemusena vähenes KOV-ide arv 213-lt 79-le. Kui valimiste aasta lõpetasid KOV-id defitsiidiga, siis sellele järgneval aastal ulatus KOV-ide ja nendest sõltuvate üksuste tekkepõhine ülejääk 44 mln euroni. 2019. aastaks prognoosib Rahandusministeerium KOV-de jõudmist tasakaalu lähedase tulemini ja sealt edasi nende defitsiiti jäämist kogu eelarvestrateegiaga hõlmatud perioodil seoses nende investeerimisaktiivsuse jätkuva kasvuga. Selle katmiseks suurendatakse peamiselt kohustusi.

Jooksvalt on KOV eelarvete ja eelarve täitmise andmetega võimalik tutvuda riigiraha rakenduses.⁶

2.1.4. Sotsiaalkindlustusfondide eelarvepositsioon

Sotsiaalkindlustusfondide sektorisse kuuluvad ravikindlustust pakkuv Haigekassa ja töötuskindlustust pakkuv Töötukassa. Riiklik pensionikindlustuse süsteem kuulub Eestis keskkvalitsuse hulka.

2018. aastal oli **Haigekassa** tänu heale sotsiaalmaksu laekumisele ning mõnede kululiikide oodatust väiksemas mahus realiseerumisele ligi 19 mln euro suuruses ülejäägis. Käesoleval aastal on oodata 13 mln euro suuruse ülejäägi tekkimist. Positsiooni parandab suur sotsiaalmaksulaekumise ootuse paranemine. Aastatel 2020–2022 on oodata tasakaalulähedast väikese ülejäägiga eelarvepositsiooni, vastavalt Riigikogu poolt kinnitatud Haigekassa

⁶ <http://riigiraha.fin.ee>

eelarvepositsiooni eesmärgile nimetatud aastate kohta. 2019. aasta prognoosi aluseks on Haigekassa eelarve ning Rahandusministeeriumi sotsiaalmaksu ravikindlustuse osa prognoos. 2023. aasta kohta on eeldatud tasakaalu.

Töötukassa ülejääk oli 2018. aastal 45 mln eurot, mis on sarnane 2017. aasta ülejäägiga ning ligi 24 mln parem kui eelmise aasta suvise majandusprognoosi ootus. Põhjuseks oli oodatust väiksem kulude maht pea kõigis kulukategoriates: hüvitistes, teenustes ning tegevuskuludes. Käesoleva aasta Töötukassa eelarvepositsioon püsib sarnasel tasemel, oodatav ülejääk 2019. aastal on 40 mln eurot. Suurim kulude kasv on tegevuskuludes ning teenustes, kuid sarnases mahus kasvavad ka tulud. Töötukassa eelarvepositsioon jääb sarnasele tasemele ka lähitulevikus, jäädes vahemikku 41-44 mln eurot aastatel 2020-2022. Seoses praeguse struktuurivahendite perioodi lõppemisega on 2023. aasta kohta eeldatud, et töövõimereformi sihtrühma meetmeid rahastatakse Töötukassa vahenditest, mitte välisvahenditest, nagu seni, mis tekitab eelmiste aastatega võrreldes kehvema, kuid siiski arvestatava, 30 miljoni euro suuruse, ülejäägi.

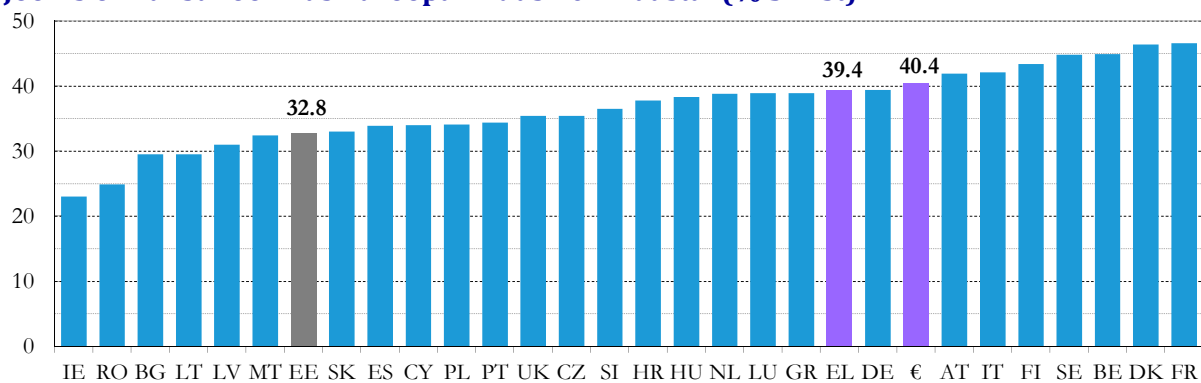
2.2. Maksupoliitika

2.2.1. Üldine maksukoormus

Üheks maksupoliitiliseks eesmärgiks on olnud maksude osalise ümberorienteerimise abil nihutada maksukoormus tulu maksustamiselt tarbimise, loodusvarade kasutamise ja keskkonna saastamise maksustamisele. Samas hoitakse süsteem **stabiilse, lihtsa ja läbipaistvana**, võimalikult väheste erandite ja erisustega.

Eesti maksukoormus oli 2017. aastal 32,8% SKPst, mis oli Euroopa Liidu keskmisest 6,6 protsendipunkti madalam (vt Joonis 6). Võrreldes Kesk- ja Ida-Euroopa riikidega oli meist suurem maksukoormus Slovakkias, Poolas, Tšehhis, Sloveenias, Horvaatias ja Ungaris.

Joonis 6. Maksukoormus Euroopa Liidus 2017. aastal (% SKPst)



Allikas: Eurostat.

2019. aasta maksukoormuseks kujuneb 33,6% SKPst. Võrreldes 2018. aastaga suureneb üle 100 mln euro saastekvootide müügitulu, mis kajastub maksukoormuses aastase nihkega. SKPst kiiremini kasvab suurematest maksudest ka sotsiaalmaksu, KOV füüsilise isiku tulumaksu ja käibemaksu tasumine. Peamised maksukoormust mõjutavad 2019. aasta maksumuudatused on toodud allpool (vt Tabel 15). Aastatel 2020–2023 kasvavad maksutulud aeglasemalt kui nominaalne SKP ja maksukoormus langeb 2023. aastaks 32,5%le SKPst.

Tabel 15. 2019. aasta peamised maksupoliitilised muudatused⁷

Maksumuudatused	Jõustumine	Mõju 2019	
		mln €	% SKPst
1. Ettevõtlikonto kehtestamine väikeettevõtjatele	1.01.2019	-1,0	-0,004
2. Sigarettide aktsiisi tõstmine 10% ja suitsetamistubaka aktsiisi tõstmine 8%	1.01.2019	12,7	0,05
3. Kütteainena kasutatava maagaasi aktsiisimäär tõus 25%	1.01.2019	6,3	0,02
4. Elektriaktsiisi miinimummäär elektroiintensiivsetele tarbijatele	1.01.2019	-3,0	-0,011
5. Gaasiaktsiisi soodustus gaasi-intensiivsetele tarbijatele	1.01.2019	-1,2	-0,004
6. Kütuse reaaljaja kontrollimeede	1.01.2019	12,1	0,048

Allikas: Rahandusministeerium.

