

Eesti Vabariik

**STABIILSUSPROGRAMM
2011**

**Tallinn
Aprill 2011**

SISUKORD

SISSEJUHATUS	4
1. MAJANDUSPOLIITIKA EESMÄRGID	5
2. EESTI MAJANDUSARENG JA VÄLJAVAATED	7
2.1. Viimased majandusarengud.....	7
2.1.1. Makromajanduslik olukord.....	7
2.1.2. Eesti majandus rahvusvahelises kontekstis	11
2.2. Majandusprognoos	13
2.2.1. Makromajandusprognoos aastateks 2011–2015.....	13
2.2.2. Prognoosi eeldused ning võrdlus teiste institutsioonide prognoosidega.....	16
2.3. Makromajanduspoliitika lähiaastatel	20
3. FISKAALRAAMISTIK	25
3.1. Vabariigi Valitsuse fiskaalpoliitika eesmärgid ning eelarveprioriteedid.....	25
3.2. Valitsussektori eelarvepositsioon.....	27
3.2.1. Valitsussektori eelarve nominaalne positsioon.....	27
3.2.2. Valitsussektori eelarve tsükliliselt tasandatud positsioon.....	29
3.2.3. Valitsussektori eelarve struktuurne positsioon	30
3.3. Erinevate valitsustasandite rollid ja eelarvepositsioonid	32
3.4. Valitsussektori finantseerimine	37
3.4.1. Valitsussektori võlakoormus.....	37
3.4.2. Valitsussektori reservid.....	39
4. SENSITIIVSUSANALÜÜS JA VÕRDLUS EELMISE PROGRAMMIGA (KONVERGENTSIPROGRAMMIGA)	41
4.1. Alternatiivsed stsenaariumid ja nende mõju eelarvepositsioonile.....	41
4.1.1. Negatiivne risk väliskeskkonnast	41
4.1.2. Positiivne risk – sisenõudluse kiirem taastumine	42
4.2. Võrdlus konvergenstiprogrammi prognoosiga.....	44
5. RIIGI RAHANDUSE KVALITEEDI PARANDAMINE	47
5.1. Valitsussektori tulude ja kulude prognoos aastani 2015.....	47
5.2. Valitsussektori tulud.....	49
5.2.1. Valitsussektori tulude struktuur	49
5.2.2. Tulevased arengud maksupoliitikas	49
5.2.3. Maksukulu.....	51
5.3. Valitsussektori kulud	55
5.3.1. Valitsussektori kulutuste struktuur	55
5.3.2. 2011. aasta riigieelarvet mõjutavad tähtsamad muudatused kulupoliitikates	57
6. EELARVEPOLIITIKA PIKAAJALINE JÄTKUSUUTLIKKUS	59
7. INSTITUTIONAALSED FUNKTSIOONID	62
7.1. Eelarveprotsessi arendamine.....	62
7.2. Fiskaalreeglid ja -institutsioonid	63
LISAD	66
Lisa 1. Eesti majanduse põhinäitajad aastatel 2001-2010.....	67

Lisa 2.	Eesti võrdlus teiste EL liikmesriikidega (joonised).....	69
Lisa 3.	Administratiivsete hinnatõusude mõju THI-le	73

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 Rahaliidu (*Economic and Monetary Union*, EMU) täieõiguslik liige, esitab oma Stabiilsusprogrammi Euroopa Komisjonile ja EL Ministrite Nõukogule esmakordselt. Samas on Stabiilsusprogramm sisuliselt jätk varasemalt esitatud Konvergentsiprogrammile, mille viimane uuendus kinnitati Vabariigi Valitsuse poolt 2010. aasta 28. jaanuaril. Stabiilsusprogrammi eesmärk on väljendada valitsuse poliitikat Stabiilsuse ja kasvu paktist tulenevate nõuete täitmisel. Liikmesriikide esitatud seekordsete stabiilsus- ja konvergentsiprogrammide hindamine Euroopa Komisjoni ja EL Ministrite Nõukogu poolt toimub 2011. aasta mais–juunis.

Stabiilsus- ja konvergentsiprogrammide esitamine ja hindamine on oluline osa Euroopa poolaasta (*European Semester*) majanduspoliitika koordineerimisest ja järelevalvest. Euroopa poolaasta raames hindavad Komisjon ja Nõukogu stabiilsus- ja konvergentsiprogramme enne liikmesriikide järgmise aasta eelarvete koostamisel olulisemate otsuste tegemist, et anda poliitikasoovitusi fiskaalpoliitika kavatsuste osas.

Käesoleval aastal koostati paralleelselt neli valitsuse strateegilist dokument:

- Riigi eelarvestrateegia 2012–2015;
- Stabiilsusprogramm 2011;
- Vabariigi Valitsuse programm 2011–2015 ning selle rakendusplaan, ehk Vabariigi Valitsuse tegevusprogramm;
- Eesti 2020 Konkurentsivõime kava.

Dokumentide koostamine korraldati ühtsena ja sisulises kooskõlas olevana.

Eesti eelarvepoliitika on jätkuvalt kooskõlas Stabiilsuse ja kasvu paktiga. Stabiilsusprogramm on koostatud lähtudes Vabariigi Valitsuse eesmärkidest ja poliitikatest nende saavutamiseks, mis on sätestatud valitsusliidu programmis ning teistes strateegilistes dokumentides. Stabiilsusprogramm 2011 lähtub Rahandusministeeriumi 2011. aasta kevadisest majandusprognoosist.

Stabiilsusprogramm 2011 ajahorisont on kuni aastani 2015, nagu nõuab riigi eelarvestrateegialt riigieelarve seadus (järgmine eelarveaasta ja sellele järgnevad kolm aastat). Dokument koosneb seitsmest osast, mis annavad ülevaate majanduspoliitika eesmärkidest, viimaste aastate majandusarengutest ja tulevikuväljavaadetest, fiskaalraamistikust, võrdlusest Konvergentsiprogrammiga, riigi rahanduse kvaliteedi parandamisest, eelarvepoliitika pikaajalisest jätku-suutlikkusest ning institutsionaalsetest funktsioonidest.

1. MAJANDUSPOLIITIKA EESMÄRGID

Valitsuse majanduspoliitika eesmärk on luua tingimused kiireks majanduskasvuks, mis toob kaasa heaolu suurenemise ja reaalse konvergentsi arenenud riikidega. Stabiilse majandusarengu eeltingimuseks on makromajandusliku stabiilsuse ja paindlikkuse tagamine, mis toetab sise- ja välistasakaalu. Eesti reaalse konvergentsi tempo on olnud kiire ja oleme jõudsalt lähenenud Euroopa Liidu keskmisele. Krediidi sissevoolul tuginenud kiire majanduskasvu perioodil suurenenud riskid ja tasakaalustamatused on kriisiaegses kohandumisprotsessis kiiresti taandunud ning vähendanud majanduse edasist haavatavust. Üleilmse krediidikriisiga kaasnenud maailmamajanduse ja kaubavahetuse järsk kokkutõmbumine omas olulist mõju Eesti avatud majandusele ning sellega toimetulekul näitas majandus märkimisväärset paindlikkust. Muutunud majandusolukorras säilitati eelarvepoliitika usaldusväärsus ning selle tugi majandusarengule võimaldas kriisist väljuda. Majanduse paindlikkuse suurendamine, ettevõtluskeskkonna toetamine ning tööturu toimimise tõhustamine on saanud võtmeküsimuseks, mis aitab tagada majanduse jätkusuutlikku arengut.

Eelarvepoliitika üks põhieesmärkidest on toetada makromajanduslikku stabiilsust turgude paindlikkuse ja efektiivsuse kaudu ning ohjata majanduse tasakaalustatud arengut ohustavaid riske ning parandavad majanduse kasvupotentsiaali ja tööhõivet. See on eriti oluline ühtse rahastooni majanduse efektiivse toimimise kindlustamiseks. Maksusüsteemi ning eelarve kulude poole kujundamisel tuleb arvestada nende mõjuga majandusarengule, mida on oluline jälgida muutuste tegemisel. Lisaks tuleb tagada eelarvepoliitika pikaajaline jätkusuutlikkus rahvastiku vananemise tingimustes. Stabiilse majanduskeskkonna kindlustamine, eelarvevahendite suunamine majanduskasvu ja hõive parandamisele ning pikaajalise jätkusuutlikkuse tagamine ongi kolm valdkonda, millele Eesti oma majanduspoliitikas lähiaastatel keskendub.

Valitsuse eesmärgiks on jätkata jätkusuutlikku eelarvepoliitikaga. **Keskpika perioodi eelarve eesmärk (*medium-term budgetary objective, MTO*) on hoida valitsussektori eelarve ülejäägis.** Range fiskaalpoliitika tagab valitsussektori võlakoormuse püsimise madalal tasemel, mis on omakorda üheks eelduseks riigi rahanduse pikaajalise jätkusuutlikkuse tagamisele.

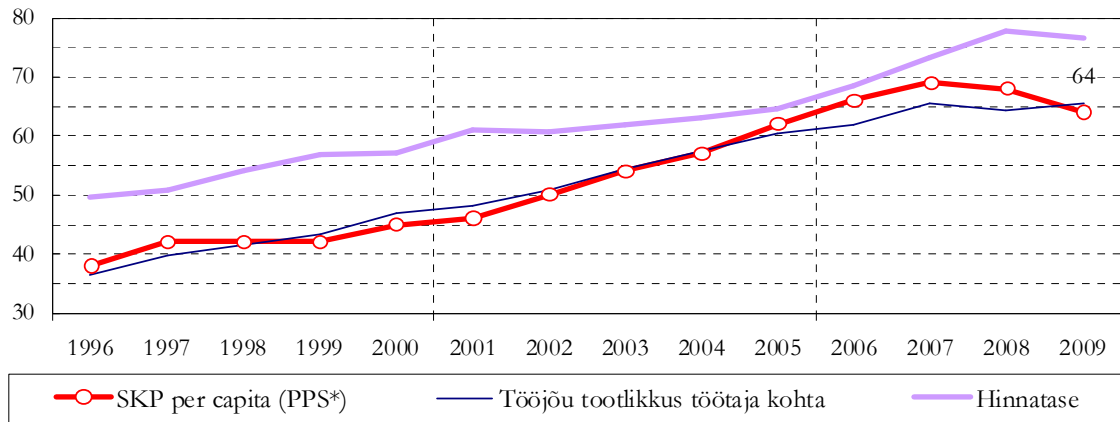
Vabariigi Valitsuse prioriteetid on:

- **Valitsussektori eelarve ülejäägi saavutamine.**
- **Positiivne iive** (Eesti rahvast peab saama kasvav rahvas).
- **Tootlikkuse kasv 73%ni Euroopa Liidu keskmisest** aastaks 2015.
- Aastaks 2020 **kriisieelse tööhõive taseme saavutamine.** Selleks kavandatakse 2015. aastal jõuda 72% tööhõive määrani vanusegrupis 20–64 eluaastat.
- **Tervena elatud eluea kasv** (meestel 57 ja naistel 62 eluaastat).
- **Kasvuhoonegaaside heitkoguse hoidmine 2010. aasta tasemel** (või alla 20 miljoni tonni aastas).

Joonis 1

Reaalne konvergent ELiga

(protsenti EL27-st)

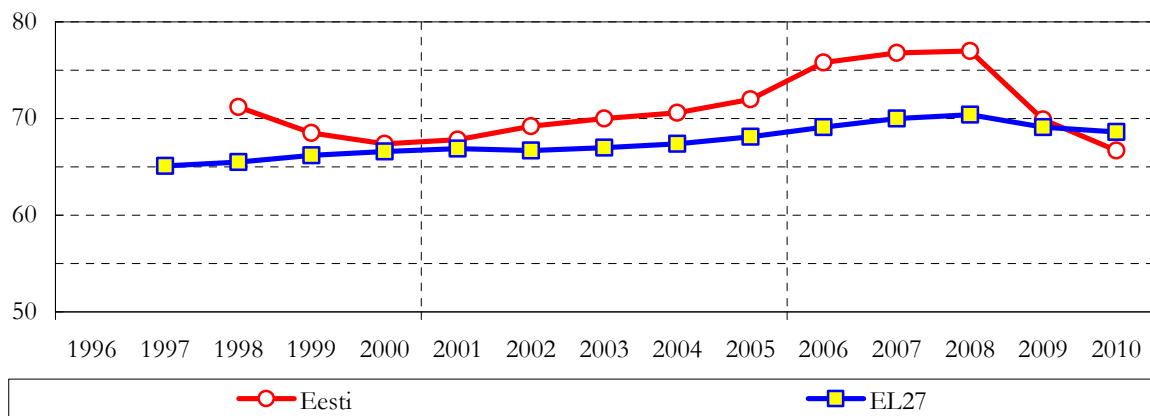


Allikas: Eurostat.

Joonis 2

Tööhõive vanusegrupis 20–64 eluaastat

(protsenti)



Allikas: Eurostat.

2. EESTI MAJANDUSARENG JA VÄLJAVAATED

2.1. Viimased majandusarengud

2.1.1. Makromajanduslik olukord

Eesti majandus hakkas taas kasvama eelmise aasta teises kvartalis ning 2010. aasta kokkuvõttes ulatus kasv 3,1%ni. Peamiseks kasvumootoriks oli välisnõudluse paranemise toel kiiresti taastunud eksport, mis panustas SKP kasvu 14 protsendipunkti. Sisenõudlus kasvas marginaalselt (1%) ning selle osatähtsus vähenes 90%ni jooksevhindades arvatud SKPst. Koos ekspordiga kasvas ka import, kuid nõrga sisenõudluse tõttu oli impordi kasv ekspordi kasvust aeglasem, mille tõttu jäi netoekspordi panus majanduskasvu positiivseks, kuigi kahanes aastatagusega võrreldes 1,7 protsendipunkti.

Majandussektorite löikes mõjutas 2010. aasta SKP kasvu kõige enam ettevõtete sektor, kus suurenes lisandväärtus 2009. aastaga võrreldes 5%. Välisnõudluse paranemise toel suurenesid tööde mahud nii tööstussektoris kui ka enamikes teenindusharudes, mis tõi kaasa müügitulude kasvu ja kasumlikkuse taastumise. Oluline mõju oli ettevõtete tegevuskulude ja ennekõike tööjõukulude kärpimisel, millega kaasnes efektiivsuse kasv ja konkurentsivõime suurenemine. Tegevusaladest oli kõige suurema mõjuga töötlev tööstus, mis panustas SKP kasvu 2,6 protsendipunkti. Lisandväärtus suurenes tugeva ekspordi tõttu enamikes töötleva tööstuse harudes, kuid kõige enam mõjutas kasvu elektroonikaseadmete tootmise lisandväärtuse suurenemine (1,6 korda). Olulisel määral mõjutas SKP suurenemist veel energeetika, kinnisvara, rentimine ja äritegevus, metsamajandus ning veonudus ja laondus, mille lisandväärtus suurenes välis- ja sisenõudluse paranemise koosmõjul. Kiiresti kasvas ka finantsvahenduse lisandväärtus, mõjutatuna peamiselt pankade teenustasutulude ja intressitulude suurenemisest. Kõige enam vähenes lisandväärtus ehituses (10%), mis oli tingitud ehitusmahtude langusest kohalikul ehitusturul. Lisandväärtuse vähenemine jätkus ka valitsemissektori suure osakaaluga tegevusalades (avalik haldus ja riigikaitse, haridus, tervishoid ja sotsiaalhoolekanne).

Suurriikide majanduste mahukate likviidsussüstide toel hakkas majanduskonjunktuur hoogsalt paranema ning kaubavahetusmahud taastusid möödunud aastal kiirelt kõikjal maailmas. Eesti eksportivatele ettevõtetele kujunes möödunud aasta samuti edukaks. Kaupade väljaveo kasv kiirenes möödunud aastal sedavõrd, et ekspordimahud osutusid aasta kokkuvõttes ka kriisieelsest tasemest kõrgemaks. Sealjuures oli kasv laiapõhjaline. Nende arengute taga oli eelkõige olulisemate kaubanduspartnerite tugev nõudlus, kuid ka langusaastatel toimunud ümberkorraldused, mis on kasvatanud tootlikkust ning parandanud ettevõtete kasumlikkust. Kolmandaks oluliseks teguriks oli Eesti elektroonikatööstuse potentsiaali efektiivne kasutamine Rootsi kaudu liikuvus ekspordiahelas, mis kajastub hästi 2010. aasta suvekuudel alanud ning aasta lõpus tipnenud sideseadmete mahukas kaubavahetuses. Kaubagrupidest võib esile tõsta elektrimasinate ja -seadmete, puidu- ja puidutoodete, metallide, elektroonika, samuti transpordivahendite ekspordi. Tagasihoidlikumaid tulemusi näitas tekstiilitoodete ja keemiatoodete eksport. Möödunud aasta kokkuvõttes suurenes kaupade ja teenuste eksport püsivhindades 21,7%. Kui kaupade ekspordi kasv ulatus kolmandikuni, siis teenuste ekspordi taastumine algas aasta teises pooles, mistõttu aasta kokkuvõttes oli kasvunäitaja tagasihoidlik. Välisinvesteeringute tulususe kiire taastumise tõttu vähenes jooksevkonto ülejääk 2010. aastal 3,6%ni SKPst.

2010. aasta märksõnaks oli toorainete kallinemine rahvusvahelistel turgudel, mis tõstis hinnataset nii meil kui euroalal. Suurriikide mahukad abipaketid majanduste turgutamiseks, arenevate riikide kiire kriisijärgne taastumine ning ka ebasoodsad ilmastikutingimused põhjustasid toorainete märgatava kallinemise

möödunud aastal. Lisaks mõjutasid tarbijahindu eelarvepositsiooni parandamiseks tehtud maksumeetmed ning kaupmeeste marginaalide järk-järguline taastamine langusperioodi madaltasemelt. Neil põhjustel kiirenes inflatsioon kogu möödunud aasta vältel ja aasta kokkuvõttes ulatus 3,0%ni. Nafta hind tõusis möödunud aastal eelmainitud põhjustest tingitud nõudluse kasvu tõttu ligemale kolmandiku võrra, seejuures euro odavnemine võimendas veelgi mõju Eesti tarbijahindadele. Tarbimiskorvist üle poole moodustavate teenuste ja tööstuskaupade hinnatõususurved olid möödunud aastal tagasihoidlikud.

Eelmise aasta kokkuvõttes vähenes hõive 4,2% ehk 25 tuhande inimese võrra. Kui 2010. aasta esimeses pooles hõive langes aastatagusega võrreldes, siis aasta viimases kvartalis pöördus hõive 2,1%le tõusule, mis oli esmakordne kasv alates 2008. aasta teisest kvartalist. Majanduse kiire taastumine tõi kaasa tööjõunõudluse märgatava suurenemise. Hõive kasvu panustas kõige enam töötlev tööstus, kus hõivatute arv suurenes võrreldes aastataguse ajaga 14,6 tuhande inimese võrra. Kuna majanduskasvu kiirenemine tulenes peamiselt tootmismahtude suurenemisest tööstussektoris, siis toimus ka hõive suurenemine põhiliselt läbi tööstusvaldkonna töötajate arvu tõusu. Tööpuudus tipnes 2010. aasta esimeses kvartalis, ulatudes 19,8%ni. Nii kõrgele tasemele ei ole tööpuuduse määr Eesti taasiseseisvumisajal varasemalt tõusnud. Aasta teises kvartalis algas tööpuuduse langustrend ning neljandaks kvartaliks oli töötute arv alanenud 93,3 tuhande inimese ehk 13,6%ni. Kui kahe eelmise kvartali puhul vähenes töötus peamiselt vähem kui aasta töötuna olnute vähenemise tõttu, siis neljandas kvartalis vähenes olulisel määral pikaajaliste töötute arv (võrreldes kolmanda kvartaliga 10,3 tuhande inimese võrra).

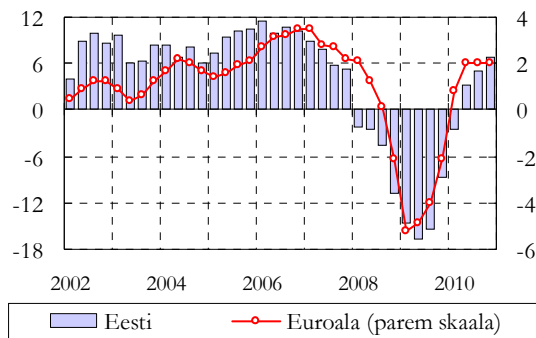
Keskmine brutokuupalk langes kriisi jooksul ca 5%, kuid kiire inflatsiooni tõttu jätkub reaalsalga langus ka käesoleval aastal. Palgalanguse tõid kaasa kehvast majandusolukorrast tingitud vähene nõudlus ja tööpuuduse kiire kasv. 2010. aasta teises kvartalis asendus palgalangus tõusuga ning keskmine brutokuupalk kasvas 1,2%. Palgakasvule avaldas mõju paranenud majandussituatsioon ning seda toetas oluliselt eksportivate harude töötasude kasv. Keskmine palk jätkas kasvamist ka kolmandas kvartalis ning neljandas kvartalis kiirenes see 3,9%ni. Palgakasvu kiirenemisele avaldasid olulist mõju aasta lõpus makstud ebaregulaarsete preemiate ning lisatasude taastumine, mille osatähtsus kriisi ajal oli oluliselt vähenenud. Tööviljakus hakkas taas kasvama 2009. aasta lõpus. Aasta keskmine tööviljakuse reaalkasv oli 2010. aastal 7,6%. Paljud ettevõtted on olnud kriisi ajal sunnitud oma tegevust efektiivsemaks muutma, mistõttu on oma protsesse ümber korraldatud ja tootmisel kasutatakse varasemast vähem töötajaid. Selle tulemusena on sisenõudluse buumi ajal tekkinud tasakaalustamatused vähenenud, tööviljakuse kasv ületab keskmise palga kasvu, aidates vähendada nende ebakõla. Siiski tuleb märkida, et aasta viimases kvartalis hakkasid tööviljakuse ja keskmise palga kasvud omavahel ühtlustuma.