2.3.2. Efektiivne maksumäär ja maksukiil

Lisaks maksutulude osakaalule SKPs iseloomustab maksukoormuse suurust ka **efektiivne maksumäär**⁸ (*implicit tax rate, ITR*), mis on laekunud maksutulude suhe maksubaasi. Tööjõu efektiivne maksumäär leitakse tööjõumaksude suhtena tööjõukuludesse. Kuna efektiivse maksumäär arvutamise aluseks on tegelikult laekunud maksud, siis rahvusvahelise võrdluse puhul tuleb arvestada sellega, et maksuametite võimekus ning inimeste maksukuulekus on riigiti erinev ning see võib näitajat mõjutada.

Tööjõu efektiivset maksumäära (vt Joonis 7A) mõjutas perioodil 2014–2017 kogumispensioni kõrgem maksemäär (2+6 ja 3+6 maksed). Aastatel 2016–2017 tõsteti maksuvaba tulu ja kehtestati aastaks madalapalgaliste tagasimakse (2017). 2017. aastal olime 33,8%ga Euroopa Liidus 14. kohal. Maksuvaba tulu reform (2018) vähendas tööjõu efektiivset maksumäära, kuid samal ajal oli vastupidise mõjuga kogumispensioni kõrgema maksemäär lõppemine, mistõttu näitaja jõudis 2018. aastal 34,0%le. Edasiste maksulangetuste puudumine viib näitaja palgatõusu mõjul 2023. aastaks 34,8%le.

Tarbimise efektiivne maksumäär tõusis 2017. aastaks aktsiisitõusude toel 27,5%le, millega olime Euroopa Liidus viiendal kohal. 2019. aastal ulatub näitaja 27,7%ni ja langeb 2023. aastaks 25,9%le, kuna aktsiiside kasv jääb alla eratarbimise kasvule (vt Joonis 7B).

Tööjõu maksukiil (*labour tax wedge*) on erinevus tööandja tööjõukulude ja töötaja netosissetuleku vahel, mis sisaldab ka rahalisi toetusi (lapsetoetus, vajaduspõhine peretoetus, madalapalgaliste tagasimakse). Liiga kõrge maksukiil võib vähendada huvi töötada ning mõjuda seetõttu negatiivselt tööturu arengule.

Üksiku lasteta 67% keskmisest palgast teeniva inimese maksukiil oli 2019. aastal 33,3%, mis on madalam kui Euroopa Liidu keskmine 36,7% 2017. aastal. Palgakasvu mõjul suureneb näitaja 2023. aastal 34,7%le (vt Joonis 7C).

Abielus kahe lapsega paari, kus üks vanem teenib 100% keskmisest palgast, maksukiil (vt Joonis 7D) sõltub lisaks üldisele maksuvabale tulule ka täiendavast maksuvabast tulust teise

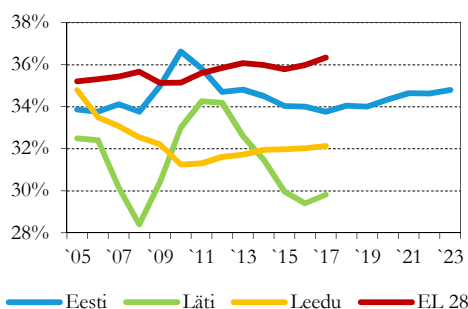
⁷ Tekkepõhine mõju võrreldes sellega, kui jääks kehtima Rahandusministeeriumi kevadprognoosi 2016 ajal seaduses kehtinud määrad/olukord.

⁸ Vahel tõlgitakse ka tegeliku või keskmise maksumäärana. Eelistatud mõiste on siiski efektiivne maksumäär, mis omab võrreldes teistega täpsemat tähendust.

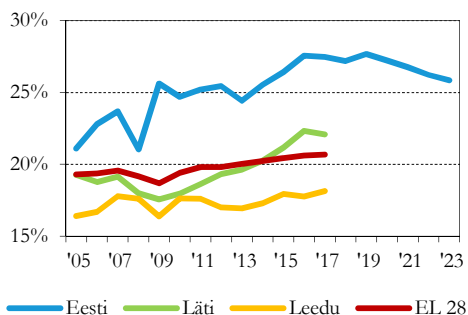
lapse eest. Maksukiilu vähendavad pere puhul lapsetoetused. Vanemahüvitist OECD metoodika järgi arvesse ei võeta. Palgakasvu mõjul suureneb antud pere maksukiil 2019. aastal 29,4%le, mis on 2017. aasta Euroopa Liidu keskmise taseme 29,6% lähedal. Palgakasvu mõjul jõuab näitaja aastaks 2023 33,0%ni.

Joonis 7. Efektive maksumäär (% maksubaasist) ja maksukiil (% tööjõukuludest)

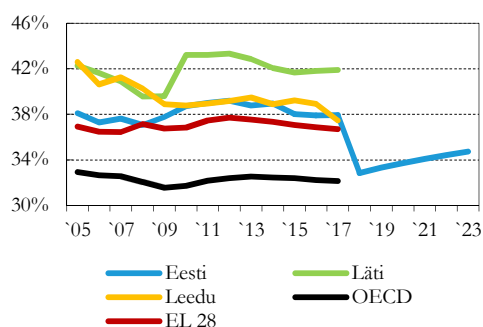
A. Tööjõu efektive maksumäär



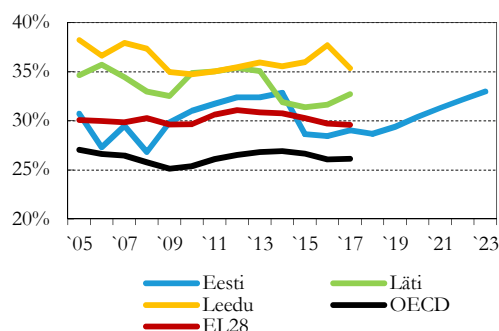
B. Tarbimise efektive maksumäär



C. Maksukiil, üksik lasteta inimene, kes teenib 67% töölise keskmisest palgast*



D. Maksukiil, abielus paar, 2 last, üks vanem teenib 100% töölise keskmisest palgast*



* Rahandusministeeriumi kevadise prognoosi kohaselt on töölise keskmine brutopalk 2023. aastal 20 881 eurot aastas. Allikad: draft Taxation trends in the European Union (2019), OECD Taxing Wages 2019, Euroopa Komisjon http://ec.europa.eu/economy_finance/db_indicators/tab/, Rahandusministeerium.

2.2.3. Maksukulud

Järgnevalt on kirjeldatud Eesti riigieelarves aastatel 2019–2020 sisalduvaid maksukulusid. Maksukulu on sätte maksuseadustikus, mis annab maksusoodustusi teatud tunnustega maksumaksjatele, mitte kõigile. Maksukulud on valitsuse instrumendid edendamaks teatud sotsiaalset- või majanduspoliitikat. Selleks, et maksusoodustused ei eemalduks oma esialgselt eesmärgist või muutuks põhjendamatuks, tuleb neid pidevalt kriitiliselt üle vaadata. Iga maksusoodustuse puhul tuleks vaadata, kas see on proportsionaalne saavutatava eesmärgiga, kas see vastab ühiskonna ootustele ja vajadustele ning kas seda eesmärki on kõige otstarbekam saavutada just maksusoodustuse kaudu.

Maksukulude rahalise suuruse hindamisel on kasutatud kaotatava tulu meetodit ning kassapõhiseid andmeid, iga maksukulu sätte puhul on arvesse võetud sätte rakendamise ja tegeliku kohaldamise vaheline viitaeg. Hinnatud on ainult maksukulude kehtestamise nn esimese ringi efekte. Näiteks täiendava maksuvaba tulu kehtestamise korral on hinnatud sätte rakendamise otsest mõju tulumaksu laekumisele. Samas ei ole hinnatud seda, et täiendava maksuvaba tulu korral jääb füüsilistele isikutele rohkem raha kätte ning kui nad suunavad täiendavad vahendid tarbimisse, siis laekub enam tarbimismakse. Nende maksukulude puhul,

mis on otseselt ja üheselt seotud teiste maksudega, on vaadeldud maksukulude kehtestamise koondmõju. Näiteks alkoholi-, tubaka-, kütuse- ja elektriaktsiisiseadusest tulenevad maksukulud mõjutavad lõpptarbimise määra ulatuses ka käibemaksu laekumist. Tulenevalt kaotatava tulu meetodi rakendamisest ei ole maksukulude väärtuste hindamisel arvestatud erinevate käitumuslike efektidega ning eelarvepiirangutega.

Maksukulude väärtuste arvutamisel on oluline mõista, et iga üksikut maksukulu sätet on hinnatud eraldi, arvestamata eri sätete omavahelisi koosmõjusid, ning seetõttu ei ole maksukulude koondsumma leidmine erinevate sätete kokkuliitmise teel korrektne. Samas võimaldab see hinnata üldist trendi.

2019. ja 2020. aasta riigieelarvete laekumist mõjutavad 20 suuremat maksukulu sätet käibemaksuseaduses, tulumaksuseaduses ning alkoholi-, tubaka-, kütuse- ja elektriaktsiisiseaduses. Kokku moodustab peamiste maksukulude maht 2019. aastal 240,7 mln eurot ehk 0,9% SKPst ja 3,1% maksutuludest. Kõige suurema mahuga maksukulud on madalama käibemaksumääraga maksustatud ravimid ja meditsiini-seadmed ning majutusteenused, lisaks on olulise mõjuga eelarvele diislikütuse aktsiisimäärast soodsam aktsiisimäär eriotstarbelisele diisli-kütusele ning regulaarselt jaotatava kasumi madalam maksumäär. Kolme suurima maksukulu maht moodustab 2019. aastal 56% kõikide kehtestatud maksu-kulude mahust. Aastal 2020 suurenevad maksukulud 8,5% võrra 261,2 mln euroni, peamiselt maksukulude mahtude kasvu tõttu.

Maksukulu dünaamika analüüsiks valitsemisfunktsioonide kaupa on iga maksukulu sätte puhul määratletud valitsemisfunktsioon, millega iga konkreetne maksukulu säte on seotud. Tabelis 22 on näha, et maksukulude kaudu toetatakse aastatel 2019–2020 kümnest erinevast valitsemisfunktsioonist kuute (majandus; elamu- ja kommunaalmajandus; tervishoid; vaba aeg, kultuur ja religioon; haridus; sotsiaalne kaitse). 2019. aastal moodustavad suurima osakaalu valitsemis-funktsioonid „majandus“ 82,6 mln eurot ehk 34,3%, „tervis“ 65,1 mln eurot ehk 27,1% ning „vaba aeg, kultuur ja religioon“ 32,5 mln eurot ehk 13,5%. Ülejäänud valitsemis-funktsioonide alla kuuluvate maksu-kulude mahud moodustavad 60,5 mln eurot ehk 25,1% maksukulude kogumahust.

Maksukulusid võib vaadata ka osatähtsusega vastava maksu laekumisest. Käibemaksu puhul moodustavad maksukulud (tabelis punktid 1–3) 2019. aastal 106 miljonit eurot ehk 4% käibemaksu kogulaekumisest. Riigieelarvesse laekuvast füüsilise isiku tulumaksust moodustavad vastavad maksukulud (tabelis punktid 4–11) 79 miljonit eurot ehk 25% ning aktsiise (tabelis punktid 12–20) jääb maksusoodustuste tõttu laekumata 55 miljonit eurot ehk 5% laekumisest.

Tabel 16. Maksukulud riigieelarves aastatel 2019–20209 (mln EUR)

Maksukulu	Säte	Valitsemis-funktsioon ¹⁰	2019	2020
1. Käibemaksumäär 9% raamatutele, töövihikutele ja perioodika väljaannetele	KMS §15 lg 2 p 1 ja 3	9	10,5	10,9
2. Käibemaksumäär 9% ravimitele ja meditsiini-seadmetele	KMS §15 lg 2 p 2	7	65,1	68,2
3. Käibemaksumäär 9% majutusteenustele	KMS §15 lg 2 p 4	8	30,8	32,2
4. Regulaarselt jaotatava kasumi madalam maksumäär 14%	TMS §4 lg 5	4	23,6	37,3
5. Täiendav maksuvaba tulu alates teisest lapsest	TMS §23 ¹	10	22,7	22,7
6. Täiendav maksuvaba tulu abikaasa eest	TMS §23 ⁴	10	3,4	3,4
7. Eluasemelaenu intresside mahaarvamine	TMS §25	6	5,9	6,1
8. Koolituskulude mahaarvamine	TMS §26	9	13,5	14,1
9. Kingitused ja annetused	TMS §27 lg 1	8	1,7	1,8
10. Kindlustusmaksed ning pensionifondi osakute soetamine	TMS §28	10	4,5	4,7
11. FIE täiendav maksuvaba tulu põllumajandus-saaduste või metsamaterjali võõrandamisel	TMS §32 lg 4	4	4,1	4,1
12. Väikeõlletootjate 50% aktsiisimäär	ATKEAS §46 lg 1	4	1,2	1,2
13. Eriotstarbelise diislikütuse soodsam aktsiisimäär põllumajanduses	ATKEAS §66 lg 7	4	38,0	39,0
14. Kalurite kütuseaktsiisivabastus	ATKEAS §27 lg 1 p 22 ²	4	1,6	1,7
15. Elektrienergia, mida kasutatakse keemilise reduktsiooni jaoks ning elektrolüütilistes, metallurgilistes ja mineraloogilistes protsessides	ATKEAS §27 lg 1 p24, 284	4	0,7	0,7
16. Elektrienergia ja kütus, mida kasutatakse elektrienergia tootmiseks ning elektrienergia, mida kasutatakse elektrienergia tootmise suutlikkuse säilitamiseks	ATKEAS §27 lg 1 p282	4	7,1	7,5
17. Kütus, mida kasutatakse mineraloogilistes protsessides	ATKEAS §27 lg 1 P 24	4	1,8	2,3
18. Maagaas, mida kasutatakse maagaasivõrgu töös hoidmiseks	ATKEAS §27 lg 1 P 286	4	0,2	0,2
19. Suurtarbijate elektrienergia aktsiisi soodustus	ATKEAS §66 lg 121	4	3,0	1,8
20. Suurtarbijate gaasiaktsiisi soodustus	ATKEAS §66 lg 103	4	1,2	1,2
KOKKU			240,7	261,2

Allikas: Rahandusministeerium.