Joonis 3

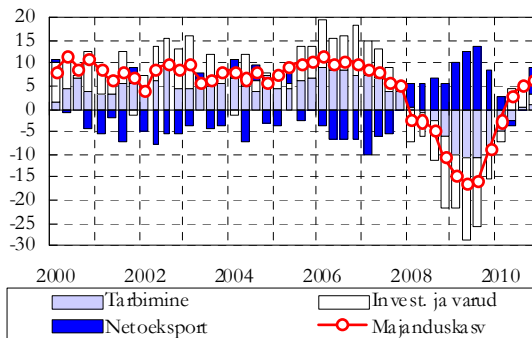
Eesti majanduse põhinäitajate arengud

(protsenti)

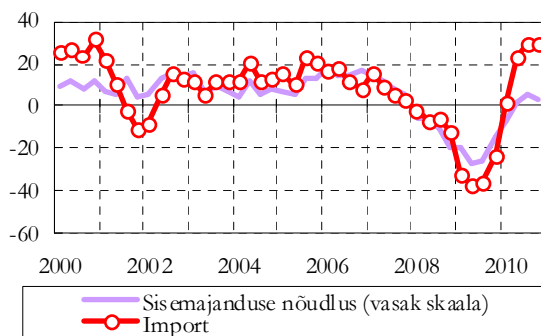
A. Eesti ja euroala majanduskasv



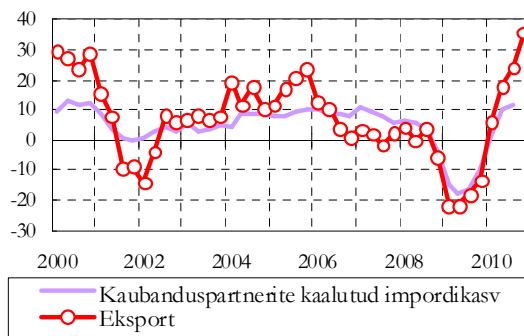
B. Panus majanduskasvu



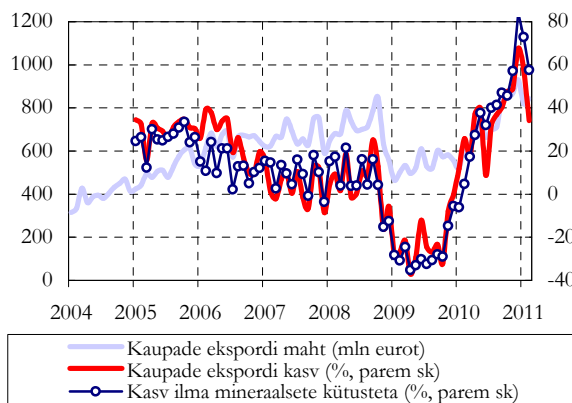
C. Sisenõudluse ja impordi reaalkasv



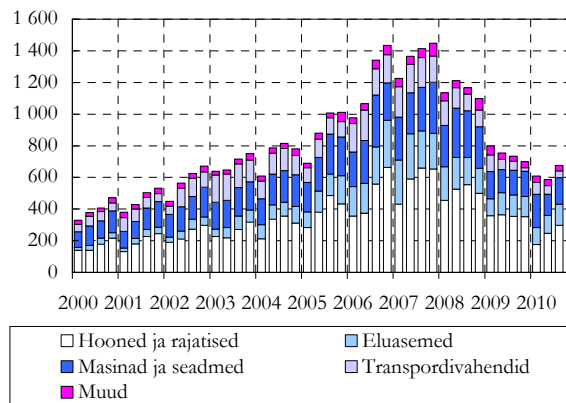
D. Ekspordi reaalkasv



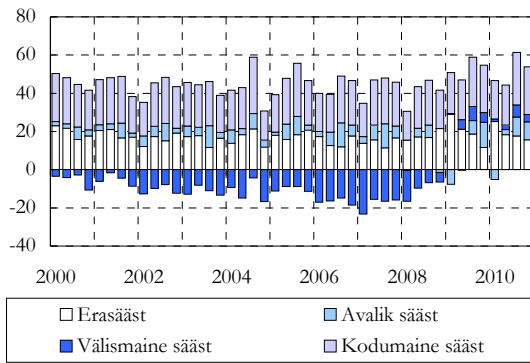
E. Kaupade ekspordi maht ja kasvud



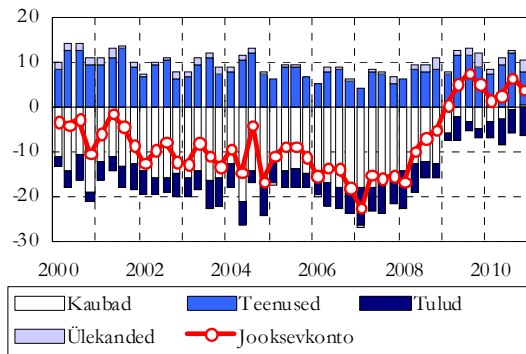
F. Investeeringute struktuur (mld krooni)



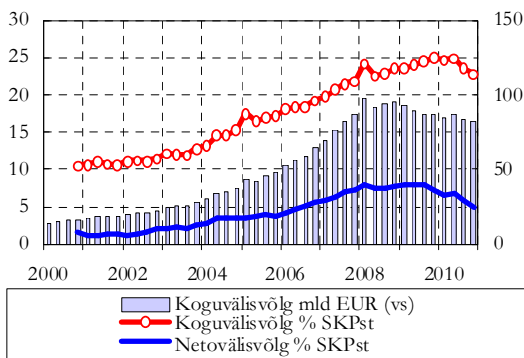
G. Säastud (% SKPst)



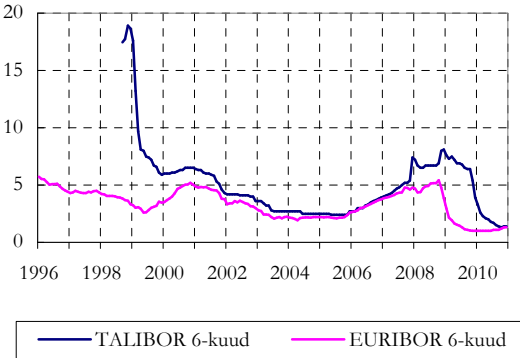
H. Jooksevkonto struktuur (% SKPst)



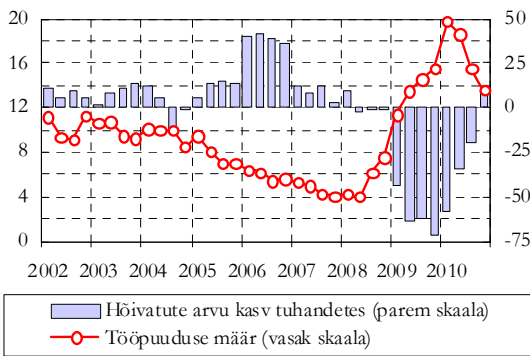
I. Koguvälisvõlg ja netovälisvõlg



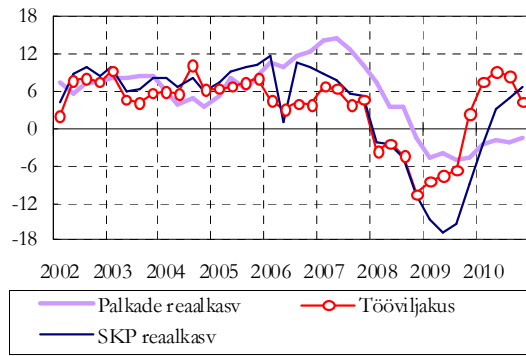
J. Intressid



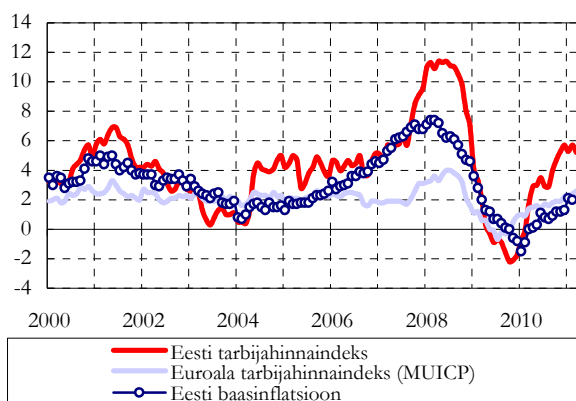
K. Tööhõive ja töötus



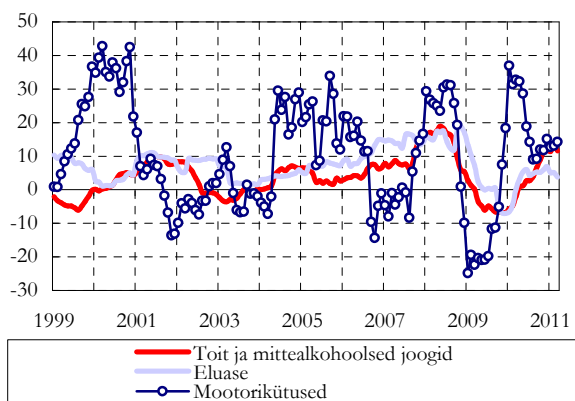
L. Tööviljakus



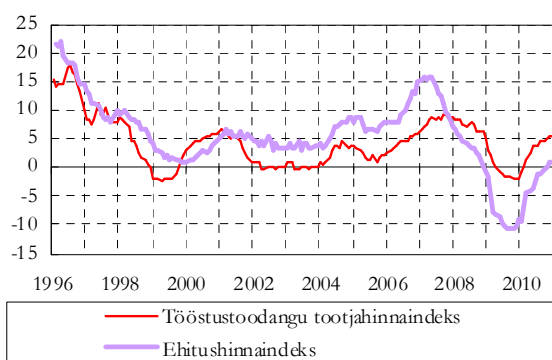
M. Eesti ja euroala tarbijahinnaindeksid



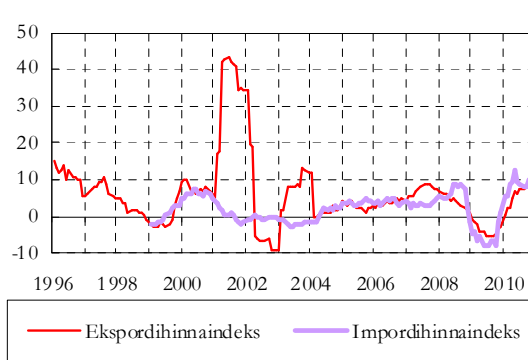
N. Peamiste inflatsioonitegurite muutus



O. Tootjahinna- ja ehitushinnaindeks



P. Ekspordi- ja impordihinnaindeks



Allikas: Eesti Statistikaamet, Eesti Pank, Eurostat.

2.1.2. Eesti majandus rahvusvahelises kontekstis

Reitinguagentuurid tõstsid Eesti riigireitingud 2010. aastal taas kõikide aegade kõrgeimatele tasemetele. Moody's ei langetanud Eesti riigireitingut A1 kordagi kriisi jooksul ning taastas 2010. aasta märtsis ka stabiilse väljavaate. Nii Standard & Poor's kui Fitch langetasid reitinguid 2009. aastal, kuid 2010. aasta suvel, kui euro kasutuselevõtt Eestis oli lõplikult selgunud, taastasid oma kriisieelsed hinnangud tasemel A, stabiilse väljavaatega. Lisaks vahetuskursi riski vähenemisele märgiti, et Eesti on järjekindlalt näidanud majanduse, riigirahanduse ja tööturu paindlikkust, mis on vajalik hakkama saamiseks rahaliidu tingimustes.

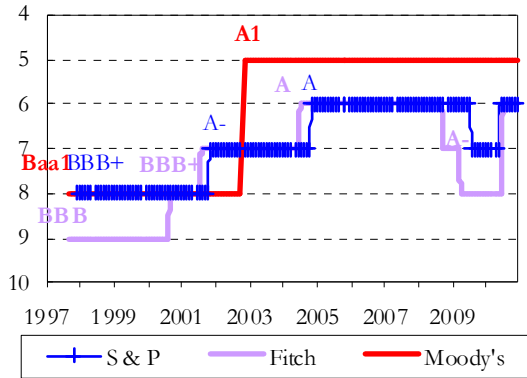
Eesti on endiselt kõrgetel kohtadel rahvusvahelistes majandusvabaduse ja konkurentsivõime edetabelites (vt Joonis 4B). Fraser Institute'i 2011. aasta aprilli raport toob esile paindlikkust ja avatust kui Eesti majanduspoliitika põhiprintsipe. Tasakaalus eelarvepoliitikat ning liberaalset kaubandus- ja investeerimis-seadusandlust on rakendanud erinevad valitsused. ELi riikidest edestavad Eestit vaid Iirimaa, Taani ja Luksemburg. IMD *World Competitiveness Yearbook 2010* hinnangul kuulub Eesti konkurentsivõime osas maailma riikide hulgas 34. kohale. See edetabel võtab muu hulgas arvesse ka riigi rikkuse taset, mis ei võimalda Eestile paremat positsiooni. Uutest EL liikmesriikidest edestavad Eestit vaid Tšehhi ja Poola, samas kui vanadest liikmesriikidest Portugal ja Hispaania jäävad tahapoole.

Aastatel 2001–2007, kuni kriisi alguseni, oli Eesti majanduskasv keskmiselt 8,2% aastas, jäädes ELis alla vaid Lätile. Ühtlasi konvergeerus Eesti SKP *per capita* (PPS) 2007. aastaks 69%oni ELi keskmisest. Läti järel ELi sügavuselt teine majanduslangus viis selle näitaja 2009. aastaks 64% juurde (Läti 52% ja Leedu 55%). Hinnataseme osas on viimasel viiel aastal enim kallinenud Läti, kuid 2010. aasal kasvasid tarbijahinnad kõige rohkem Eestis (THHI 2,7%).

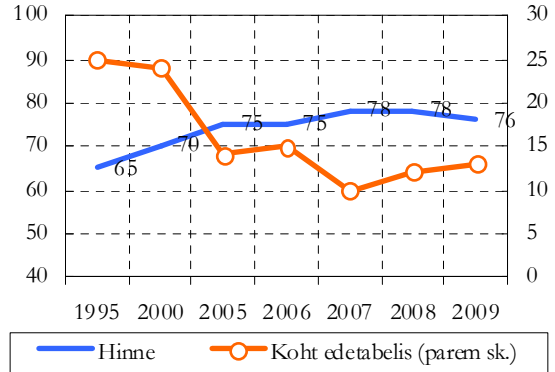
Joonis 4

Rahvusvaheline hinnang Eesti arengule ja Eesti majandus rahvusvahelises võrdluses

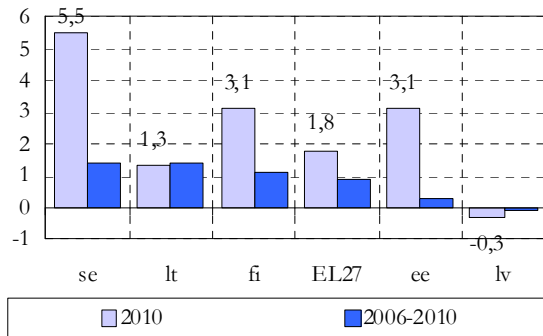
A. Eesti riigireitingute dünaamika



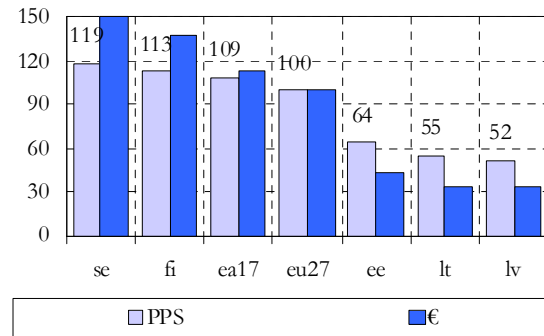
B. Majandusvabaduse indeks (Fraser Inst.)



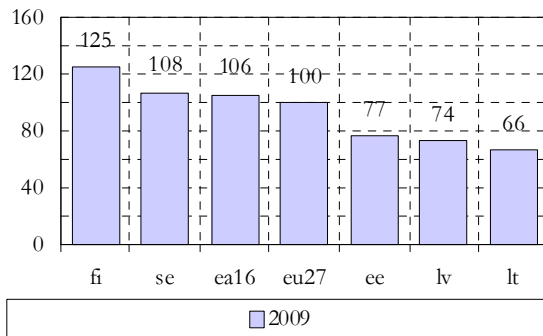
C. Majanduskasv (%)



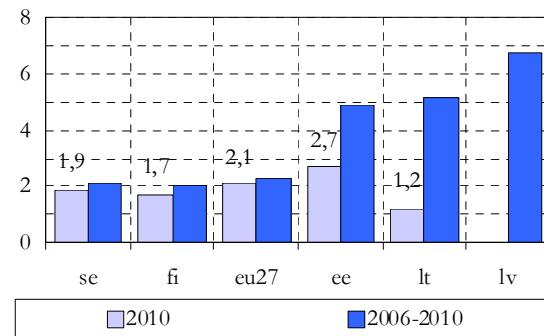
D. SKP per capita 2009 (PPS ja €)



E. Hinnatase 2009 (%), EL27=100



F. THHI 2010 ja 2006–2010 (%)



Allikas: Eesti Statistikaamet, Eurostat, Standard & Poor's, Fitch Ratings, Moody's, Fraser Institute.

2.2. Majandusprognosis

2.2.1. Makromajandusprognosis aastateks 2011–2015

Eesti majanduse kriisist taastumine on toimunud oodatust kiiremas tempos. Kasvu vedav ekspordisektor lõikab kasu tugevast välisnõudlusest ning paranenud konkurentsivõimest, mis tuleneb tootlikkuse suurendamisele suunatud ettevõtete sisestest ümberkorraldustest ning kulukärbetest. Majandusagentide kindlustunde tõus on aidanud kaasa sisenõudluse kosumisele, mis järk-järgult suurendab tarbimis- ja investeerimisvõime osatähtsust majanduskasvus.

Maailmamajanduse kriisist taastumine on osutunud varem oodatust tugevamaks, kuid elavnemine toimub erinevates regioonides erineval kiirusel. Euroopa Liidu majanduskasvuks ootab Rahandusministeerium käesoleval aastal 1,8%, mis peegeldab paranenud väliskeskkonna väljavaadet ja ka tugevamat kindlustunnet. Viimaste kuude kiire energia ja toormehindade tõus on kaasa toonud eurosooni inflatsiooni kiirenemise. Nii lühi- kui ka pikaajalised intressimäärad püsivad jätkuvalt madalamal tasemel kui kriisieelsetel aastatel. Arvestades viimaseid sündmusi Põhja-Aafrikas ja Lähis-Idas, maailma suurimas naftatootmispiirkonnas, on oodata nafta kallinemise jätkumist. Majandusaktiivsuse suurenedes on oodata ka Eesti kaubanduspartnerite majanduskasvu kiirenemist. Kaubanduspartnerite kaalutud keskmiseks majanduskasvuks ootame 2011. aastal 2,7% ja 2012. aastal 2,5%.

Eesti majanduse kasv ulatus 2010. aastal 3,1%ni. Käesoleva prognoosi kohaselt kasvab majandus nii 2011. kui 2012. aastal 4%. Rahandusministeerium on selle aasta majanduskasvu prognoosi ülespoole korrigeerinud, mille peapõhjuseks on Eesti peamiste kaubanduspartnerite kasvuväljavaadete paranemine, mis tõi kaasa ekspordi prognoosi tõstmise. Majanduse peamiseks kasvumootoriks jääb ekspord, mis toob kaasa majanduse kindlustunde paranemise ning järk-järgulise sisenõudluse taastumise. 2012. aastal peaks majanduskasvu rohkem panustama sisenõudlus, seda eelkõige eratarbimiskulutuste ja investeeringute kasvu olulise kiirenemise tõttu. Ekspordi ja impordi kasvud aeglustuvad ning tugeva sisenõudluse tõttu kasvab import ekspordist pisut kiiremini. Aastatel 2013–2015 peaks Eesti majandus kasvama keskmiselt 3,5% aastas. Lisaks ekspordile toetab neil aastail SKP kasvu sisenõudluse stabiilne suurenemine.

Tugeva välisnõudluse ja ettevõtetes toimunud ümberkorralduste tõttu ületasid ekspordimahud möödunud aastal kriisieelse taseme. 2011. aastal võib oodata **kaupade ja teenuste ekspordi** 15,9%st kasvu, seejärel 2012. aastal kasv pidurdub 5,5%ni ning 2013. aastal kiireneb taas, ulatudes 7,1%ni. Peamiste kaubanduspartnerite prognooside tõstmise, samuti elektrimasinate ja -seadmete ekspordi, millest valdava osa moodustavad sideseadmed, kiire kasvu jätkumine on 2011. aasta tugevate ekspordiarengute taga. Lisaks võib suuremat kasvu oodata puidu- ja puidutoodete, pehme mööbli, keemia-, metallitoodete ja põllumajandussaaduste väljaveos. 2012. aastal toimuv kasvutempo aeglustumine on suuresti seotud kriisijärgse kiire taastumise mõju ning sideseadmete allhuru tellimuste suurenemise mõju lõppemisega. Alates 2013. aastast stabiliseerub ekspordi kasv 7% juures, mis on kooskõlas peamiste eksporditurgude arengutega. Ekspordiks vajalike sisendite ja tooraine kasvava sisseveo tõttu võib käesoleval aastal oodata ka **impordi** kiiret kasvu (16,3%), seejuures sisenõudluse elavnemise tõttu pöördub impordi kasv ekspordi omast kiiremaks.

Jooksevkonto ülejääk ulatub käesoleval aastal 2,5%ni SKPst ning pöördub defitsiiti alates 2013. aastast. Lähiaastatel on tulude konto peamiseks välistasakaalu mõjutajaks. Välisinvesteeringute hea kasumlikkuse tõttu tulude bilanss halveneb ja seeläbi on jooksevkonto ülejääk vähenemas. Välisraha sissevoolu suurenemist kapitalikonto kaudu toetab käesoleval aastal välisvahendite laekumise suurenemine ning aastekvootide müük.