⁹ Maksukulude hinnangud on arvatud ainult nende sätete kohta, mis sisalduvad maksundusalastes õigusaktides seisuga 1.01.2016.

¹⁰ Valitsemisfunktsioonid: 1. üldised valitsussektori tegevused; 2. riigikaitse; 3. avalik kord ja julgeolek; 4. majandus; 5. keskkonnakaitse; 6. elamu- ja kommunaalmajandus; 7. tervishoid; 8. vaba aeg, kultuur ja religioon; 9. haridus; 10. sotsiaalne kaitse.

2.3. Valitsussektori finantseerimine

2.3.1. Valitsussektori võlakoormus

Eesti eelarvepoliitika põhieesmärk iseseisvusaastate jooksul on olnud hoida valitsussektori eelarvepositsioon keskpikal perioodil tasakaalus ning võimaluse korral ülejäägiga, mis on omakorda väljendunud madalas võlakoormuse tasemes. 2018. aasta lõpus ulatus Eesti valitsussektori võlg 7,9%ni SKPst, mis on võrreldes 2017. aastaga 0,8% madalam tase. Võla osakaalu vähenemise peamiseks põhjuseks lisaks võla taseme nominaalsele langusele oli SKP kiire kasv eelmise aastaga võrreldes. Võlakoormuse langusele aitas kaasa kohalike omavalitsuste ning riigikassa võla nominaalne vähenemine. Nominaalselt aga kasvas eelmisel aastal ainult keskvalitsusse kaasatud avalik-õiguslike ja sihtasutuste võlg. Valitsussektori 2 039 mln euro suurusest võlgnevusest moodustas keskvalitsuse panus koos EFSF i mõjuga arvestuslikult 1 304 mln eurot¹¹ ning kohalike omavalitsuste võlg 735 mln eurot, välisvõla osakaal oli koguvõlast 61%. Ilma EFSFi mõjuta, mis ulatus 2018. aastal 455 mln euron, moodustas keskvalitsuse panus võlakoormusesse 849 mln eurot ehk 3,3% SKPst.

Tabel 17. Valitsussektori võlakoormuse muutus 2018. aastal

	31. detsember 2017		31. detsember 2018		Muutus
	mln eurot	% SKPst	mln eurot	% SKPst	% SKPst
Valitsussektor	2 063,7	8,7	2 038,9	7,9	-0,8
Kodumaine võlg	789,7	3,3	795,6	3,1	-0,2
Välisvõlg	1 274,0	5,4	1 243,8	4,8	-0,5
Keskvalitsus ¹²	2 273,4	9,6	2 329,4	9,1	-0,5
Kodumaine võlg	1 162,1	4,9	1 252,7	4,9	0,0
Välisvõlg	1 111,3	4,7	1 076,7	4,2	-0,5
Kohalikud omavalitsused	756,4	3,2	734,9	2,9	-0,3
Kodumaine võlg	593,7	2,5	567,8	2,2	-0,3
Välisvõlg	162,7	0,7	167,1	0,7	0,0
Sotsiaalkindlustusfondid	0,0	0,0	0,0	0,0	0,0
Kodumaine võlg	0,0	0,0	0,0	0,0	0,0
Välisvõlg	0,0	0,0	0,0	0,0	0,0

Allikas: Rahandusministeerium, Eesti Statistikaamet.

Käesoleval aastal suureneb valitsussektori võlakoormus 8,2%le SKPst. Nominaalselt suureneb võlg nii keskvalitsuse- kui ka kohalike omavalitsuste tasandil 2018. aastaga võrreldes. Prognoosi kohaselt püsib järgnevatel aastatel võlakoormus stabiilne ning moodustab prognoosiperioodi lõpuks 2023. aastal 8,2% SKP-st. Riigieelarve negatiivset rahavoogu 2019. ja 2020. aastal rahastatakse osaliselt reservide arvelt, riigikassal tekib uus laenuvajadus alates 2020. aastast. Prognoosi kohaselt on sel ja järgnevatel aastatel riigieelarve positsioon nominaalses puudujäägis ning ka rahavood kokku negatiivsed. Põhiliselt tuleneb negatiivne rahavoog läbi kolme teguri: riigieelarve nominaalse puudujäägi; riigikassa poolt tagasimakstava laenu suuruse; ning kassa ja tekkepõhise maksutulu erinevusest lähtuva kohanduse. Samuti mõjutab sel aastal rahavoogu negatiivselt suuremahuline finantseerimistehingute rahastamise. Lisaks eelnevalt kirjeldatud teguritele on järgmisel aastal Euroopa Liidu struktuurifondide mõju rahavoole samuti negatiivne - toetuste väljamaksmine on suuremas mahus kui Euroopa Liidust raha laekumine ning vahe katteks kasutatakse likviidsusreservi või kaasatakse lisavahendeid. Ilma EFSFita suureneb keskvalitsuse panus võlakoormusesse nii nominaalselt kui ka protsendina SKPst

¹¹ Valitsussektori tasemel konsolideeritud number.

¹² Keskvalitsuse tasemel konsolideeritud number.

2019. aastast alates. EFSFi panus keskvalitsuse võlakoormusesse prognoosiperioodi jooksul nominaalselt ei muutu, kuid protsendina SKPst väheneb. Kohalike omavalitsuste puudujääk kaetakse prognoosi kohaselt kogu keskpika perioodi jooksul võõrvahenditest ning nende nominaalne võla maht suureneb, protsendina SKPst püsib see 2,7% lähedal.

Tabel 18. Valitsussektori võlakoormus 2018–2023 (% SKPst)