Sisenõudlus kasvas 2010. aastal 1%, mis ületas mõnevõrra suvise prognoosi ootusi. Sisenõudluse suurima komponendi, eratarbimise, langus jäi kardanud väiksemaks (tegelik -1,9%, suvine prognoos -3,3%), kuid investeeringute langus kujunes sügavamaks ning valitsussektori kulutuste tase jäi samuti oodatust veidi

madalamaks. Kuigi kõik kolm suuremat sisenõudluse komponenti olid aastases võrdluses languses, tõstis sisenõudluse kokkuvõttes kasvule ettevõtete varude jõuline taastumine.

Kui kiire kasvu aastail oli Eesti kodumajapidamiste säästumäär negatiivne, siis 2009. aastaks oli elanike tarbimiskäitumine radikaalselt muutunud ning säästumäär tõusnud ELi keskmisele tasemele, mis aitas kaasa eratarbimise järsule langusele. 2010. aastal mõjutasid eratarbimist positiivses suunas pööre elanike säästmiskäitumises aasta algul, kui tarbimiskulutuste langus jäi väiksemaks sissetulekute kahanemisest. Lisaks sellele pöördusid aasta lõpus kasvule nii palk kui hõive. Aasta lõpus ületas tarbimiskulutuste kasv selgelt sissetulekute kasvu palgatulust ja sotsiaalsüiretest ning selle trendi jätkumist on oodata ka lähematel aastatel. Eratarbimise reaalkasvuks ootame 2011. aastal kõrge inflatsiooni tõttu 2,2% ning järgnevatel aastatel umbes 4,5%. Valitsemissektori tarbimise kasv jääb kogu prognoosiperioodil majanduskasvust madalamaks.

Nii ettevõtete kui kodumajapidamiste investeerimiskäitumine on majanduskonjunktuuri suhtes tundlikum kui tarbimiskäitumine. Seetõttu oli 2010. aasta kolmandaks kvartaliks investeringute tase oma tipust langenud umbes kaks korda. Ettevõtete investeringute taastumine eeldab nii kindlustunnet nõudluse jätkumise osas pikemas perspektiivis, ettevõtete kasumlikkuse taastumist, varade ja kohustuste suhte paranemist, olemasolevate tootmisvõimsuste ammendumist ning finantssektori tuge. Praeguseks on uute tellimuste indikaatorid suhteliselt heas seisus, ettevõtete kasumid on kasvanud märkimisväärselt ning tootmisvõimsused on teatud eksportivatel tegevusaladel ammendumas. Ettevõtete laenude riskimarginaalid on aga endiselt suhteliselt kõrged.

Investeringute (kapitali kogumahutus) kasvuks ootame 2011. aastal 8%, mis peaks esialgu valdavalt tulema ettevõtete investeringutest masinatesse ja seadmetesse. Eluasemeinvesteringute taastumine saab olema aeglasem. Ka järgnevatel aastatel kasvavad investeringud SKPst kiiremini ning investeringute struktuur peaks muutuma laiapõhjalisemaks. Investeringute suhe SKPsse hakkab kasvama, kuid jääb siiski kuni prognoosiperioodi lõpuni buumieelsest tasemest madalamaks.

Tarbijahinnad tõusevad 2011. aastal 4,5%, 2012. aastal 2,8% ning 2013. aastal 3,0%. Väliskeskonnast tulenevate hinnatõusurvette tõttu on inflatsioon käesoleval aastal kiirenemas. Toidu ja kütuste maailmaturuhinnad on kõrgel tasemel, mis on kiirelt üle kandunud ka siinsetesse jaehindadesse. Toit annab hinnanguliselt poole 2011. aasta 4,5%est inflatsioonist. Samas tarbimiskorvist valdava osa moodustavate teenuste hinnatõus on tagasihoidlik/mõõdukas, sest tööpuudus on kõrge ning eratarbimine on vaatamata mõningasele taastumisele endiselt nõrk. Riigipoolsete maksimeetmete mõju hindadele on alates käesolevast aastast oluliselt tagasihoidlikum, sest langusperioodil eelarvepositsiooni parandamiseks läbi viidud maksumuudatuste mõju langeb arvestusest välja. 2012. aastal võib oodata inflatsiooni pidurdumist eelkõige maailmaturuhindade eeldatava stabiliseerumise tõttu. 2013. aasta alguses aset leidva elektrituru avanemise tõttu tarbijahindade tõus ajutiselt kiireneb. Prognoosiperioodi viimastel aastatel tarbijahindade tõus aeglustub mõnevõrra, kuid jääb veidi kõrgemaks eurotsooniga võrreldes sissetulekute- ja hinnataseme jätkuva ühtlustumise tõttu.

Majanduse kiire taastumine on kaasa toonud tööjõunõudluse märgatava suurenemise, kus majanduse kasvutempo kiirenedes ja töömahtude suurenedes on ettevõtetel tekkinud üha suurem vajadus uute töötajate järele. 2011. aasta kokkuvõttes on oodata **hõivatute arvu** suurenemist 2010. aastaga võrreldes kokku ca 12 tuhande inimese ehk 2,2% võrra. 2012. aastal hõive kasv mõnevõrra aeglustub, ulatudes 1,9%ni. Tööjõudluse suurenedes väheneb tööpudus 2011. aastal 13,5%ni ning 2012. aastal 11,4%ni. Prognoosiperioodi lõpuks alaneb tööpuduse määr 8%ni.

Käesoleval aastal jätkub töökoormuse suurenemisest ning ettevõtete finantsseisu paranemisest tulenev mõõdukas **keskmise palga** kasv, ulatudes 3,5%ni. Majanduse kriisist taastumine pole veel lõppenud ning senikaua, kuni sisenõudlus püsib nõrk, ei ole ka üldist kiiret palgakasvu kogu majanduses oodata. Palkade tõstmise oluliseks eelduseks on see, et ettevõtte oleks kriisist taastunud ning kasumlikkus, mis kriisi ajal oluliselt langes, oleks kasvamas, sest ettevõtted pehmendasid tööturu langust kasumite arvelt. 2012. aastal kasvab keskmine palk 4,2%, mis kiireneb prognoosiperioodi lõpuks 5,2%ni.

Tabel 1

Sisemajanduse koguprodukti prognoos 2011–2015

	2010	2010	2011*	2012*	2013*	2014*	2015*
	mln EUR	%	%	%	%	%	%
1. SKP püsivhindades	8 988,9	3,1	4,0	4,0	3,6	3,6	3,4
2. SKP jooksevhindades	14 500,9	4,6	8,0	7,1	6,9	6,4	6,3
Kasvuallikad							
3. Eratarbimiskulutused (sh MTÜd)	7 197,0	-1,9	2,2	4,5	4,4	4,6	4,6
4. Valitsussektori lõpptarbimiskulutused	2 987,4	-2,1	0,0	1,0	1,0	2,7	3,3
5. Kapitali kogumahutus põhivarasse	2 703,1	-9,1	7,9	8,2	7,7	7,1	6,6
6. Varude muutus (% SKPst)	193,4	1,3	2,0	2,1	2,2	2,1	2,0
7. Kaupade ja teenuste eksport	11 349,4	21,7	15,9	5,5	7,1	6,8	6,8
8. Kaupade ja teenuste import	10 380,6	21,0	16,3	6,0	8,0	7,9	8,0
Panus SKP kasvu ¹⁾							
9. Sisemajanduse nõudlus (ilma varudeta)		-3,5	2,6	4,0	4,0	4,3	4,4
10. Varude muutus		4,4	0,5	-0,1	-0,1	-0,3	-0,3
11. Kaupade ja teenuste bilanss		1,6	0,9	0,0	-0,3	-0,5	-0,7
Lisandväärtuse kasv							
12. Primaarsektor	441,4	7,3	2,2	1,9	2,1	2,0	1,8
13. Tööstus	2 879,6	19,2	11,0	5,3	4,3	4,1	4,0
14. Ehitus	722,9	-10,1	5,0	8,6	5,2	4,3	3,8
15. Muud teenused	8 647,9	1,6	1,6	3,4	3,3	3,3	3,3

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: Rabandusministeerium, Eesti Statistikaamet.

Tabel 2

Hindade prognoos 2011–2015

	2010	2010	2011*	2012*	2013*	2014*	2015*
	2000=100	%	%	%	%	%	%
1. SKP deflaator	161,3	1,5	3,8	3,0	3,1	2,8	2,7
2. Eratarbimise deflaator	146,2	2,1	3,7	2,4	2,5	2,3	2,3
3. Harmoniseeritud tarbijahinnaindeks		2,7	4,5	2,8	3,0	2,8	2,7
3a. Tarbijahinnaindeks	150,5	3,0	4,5	2,8	3,0	2,8	2,7
4. Valitsussektori tarbimiskulutuste deflaator	207,3	0,1	2,1	2,2	3,7	3,5	2,9
5. Investeeringute deflaator	129,1	-0,5	8,5	4,3	2,8	3,0	2,8
6. Ekspordi deflaator	139,8	4,1	3,6	2,1	2,1	2,0	2,0
7. Impordi deflaator	127,1	5,7	4,2	2,0	2,0	2,1	2,0

Allikas: Rabandusministeerium, Eesti Statistikaamet.

Tabel 3

Tööturu prognoos 2011–2015 (15–74-aastased)

	2010	2010	2011*	2012*	2013*	2014*	2015*
		%	%	%	%	%	%
1. Hõive, hõivatute arvu järgi	570,9 ¹⁾	-4,2	2,2	1,9	1,1	0,9	0,8
2. Tööpuuduse määr		16,9	13,5	11,4	10,0	8,8	8,0
3. Tööjõu tootlikkus, hõivatute arvu järgi	15,7	7,6	1,8	2,1	2,5	2,6	2,6
4. Hüvitised töötajatele	6780,6 ²⁾	-4,2	7,2	6,4	6,3	6,2	6,3
5. Hüvitis töötaja kohta (6./1.)	11,9 ³⁾	-1,0	5,0	4,5	5,2	5,2	5,4

1) Tuhat inimest.

2) Mln EUR.

3) Tuhat EUR.

Allikas: Rahandusministeerium, Eesti Statistikaamet.

Tabel 4

Maksebilansi prognoos 2011–2015

% SKPst	2010	2011*	2012*	2013*	2014*	2015*
1. Võlgnevus välismaailma suhtes	6,8	6,4	4,8	2,2	0,0	-1,8
1a. Jooksevkonto	3,6	2,5	1,3	-0,1	-1,7	-3,1
Sb:						
- Kaupade ja teenuste bilanss	7,6	7,9	7,7	7,3	6,5	5,7
- Tulude ja ülekannete bilanss	-4,0	-5,3	-6,3	-7,4	-8,3	-8,9
- Kapitalikonto	3,3	3,9	3,5	2,3	1,7	1,4
4. Vead ja täpsustused	-0,4					

Allikas: Rahandusministeerium, Eesti Pank, Eesti Statistikaamet.

2.2.2. Prognoosi eeldused ning võrdlus teiste institutsioonide prognoosidega

Maailmamajanduse kriisist taastumine on osutunud varem oodatust tugevamaks, kuid elavnemine toimub erinevates regioonides erineval kiirusel. Euroopa Liidu majandus kasvab käesoleval aastal 1,8%, mis peegeldab paranenud väliskeskkonna väljavaadet ja ka tugevamat kindlustunnet. Lühiajalised intressimäärad püsivad kriisieelse ajaga võrreldes madalamal tasemel. Siiski on lähiajal oodata kiireneva inflatsiooni ohjamisele suunatud baasintressimäärade tõusutrendi algust. Komisjoni ühised väliseeldused on nii lühi – kui ka pikaajaliste intresside osas kõrgemad kui rahandusministeeriumi ootused. USA dollari vahetuskurss euro suhtes tugevnes eelmisel aastal, mis tulenes USA majanduse kiiremast elavnemisest. Euro odavnemise töö kaasa euroalal üles kerkinud võlakriisiga seotud probleemid, mis kõigutasid stabiilsust ja õõnestasid usaldust euro püsijäämise suhtes. Rahandusministeeriumi hinnangul käesoleval aastal USD vahetuskurss euro suhtes vähesel määral odavneb ning jääb samale tasemele püsima ka järgmisel aastal.

Arvestades viimaseid sündmusi Põhja-Aafrikas ja Lähis-Idas, maailma suurimas naftatootmispiirkonnas, on oodata nafta kallinemise jätkumist. Maailmamajanduse jätkuv kasv toob kaasa nõudluse suurenemise ning avaldab seeläbi mõju nafta hinnale, mille eeldus oli rahandusministeeriumi kevadises majandusprognoosis fikseeritud 2011. aastaks 105 USD/brl tasemel ning 2012. aastaks 108,2 USD/brl. Komisjoni ühised väliseeldused nafta hinna osas on nii 2011. kui 2012. aasta osas kõrgemad, mis tähendab võrreldes rahandusministeeriumi prognoosiga võrreldes 2011. aastaks marginaalselt suuremat inflatsiooniootust. Majandusaktiivsuse suurenedes on oodata ka Eesti kaubanduspartnerite majanduskasvu kiirenemist.

Kaubanduspartnerite kaalutud keskmiseks majanduskasvuks ootame 2011. aastal 2,7% ja 2012. aastal 2,5%.

Tabel 5

Prognoosi olulisemad väliseeldused

(protsenti)

	Eeldused RM 2011. aasta kevadises prognoosis							Euroopa Komisjon		
	2009	2010	2011	2012	2013	2014	2015	2010	2011	2012
1. Euribor, 3 kuud (aasta keskmine)	1,2	0,8	1,3	1,7	2,2	2,7	3,0	0,8	1,6	2,6
2. Eurotsooni pikaajaline intressimäär (aasta keskmine)	2,7	2,7	3,2	3,4	3,6	3,8	3,8	2,7	3,4	3,7
3. EUR/USD vahetuskurss (aasta keskmine)	0,71	0,75	0,74	0,74	0,74	0,74	0,74	0,75	0,71	0,71
4. EEK/EUR vahetuskurss (aasta keskmine)	15,6	15,6	15,6	15,6	15,6	15,6	15,6	15,6	15,6	15,6
5. Maailma majanduskasv (ilma EL27ta)	-0,8	5,6	4,5	4,6	4,7	4,8	4,8	5,6	4,6	4,7
6. EL27 SKP kasv	-4,2	1,8	1,8	2,0	2,2	2,3	2,3	1,8	1,8	2,0
7. Eesti eksportturgude kasv	-6,0	2,2	2,7	2,5	2,6	2,7	2,7	-		
8. Maailma impordi kasv (ilma EL27ta)	-13,8	13,0	8,5	8,0	7,5	7,5	7,0	13,0	8,3	7,9
9. Nafta hind (Brent, USD/barrel)		79,6	105,0	108,2	111,4	114,7	118,2	80,2	112,8	112,0

Allikad: ajaloolised andmed pärinevad Eurostatist, Eesti Pangast, U.S. Energy Information Administration'ist (EIA); prognooside aluseks võimalusel Consensus Economics (CF) ja NYMEX Brent futuurid, mida on vastavalt viimastele arengutele ja Rahandusministeeriumi ekspertbinnangutele (RM) korrigeeritud.

Alljärgnevalt on välja toodud olulisemad erinevused rahandusministeeriumi 2011. aasta kevadise majandusprognoosi ning teiste makromajandusprognoose koostavate institutsioonide viimaste avalikult teadaolevate kasvuootuste vahel. Nende omavahelisel võrdlemisel tuleb arvestada, et toodud prognoosid on tehtud erinevatel aegadel ja seega ka erineva informatsiooni alusel, mis tingib ka erinevused prognoosi eeldustes ja tulemustes.

Eesti majanduse märkimisväärne taastumisvõime pakub prognoosijatele väljakutset püsida oma kasvuootuste ülespoole korrigeerimisega samas tempos, kuid nagu viimase aasta kogemus näitab, suudab majandusareng ette näidata oodatust positiivsemaid tulemusi. Seetõttu ei ole ka rahandusministeeriumi kevadise majandusprognoosi avalikustamise ajaks paljud institutsioonid suutnud oma ennustusi vastavusse viia eelmise aasta lõpu tegelike arengutega.

Ekspordi ja tööstustoodangu kümnetesse protsentidesse küündivad kasvumäärad ei üllata enam kedagi, kuid selline kasv ei saa kaua kesta. Kuigi ekspordi pikaajalistes kasvutempodes ei pruugi üksmeel valitseda, on prognoosijad ühel nõul konkurentsivõime püsimise ning ekspordi püsimises olulisema kasvutegurina, kui enne kriisi.

Rahandusministeeriumi vaade sisenõudluse arengutele püsib teiste institutsioonidega võrreldes konservatiivsemal positsioonil. Ühest küljest tugineb see kommertspankade alalhoidlikul krediitpoliitikal ning tarbijate ja ettevõtete ettevaatlikkusele, mis püsib laenuõudlust. Teisalt tuleb näiteks investeeringute osas tõdeda, et kuigi vajadus tootmisvõimsuste suurendamiseks on selgelt olemas, ei ole veel seni suurt hüpet investeerimismahtudes toimunud ning isegi rahandusministeeriumi tagasihoidlikumad kasvuootused pole teoks saanud. Seetõttu oleme optimistlikumad sisenõudluse arenguvõimalused jätnud riskistsenaariumite pärusmaaks.

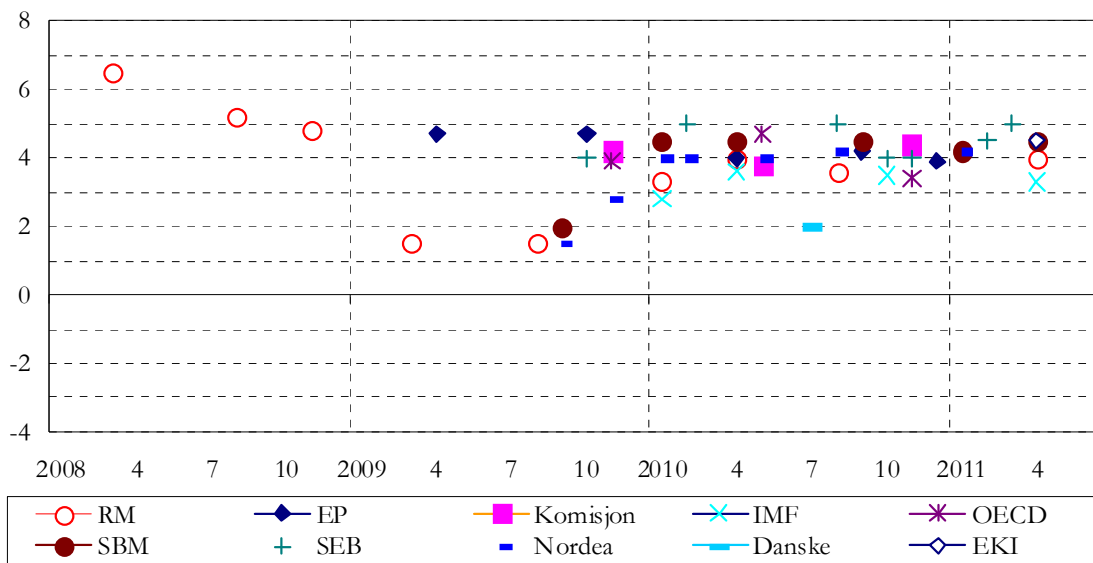
Küürenenud inflatsioonitempos nähakse valdavalt välismaiseid tegureid (toit, energia), mille volatiilsus raskendab paikapidavate ennustuste tegemist. Toidu hindade osas eeldatakse vähemalt stabiliseerumist, kuigi eelmise aastaga võrreldes paremad ilmastikuolud võivad kaasa tuua ka hinnalanguse maailmaturul. Samas tähendab ka nende hindade mittemuutumine tagasiminekut inflatsioonitempos, mis ongi peamiseks tarbijahindade kasvu aeglustumise põhjuseks 2012. aastal. Ainsa erandina võib siinjuures välja tuua SEB, kelle prognoosides oodatakse järgmisel aastal inflatsiooni küürenemise jätkumist, kuigi erinevus peitub tõenäoliselt ka sisenõudluse ja krediidiarengute lahknevuses.

Joonis 5

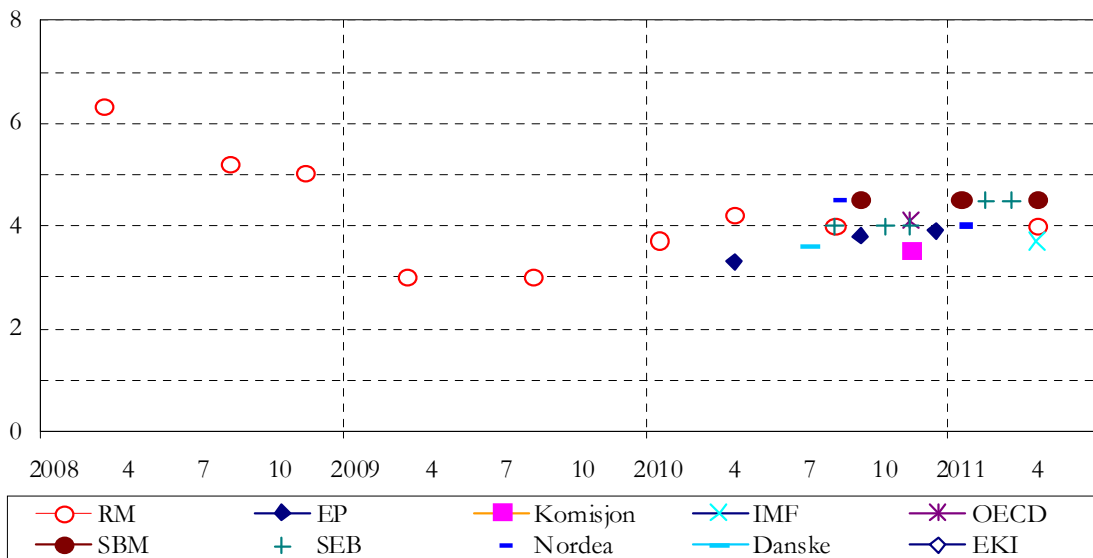
Eesti majanduskasvu prognooside muutumine

(protsenti)

A. Eesti majanduskasvu prognoosid 2011. aastaks prognoosi avalikustamise aja järgi



B. Eesti majanduskasvu prognoosid 2012. aastaks prognoosi avalikustamise aja järgi



Allikad: Rabandusministeerium, Eesti Pank, Euroopa Komisjon, IMF, OECD, Swedbank, SEB, Nordea, Danske Markets, Konjunktuuriinstituut, Statistikaamet.

Tabel 6

Majandusproгноoside võrdlus

	SKP reaalkasv, %			SKP nominaalkasv, %		
	2011	2012	2013	2011	2012	2013
Rahandusministeerium	4,0	4,0	3,6	8,0	7,1	6,9
Euroopa Komisjon	4,4	3,5	–	7,2	5,8	–
IMF	3,3	3,7	–	–	–	–
OECD	3,4	4,1	–	5,3	6,2	–
Eesti Pank	3,9	3,9	–	6,0	6,7	–
Konjunktuuriinstituut	4,5	–	–	–	–	–
SEB	5,0	4,5	–	–	–	–
Swedbank	4,5	4,5	–	9,7	8,2	–
Danske	2,0	3,6	–	–	–	–
Nordea	4,2	4,0	–	7,6	6,5	–

	Tarbijahinnaindeks, %			Jooksevkonto, % SKPst		
	2011	2012	2013	2011	2012	2013
Rahandusministeerium	4,5 (4,5*)	2,8 (2,8*)	3,0 (3,0*)	2,5 (7,4**)	1,3 (4,9**)	-0,1 (2,9**)
Euroopa Komisjon	3,6*	2,3*	–	1,4 (5,4**)	0,9 (4,6**)	–
IMF	4,7	2,1	–	3,3	3,1	–
OECD	3,4	2,5	–	–	–	–
Eesti Pank	3,5*	1,8*	–	-2,6 (0,7**)	-2,8 (0,5**)	–
Konjunktuuriinstituut	4,0	–	–	–	–	–
SEB	4,0*	5,0*	–	2,0	1,0	–
Swedbank	3,8	3,2	–	5,7**	4,9**	–
Danske	3,3	2,7	–	-1,3	-5,2	–
Nordea	3,6	2,5	–	0,8	0,1	–

* Tarbijahindade harmoneeritud indeks.

** Jooksev- ja kapitalikonto.

Allikad:

Rahandusministeeriumi kevadine majandusproгноos 2011. 11.04.2011.

European Commission. European Economic Forecast. Autumn 2010. 29.11.2010.

IMF. World Economic Outlook. April 2011. 11.04.2011.

OECD Economic Outlook No. 88, November 2010. 18.11.2010.

Eesti Pank. Eesti majanduse ja finantssektori ülevaade. 20. detsember 2010.

Konjunktuuriinstituut. Konjunktuur nr 1 (176) 2011. 06.04.2011.

SEB. Eastern European Outlook. March 2011. 23.03.2011.

Swedbank. Eesti majandus. 07.04.2011.

Danske Markets. Macro monitor. Estonia. 21.07.2010.

Nordea Markets. Economic Outlook. January 2011. 19.01.2011.

2.3. Makromajanduspoliitika lähiaastatel

Makromajandusliku stabiilsuse tagamine

Vabariigi Valitsuse makromajanduspoliitika peamine eesmärk on makromajandusliku stabiilsuse ning sise- ja välistasakaalu tagamine. Aastatel 2005–2007 kiire potentsiaaliülese majanduskasvu perioodil üleskerkinud tasakaalustamatused ja riskid on majandustsükli pöördudes kiiresti vähenenud. Edasine majanduspoliitika peab vähendama võimalusi sarnaste riskide tekkeks uues tõusufaasis ning kasutama praegust aega majanduse konkurentsivõime tõstmiseks.

Eesti majandus on majanduslanguse ajal näidanud olulist paindlikkust nii erasektori kui ka valitsuse poolelt. Valitsus on suutnud majanduslanguse tingimustes hoida eelarve Euroopa Liidu asutamislepinguga määratud vahemikus, mis tekitab riigile hea stardipositsiooni majanduskasvu taastudes, kuna kriisi tulemusena ei ole valitsussektori võlg märkimisväärselt suurenenud ning suurem osa eelarvepositsiooni parandavatest meetmetest on pikaajalise mõjuga.

Majandusaktiivsuse vähenemise tõttu on järsult langenud riigi maksutulude laekumine, seades eelarve pingelisse olukorda ning raskendades riigi rahandusele seatud kriteeriumite täitmist, et vältida ülemäärase eelarvepuudujäägi teket. Valitsus võttis 2009. aastal vastu rida eelarvepositsiooni parandavaid meetmeid, millega suudeti valitsussektori eelarvedefitsiit hoida kindlalt allpool 3% SKPst. 2010. aasta eelarve oli samuti koostatud selliselt, et defitsiidipiirangut 3% SKPst ei ületata, mistõttu majanduse kiirema taastumise ning üheksa meetme tulemusena jõuti nominaalselt tasakaalus valitsussektori eelarvepositsioonini (+0,1% SKPst).

Valitsuse poolt Konvergenstiprogrammi 2010 uuenduses eesmärgiks seatud Euroopa ühisraha euro kasutuselevõtmine ja eurotsooniga ühinemine 2011. aasta 1. jaanuaril sai edukalt täidetud, mis tekitab eelise majanduskriisist võimalikult kiireks väljumiseks. Usaldusväärse langus ning devalveerimise riski suurenemine majanduslanguse tingimustes oli üheks olulisemaks probleemiks kriisi ebakindlas olukorras. Praegu on Eesti teistest Kesk- ja Ida-Euroopa riikidest korras eelarvepoliitikaga selgelt eristunud. Otsust eelarvepoliitikat kriisi tingimustes mitte lõdvendada võib pidada õigeks, sest eelarvepuudujäägi ja võlataseme kontrollimine ning EL ühisraha euro kasutuselevõtmine pakub rohkem kindlustunnet ja stabiliseerib majanduskeskkonda enam, kui täiendav fiskaalstiimul. Nii Eesti kui ka teiste riikide kogemus näitas, et üldiselt suhtuti arenevate riikide suurenevatesse eelarvepuudujääkidesse karmimalt kui arenenud suurriikide puhul ning sellega kaasnenud riigireitingute langetamine ja riskipreemiade suurenemine raskendas majanduse olukorda. Valitsuse sõnumid konservatiivse eelarvepoliitika säilitamise osas ning positiivne euro otsus on tõstnud majandusagentide kindlustunnet, mis on omanud positiivset mõju majanduse elavnemisele pärast kriisi.

Eesti senine majanduspoliitika on suunatud paindlikkusele ja suhteliselt vähesele riigi sekkumisele, millest lähtus ka erasektori käitumine finantskriisi puhkedes. Lisaks juba toimunud eelarvepositsiooni lõdvenemisele pakub valitsus majandustsükli silumiseks tuge kulude struktuuri muutmisega selliselt, et piiratud vahendite tingimustes vähendada valitsuse tegevus- jm jooksvaid kulusi ning hoida investeringute kõrget taset. EL struktuurivahendite jõulisem kasutamine ja mahtude suurenemine võrreldes eelnevate aastatega pakkus samas ka kvantitatiivset fiskaalstiimulit täiendava välisraha majandusse toomise kaudu.

Majanduse välised ja sisemised tasakaalustamatused

Majanduspoliitika lähiaastate väljakutsed on seotud institutsionaalse raamistiku tugevdamisega, mis võimaldaks paremini ohjata tasakaalustamatusi ning vältida nende taastekke võimalusi. Samuti on oluline tagada ettevõtluskeskkonna ja tööturu parem toimimine, mille abil suurendada majanduse pikaajalisi kasvuväljavaateid.

Majanduskriisi eel aastatel 2004–2007 olid arengud Eesti majanduses mõjutatud üldisest positiivsest meelsusest pärast Euroopa Liiduga ühinemist, mis koos välismaise krediidi sissevooluga tekitas majanduses nii sisemisi kui väliseid tasakaalustamatusi. 2000ndate algusaastate suur jooksevkonto defitsiit oli tingitud üheltpoolt välisinvesteeringute pealt teenitavatest kasumitest ning teisalt konvergeeruva riigi suurest investeeringute vajadusest, mida iseloomustab investeeringute mahu püsimine 33–34% SKPst juures. Kuigi teiste EL riikidega võrreldes oli jooksevkonto defitsiit suhteliselt suur, ei olnud selle põhjuseks konkurentsivõime vähesus, millele viitab ka jõuliselt kasvanud eksport. Jooksevkonto defitsiit oli tingitud kiirest reaalsest konvergenstist ning oli suuresti kooskõlas normaalse jooksevkonto defitsiidi tasemega, mis IMF hinnangul oli vahemikus 6–8% SKPst¹. Sisenõudluse liigkiire elavnemisega kaasnes ka jooksevkonto defitsiidi paisumine ligikaudu 17%ni SKPst aastaks 2007. Kriisi puhkedes toimus sisenõudluse ja väliskaubanduse oluline kokkutõmbumine, mistõttu pöördus jooksevkonto ülejääki. Ettevõtete kiire reageerimine olukorrale tootmisprotsesside ümberkujundamise, kulukärbete ning uute turgude otsimisega võimaldas suurendada toodangu konkurentsivõimet ning kasvatada turuosa välisurgudel. Kõige selle taustal püsib ka lähiaastatel jooksevkonto ülejäägis, pöördudes sisenõudluse taastumise ning välisinvesteeringute tulude suurenemise tõttu 2014. aastal defitsiiti, kuid mis rahandusministeeriumi hinnangul püsib varasemaga võrreldes mõõdukana.

Sarnaselt jooksevkonto defitsiidiga on ka Eesti rahvusvaheline investeerimispositsioon oluliselt mõjutatud Eestisse tehtud välisinvesteeringutest ning nendelt teenitud tuludest. Kuna välisinvesteeringud on areneva riigi jaoks oluliseks konvergenstsi finantseerimise allikaks, tekitamata majanduses haavatavusi, siis väliste tasakaalustamatuste kontekstis on otstarbekam vaadata ainult võla iseloomuga välisvarade ja kohustuste saldot. Kui 2000. aastal ulatus netovälisvõlg 8%ni SKPst, siis kiire krediidi sissevoolu tulemusena paisus see 2008. aastaks 39%ni SKPst. Viimasel kahel aastal on majanduskonjunktuuri muutumise ning krediitingimuste karmistumise tõttu ettevõtted ja majapidamised vähendanud oma laenukoormust, mis on positiivselt mõjutanud ka netovälisvõlga, vähendades seda 14 protsendipunkti võrra 24%ni SKPst. Arvestades rahandusministeeriumi kevadises majandusprognoosis eeldatud tagasihoidlikku krediidikasvu, ei tohiks netovälisvõla positsioon lähiaastatel oluliselt halveneda.

2000ndate algusaastatel oli Eesti erasektori võlakoormus ligi kaks korda madalam EL keskmisest, ulatudes konsolideerimata andmetel 67%ni SKP-st, sh kommertsbankadest võetud laenud moodustasid sellest ligikaudu poole. Kinnisvarasektori aktiveerumise ning pärast EL-ga ühinemist kõrgel püsinud kindlustunde taustal olid just majapidamised valmis suurendama oma laenukoormust, kasutades seda nii oma elamistingimuste parendamiseks kui ka jooksva tarbimise taseme tõstmiseks. Laenukoormuse kasvu toetasid ka kommertsbankade krediitipoliitika ning madalad laenuintressid. Seetõttu kodumajapidamiste laenukoormus rohkem kui viieteistkümnekordistus võrreldes 2000. aastaga. Alates 2006. aastast ületab Eesti erasektori võlakoormus eurosooni võlakoormust. 2010. aastal erasektori võlakoormus vähenes, millele viitab ka kommertsbankadest võetud laenude jäägi vähenemine. Arvestades pankade krediitipoliitikat ning ettevõtete ja majapidamiste tagasihoidlikku nõudlust laenu raha järele, võib lähiaastatel oodata mõõdukat erasektori võlakoormuse kasvu, mis ei tekita sisemisi tasakaalustamatusi.

Vaba raha olemasolu ning üldine meelestatus löid tingimused kinnisvaraturu ülekuumenemiseks 2005.–2006. aastal. Kinnisvarabuumi tipp hetkel ületasid keskmised tehinguhinnad rohkem kui kolm korda 2002. aasta hinnataset. 2007. aastal toimus kinnisvaraturul trendi muutus, mis väljendus üha kasvavas ebakindluses ning nõudluse kasvu peatumises, mis 2007. aasta lõpuks viis turu langusesse. 2008. aasta sügisel puhkenud globaalne finantskriis süvendas langust veelgi. Võrreldes tipuga on kinnisvara keskmine ruutmeetri hind alanenud 45–50% ning jõudnud tagasi 2005. aasta tasemele. Majapidamiste kinnisvara ostujõud oli madalaim 2007. aastal (ca 30m² korteripinda keskmise palga baasil²) ning on alates sellest ajast rohkem kui kahekordistunud. Vaatamata sellele on eluasemeturu elavnemise märgid tagasihoidlikud, tehinguhinnad on suurenenud võrreldes põhjaga 20%, tehingute arv üle 80%, kuid tehingute maht on endiselt võrreldes tipuga 2/3 võrra väiksem.

¹ Current Account Developments in New Member States of the European Union: Equilibrium, Excess, and Euphoria. IMF working paper WP/08/92. [<http://www.imf.org/external/pubs/ft/wp/2008/wp0892.pdf>].

² Pindi kinnisvara ostujõu indeks keskmise palga baasil arvatud laenuvõime järgi [<http://web.pindi.ee/index.php/6843/>].

Nominaalne tööjõu ühikukulu³ tõusis buumiaastatel järjepidevalt, mil leidis aset üliküüri ja tootlikkust ületav keskmise palga kasv. Samas võib Eesti majanduse puhul 4–5% nominaalse tööjõuühikulu pidada aktsepteeritavaks, mis veel ei viita konkurentsivõime vähenemisele ning tasakaalustamatuste tekkele. Kuni 2006. aastani oli reaalse tööjõuühikulu⁴ muutus nullilähedane, viidates palgakulude püsimisele suhtena SKPsse ning võimaldas tööjõukulusid suurendada konkurentsivõimet kahjustamata. Aastatel 2007–2008 toimus tööturul ülemäärasest sisenõudlusest tingitud ülekuumenemine, millele järgnes tugev korrektsioon, mil palgakasv aeglustus järsult, töötus suurenes ning hõive hakkas langema. Buumiaastatel tekkinud tööturu tasakaalustamatused hakkasid kriisi ajal kiiresti vähenema, mida näitab ka nominaalne tööjõu ühikukulu langus, mis vähenes kokku ligi viiendiku võrra. Käesoleval aasta kiireneb nominaalse tööjõu ühikukulu kasv 6,4%oni, kuid seejärel aeglustub ning näitaja kasv püsib stabiilselt 4% läheduses prognoosiperioodi lõpuni. Palgakulude suhe SKPsse püsib prognoosiperioodil konstantsena. Lähiaastate normaalsest tööpuuduse tasemest kõrgemal püsiv tööpuudus hoiab palgasurved madalana, võimaldades ettevõtetel palgata täiendavat tööjõudu ning suurendada tootmist, kartmata ülemääraste palgasurve teket.

2005.–2007. aastal majanduse ülekuumenemise põhjustanud tegurite mõju on praeguseks ammendunud ning majanduskasvu juhivad teised mõjurid (välisõudlus ja konkurentsivõime suurenemine), mistõttu sarnase sisenõudluse buumi teke on lähiaastatel ebatõenäoline. Samas tuleb endiselt olla valmis majanduse tasakaalustamatuste tekkimisel nende vähendamiseks. Üldise liberaalse majanduspoliitika kontekstis on valitsuse majanduspoliitika suunatud majanduskasvu soodustamise kaudu üldise heaolu tõstmisele ning majanduse tasakaalustamatuste vältimiseks kasutatav olulisim instrument on eelarvepoliitika, mille prioriteetideks on jätkusuutlikkus ning makromajanduse tasakaal. Lisaks võimaldab vaba konkurentsi soodustamine ning turgude efektiivne toimimine vähendada tasakaalustamatuste tekkimise võimalust. Tööturu toimimist toetavad juba rakendunud töölepingu seadus ja aktiivse tööturupoliitika meetmete rolli suurendamine, mis on suunatud lähiaastatel peamiseks probleemiks oleva pikaajalise struktuurse tööpuuduse vähendamisele, kasutades täiend- ja ümberõpet tööjõu kvalifikatsiooni tõstmiseks ning arvestades hariduspoliitika kujundamisel enam tööturu vajadustega. Lähiaastatel ei ole laenukapitali kaasates võimalik majandusarengut toetada ja investeringuid varasemas mahus kasvatada, mistõttu on inimkapitali suurendamine läbi tööjõu panuse ning tööviljakuse tõstmise peamiseks majanduse kasvupotentsiaali suurendavaks võimaluseks.

Valitsus ning Eesti Pank monitoorivad pidevalt olukorda ning jälgivad, et makromajanduslik stabiilsus oleks tagatud. Vajadusel ollakse valmis kasutama täiendavaid meetmeid.

³ Palgakulude suhe loodud lisandväärtusesse töötaja kohta.

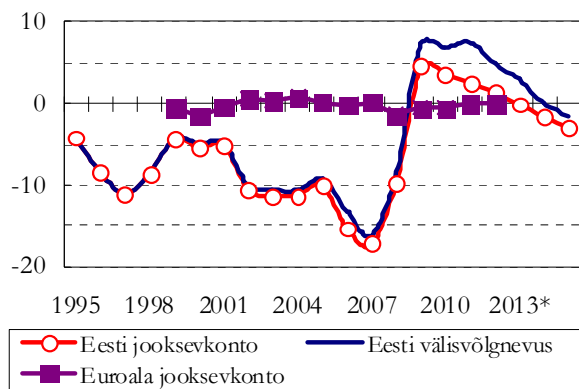
⁴ Palgakulude suhe loodud lisandväärtusesse.

Joonis 6

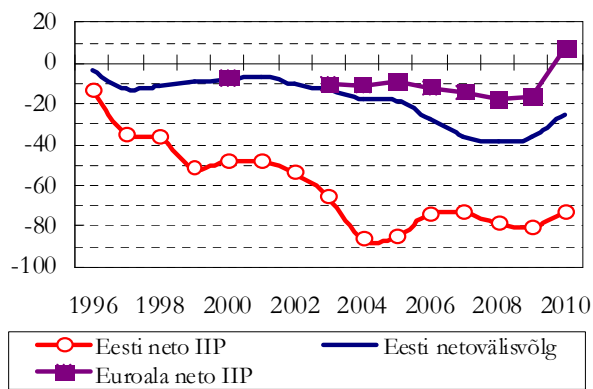
Valitud indikaatorid majandusarengutest

(% SKPst)

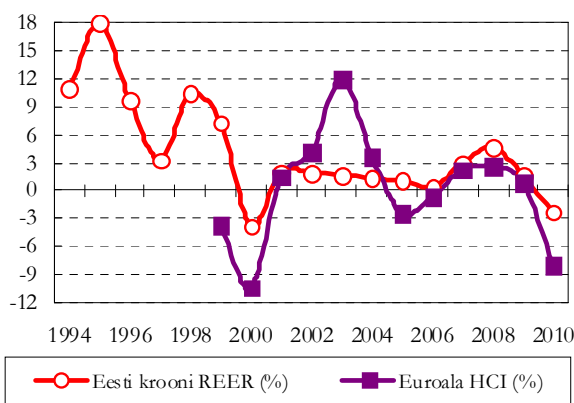
A. Jooksevkonto saldo (% SKPst)



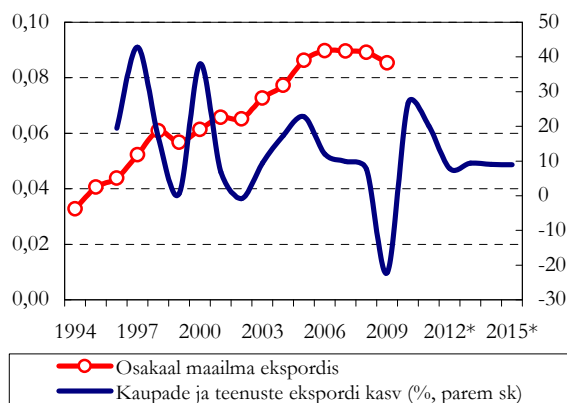
B. Investeeringispositsioon (neto IIP, % SKPst)



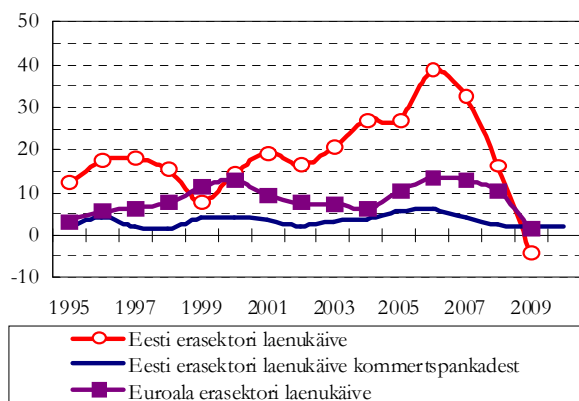
C. Reaalne efektiivne vahetuskursus⁵



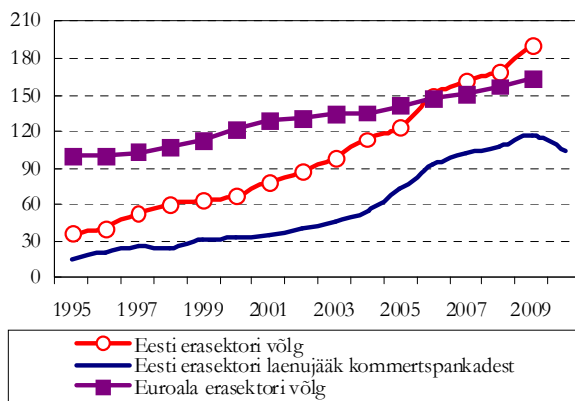
D. Osakaal maailma ekspordis (%)



E. Erasektori laenukäive (% SKPst)

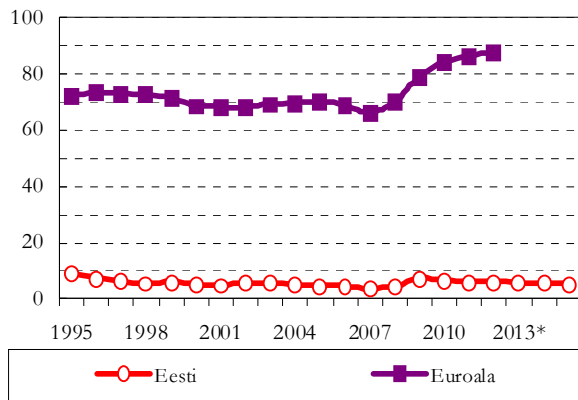


F. Erasektori võlg (% SKPst)

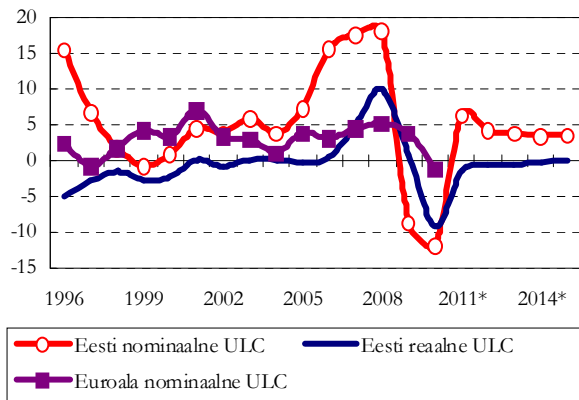


⁵ Euroala HCI: Harmonised competitiveness indicators based on consumer price indices, vis-à-vis EER-40 group of trading partners.