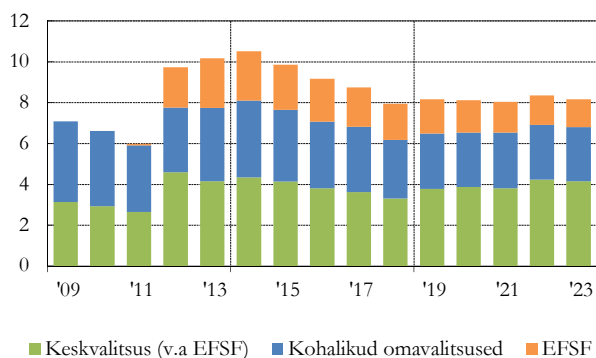
	2018	2019*	2020*	2021*	2022*	2023*
1. Võlg kokku	7,9	8,2	8,1	8,0	8,3	8,2
2. Muutus võlakoormuses	-0,8	0,2	0,0	-0,1	0,3	-0,2
Panused võlakoormuse muutusesse: (2=3-4+5+6)¹³						
3. Nominaalse SKP kasvu panus	-0,7	-0,5	-0,4	-0,4	-0,4	-0,4
4. Primaarne eelarvetasakaal	-0,4	-0,2	-0,2	-0,4	-0,6	-0,1
5. Intressimaksud	0,0	0,0	0,0	0,1	0,1	0,1
6. Võlakoormuse muutuse ja eelarvepositsiooni vaheline erinevus (<i>stock-flow adjustment, SFA</i>)	-0,6	0,4	0,1	-0,2	0,0	0,0
Valitsussektori võla hinnanguline intressimäär (%)	0,5	0,4	0,5	0,7	1,0	1,1
Muud asjakohased näitajad						
7. Likviidsed finantsvarad	7,1	6,5	5,7	5,5	5,3	5,1
8. Võla amortisatsioon alates eelmise aasta lõpust ¹⁴	0,1	0,3	0,3	0,2	0,2	0,2
9. Netovõlg (9=1-7)	0,9	1,7	2,4	2,6	3,0	3,0
10. Välisvaluutas nomineeritud võla osakaal (%)	0,0	0,0	0,0	0,0	0,0	0,0
11. Keskmise aegumistähtaeg ¹⁵ (aastat)	3,2	4,7	5,7	6,3	7,1	7,3

* - prognoos.

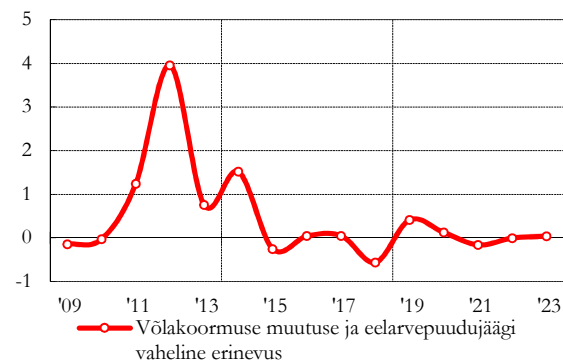
Allikas: Rahandusministeerium, Eesti Statistikaamet.

Joonis 8. Võlakoormuse areng 2009–2023 (% SKPst)

A. Valitsussektori võlg (% SKPst)



B. Võlakoormuse muutuse ja eelarvepositsiooni vaheline erinevus, SFA (% SKPst)

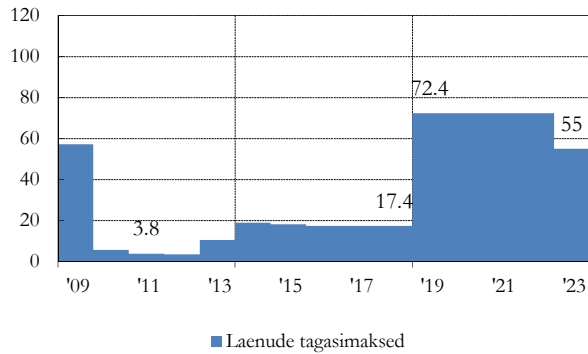


¹³ Mõnel aastal ümardamisest tulenevalt võrdus ei kehti.

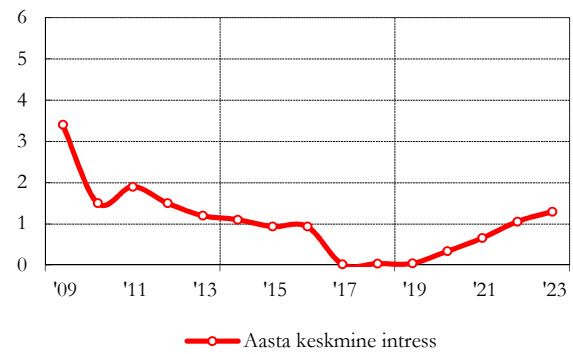
¹⁴ Keskvalitsus ilma sihtasutuste ja avalik-õiguslike juriidiliste isikuteta.

¹⁵ Keskvalitsus ilma sihtasutuste ja avalik-õiguslike juriidiliste isikuteta.

C. Keskkvalitsuse¹⁶ võla tagasimaksud (mln eur)



D. Keskkvalitsuse¹⁷ võla keskmine intress (%)



Allikas: Rahandusministeerium, Eesti Statistikaamet, Eurostat.

2.3.2. Valitsussektori reservid ja netopositsioon

Valitsussektori likviidsete finantsvarade maht oli 2018. aasta lõpus 1 817 mln eurot, mis moodustas 7,1% SKPst. Võrreldes 2017. aastaga suurenesid sotsiaalkindlustusfondide reservid ning kohalike omavalitsuste reservid, kuid vähenesid keskkvalitsuse reservid. Tänavu vähenevad kõigi valitsussektori tasandite v.a sotsiaalkindlustusfondide reservid negatiivsest rahavoost tulenevalt. Mitte arvestades eelarve kärpevajadusega, on ka järgmisel aastal ette näha valitsussektori reservide vähenemist, kuna riigieelarve negatiivset rahavoogu on mõistlik rahastada osaliselt reservide arvelt. Reservid vähenevad, sest lisaks riigieelarve positsioonile, mis on järgmisel aastal puudujäägis, arvestatakse riigieelarve rahavoos ka laenu tagasimaksete, välisvahendite rahavoo ning maksude kohandusega. Aastatel 2021-2023 kasvab reservide maht nominaalselt (peamiselt sotsiaalkindlustusfondide toel) ning moodustab 2023. aasta lõpuks 5,1% SKPst.

Tabel 19. Valitsussektori likviidsed finantsvarad ehk reservid 2018–2023 (mln eurot, % SKPst)

	2018	2019*	2020*	2021*	2022*	2023*
Finantsvarad kokku (mln eurot)	1 817	1 760	1 644	1 650	1 682	1 714
sh keskkvalitsus	556	448	304	310	321	344
sh kohalikud omavalitsused	279	278	260	214	193	172
sh sotsiaalkindlustusfondid	981	1 034	1 080	1 126	1 168	1 198
Finantsvarad kokku (% SKPst)	7,1	6,5	5,7	5,5	5,3	5,1
sh keskkvalitsus	2,2	1,6	1,1	1,0	1,0	1,0
sh kohalikud omavalitsused	1,1	1,0	0,9	0,7	0,6	0,5
sh sotsiaalkindlustusfondid	3,8	3,8	3,8	3,7	3,7	3,6

* - prognoos.

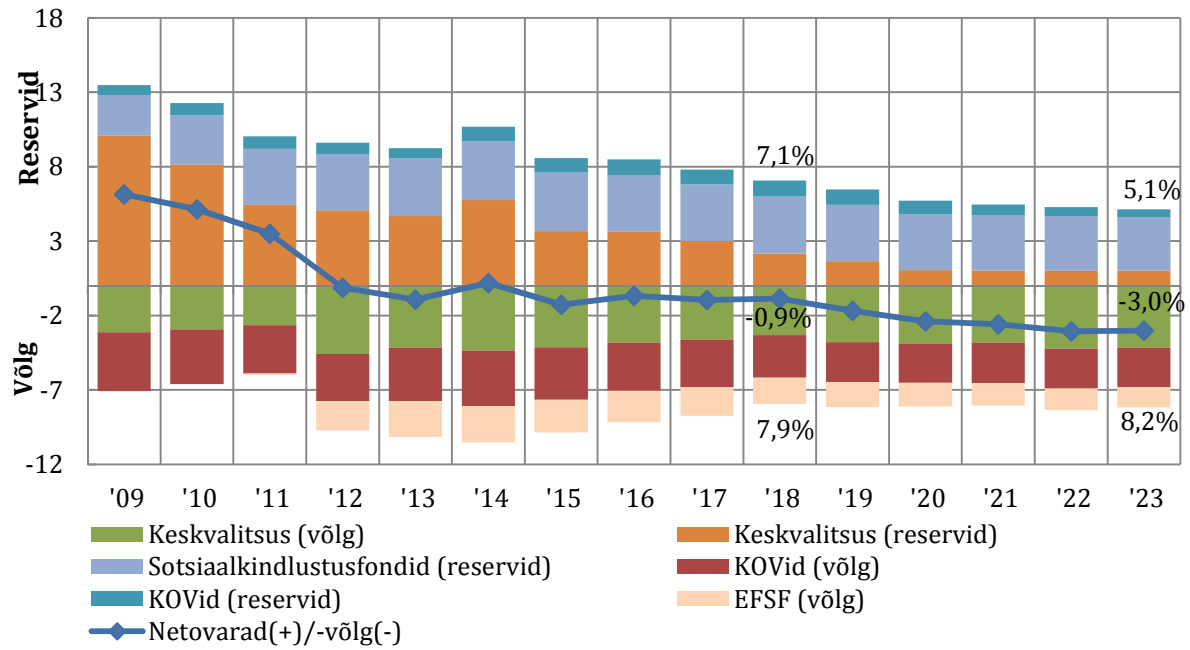
Allikas: Rahandusministeerium, Eesti Statistikaamet.

Valitsussektori võlg ületas 2018. aastal reservide taset ning netovõlg moodustas 0,9% SKPst (vt Joonis 9). Prognoosi kohaselt suureneb järgnevatel aastatel võlg ning väheneb reservide tase, seetõttu suureneb netovõlg 2021. aasta lõpuks 2,6%ni SKPst. Tulenevalt reservide osakaalu langusest ning võlakoormuse stabiilsest tasemest suureneb netovõlg prognoosiperioodi lõpuks 3,0%le SKPst. Ilma EFSFi mõjuta ületab võlakoormus reserve 2020. aastast alates, ning aastaks 2023 ulatub netovõlg ilma EFSF'i mõjuta 1,7%ni SKPst.

¹⁶ Keskkvalitsus ilma sihtasutuste ja avalik-õiguslike juriidiliste isikuteta.

¹⁷ Keskkvalitsus ilma sihtasutuste ja avalik-õiguslike juriidiliste isikuteta.

Joonis 9. Valitsussektori likviidsed varad, võlakoormus ja netopositsioon 2009–2023 (% SKPst)



Allikas: Rahandusministeerium, Eesti Statistikaamet.

3. SENSITIIVSUSANALÜÜS JA VÕRDLOS EELMISE PROGRAMMIGA

3.1. Riskistsenaarium

Riskistsenaariumi koostamise eesmärgiks on näidata majandusarengu alternatiivseid võimalusi ning nende mõju riigieelarvele.

Möödunud aasta teist poolt ilmestas euroala majanduskasvu oluline pidurdumine tööstussektori nõrkuse tõttu. Maailmamajanduse jahtumine koos kaubanduspiirangute ja Brexitiga on oluliselt suurendanud ebakindlust edasiste arengute osas ning avaldunud euroala eksporditellimuste vähenemises. Vaatamata nõrgenevale väliskeskkonnale on aga Eesti majanduse olud endiselt head. Majanduse sisemised riskid on erasektori ettevaatliku käitumise tõttu madalad. Konservatiivne käitumine tarbimises ja investeringute tegemisel ilmneb jooksevkonto ülejäägis, mis on konvergeeruva riigi jaoks pigem erandlik. Eesti majanduse avatuse tõttu võivad väliskeskkonna negatiivsemad arengud kaasa tuua majanduskasvu tuntava pidurdumise.

Käesolevas prognoosis on koostatud negatiivne lisastsenaarium, mille kohaselt on välisnõudluse kasvu aeglustumine kiirem, piirates meie ettevõtete ekspordivõimalusi. Riskistsenaariumi kohaselt kasvab Eesti majandus käesoleval aastal 2,8% ning järgmisel aastal 2,0%. Aastate 2019-2020 majanduskasv on baasprognoosiga võrreldes vastavalt 0,3 ja 0,7 protsendipunkti võrra aeglasem. Välisnõudluse jõulisema aeglustumisega kaasneva ettevõtete ekspordivõimaluste halvenemise tõttu veab majanduskasvu sisenõudlus. Ekspordi kasv hakkab taastuma 2021. aastal. Kaubandustariifide vaidluste venimine põhjustab suurt ebakindlust, halvendab väljavaateid ning toob kaasa tagasihoidlikuma ettevõtete investeerimisvajaduse. Aeglasemalt kasvav majandusaktiivsus vähendab nõudlust töötajate järele, mistõttu aeglustuvad nii hõive kui ka palgakasv. Riskistsenaariumi kohaselt kujuneb SKP nominaalne maht põhistsenaariumiga võrreldes 2019. aastal ca 100 mln euro ning 2020. aastal ca 400 mln euro võrra väiksemaks.

Riskistsenaariumi tulude ja kulude prognoos tugineb makromajanduse vastavale prognoosile ja näeb ette valitsussektori eelarvepositsiooni halvenemist kuni 1,0%ni SKPst aastatel 2019–2021. Käesoleva aasta eelarvepositsioon on riskistsenaariumi kohaselt puudujäägis 0,3% SKPst. Järgmisel aastal süveneb puudujääk 0,6%ni SKPst ning jõuab ülejäägisel aastal -1%ni. Suurem puudujääk võrreldes baasstsenaariumiga tuleneb eelkõige maksutulude kasvu aeglustumisest, mis mõjutab kõiki valitsussektori tasandeid. Enim on riskistsenaariumis vähendatud sotsiaalmaksu laekumise prognoosi, mis on seotud nii hõive kui keskmise palga muutustega. Samuti on vähendatud käibemaksu laekumise prognoosi tulenevalt eratarbimise ja investeringute mõõdukamast kasvust. Maksukoormus veidi kasvab, kuna SKP tase alaneb kiiremini kui prognoositavad maksutulud. Eelarvepositsiooni halvenemist pidurdab mõnevõrra maksutuludega seotud riigieelarve kulude (Haigekassa eraldis, pensionikulud) vähenemine. Samuti langeb kaitsekulude tase tingituna kahanenud nominaalse SKP tasemest. Baasstsenaariumist negatiivsem keskvalitsuse, kohalike omavalitsuste ning samuti ka sotsiaalkindlustusfondide eelarvepositsioon vähendavad riskistsenaariumis nende valitsussektori tasandite reservide taset, mistõttu vähenevad valitsussektori reservid kuni 0,2% võrra SKPst. Valitsussektori võlakoormus kasvab täiendava finantseerimisvajaduse tõttu riskistsenaariumis samuti kuni 0,6% võrra. Muudatuste kogumõjuna vähenevad netovarad järgmisel aastal 0,3% ja 2021. aastal 0,8% võrra SKPst.