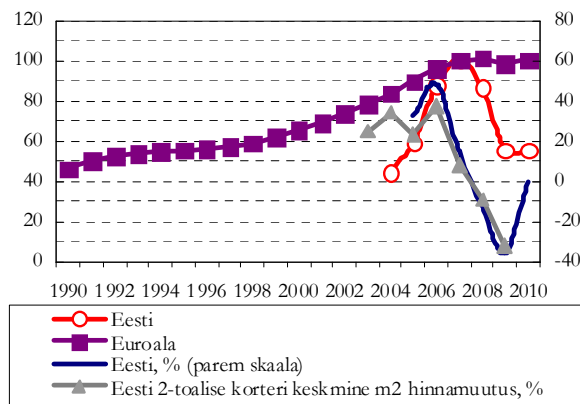
G. Valitsussektori võlg (% SKPst)



H. Tööjõuühikukulude muutus (%)



H. Kinnisvarahinnad⁶, 2007=100



Allikas: Rabandusministeerium, Eesti Statistikaamet, Eesti Pank, Euroopa Keskpang, Eurostat, Euroopa Komisjon.

⁶ ECB Residential Property Prices, new and existing dwellings.

3. FISKAALRAAMISTIK

3.1. Vabariigi Valitsuse fiskaalpoliitika eesmärgid ning eelarveprioriteedid

Valitsuse eesmärk on tagada **jätkusuutlik ja makromajandust tasakaalustav eelarvepoliitika**. Sihiks on, et eelarvepoliitilised otsused toetavad maksimaalselt makromajanduslikku stabiilsust, ohjavad majanduse tasakaalustatud arengut ohustavaid riske ning parandavad majanduse kasvupotentsiaali ja tööhõivet. Tulevaste majanduslangustega toimetulekuks peab olema tagatud piisavate **reservide olemasolu** ja **paindlikkus eelarves** tulude ja kulude struktuuri muutmiseks.

Eelarvepoliitilised otsused langetatakse **üheaegselt** (st vaid eelarve(strateegia)protsessis), otsused on **jätkusuutlikud** (arvestatakse otsuste pikaajalist mõju), maksimaalselt valdkonnapolitikaid ja muude valitsussektori tasandite tegevust arvestavad ning kõiki **rahastamisallikaid** (lisaks maksutuludele ka EL toetuste, ülemäärase saastetasu kvoodi müügitulu jms) **ühtselt käsitlevad**.

Valitsuse keskpika perioodi eelarve-eesmärk

Valitsus jätkab range eelarvepoliitikaga. **Valitsuse keskpika perioodi eesmärgiks (*medium-term objective, MTO*) on valitsussektori eelarve struktuurne ülejääk**. Selliselt seatud eesmärk on ambitsioonikam kui eelarve pikaajalise jätkusuutlikkuse tagamise vajadusest lähtuvalt defineeritud keskpika eelarve-eesmärgi suurusel Stabiilsuse ja kasvu paktis seatud miinimumtase (euroala ja ERM II riikide puhul -1% SKPst⁷). Eelarvepositsiooni planeerimine ülejäägilisena aitab kaasa eelarve pikaajalise jätkusuutlikkuse tagamisele.

Eesti täitis oma MTO kuni globaalse majanduskriisini, kuid aastatel 2008 ja 2009 oli eelarvepositsioon eesmärgist nõrgem. Valitsussektori nominaalse eelarvepositsiooni naasmisega ülejääki täideti ka MTO aastal 2010. 2011 ja 2012. aasta tegeliku eelarvepositsiooni halvenemise tingivad eelkõige ühekordsed tegurid, mistõttu on käesoleva Stabiilsusprogrammi fiskaalstsenaariumi kohaselt täidetud MTO kogu programmi-perioodi jooksul.

Valitsuse keskpika perioodi finantsvarade ja -kohustuste eesmärk

Kogu programmiperioodi jooksul hoitakse valitsussektori netovarade taset, ehk likviidsed varad ületavad võlakoormuse, ning alates 2015. aastast alustatakse nende kasvatamist eesmärgiga taastada majanduslanguse ajal kasutusele võetud reservid.

Valitsussektori likviidsete varade ja võlakoormuse vahe oli 2010. aasta lõpus positiivne (Eesti riigil olid netovarad) – täpsemalt 5,4% SKPst. Kogu programmiperioodi jooksul jääb reservide tase kõrgemaks kui võlg, ehkki netovarade tase lähiaastatel langeb. Vaatamata sellele, et valitsussektori eelarvepositsiooni osas on planeeritud ülejääk juba alates aastast 2013, on netovarade madalaimat taset oodata aastal 2014, kui vastav näitaja on 0,75% SKPst. Seda põhjustavad eelkõige finantseerimistingimused (näiteks sissemaksed

⁷ The range for the country-specific MTOs for euro area and ERM II Member States would thus be, in cyclically adjusted terms, net of one-off and temporary measures, between -1% of GDP for low debt/high potential growth countries and balance or surplus for high debt/low potential growth countries.

Euroopa Stabiiliseerimismehhanismi), mis kokkuvõttes põhjustavad valitsussektori tasandil negatiivse rahavoo.

Valitsuse keskpika perioodi maksukoormuse eesmärk

Viia maksukoormus majanduslanguse eelsele tasemele, vähendades tööjõuga seotud makse. 2011. aasta maksukoormus langeb võrreldes eelneva aastaga 0,7% võrra 32,8%le SKPst ja alaneb 2015. aastaks 31,1%le. Maksukoormust vähendavad nii kohustusliku kogumispensioni maksete taastumine 2012. aastaks kui ka kompensatsioonid maksetega jätkanuile. Maksupoliitilistest muudatustest omab maksukoormusele suurimat mõju tulumaksu määra langetamine 20%ni, kuid ka töötuskindlustusmakse määrade vähendamine ning alates 2014. aastast kohustuse puudumine tasuda 4 000 eurot kuus ületavalt töötasult sotsiaalmaksu (välja arvatud ravikindlustus).

3.2. Valitsussektori eelarvepositsioon

3.2.1. Valitsussektori eelarve nominaalne positsioon

2010. aastal oli valitsussektori eelarve taas ülejäägis 18,3 mln euro ulatuses ehk 0,1% SKPst. Viimati oli valitsussektor ülejäägis 2007. aastal. Puudujäägiga lõpetas aasta keskvalitsus (0,6% SKPst). Sotsiaalkindlustusfondid ja kohalikud omavalitsused olid ülejäägis vastavalt 0,6% SKPst ja 0,2% SKPst. Tänu ühe-kordsetele mõjudele halveneb valitsussektori eelarvepositsioon järgmisel aastal -2,8%ni SKPst ning hakkab seejärel jõudsalt paranema, saavutades ülejäägi 0,5% SKPst 2015. aastaks.

Valitsuse eesmärk on 2010. aastal saavutatud valitsussektori struktuurselt tasandatud eelarveülejäagi säilitamine kogu perioodi jooksul, suurendades ülejääki 1,1%ni SKPst 2015. aastaks. Antud eesmärgi saavutamisel jõutakse valitsussektori nominaalse eelarveülejäagini 2013. aastal, mis võimaldab alustada majanduskriisi ajal vähenenud reservide taastamisega. Eelarveaasta kestel hoidutakse positiivsete lisaelarvete koostamisest, võimalik maksutulu ülelaekumine suunatakse reservidesse.

Tabel 7

Valitsussektori eelarvepositsiooni eesmärk aastatel 2011–2015

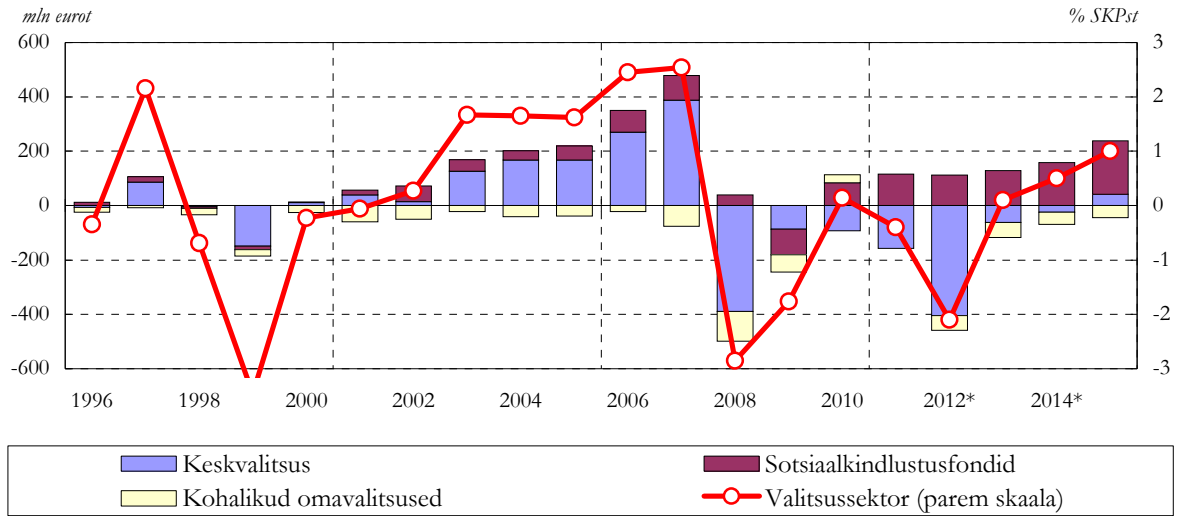
	2011	2012	2013	2014	2015
Valitsussektori struktuurselt tasandatud eelarvepositsioon (% SKPst)	0,2	0,1	0,6	0,8	1,1
Valitsussektori eelarvepositsioon (% SKPst)	-0,4	-2,1	0,1	0,5	1,0
Rügieelarve	-1,0	-2,3	-0,3	-0,2	0,0
sh riiklik pensionikindlustus	-1,8	-2,0	-2,0	-2,4	-2,3
Muu keskvalitsus	-0,1	-0,1	-0,1	0,0	0,2
Sotsiaalkindlustusfondid	0,7	0,7	0,7	0,8	1,0
Kohalikud omavalitsused	0,0	-0,3	-0,3	-0,2	-0,2
Valitsussektori eelarvepositsioon (mln eurot)	-66	-347	11	86	194
Rügieelarve	-158	-392	-51	-36	-8
sh riiklik pensionikindlustus	-280	-336	-362	-456	-475
Muu keskvalitsus	-23	-12	-12	9	49
Sotsiaalkindlustusfondid	115	112	128	158	197
Kohalikud omavalitsused	0	-55	-55	-45	-45

Allikas: Rabandusministeerium, Eesti Statistikaamet.

Joonis 7

Valitsussektori eelarvepositsioon

(mln eurot)

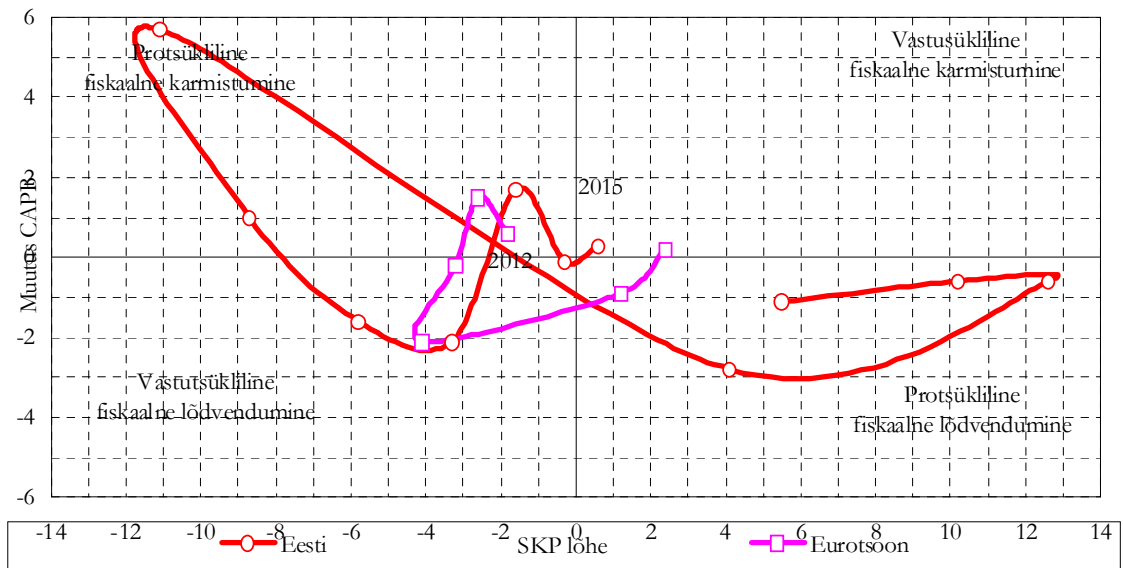


Allikas: Eesti Statistikaamet, Rabandusministeerium.

Joonis 8

Eesti ja euroala eelarve ning majanduse tsükliline positsioon (fiscal stance and cyclical conditions) aastatel 2005–2015

(% SKP-st)



Allikas: Rabandusministeerium, Eurostat, Euroopa Komisjoni sügisprognos 2010.

3.2.2. Valitsusektori eelarve tsükliliselt tasandatud positsioon

Eesti majanduse maksimaalse kogutoodangu taseme (ehk potentsiaalse SKP⁸) hindamiseks kasutab rahandusministeerium tootmisfunktsiooni meetodit⁹. Selle kohaselt kasvas Eesti SKP aastatel 2005–2006 oluliselt kiiremini, kui majanduses olemasolevaid ressursse arvestades oleks kohane olnud, tekitades olulisi tasakaalustamatusi. Kriisieelsel perioodil võis Eesti majanduse jaoks pidada jõukohaseks ca 6% majanduskasvu, kuid tegelikkuses ulatus see kohati isegi üle 10%. Kasv tugines nii kiirel välisraha sissevoolul kui ka majanduses valitsenud üleüldisel optimismil, mis suunas majapidamiste ja ettevõtete raha majandusse rohkem, kui nad seda teenida suutsid. Ülemäärase nõudluse tulemuseks oli tavapärasest ligi 12% võrra suuremaks paisunud majanduse maht (ehk SKP lõhe¹⁰), millega kaasnes inflatsiooni kiirenemine, kaubandusbilansi lühiajaline halvenemine ning pinged majanduses ressursside liigintensiivsusest ja ebaefektiivsusest kasutamisest, tuues kaasa nende hindade tõusu.

Buumi tipul tekkima hakanud ebakindluse suurenedes vähenes järsult nõudlus tavapäraste tarbimis- ja investeerimiskaupade järele. 2008. aasta sügisel puhkenud globaalne finantskriis võimendas alanud majanduse tsüklilisest käitumisest tulenevat majanduslangust veelgi, tekitades tavapärasest suuremad tõkked finantsvahendite kättesaadavusele, kitsendades seega võimalusi investeringute finantseerimiseks. Finantskriisi tulemusel vähenes järsult globaalne nõudlus, tekitades väliskaubandusmahtudes kuni kolmandikuni ulatuva languse. Selle tulemusena paisus Eesti negatiivne SKP lõhe aastal 2009 ligi 11%ni SKPst. Majandustsükli pöördudes on ka negatiivne SKP lõhe hakanud kiiresti sulguma, jõudes nullilähedase positsioonini siiski alles prognoosiperioodi lõpuks.

Kuna äsja läbielatud kriisi näol ei ole tegemist ainult tavapärase majandustsükli langusfaasiga ning muutunud on nii globaalne nõudlusstruktuur kui ka ligipääs kapitalile on oluliselt halvenenud. Seetõttu kaotasid riigid kriisi käigus ka osa tootmispotentsiaalset. Samadel põhjustel on ka Eesti majanduse tuleviku kasvupotentsiaal väiksem kriisieelsest kasvupotentsiaalset, mis prognoosiperioodi jooksul jääb siiski veidi mahasurutuks kriisi järelmõjude tõttu.

SKP lõhe alusel leitud hinnangud Eesti valitsusektori eelarve tsükliliselt tasandatud positsiooni kohta näitavad, et Eesti eelarvepoliitika on aastatel 2011–2012 negatiivse SKP lõhe tingimustes vastutsükliline. Kui aastate 2011–2012 vastutsüklilisel perioodil halveneb tsükliliselt tasandatud primaarne positsioon potentsiaalsest madalama majanduskasvu tingimustes, siis 2015. aastal on SKP lõhe positiivne (majanduskasv on potentsiaalsest kõrgem) ja tsükliliselt tasandatud primaarne positsioon paraneb. Samas tuleb arvestada, et eelarvepoliitika osas lõpliku hinnangu andmisel peab lisaks eelarvepositsiooni muutusele hindama ka välisvahendite kasutamise muutuse mõju. Kuna viimased on eelarvepositsiooni osas neutraalsed – tulud on alati võrdsed kuludega – siis näiteks vahendite kasutamise kasv ei peegeldu eelarvepositsiooni muutuses, samas majanduskriisi ajal stimuleerib see täiendavalt majandustegevust ning on oma olemuselt vastutsükliline.

⁸ 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.

⁹ SKP lõhe ja tsükliliselt tasandatud eelarvepositsiooni hindamise metoodikast võib lugeda Eesti 2004. aasta maikuu Konvergensiprogrammi lisas 3.

¹⁰ SKP lõhe – (ingl. k *output gap*) erinevus tegeliku SKP taseme ja potentsiaalse SKP taseme vahel.

Tabel 8
Tsükliliselt tasandatud eelarvepositsioon aastatel 2009–2015

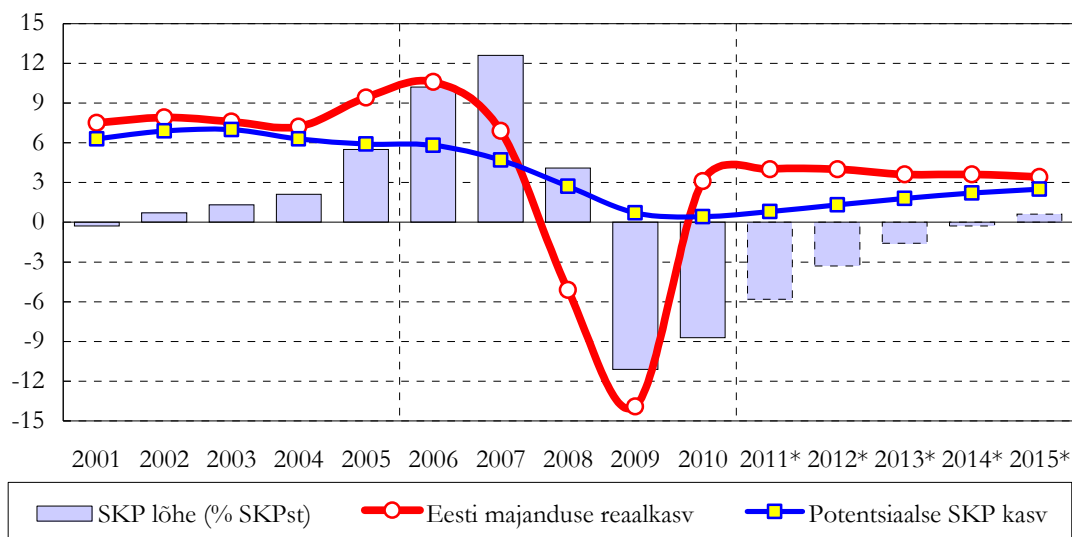
(% SKPst)

	2001–2008	2009	2010	2011*	2012*	2013*	2014*	2015*
1. SKP reaalkasv (%)	6,5	-13,9	3,1	4,0	4,0	3,6	3,6	3,4
2. Valitsussektori eelarvepositsioon	-	-1,8	0,1	-0,4	-2,1	0,1	0,5	1,0
3. Intressimaksud	-	0,3	0,1	0,2	0,2	0,3	0,4	0,4
4. Potentsiaalse SKP reaalkasv (%)	5,7	0,7	0,4	0,8	1,3	1,8	2,2	2,5
4.a Kapitali panus pot. kasvu (%)	3,5	1,1	0,7	0,9	1,0	1,1	1,2	1,3
4.b Tööjõu panus pot. kasvu (%)	0,3	0,1	0,0	0,0	0,0	0,0	0,1	0,1
4.c Tootlikkuse panus pot. kasvu (%)	1,9	-0,1	-0,3	0,0	0,3	0,6	0,9	1,1
5. SKP lõhe (output gap)	4,5	-11,1	-8,7	-5,8	-3,3	-1,6	-0,3	0,6
6. Tsükliline eelarve komponent	-	-3,3	-2,6	-1,7	-1,0	-0,5	-0,1	0,2
7. Tsükliliselt tasandatud eelarvepositsioon	-	1,6	2,7	1,4	-1,1	0,5	0,5	0,8
8. Tsükliliselt tasandatud primaarne positsioon	-	1,9	2,9	1,6	-0,8	0,9	0,9	1,2
9. Eelarvepoliitika positsioon	-	Protsükl	Protsükl	Vastuts.	Vastuts.	Protsükl	Protsükl	Vastuts.