Tabel 20. Riskistsenaarium (protsenti)

	Riskistsenaarium				Erinevus baasprognosist		
	2018	2019*	2020*	2021*	2019*	2020*	2021*
SKP jooksevhindades (mld eurot)	25,66	27,09	28,26	29,61	-0,10	-0,40	-0,60
SKP reaalkasv	3,9	2,8	2,0	2,5	-0,3	-0,7	-0,2
SKP nominaalkasv	8,6	5,6	4,3	4,8	-0,4	-1,2	-0,5
THI	3,4	1,9	1,8	1,9	-0,2	-0,4	-0,1
Sisenõudluse reaalkasv	5,5	3,3	1,8	2,3	-0,2	-0,8	-0,5
Ekspordi reaalkasv	4,3	2,2	1,8	3,0	-1,0	-1,2	-0,2
Tööhõive kasv	0,9	0,8	-0,3	-0,4	-0,1	-0,3	-0,3
Palga nominaalkasv	7,6	6,3	4,4	4,8	-0,1	-0,8	-0,2
Valitsussektor							
Maksukoormus (% SKPst)	33,2	33,6	33,4	33,1	0,1	0,2	0,2
Valitsussektori eelarvepositsioon (% SKPst)	-0,5	-0,3	-0,6	-1,0	-0,1	-0,4	-0,5
Valitsussektori võlakooormus (% SKPst)	7,9	8,2	8,4	8,6	0,0	0,3	0,6

Allikas: Rahandusministeerium, Statistikaamet.

3.2 Intressimäärade sensitiivsusanalüüs

Eesti riigil tuleb oma tegevuste rahastamiseks jätkuvalt laenata nii kodumaistest kui ka välistest vahenditest. Intressimäärade tõus ja seeläbi intressikulude suurenemine avaldab otsest ning negatiivset mõju eelarvetasakaalule. Samuti avaldab intressimäärade kasv ka ebasoodsat mõju investeringutele ning tarbimisele. Seega on oluline hinnata läbi sensitiivsusanalüüsi ka Eesti majanduse ning riigi rahanduse sensitiivsust (haavatavust) kõikuvate intressimäärade korral. Juhul, kui valitsussektorile kohaldatud intressimäärad tõusevad vahemikus 2019-2023 100 baaspunkti võrra aastas, on otsemõju eelarvele 15,5 mln eurot (0,06 % SKPst) esimesel ning prognoosiperioodi viimasel aastal on kumulatiivne intressikulu kokku 93,1 mln eurot (0,3 % SKPst).

Tabel 21. Intressimäärade tõusu mõju

Intressimäärade tõusu mõju 100 baaspunkti võrra (1 %)	2019	2020	2021	2022	2023
Intressikulude erinevus võrreldes baasstsenaariumiga, mln	15,5	33,0	51,4	71,9	93,1
Intressikulu erinevus baasstsenaariumist, % SKP	0,1	0,1	0,2	0,2	0,3

3.3. Võrdlus stabiilsusprogramm 2018 prognoosiga

Tabel 22. Võrdlus Stabiilsusprogramm 2018 ja RES 2019-2022 prognoosiga

	2018	2019*	2020*	2021*	2022*	2023*
SKP reaalkasv (%)						
Eelmine versioon	4,0	3,2	3,0	2,9	2,9	-
Praegune uuendus	3,9	3,1	2,7	2,7	2,6	2,5
Erinevus	-0,1	-0,1	-0,3	-0,2	-0,3	-
SKP nominaalkasv (%)						
Eelmine versioon	7,6	6,3	5,8	5,4	5,4	-
Praegune uuendus	8,6	6,0	5,5	5,3	5,0	4,9
Erinevus	1,0	-0,3	-0,3	-0,1	-0,4	-
Harmoneeritud tarbijahinnaindeks (THHI) (%)						
Eelmine versioon	3,0	2,5	2,6	2,1	2,1	-
Praegune uuendus	3,4	2,2	2,3	2,1	2,1	2,1
Erinevus	0,4	-0,3	-0,3	0,0	0,0	-
Valitsussektori nominaalne eelarvepositsioon (% SKPst)						
Eelmine versioon	0,2	0,5	0,4	0,2	0,1	-
Praegune uuendus	-0,5	-0,2	-0,3	-0,5	-0,7	-0,2
Erinevus	-0,7	-0,8	-0,6	-0,7	-0,8	-
Valitsussektori võlg (% SKPst)						
Eelmine versioon	8,5	7,7	6,9	6,2	5,3	-
Praegune uuendus	7,9	8,2	8,1	8,0	8,3	8,2
Erinevus	-0,6	0,5	1,2	1,8	3,0	-

Allikas: Rahandusministeerium.

4. EELARVEPOLIITIKA PIKAAJALINE JÄTKUSUUTLIKKUS

Selles peatükis esitatud pikaajaliste eelarveprojektsioonide eeldused baseeruvad 2018. aastal avaldatud Ageing Report'i eeldustel ja prognoosidel (AR2018). Pikemas perspektiivis ühtivad need trendid Rahandusministeeriumi nägemusega tulevasest arengust. Pensionide prognoosis on lähtutud Rahandusministeeriumi detailsest pensionimudeli prognoosist, sealjuures on pensionikuludest vastavalt välja võetud töövõimetusega seotud kulud. Töövõimetusega seotud kulud olid varasemalt osa pensionisüsteemist, kuid käimasoleva töövõimereformiga liigub see sihtgrupp sotsiaaltoetuste süsteemi ning käesolevas prognoosi pensionikulude koondis ei kajastu. Küll on aga see kulu eraldi välja toodud muude pensionide all. Algusaastate areng (ja sellest tulenevalt ka mõne näitaja taset, näiteks tööturu indikaatorid) on kohandatud vastavalt käesoleva programmi makromajandusliku arengu stsenaariumile, võtmaks arvesse viimaseid muutuseid. Väärrib rõhutamist, et käesolevas peatükis esitatud projektsioonide eelduseks on tänaste otsuste kehtimine kogu projektsiooniperioodi jooksul ning tänaste poliitikate jätkumine, mistõttu ei peegelda nad kõige tõenäolisemat tulevikustsenaariumit, vaid soovivad näidata demograafiliste trendidega kaasneva väljakutse suurust, millele on võimalik poliitikameetmetega reageerida.

Demograafiliste trendide mõju riigi rahandusele on alanud – vastavalt Eurostati viimasele rahvastiku-prognoosile (EUROPOP2015) kasvab ülalpeetavate (siin eeldatud kuni 14-aastased ja vanemad kui 65 aastat) suhe tööealise rahvastikku (vanusevahemik 15–64) 55%lt aastal 2017 79%ni aastaks 2070.