Allikas: Rahandusministeerium, Eesti Statistikaamet.

Joonis 9
Potentsiaalse SKP ja SKP lõhe areng

(protsenti)



Allikas: Eesti Statistikaamet, Rahandusministeerium.

3.2.3. Valitsussektori eelarve struktuurne positsioon

Valitsussektori struktuurne eelarvepositsioon leitakse, kui nominaalsest positsioonist eemaldatakse 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 tsükliga kohandatud eelarvepositsioonile ainult ajutist ning mittekorduvat olulist mõju (suurusjärgus vähemalt ca 0,1% SKPst). Ehkki on määratletud üldised printsiibid, millest lähtuvalt liigitatakse meetme mõju ajutiseks, otsustatakse iga konkreetse juhtumi arvessevõtmine eraldi.

Valitsuse eesmärk on valitsussektori struktuurselt tasandatud eelarveülejäägi säilitamine kogu perioodi jooksul, mis saavutati 2010. aastal ning suurendades ülejääki 1,1%-ni SKPst 2015. aastaks. Vaatamata sellele, et nominaalne eelarvepositsioon aastal 2012 oluliselt halveneb, on see põhjustatud valdavalt ühekordsetest mõjuritest, mis struktuurset eelarvepositsiooni ei mõjuta.

Valitsussektori eelarvepositsiooni mõjutavad ühekordsed meetmed on toodud tabelis 9. Aastal 2010 oli ühekordsete meetmete kogusumma 2,7% SKPst, mõju avaldasid II pensionisamba maksete peatamine, rahvusvaheliste heitmekvootide (AAU) müügi positiivne saldo ja AS Eesti Energia täiendavad dividendid. 2011. aasta mõju on 1,1% SKPst ja suuremateks teguriteks on sarnaselt eelnevale aastale rahvusvaheliste heitmekvootide müügi saldo ning II pensionisamba maksete peatamine pooles ulatuses. 2012. aastast alates on oodata pigem eelarvepositsiooni halvendavaid mõjureid ning peamiselt AAUde müügiga seotud investeeringutest tulenevalt on 2012. aasta mõju tervelt -1,2% SKPst.

Tabel 9

Ühekordsed meetmed ja nende mõju 2009–2015

(mln eurot)

Meede	2010	2011	2012	2013	2014	2015
Eesti Energia dividendid ja tulumaks, mis ületavad tavapärasest taset	82	14				
II pensionisamba maksete peatamine	156	85				
Tallinna Sadama dividendid ja tulumaks, mis ületavad tavapärasest taset		18				
Tulud rahvusvaheliste heitmekvootide (AAU) müügist	153	176	60			
Rahvusvaheliste heitmekvootide (AAU) kulud		-124	-262	-4		
II pensionisamba 2+6 ja 3+6 maksed					-52	-57
KOKKU	390	170	-202	-4	-52	-57
Kokku, % SKPst	2,7%	1,1%	-1,2%	0,0%	-0,3%	-0,3%

Allikas: Rahandusministeerium.

3.3. Erinevate valitsustasandite rollid ja eelarvepositsioonid

2011. aasta lõpuks on oodata kohalikel omavalitsuste eelarvepositsiooni jõudmist möödunud aasta ülejäägist tasakaaluni. Sotsiaalkindlustusfondid on kogu vaadeldava perioodi jooksul ülejäägis eelkõige tänu Töötukassale. Samas paraneb pidevalt ka Haigekassa eelarvepositsioon, mis jõuab ülejäägini 2012. aastal.

Kohalikud omavalitsused

Kohaliku omavalitsuse üksused (226 üksust) täidavad olulist rolli avaliku sektori ülesannete täitmisel. Olenemata suuruselt täidetakse samu ülesandeid – korraldatakse koolide, koolieelsete lasteasutuste, huvikoolide, kultuurimajade, raamatukogude, muuseumide, spordirajatiste, hooldekodude ja tervishoiuasutuste ülalpidamist, sotsiaalabi ja -teenuste osutamist, vanurite hoolekannet, noorsootööd, elamu- ja kommunaalmajandust, veevarustust ja kanalisatsiooni, heakorda, jäätmehooldust, territoriaalplaneerimist, valla- või linnasisest ühistransporti ning valla teede ja linnatänavate korrashoidu. Kokku ulatus nende kulude maht 2010. aastal 1 249 mln euroni (kassapõhiselt). Sellest 72% moodustasid tegevuskulud.

Kohaliku omavalitsuse üksuste eelarved on iseseisvad ehk nad otsustavad ise nende koostamise üle. Nende peamiseks tululiikideks on tulumaks ja toetused riigieelarvest.

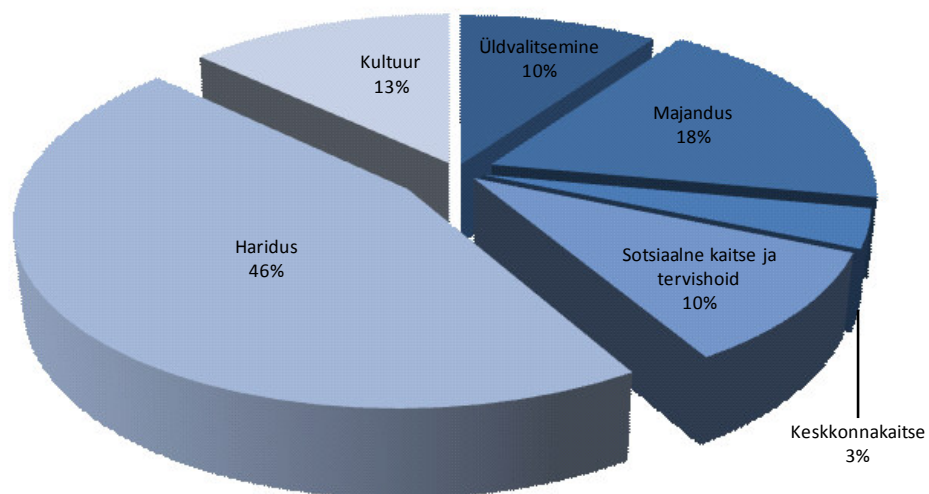
Kohaliku omavalitsuse üksuste kulud on ületanud tulusid kõikidel aastatel, v.a 2010. aastal, kui lõpetati esmakordselt ülejäägis (+29 mln eurot). Defitsiidi katmiseks on suurendatud võlakoorumust, mis ulatus 2010. aasta lõpuks 50%ni kohalike omavalitsuste üksuste tuludest, v.a saadud sihtotstarbelised toetused (võlakohustused kokku 569 mln eurot).

2009. aasta 1. märtsist kuni 2011. aasta lõpuni võivad kohaliku omavalitsuse üksused võtta täiendavaid kohustusi ainult välistoetuste kaasfinantseerimiseks ja olemasolevate kohustuste refinantseerimiseks ning peavad selleks eelnevalt saama Rahandusministeeriumi kooskõlastuse. Piirangu tõttu eeldatakse nende jäämist 2011. aastal veel tasakaalu, kuid piirangu lõppedes jõutakse taas arvestatavasse defitsiiti (keskmiselt 50 mln eurot aastas).

Jooksvalt on kohaliku omavalitsuse üksuste eelarvete ja eelarve täitmise andmetega võimalik tutvuda kuuaruannete kaudu: <http://www.fin.ee/index.php?id=11182>.

Joonis 10

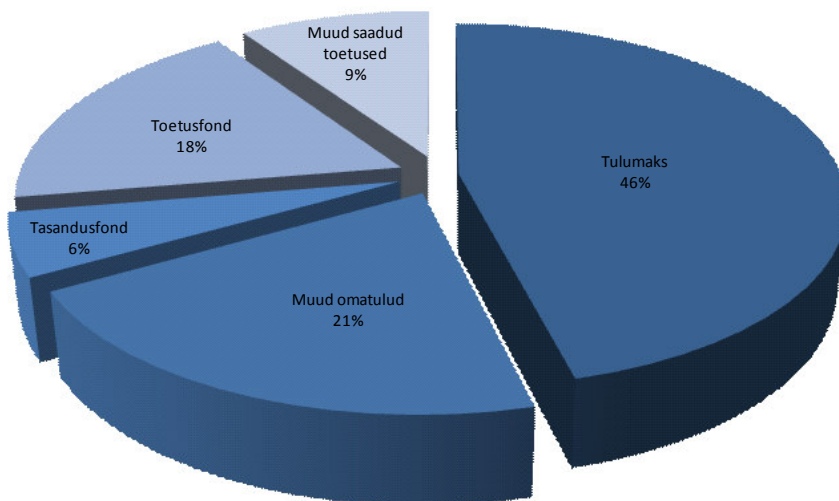
Kohaliku omavalitsuse üksuste kulude jaotus tegevusalade lõikes 2010. aastal



Allikas: Rabandusministeerium.

Joonis 11

Kohaliku omavalitsuse üksuste tulude jaotus 2010. aastal



Allikas: Rabandusministeerium.

Tabel 10

Kohaliku omavalitsuse üksuste koondnäitajad*(mln eurot)*

	2007	2008	2009	2010	2011*	2012*	2013*	2014*	2015*
Tulud kokku	1 288	1 454	1 292	1 270	1 355	1 380	1 400	1 415	1 445
- Tulumaks	627	734	634	585	615	652	696	737	782
- Tasandusfond	91	91	70	70	72	72	72	72	72
Kulud kokku	1 305	1 518	1 358	1 249	1 355	1 435	1 455	1 460	1 490
Eelarvepositioon	-19	-57	-76	27	0	-55	-55	-45	-45

Allikas: Rahandusministeerium.

Eelarvevõimaluste tekkimisel vaadatakse üle kohaliku omavalitsuse üksuste tulubaasi kujunemise alused võttes arvesse nende koonddefitsiiti. Hetkel ei ole kavandatud kohaliku omavalitsuse üksuste tulumaksu ja tasandusfondi suurendamist.

Koduomanike maksukoormuse vähendamiseks kaotatakse alates 2013. aastast maamaks kodu alusele maale tiheasustusega piirkonnas kuni 1 500 m² ja hajaasustusega piirkonnas kuni 2 ha ulatuses. Kodude maamaksukoormuse alandamiseks eelarvele neutraalsel viisil koostatakse analüüs, mis muuhulgas arvestab ka omavalitsuste tulubaase. Kinnisvara maksu ei kehtestata.

Noorte huvitegevuses osalemise suurendamiseks ja riskikäitumise vähendamiseks kehtestatakse 2014. aastast ringiraha kuni 130 eurot aastas igale koolialise (6–19-aastane) lapsele.

Heitmekvoodi müügist laekunud vahenditest on ca 40 mln eurot suunatud kohalike omavalitsuste 237 objekti energiasäästlikumaks muutmiseks (sh koolid, lasteaiad, sotsiaalhoolekande asutused, kultuurimajad jms). Projektid teostatakse aastatel 2011–2012.

Suurendatakse kohalike teede hoiu rahastamise osakaalu üldises teehoiu rahastamises. Täpsem jaotus lepatakse kokku igaaastase riigieelarve koostamise protsessis.

Sotsiaalkindlustusfondid

Sotsiaalkindlustusfondid on Haigekassa ja Töötukassa.

Haigekassa tuludest 99% moodustab sotsiaalmaksu ravikindlustuse osa laekumine. Kindlustatule tagatud hüvitistest on ülekaalukalt kõige suurema mahuga tervishoiuteenused (haiguste ennetamine, üld- ja eriarstiabi, hooldusravi ning hambaravi). Sellele järgnevad kompenseeritavad ravimid ja ajutise töövõimetuse hüvitised.

Haigekassa on varasematel aastatel sotsiaalmaksu hea laekumise tõttu lõpetanud aasta ülejäägiga, kuid 2009. ja 2010. aastal jäi Haigekassa eelarve sotsiaalmaksu laekumise vähenemise tõttu vastavalt 41 ja 6 miljoni euro suurusesse puudujääki. Sotsiaalmaksu laekumise vähenemise mõju tervishoiuteenuste kättesaadavusele leevendati 2009. aastal struktuursete muudatustega ning teenuste hinnakärpega 6% võrra, mis võimaldas hoida kokku ravikindlustuse vahendeid 2009. aastal umbes 33 miljoni euro ja 2010. aastal umbes 86 miljoni euro ulatuses. Kokkuhoiu tulemusena säilitati tervishoiuteenuste kättesaadavus suhteliselt stabiilsena läbi langusperioodi. Kindlustatute rahulolu tervishoiusüsteemi, arstiabi kättesaadavuse ja kvaliteediga ei ole langenud, vaid on jäänud 2008. aasta tasemele.

Sellel aastal on oodata puudujäägi mõningast suurenemist kulutasemete kasvu tõttu. Muuhulgas kasvavad kulud teenuste hinnataseme taastamise tõttu eriarstiabis 1% ja üldarstiabis 3% kokku 7 miljoni euro võrra

ning kättesaadavuse parandamiseks ravijuhtude arvu suurendamise tõttu 12 miljoni euro võrra. Järgnevatel aastatel on sotsiaalmaksutulude laekumise kasvu tõttu oodata Haigekassa eelarve jõudmist ülejäägini, seejuures on arvestatud tervishoiuteenuste hindade taastumisega 2008. aasta tasemel ning arstiabi kättesaadavuse parandamisega 1% võrra aastas.

Erinevalt 2009. aasta suurest puudujäägist lõpetas **Töötukassa** möödunud aasta ca 80 miljoni euro suuruse ülejäägiga, mis tulenes nii töötuskindlustuse maksemäärade tõstmisest 2009. aasta keskel, kui ka hüvitise saajate arvu vähenemisest. Käesoleva aasta Töötukassa eelarvepositsiooni mõjutab positiivselt jätkuv hüvitiste mahu vähenemine ning kasvav töötuskindlustusmaks laekumine, mille tulemusena on oodatav eelarveülejäak ca 125 miljonit eurot ehk 0,8% SKPst. Aastast 2013 vähendatakse töötuskindlustuse maksemäära. Tööturu paindlikkuse suurendamise eesmärgil analüüsitakse töölepingu seadust ning valitsuse ettepanekul ei jõustata seejuures omal soovil töölt lahkumise hüvitisi.

Tööturuteenuste jätkusuutlikkuse tagamiseks ning tööturul toimuvatele muutustele paindlikuks ja tulemuslikuks reageerimiseks muudeti teenuste rahastamise põhimõtteid – alates 2011. aastast võib teenuste osutamist rahastada töötuskindlustusmaks laekumistest.

Tabel 11

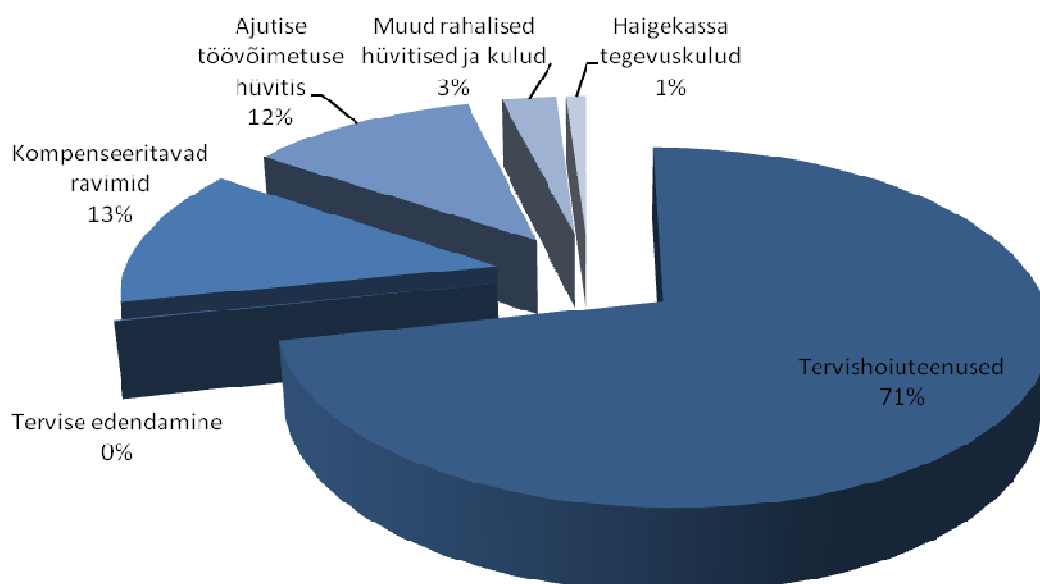
Sotsiaalkindlustusfondide eelarvepositsiooni prognoos 2011–2015

	2011*	2011	2012	2013	2014	2015
Sotsiaalkindlustusfondid (<i>mln eurot</i>)	84	115	112	128	158	197
Sotsiaalkindlustusfondid (<i>% SKPst</i>)	0,6%	0,7%	0,7%	0,7%	0,8%	1,0%

* eelarve

Joonis 12

Haigekassa ravikindlustuse kulude jaotus 2010. aastal



Tabel 12**Haigekassa koondnäitajad***(mln eurot)*

	2007	2008	2009	2010	2011*	2012*	2013*	2014*	2015*
Tulud kokku	715	824	731	694	731	772	820	858	913
- Sotsiaalmaks	703	799	718	686	723	763	811	853	907
Kulud kokku	655	789	771	700	744	770	809	834	868
- Tervishoiuteenused	434	523	515	501	523	539	570	576	584
Eelarvepositsioon	60	36	-41	-6	-12	2	11	24	45

3.4. Valitsussektori finantseerimine

Järgnev võlakoormuse ja finantsvarade prognoos eeldab peatükis 3.1 sisalduvate valitsussektori eelarvepositsiooni eesmärkide täitmist kogu keskpika perioodi jooksul.

3.4.1. 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. 2010. aasta lõpus ulatus Eesti valitsussektori võlg 6,6%ni SKPst, mis on võrreldes 2009. aastaga 0,6 protsendipunkti madalam tase. Valitsussektori 951 miljoni euro suurusest võlgnevusest moodustas kohalike omavalitsuste võlg 540 mln eurot ning keskvalitsuse võlg 468 mln eurot (võla koondnumber on konsolideeritud ja ei võrdu seetõttu täpselt kahe tasandi summaga).

Aastatel 2011–2015 on keskvalitsuse finantseerimisvajadus võimalik katta peamiselt reservidest ning keskvalitsuse võlg ei kasva. Kohalike omavalitsuste puhul on ette näha võlataseme aeglast kasvu alates 2012. aastast, kui kaob valitsussektori defitsiidi vähendamise vajadusest ajendatud omavalitsuste laenuvõtmise ajutine piirang, kuid protsendina SKPst püsib KOVide võlg praegusega sarnasel tasemel ehk alla 4% SKPst.

Kokkuvõttes on oodata valitsussektori võla suurenemist absoluutsummas (0,95 mld eurolt 2010. aasta lõpus 1,1 mld euronni aastaks 2015), kuid kuna SKP nominaalkasv on kiirem kui võla kasv, väheneb võlg osakaaluna SKPst samal perioodil 6,6 protsendilt 5,4 protsendini.

Tabel 13

Valitsussektori võlakoormuse muutus 2010. aastal

	31. detsember 2009		31. detsember 2010		Muutus
	mln eurot	% SKPst	mln eurot	% SKPst	%
Valitsussektor	991	7,2%	951	6,6%	-4,1%
Kodumaine võlg	533	3,8%	592	4,1%	10,9%
Välisvõlg	458	3,3%	360	2,5%	-21,5%
Keskvalitsus	492	3,6%	468	3,2%	-4,9%
Kodumaine võlg	201	1,5%	259	1,8%	28,8%
Välisvõlg	291	2,1%	209	1,4%	-28,2%
Kohalikud omavalitsused	555	4,0%	540	3,7%	-2,7%
Kodumaine võlg	388	2,8%	389	2,7%	0,3%
Välisvõlg	167	1,2%	151	1,0%	-9,8%
Sotsiaalkindlustusfondid	0,3	0,0%	0,3	0,0%	-20,0%
Kodumaine võlg	0,3	0,0%	0,3	0,0%	-20,0%
Välisvõlg	0	0,0%	0	0,0%	0,00%

Tabel 14
Valitsussektori võlakoormus 2010–2015

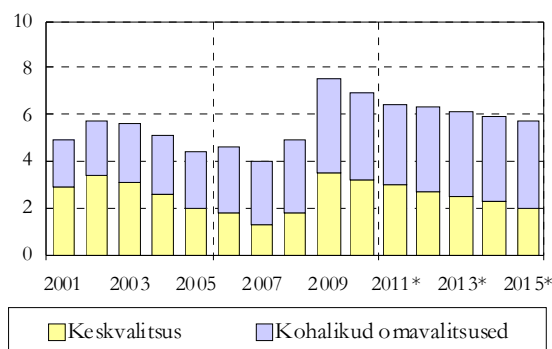
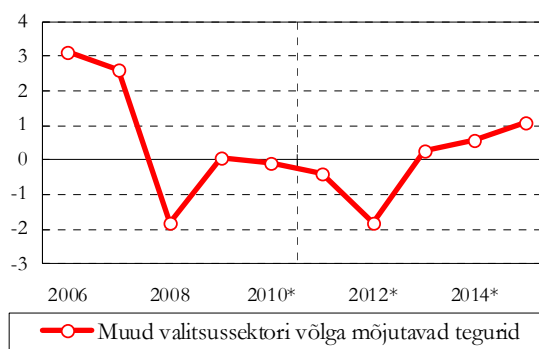
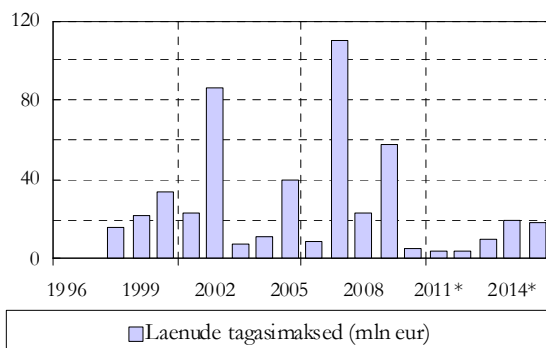
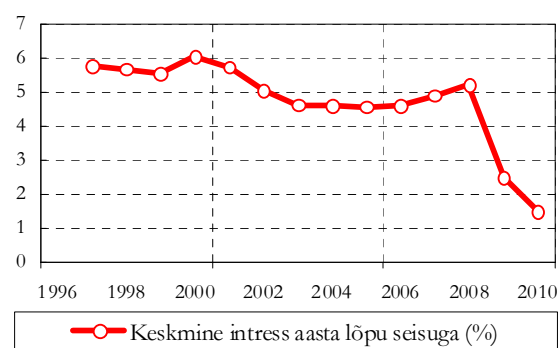
 (% SKP_{st})

	2010	2011*	2012*	2013*	2014*	2015*
1. Võlg kokku	6,6	6,0	6,0	5,8	5,6	5,4
2. Muutus võlakoormuses	-0,6	-0,5	-0,1	-0,1	-0,2	-0,2
Panus võlakoormuse muutusesse						
3. Primaarne eelarvepositsioon	0,3	-0,2	-1,9	0,4	0,8	1,3
4. Intressimaksed	0,2	0,2	0,2	0,3	0,3	0,3
5. Nominaalse SKP kasvu mõju võlale	-0,3	-0,5	-0,4	-0,4	-0,4	-0,3
5. Muud võlga mõjutavad tegurid (SFA)	-0,1	-0,4	-1,8	0,3	0,6	1,1
Valitsussektori võla hinnanguline intressimäär (%)	2,5	3,0	3,9	4,4	4,8	5,1

Allikas: Rabandusministeerium, Eesti Statistikaamet.

Joonis 13
Võlakoormuse areng 2001–2015

 (% SKP_{st})

A. Valitsussektori võlg

B. Muud valitsussektori võlga mõjutavad tegurid

C. Keskvalitsuse võla tagasimaksed

D. Keskvalitsuse¹¹ võla keskmine intress


Allikas: Rabandusministeerium, Eesti Statistikaamet, Eurostat.

¹¹ Keskvalitsus ilma sihtasutuste ja avalik-õiguslike juriidiliste isikuteta.

Box 1. Muud valitsussektori võlga mõjutavad tegurid (*stock-flow adjustments, SFA*)

Stock-flow adjustment (SFA) on eelmise ning käesoleva aasta võlapositsioonide (*stock*) ja käesoleva aasta defitsiidi (*flow*) erinevust iseloomustav näitaja.

$$\text{Debt}(t) - \text{Debt}(t-1) = \text{SFA}(t) - \text{Deficit}(t)$$

Positiivne (negatiivne) *SFA* näitab, et peale defitsiidi (ülejäägi) suurendavad (vähendavad) võlga ka teised muutused (finantstehingud, reservide kasutamine, ümberhindlused, kassa- ja tekkepõhise aruandluse vahe).

Teoorias peaks võla muutus olema pikemal perioodil sarnane puudujäägile/ülejäägile, seega aastate keskmine *SFA* peaks olema absoluutväärtusena võimalikult madal. Juhul, kui *SFA* on mitmeid aastaid järjest kas positiivne või negatiivne ja kumulatiivselt kõrge väärtusega, võib see kaudselt viidata probleemidele riigi eelarvestatistikaga. Eesti *SFA* näitajad on olnud madalad ja kõikunud nii positiivsel kui negatiivsel poolel. Eesti puhul on *SFA* suures osas seletatav kas reservide suurendamisega (näiteks positiivsed *SFA*d aastatel 2006–2007) või reservide kasutamisega (2008. aasta negatiivne *SFA*).

Eesti *SFA* on aastatel 2011–2012 negatiivne, näidates, et eelarvepuudujäägi rahastamiseks kasutatakse peamiselt reserve. Aastatel 2013–2015 on oodata positiivset *SFA*-d, kuna võlg kasvab jätkuvalt, ehkki valitsussektor on jõudnud eelarveülejääki. *SFA* positiivne väärtus on seletatav asjaoluga, et eelarveülejääk tekib peamiselt Sotsiaalkindlustusfondide tasandil, kuid samas on KOVide eelarve puudujäägis. KOVide võlg suureneb, kuigi valitsussektor tervikuna on ülejäägis.

3.4.2. Valitsussektori reservid

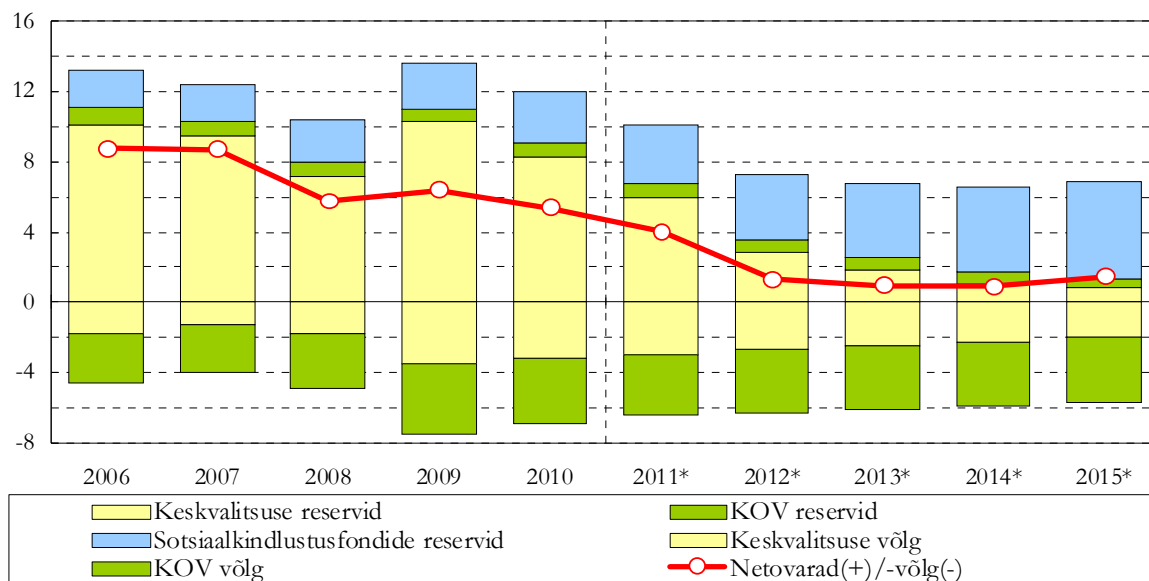
Kogu perioodi jooksul hoitakse netovarade taset, ehk likviidsed varad ületavad võlakoormuse, ning alates 2015. aastast alustatakse netovarade kasvatamist eesmärgiga taastada majanduslanguse ajal kasutusele võetud reservid.

Valitsussektori likviidsete varade ja võlakoormuse vahe oli 2010. aasta lõpus positiivne (Eesti riigil olid netovarad) – täpsemalt 5,4% SKPst. Kogu perioodi jooksul jääb reservide tase kõrgemaks kui võlg, ehkki netovarade tase lähiaastatel langeb. Vaatamata sellele, et valitsussektori eelarvepositsiooni osas on planeeritud ülejääk juba alates aastast 2013, on netovarade madalaimat taset oodata aastal 2014, kui vastav näitaja on 0,9% SKPst. Seda põhjustavad eelkõige finantseerimistehingud (näiteks sissemaksed Euroopa Stabiiliseerimismehhanismi), mis kokkuvõttes põhjustavad valitsussektori tasandil negatiivse rahavoo.

Joonis 14

Valitsussektori likviidsed varad, võlakoormus ja netopositsioon 2006–2015

(% SKP_{st})



Allikas: Rahandusministeerium, Eesti Statistikaamet

4. SENSITIIVSUSANALÜÜS JA VÕRDLUS EELMISE PROGRAMMIGA (KONVERGENTSIPROGRAMMIGA)

4.1. Alternatiivsed stsenaariumid ja nende mõju eelarvepositsioonile

Alljärgnevalt on toodud kaks majandusprognoosi lisastsenaariumit, mille esinemistõenäosus jääb alla baasprognoosi omale, kuid need aitavad lahti mõtestada prognoosiga seonduvat ebakindlust ning riskide realiseerumisel toimuvaid võimalikke arenguid.

4.1.1. Negatiivne risk väliskeskkonnast

2010. aastat iseloomustas maailmamajanduse kiire taastumine, misjärel on turuosalised lähiaastate prognoose tõstma hakanud. Selle valguses on ka rahandusministeerium ekspordi prognoosi baasstsenaariumis ülespoole korrigeerinud. Vaatamata positiivsetele kasvootustele meie lähinaabrite osas, püsib ebakindlus maailmamajanduse arenguootustes endiselt kõrgel, tulenedes nii Euroopa võlakriisi jätkumisest, pingetest Põhja-Aafrikas ja Lähis-Idas kui ka Jaapanit tabanud looduskatastroofist. Need tegurid koos tooraine kõrgete maailmaturuhindadega võivad hakata negatiivselt mõjutama tarbijate kindlustunnet, mis läbi kulutuste piiramise pidurdaks majanduste kasvukiirusi.

Tulenevalt Eesti kuulumisest Põhjamaadega samasse tarneahelasse, tähendaks tagasihoidlikum välisnõudlus ühtlasi ka siinse ekspordi nõrgemaid arenguväljavaateid ning väiksemate eksporditulude tõttu kehvemaid võimalusi sisenõudluse kasvuks. Seeläbi väheneks vajadus uute töötajate järele ning ka palgasurved oleksid tagasihoidlikumad võrreldes baasstsenaariumiga. Suureneva ebakindluse tõttu kärbitaks investeeringuid eelkõige eksportivasse sektorisse. Nõrgemad arengud välisturgudel tooksid kaasa ka toorainete hinnasurve vähenemise, mis leviks järk-järgult jaehindadesse ning avalduks inflatsiooni pidurdumises. Kokkuvõttes mõjutaks selle riski realiseerumine peamiselt ekspordisektorit, mistõttu ekspordi panus majanduskasvu oleks tagasihoidlikum kui baasstsenaariumis ning lähiaastatel stabiliseeruks majanduskasv 3% lähedal.

Negatiivse riskistsenaariumi tulude ja kulude prognoos tugineb makromajanduse prognoosile ja näeb ette riigieelarve positsiooni halvenemist kõigil aastail. Positsioon halveneb eeskätt tänu vähenevatele maksutuludele, mis ületavad kulude (peamiselt kaitsekulud) vähenemist. Baasstsenaariumist väiksem sotsiaalmaksu ja töötuskindlustusmaks laekumine halvendab ka sotsiaalkindlustusfondide positsiooni, kelle puhul on eeldatud kulutasemete säilimist ligikaudu baasprognoosi tasemel.

Tabel 15

Negatiivne riskistsenaarium

(protsenti)

	Negatiivne riskistsenaarium				Erinevus baasprognosisist		
	2010	2011*	2012*	2013*	2011*	2012*	2013*
SKP jooksevhindades (mld EUR)	14,5	15,4	16,3	17,2	-0,22	-0,50	-0,67
SKP reaalkasv	3,1	3,0	3,0	3,3	-1,0	-1,0	-0,3
SKP nominaalkasv	4,6	6,4	5,4	6,0	-1,5	-1,7	-0,8
THI	3,0	4,2	2,2	2,5	-0,3	-0,6	-0,5
Sisenõudluse reaalkasv	1,0	3,2	4,0	4,0	-0,3	-0,5	-0,3
Ekspordi reaalkasv	21,7	12,5	2,1	5,5	-3,4	-3,4	-1,6
Impordi reaalkasv	21,0	13,7	3,0	6,4	-2,6	-3,0	-1,6
Tööhõive kasv	-4,2	1,8	1,1	0,9	-0,3	-0,7	-0,2
Palga nominaalkasv	0,9	3,1	3,9	4,2	-0,4	-0,3	-0,4
Keskmine palk (EUR)	791	816	848	883	-3,2	-5,3	-9,0
Jooksevkonto (% SKPst)	3,6	1,8	0,1	-1,7	-0,7	-1,2	-1,6
Väliseeldused							
Peamiste kaubanduspartnerite majanduskasv	2,3	2,2	2,1	2,2	-0,5	-0,4	-0,4
Valitsussektor							
Maksukoormus (% SKPst)	33,5	33,1	32,3	32,2	0,2	0,4	0,5
Valitsussektori eelarvepositsioon (% SKPst)	0,1	-0,7	-2,6	-0,5	-0,3	-0,5	-0,6
Valitsussektori võlakooormus (% SKPst)	6,6	6,2	10,3	12,0	0,0	-0,8	-1,4

Allikas: Rabandusministeerium, Statistikaamet.

4.1.2. Positiivne risk – sisenõudluse kiirem taastumine

Üheks prognoosis ebakindlust tekitavaks teguriks on majandusagentide käitumine. Kriisi jooksul toimus oluline muutus majapidamiste säästmiskäitumises – buumiaegne ületarbimine asendus mõne aastaga EL27 keskmisel tasemel säästmisega. Osaliselt oli see pealesunnitud kohustuste ja varade suhte parandamise vajadusest, kuid näitab ka käitumuslikku reaktsiooni suurenenud ebakindlusele. Majandustsükli pöördudes oleme näinud suurenenud kindlustunde taustal eratarbimise ennakkasvu sissetulekute ees, kuid arvestades meie arengutaset, võib arvata, et tasakaaluline säästumäär võib osutuda praegusest oluliselt madalamaks, andes täiendava impulsi sisetarbimise kasvule.

Baasstsenaariumist kiirem tarbimisjulguse taastumine (ja taastumisruumi on) suurendab sisenõudlust ehk eratarbimist ja investeeringuid ka siseturule orienteeritud sektorites, mis omakorda soodustab palga ja hõive ehk sissetulekute kasvu.

Selle stsenaariumi kohaselt panustab kiiremasse kasvu 2011. aastal peamiselt eratarbimine, 2012. aastal rohkem investeeringud. Välisnõudlus ja eksport baasstsenaariumiga võrreldes ei muutu, aga impordi kasv on kiirem, jooksevkonto ülejääk seetõttu väiksem ning jooksevkonto saldo muutub negatiivseks juba 2013. aastal.

Baasstsenaariumi kohaselt jäävad nii tarbimise kui investeeringute osakaalud SKPst oluliselt alla buumieelsele tasemele, mistõttu ei ole sisenõudluse optimistlikumad arengud välistatud. Eratarbimise tase püsis aastatel 2000–2005 55% juures SKPst ning buumi ajal ei kasvanud, konservatiivse põhistsenaariumi järgi

tõuseb see alles 2015. aastaks 48%ni. Investeeringute tase oli aastatel 2000–2005 30% SKPst, 2006–2007 35% ja konservatiivse põhistsenaariumi järgi aastatel 2011–2015 20–24%.

Vaadates buumieelseid tarbimise ja investeeringute tasemeid, tuleb tõdeda, et sisenõudluse tõusupotentsiaali on piisavalt, kuid optimistlikumate arengute täitumine sõltub paljuski kindlustunde arengutest.

Sarnaselt negatiivsele riskistsenaariumile mõjutab ka positiivse riskistsenaariumi kohast valitsussektori eelarvepositsiooni enim maksutulude suurem laekumine, mis parandab positsiooni kõigil aastail. Samuti on baasstsenaariumiga võrreldes oodata paremat tulemust ka sotsiaalkindlustusfondidelt.

Tabel 16

Positiivne riskistsenaarium

(protsenti)

	Positiivne riskistsenaarium				Erinevus baasprognosist		
	2010	2011*	2012*	2013*	2011*	2012*	2013*
SKP jooksevhindades (mld EUR)	14,5	15,9	17,2	18,5	0,21	0,44	0,60
SKP reaalkasv	3,1	5,0	5,0	4,0	1,0	1,0	0,4
SKP nominaalkasv	4,6	9,4	8,5	7,6	1,5	1,4	0,7
THI	3,0	4,8	3,3	3,4	0,3	0,5	0,4
Sisenõudluse reaalkasv	1,0	5,0	5,8	4,6	1,5	1,3	0,3
Ekspordi reaalkasv	21,7	16,0	6,5	8,0	0,0	1,0	0,9
Impordi reaalkasv	21,0	16,9	7,4	9,0	0,6	1,4	1,0
Tööhõive kasv	-4,2	2,8	2,3	1,5	0,6	0,4	0,4
Palga nominaalkasv	0,9	4,8	5,2	5,4	1,2	1,0	0,8
Keskmine palk (EUR)	791	829	871	918	9,8	18,1	25,9
Jooksevkonto (% SKPst)	3,6	2,1	0,4	-1,2	-0,4	-0,9	-1,1
Väliseeldused							
Peamiste kaubanduspartnerite majanduskasv	2,2	2,7	2,5	2,6	0,0	0,0	0,0
Valitsussektor							
Maksukoormus (% SKPst)	33,5	33,1	32,0	31,9	0,2	0,1	0,2
Valitsussektori eelarvepositsioon (% SKPst)	0,1	0,1	-1,2	1,1	0,5	0,9	1,0
Valitsussektori võlakoormus (% SKPst)	6,6	6,2	8,2	8,3	0,0	1,3	2,3

Allikas: Rahandusministeerium, Statistikaamet.

4.2. Võrdlus konvergenstprogrammi prognoosiga

Maailmamajanduse taastumine on osutunud varem oodatust tugevamaks. Eesti kaubanduspartnerite, sh Euroopa Liidu, majanduskasvu ootused on käesolevaks aastaks märgatavalt optimistlikumad kui konvergenstprogrammi prognoosis. Majanduse prognoositust kiirem elavnemine tõi eelmisel aastal kaasa nafta hinnatõusu, mis osutus mõnevõrra kiiremaks kui programmis eeldati. Arvestades viimaseid sündmusi ning geopoliitilist olukorda Põhja-Aafrikas ja Lähis-Idas, on oodata nafta kallinemise jätkumist ning nafta hinna eeldused on kõrgemad kui konvergenstprogrammis. Nii lühi- kui ka pikaajalised intressid püsisid eelmisel aastal madalamal tasemel kui konvergenstprogrammi prognoosis eeldati. Ka käesolevaks aastaks on intresside ootused madalamad kui konvergenstprogrammi prognoosis, kuigi intresside tõusutrend on praeguseks alanud.

Rahandusministeerium ootas 2010. aasta jaanuarikuises prognoosis 2010. aastaks majanduse langustempo pidurdumist 0,1%ni. Aastateks 2011–2012 ootasime majanduskasvuks vastavalt 3,3% ja 3,7%.

Eesti **majanduskasv** osutus 2010. aasta alguses prognoositust positiivsemaks, mille peapõhjuseks oli oodatust kiirem ekspordisektori kasv. Sisenõudluse taastumine toimus samuti oodatust kiiremini laovarude ootusi ületava suurenemise ning eratarbimiskulutuste prognoositust väiksema languse tõttu. Käesoleva prognoosi kohaselt majandus kasvab nii sel kui ka tuleval aastal 4%. Prognoosi korrigeerimise taga on varasemast optimistlikumad Eesti peamiste ekspordipartnerriikide majanduskasvu ootused ning oluliselt paranenud Eesti ettevõtete kasvuväljavaated, mis töid kaasa nii ekspordi kui ka osade sisenõudluse komponentide prognooside tõstmise. SKP nominaalkasvu prognoosi on aastateks 2011–2012 tõstetud, kuna hindade kasvu on varem eeldatust oluliselt kõrgem.

Eratarbimist toetavate hõive ja palga arengud olid 2010. aasta esimeses pooles negatiivsemad, kuid teises pooles oluliselt positiivsemad kui konvergenstprogrammi prognoosis eeldatud. Tarbijate kindlustunde indikaatorid on stabiilses tempos taastunud ning ületavad praeguseks ajaloolist keskmist taset. Nii tööturu kui tarbimiskäitumise arengud on läbi teinud jõulise pöörde ning 2010. aasta teine pool näitas selgelt tarbimise kasvu taastumist. Seetõttu kujunes 2010. aasta kokkuvõttes positiivsemaks (tarbimise muutus -1,9%) 2010. aasta algul konvergenstprogrammis prognoositust (-5,2%) ning lähiaastatel võib oodata umbes 4,5% tarbimise reaalkasvu. 2011. aasta eratarbimise reaalkasvu tempo (2,2%) on sarnane konvergenstprogrammis esitatuga (2,5%), kuid selle põhjuseks on loodetavasti ajutuselt kiirenenud inflatsioon.

Investeeringute areng 2010. aastal osutus varem prognoositust (-4,1%) veelgi negatiivsemaks (-9,1%). Vaatamata kaks aastat kestnud sügavale langusele olid kolme esimese kvartali jooksul kõigi sektorite aastased kasvutempod endiselt negatiivsed. Valitsussektori panus investeeringutesse 2010. aastal osutus oodatud positiivse asemel hoopis negatiivseks. 2010. aasta viimases kvartalis pöördusid tõusule siiski ettevõtete ja kodumajapidamiste investeeringud. Suurima positiivse panuse kasvu andsid investeeringud masinatesse ja seadmetesse. Kiiret kasvutempot näitasid ka investeeringud transpordivahenditesse, mis on küll endiselt väga madalal tasemel. Eurole ülemineku positiivne otsus paraku uut investeerimislainet veel 2010. aastal kaasa ei toonud. 2011. aasta osas on investeeringute kasvutempot veidi tõstetud (7,9%ni) ning endiselt ootame investeeringute kiiremat kasvu SKPga võrreldes. Ülespoole on korrigeeritud aga investeeringute deflaatorit, kuna ehitussektoris on selgeid märke hinnasurvetest.