Pikaajalise eelarvelise jätkusuutlikkuse tagamiseks on:

- hoitud konservatiivset eelarvepoliitilist joont ja välditud valitsussektori võla märkimisväärset kasvu;
- reformitud pensionisüsteemi ning soodustatud panustamist eelfinantseeritud pensioniskeemidesse;
- tõstetud pensioniiga ja viidud sisse paindlikkus pensioniindeksisse;
- tagatud parem rahandusolukord läbi majanduskasvule ja tööhõivele suunatud poliitikate.

Vastavalt riikliku pensioniseadusele tõuseb pensioniiga 3 kuu võrra aastas alates aastast 2017, jõudes 65 eluaastani aastaks 2026. Alates 2027. aastast seotakse pensioneatõus oodatava eluea tõusuga (nimetatud muudatus ei sisaldu all toodud AR2018 prognoosis). Hetkel on nii meeste kui ka naiste vanaduspensioni iga 63 aastat ja 9 kuud. Märkimist väärrib siinkohal prognoositav 65-aastaste oodatava eluea kasv aastaks 2070. 2016. aastaga võrreldes kasvab lähima 50 aasta jooksul oodatav eesseisev eluiga 65-aastastel naistel 8 ja meestel 7 aasta võrra (vastavalt AR2018le). Pensioniea tõusu eesmärk on kindlustada pensionisüsteemi adekvaatsus (otsus võimaldab maksta alates aastast 2026 ca 5–10% kõrgemaid pensioneid) ja jätkusuutlikkust, muudatuse ajendiks soov toetada demograafilise arengu tulemusena vähenevat tööjõupakkumist. Pensioniea tõstmine kompenseerib demograafilisi muutusi ning hoiab praeguste hinnangute kohaselt pensionäride arvu stabiilsena. Täiendavalt muutub pensionilemineku iga paindlikumaks alates aastast 2021 (ka see muudatus ei sisaldu all toodud AR2018 prognoosis).

Tänase poliitika jätkusuutlikkuse analüüs näitab, et tulenevalt pensioniea kasvust ja teise pensionisamba väljamaksete rakendamisest on surve riigi rahandusele demograafiliste muudatuste poolt Eestile Euroopa Liidu riikide hulgast üks madalamaid. Samas näitavad

tänastel eeldustel tehtud analüüsid pikemas perspektiivis pensionide (esimese ja teise samba summana) ja keskmise palga suhte halvenemist, mistõttu võib pensionisüsteem tulevikus vajada lisaotsuseid.

Tabel 23. Riigi rahanduse pikaajaline jätkusuutlikkus 2016–2070 (% SKPst)

	2016	2020	2030	2040	2050	2060	2070
Kulud kokku	39,6	39,7	39,4	39,6	39,9	40,3	39,6
<i>sellest:</i> vananemisega seotud kulud	19,3	18,6	18,3	18,5	18,8	19,2	18,5
Pensionid	8,1	7,8	7,2	7,1	7,1	6,9	6,4
Sotsiaalkindlustuspensionid	8,1	7,8	7,2	7,1	7,1	6,9	6,4
vanaduspensionid	6,7	6,3	5,9	6,0	6,0	6,0	5,4
toitjakaotus- ja invaliidsuspensionid	1,3	0,3	0,1	0,1	0,1	0,1	0,1
ametipensionid (juhul, kui valitsussektori eelarvest)	-	-	-	-	-	-	-
muud pensionid (töövõimetoetus)	0,1	1,1	1,2	1,1	1,0	0,9	0,9
Tervishoid	5,3	5,2	5,2	5,4	5,6	5,6	5,6
Hoolekanne (<i>oli varem tervishoiukulude osa</i>)	0,9	0,9	1,0	1,1	1,2	1,3	1,4
Intressimaksud	0,1	0,0	0,2	0,2	0,2	0,2	0,2
Hariduskulud	4,8	4,5	4,7	4,6	4,8	5,1	5,0
Muud vananemisega seotud kulud	0,2	0,2	0,3	0,2	0,2	0,2	0,2
Tulud kokku	39,7	39,5	39,4	39,6	39,9	40,3	39,6
<i>sellest:</i> tulud varadelt (sh intressitulud)	0,0	0,0	0,0	0,0	0,0	0,0	0,0
<i>sellest:</i> sotsiaalkindlustusmaksed (I samba tulud)	5,7	5,5	5,2	5,1	5,0	5,0	5,0
Pensionikindlustuse varad (I sammas)	0,0	0,0	0,0	0,0	0,0	0,0	0,0
<i>sellest:</i> pensionikindlustuse konsoliseeritud varad (muud varad muu valitsussektori võlakirjad)	0,0	0,0	0,0	0,0	0,0	0,0	0,0
Pensionireformi mõju							
II sambasse suunatud sotsiaalkindlustusmaksed (riigi 4%)	1,4	1,2	1,4	1,5	1,6	1,8	1,8
II samba pensionite väljamaksud	0,0	0,1	0,3	0,7	1,3	1,8	1,8
Eeldused:							
Tööjõu tootlikkuse kasv, %	1,1	1,9	2,1	1,9	1,9	1,7	1,5
SKP reaalkasv, %	2,1	3,0	1,9	1,4	1,0	1,5	1,2
Tööjõus osalemise määr, mehed (vanuses 20–64), %	80,2	79,4	77,3	76,2	74,4	74,0	76,4
Tööjõus osalemise määr, naised (vanuses 20–64), %	73,3	72,8	72,1	71,3	70,9	71,4	71,1
Tööjõus osalemise määr kokku (vanuses 20–64), %	77,5	77,2	76,5	75,8	75,5	75,9	75,6
Töötuse määr, %	6,8	6,3	6,2	6,0	5,7	5,7	5,7
Üle 65-aastaste osakaal rahvastikus, %	19,2	20,3	23,2	25,5	28,0	30,4	29,4

Allikas: Rahandusministeerium, EL Majanduspoliitika komitee.

Märkus: pikaajaline prognoos on uuendatud võrreldes eelmise Stabiilsusprogrammiga, kuna avaldati uus Ageing Report.

Valitsussektori potentsiaalsed kohustused

Valitsussektori potentsiaalsete kohustuste hulka loetakse kohustusi, mille tegelik realiseerumine sõltub mõnest tulevikus selguvast asjaolust. Potentsiaalseid kohustusi ei liideta valitsussektori võlakoormusele (v.a EFSFi garantii), kuid nende mahtu on oluline jälgida riigi rahanduse pikaajalise jätkusuutlikkuse hindamisel.

Tabel 24. Valitsussektori potentsiaalsed kohustused 2018 (% SKPst)

	2018
Riiklikud garantiid kokku	9,5
sh ESMi sissenõutav kapital	4,5
sh EFSFi võlakohustuste põhisumma garantii	2,1
sh EIB, NIB, CEB, EBRD, IBRD sissenõutav kapital	1,5
sh Kredex ja Kredex krediidikindlustus	0,9
sh Õppelaenud	0,3
sh Laenugarantiid	0,2

Allikas: Rahandusministeerium.