Peamistel eksporditurgetel toimus möödunud aastal oodatust oluliselt kiirem taastumine, mis võimaldas **ekspordimahte** kasvatada kriisieelsele tasemele. Ka 2011. aastal võib oodata kaubanduspartnerite varem oodatust kiiremat arengut. Lisaks soodustab ekspordiprognosi tõstmist sideseadmete allharus toimunud tellimuste oluline suurenemine. Seetõttu korrigeerisime 2011. aasta kaupade ja teenuste ekspordi prognoosi 4,8%lt 15,9%ni. Kuna ekspordi impordisaldus on mitmetes tööstusharudes suur, on tõstetud ka impordi prognoosi. 2012. aastal toimub kriisijärgse kiire taastumise ning sideseadmete tellimuste suurenemise mõju

lõppemise tõttu ekspordi kasvu ajutine aeglustumine. Ka varasemate aastate arengud näitavad, et paarile kiire ekspordikasvuga aastale järgneb ajutine kohandumine.

Jooksevkonto ülejääk osutus 2010. aastal oodatust väiksemaks halvenenud kaupade- ning tulude bilansi tõttu. Kaupade bilansi halvenemist on mõjutanud ekspordi suur impordisisaldus ning tootmissisendite varude olulise suurendamine, tulude bilanss pöördus oodatust suuremasse defitsiiti kiiresti taastunud välisinvesteeringute kasumlikkuse tõttu. Antud tegurid mõjutavad negatiivselt ka 2011. aasta välistasakaalu, kuid oluliselt parenenud ekspordi kasvuväljavaadete tõttu pöördub jooksevkonto aeglasemalt defitsiiti.

2010. aasta **tarbijahindade** tõusu kiirenemise taga olid väliskeskonnast tulenevad hinnasurved. Ka käesoleval aastal on nafta ja toidu kallinemine peamiseks inflatsiooniprognoozi tõstmise põhjuseks. Maailmajanduse kiire taastumine ning geopoliitiline olukord tingisid naftaeelduste tõstmise. Toidu hindu on suurel määral mõjutanud möödunud aastane saagikuse vähenemine. Ühtlasi annab toiduhindade prognoosi tõstmine valdava osa käesoleva aasta inflatsiooniprognoozi korrigeerimisest. Konvergenstprogrammis sisaldunud prognoosiga võrreldes on 2011. aastal palgakasvu väljavaated paranenud, mistõttu on teenuste hinnatõus veidi kiirem. 2011. aasta inflatsiooniprognoozi on tõstetud 1,9%lt 4,5%ni ja 2012. aasta oma 2,3%lt 2,8%ni. 2013. aasta inflatsiooniprognoozi tõstmise taga on elektrituru avanemise mõjude arvesse võtmine.

Tööturu arengud osutusid 2010. aastal varemoodatust negatiivsemaks. Hõive langus oli eelmisel aastal (-4,2%) märgatavalt suurem kui konvergenstprogrammis prognoositi (-2,4%). Samuti ületas tööpuuduse kasv oluliselt varasemaid ootusi. Hõive prognoos käesolevaks aastaks on võrreldes konvergenstprogrammiga positiivsem. Eesti majanduse kriisist taastumine on toimunud oodatust kiiremas tempos, mis on kaasa toonud tööjõunõudluse märgatava suurenemise. Tööpuudus jääb käesoleval aastal mõnevõrra kõrgemaks, kui seda konvergenstprogrammis eeldati. **Keskmise palga** arengud (kasv 0,9%) olid 2010. aastal võrreldes konvergenstprogrammi prognoosiga (langus 3,4%) positiivsemad. Võrreldes korrektsiooniga hõives oli palgalangus kriisi ajal suhteliselt väike. Paljud ettevõtted korraldasid oma töö ümber väiksema arvuga töötajatega, samuti läbi töötundide vähendamise ning osalise tööaja rakendamise. 2011. aastaks on ootused samuti võrreldes konvergenstprogrammi prognoosiga positiivsemad. Majanduse elavnemise taustal on keskmine palk kasvanud juba kolm kvartalit, viidates ettevõtete kiiremale taastumisele ning võimalusele kergitada töötasusid koos müügitulude kasvuga.

Valitsussektori eelarvepositsiooni osas on ootused 2011. aastaks optimistlikumad kui Konvergenstprogrammis, muuhulgas tänu paranenud majanduslikule olukorrale. Ühekordsete mõjude tõttu on 2012. aasta eelarvepuudujääk käesolevas programmis madalam. Valitsussektori nominaalse eelarve-ülejäägini jõudmise eesmärk püsib endiselt 2013. aastal.

Käesolevas prognoosis on **valitsussektori võlg** kõigil aastatel madalam, kui 2010. aasta Konvergenstprogrammis. Kavandatav reservide kasutus on suurem kui eelmises programmis, mis aitab hoida valitsussektori võlakoormust madalal tasemel. Samuti avaldavad mõju paranenud eelarvepositsiooni väljavaated.

Tabel 17

Võrdlus Uuendatud Konvergentsiprogramm 2010 prognoosiga

	2010	2011*	2012*	2013*	2014*	2015*
SKP reaalkasv (%)						
Eelmine uuendus	-0,1	3,3	3,7	4,0	-	-
Praegune uuendus	3,1	4,0	4,0	3,6	3,6	3,4
Erinevus	3,2	0,7	0,3	-0,4	-	-
SKP nominaalkasv (%)						
Eelmine uuendus	-1,2	5,0	6,3	6,8	-	-
Praegune uuendus	4,6	8,0	7,1	6,9	6,4	6,3
Erinevus	5,8	3,0	0,8	0,1	-	-
Valitsussektori eelarvepositsioon (% SKPst)						
Eelmine uuendus	-2,2	-2,0	-1,0	0,2	-	-
Praegune uuendus	0,1	-0,4	-2,1	0,1	0,5	1,0
Erinevus	2,3	1,6	-1,1	-0,1	-	-
Valitsussektori võlg (% SKPst)						
Eelmine uuendus	10,1	13,0	14,2	14,3	-	-
Praegune uuendus	6,6	6,0	6,0	5,8	5,6	5,4
Erinevus	-3,5	-7,0	-8,2	8,5	-	-
Harmoneeritud tarbijahinnaindeks (THHI) (%)						
Eelmine uuendus	0,4	1,9	2,3	2,7	-	-
Praegune uuendus	2,7	4,5	2,8	3,0	2,8	2,7
Erinevus	2,3	2,6	0,5	0,3	-	-
Jooksevkonto (% SKPst)						
Eelmine uuendus	5,9	4,1	1,4	-2,4	-	-
Praegune uuendus	3,6	2,5	1,3	-0,1	-1,7	-3,1
Erinevus	-2,3	-1,6	-0,1	2,3	-	-

Allikas: Rabandusministeerium.

5. RIIGI RAHANDUSE KVALITEEDI PARANDAMINE

5.1. Valitsussektori tulude ja kulude prognoos aastani 2015

Valitsussektori eelarveülejääk ulatus **2010. aastal 19,7 miljoni euron**i, moodustades 0,1% SKPst. 2010. aasta valitsussektori positsiooni mõjutasid puudujäägiga keskvalitsus (-0,6% SKPst), ülejäägiga lõpetasid aasta kohalikud omavalitsused (0,2% SKPst) ja sotsiaalkindlustusfondid (0,6% SKPst).

2011. aasta valitsussektori eelarvepuudujääk ulatub prognoosi kohaselt 0,4%ni SKPst. Suurima panuse valitsussektori puudujäägi tekkimisse annab keskvalitsus. Sotsiaalkindlustusfondide eelarve on tänu Töötukassale ülejäägis ning eeldades töötuskindlustusmäärade väikest langust, toetab see kogu valitsussektori eelarvepositsiooni ka keskpikas perspektiivis. Kohalike omavalitsuste koondeelarve on tasakaalus aastal 2011, ülejäänud prognoosiperioodil on see puudujäägis.

Valitsussektori tulude osakaal SKPst langeb prognoosi kohaselt kogu perioodi vältel, jõudes aastal 2015 34,3%ni SKPst.

Maksutulud langevad 2010. aasta 20,2%lt 2015. aasta 19,7%le SKPst. Tootmis- ja impordimaksud jäävad samale tasemele. Sissetuleku- ja varanduse maksud vähenevad 2010. aasta 6,7%lt 2015. aastaks 6,2%le SKPst, seda nii füüsilise kui ka juriidilise isiku tulumaksu määra vähenemise tõttu (maksumäär langeb 2015. aastal 20%le). Sotsiaalkindlustusmaksed vähenevad 2010. aasta 13,1%lt 2015. aasta 11,1%le SKPst. Põhjuseks eelkõige II pensionisamba riigipoolsete maksete taastamine ja kompensatsioonid maksetega jätkanuile. Samuti töötuskindlustusmaks määra väike langus. Maksukoormus langeb 2010. aasta 33,5%lt 2015. aasta 31,1%le SKPst.

Valitsussektori kulud vähenevad 2010. aasta 40%lt SKPst 2015. aasta 33,3%ni SKPst. Prognoosiperioodi jooksul vähenevad hüvitised töötajatele ja vahetarbimine 19,2%lt 15,9%le SKPst, sotsiaalsiirded 15,6%lt 13,3%le SKPst. Kapitali kogumahutus väheneb eelkõige seoses välistoetuste vähenemisega 3,6%lt 2,1%le SKPst

Tabel 18

Valitsussektori eelarve tulud ja kulud 2010–2015

	2010	2010	2011*	2012*	2013*	2014*	2015*
	mln €	% SKPst	% SKPst	% SKPst	% SKPst	% SKPst	% SKPst
Eelarvepositsioonid valitsussektori tasandite lõikes							
1. Valitsussektor	19,7	0,1	-0,4	-2,1	0,1	0,5	1,0
2. Keskkvalitus	-92,9	-0,6	-1,0	-2,4	-0,4	-0,1	0,2
4. Kohalikud omavalitsused	29,1	0,2	0,0	-0,3	-0,3	-0,2	-0,2
5. Sotsiaalkindlustusfondid	83,5	0,6	0,7	0,7	0,7	0,8	1,0
Valitsussektor							
6. Tulud kokku	5 814,0	40,1	39,9	38,3	36,8	35,3	34,3
7. Kulud kokku	5 794,3	40,0	40,3	40,4	36,8	34,8	33,3
8. Eelarvepositsioon	19,7	0,1	-0,4	-2,1	0,1	0,5	1,0
9. Intressikulu	20,8	0,1	0,2	0,2	0,3	0,3	0,3
10. Primaartasakaal	40,5	0,3	-0,2	-1,8	0,3	0,7	1,2
11. Ühekordsed ja ajutised meetmed	390,4	2,7	1,1	-1,2	0,0	-0,3	-0,3
Tulud komponentide lõikes							
12. Maksutulud (12=12a+12b+12c)	2 934,0	20,2	20,3	20,4	20,1	20,1	19,7
12a. Tootmis- ja impordimaksud	1 963,8	13,5	13,7	13,9	13,6	13,6	13,5
12b. Sissetuleku- ja varanduse maksud	970,2	6,7	6,7	6,5	6,5	6,5	6,2
12c. Kapitalimaksud	0,0	0,0	0,0	0,0	0,0	0,0	0,0
13. Sotsiaalkindlustusmaksed	1 903,2	13,1	12,3	11,7	11,5	11,1	11,1
14. Omanditulud	196,0	1,4	1,2	1,1	1,2	1,2	1,2
15. Muud tulud	780,8	5,4	6,1	5,1	4,1	2,9	2,3
16.=6. Tulud kokku	5 814,0	40,1	39,9	38,3	36,8	35,3	34,3
p.m.: Maksukoormus (D.2 (sh EL-le makstud)+D.5+D.611+D.91-D.995)	4 857,0	33,5	32,8	32,4	31,9	31,5	31,1
Kulud komponentide lõikes							
17. Hüvitised töötajatele +vahetarbimine	2 781,1	19,2	18,2	17,5	16,9	16,3	15,9
18. Sotsiaalsiirded (18=18a+18b)	2 255,5	15,6	14,6	13,9	13,7	13,5	13,3
18a. Mitterahalised sotsiaalsiirded	383,4	2,6	2,6	2,5	2,5	2,5	2,5
18b. Rahalised sotsiaalsiirded	1 872,1	12,9	12,0	11,4	11,2	11,0	10,8
19.=9. Intressikulu	20,8	0,1	0,2	0,2	0,3	0,3	0,3
20. Subsiidiumid	149,9	1,0	1,0	1,0	1,0	1,0	1,0
21. Kapitali kogumahutus	526,0	3,6	5,1	5,7	3,3	2,1	2,1
22. Muud kulud	61,0	0,4	1,3	2,0	1,6	1,7	0,8
23.=7. Kulud kokku	5 794,3	40,0	40,3	40,4	36,8	34,8	33,3
p.m. Valitsussektori tarbimine	2 987,4	20,6	19,5	18,8	18,1	17,5	17,1

* *prognoos.**Allikas: Eesti Statistikaamet, Rabandusministeerium.*

5.2. Valitsussektori tulud

5.2.1. Valitsussektori tulude struktuur

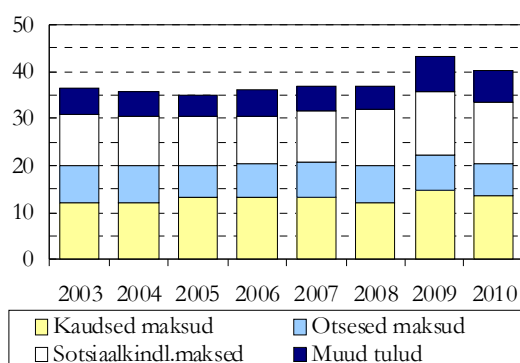
Valitsussektori tulusid suurendas 2009. aastal ühekordselt tubakaaktsiisi tõstmise tõttu varude soetamine. Samuti on kasvanud sotsiaalkindlustusmaksed tänu II pensionisamba riigipoolsete maksete peatamisele, mis tehniliselt suurendas maksukoormust. Samuti tõsteti töötuskindlustusmaksete määrasid.

Joonis 15

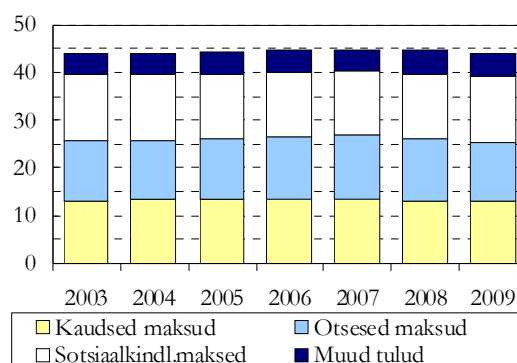
Valitsussektori tulud ja nende struktuur

(% SKPst)

A. Valitsussektori tulud Eestis



B. Valitsussektori tulud EL27s



Allikad: Eurostat.

5.2.2. Tulevased arengud maksupoliitikas

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

2009. aasta Eesti maksukoormus 35,9% SKPst oli küll madalam kui Euroopa Liidu 27 riigi keskmine 39,3%, kuid suurema ja väiksema maksukoormusega riikide arvu vaadates asus Eesti täpselt keskel. 2010. aastal hakkas maksukoormus Eestis taas vähenema eelkõige tänu juriidilise isiku tulumaksu (vähenesid nii riigi- kui eraettevõtete kasumieraldised) ja tubakaaktsiisi (varude kogumise mõju) madalama laekumise tõttu.

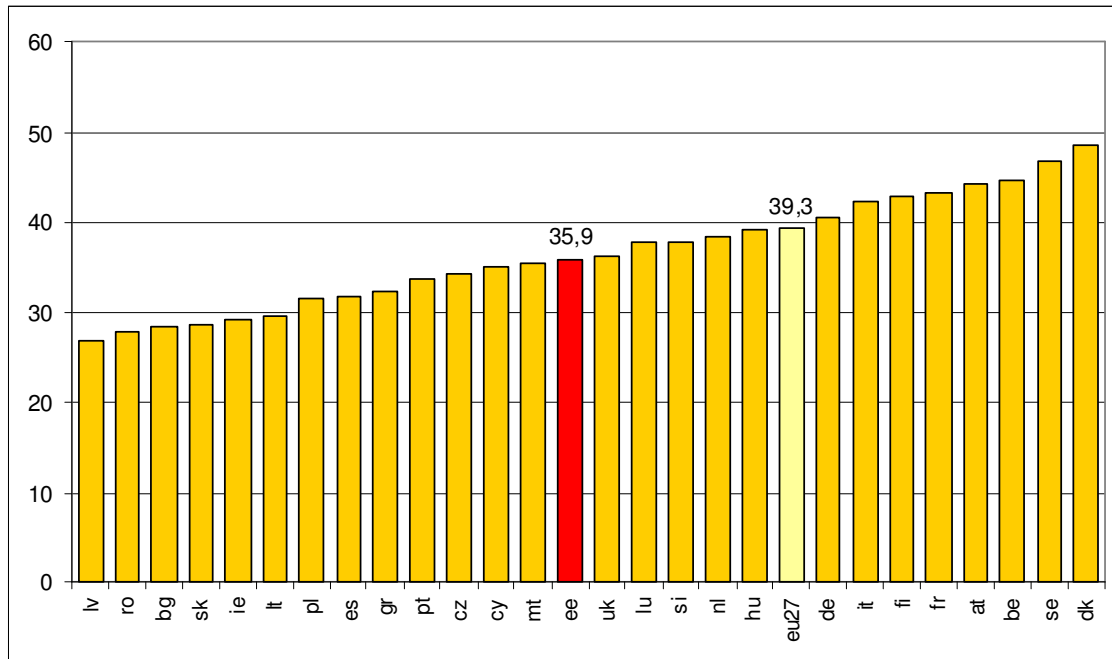
Eesmärk on 2015. aastaks viia maksukoormus majanduslanguse eelsele tasemele, vähendades tööjõuga seotud makse.

2011. aasta maksukoormus langeb võrreldes eelneva aastaga 0,7% võrra 32,8%le SKPst ja alaneb 2015. aastaks 31,1%le SKPst. Maksukoormust vähendavad nii kohustusliku kogumispensioni maksete taastamine 2012. aastaks kui ka kõrgemat riigipoolset maksetega jätkanuile. Maksupoliitilistest muudatustest omab maksukoormusele suurimat mõju tulumaksu määra langetamine 20%ni, kuid ka töötuskindlustusmakse määrade vähendamine ning alates 2014. aastast kohustuse puudumine tasuda 4 000 eurot kuus ületavalt töötasult sotsiaalmaksu (välja arvatud ravikindlustus).

Joonis 16

Maksukoormus 2009. aastal

(% SKPst)



Allikas: Eurostat.

Tarbimise ja keskkonnakasutamise kõrgem maksustamine

Keskkonnamaksudena käsitatavad maksud ja tasud on Eestis kütuseaktsiis, pakendiaktsiis, raskeveoaktsiis, saastetasud ja loodusressursside kasutamise tasud. Rohelise maksureformi raames ei ole välistatud olemasolevate maksumäärade muutmine.

Maksumuudatused

Tulumaksumäär vähendatakse 20%ni aastast 2015.

Sotsiaalmaksu pensionikindlustuse osale lae kehtestamine 4 000 € ületavalt töötasult alates 2014. aastast.

Töötuskindlustusmaks määrat vähendatakse aastast 2013.

Tubakaaktsiisi tõstmine. Tubakatoodete aktsiisimäärat tõsteti 2011. aasta 1. jaanuarist 10% ning täiendavalt planeeritakse 10% maksumäärat tõusu 2012. ja 2013. aasta alguses.

Soojuse tootmiseks kasutatava põlevkivi aktsiisiga maksustamine. Soojuse tootmiseks kasutatav põlevkivi maksustati aktsiisiga (0,15 eurot/GJ kohta) alates 2011. aasta 1. jaanuarist.

Maksuerisuste vähendamine

Kavas on kriitiliselt üle vaadata ning loobuda maksusoodustustest, mis on oma esialgselt eesmärgist eemaldunud ning muutunud põhjendamatuks. Iga maksusoodustuse puhul vaadatakse, kas see on

proportsionaalne saavutatava eesmärgiga, kas see vastab ühiskonna ootustele ja vajadustele ning kas seda eesmärki on kõige otstarbekam saavutada just maksusoodustuse kaudu. Vajaduse korral sätestatakse soodustus tähtajalisena, mis annab võimaluse analüüsida soodustuse efektiivsust eesmärgi saavutamisel ning otsustada analüüsi põhjal, kas pikendada soodustust.

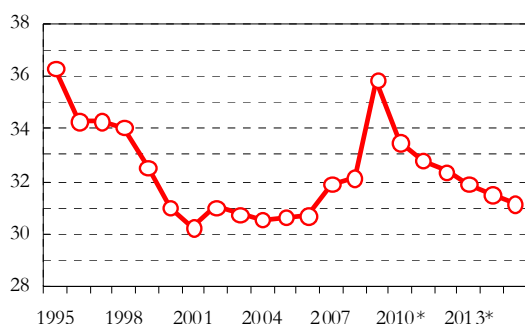
Uute algatustena langetatakse tulumaksusoodustuste ülempiiri 1 920 eurole ning viiakse läbi erimärgistatud kütuse reform.

Joonis 17

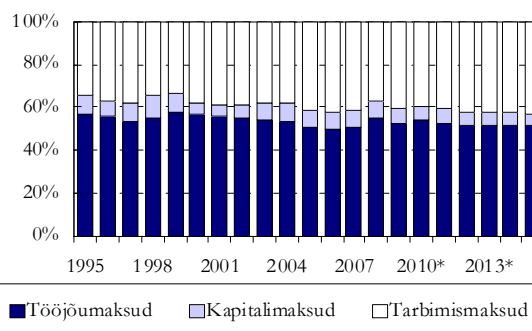
Maksukoormuse areng Eestis

(% SKPst)

A. Maksukoormus



B. Maksulised tulud (%)



Allikad: Rabandusministeerium, Eurostat.

Tabel 19

2011. ja 2012. a riigieelarvet mõjutavad peamised maksupoliitilised muudatused¹²

	Jõustumine	Mõju 2011		Mõju 2012	
		mln eurot	% SKPst	mln eurot	% SKPst
Maksutulud kokku, sh		9,9	0,07	53,0	0,35
1. Tubakaaktsiisi tõstmine 10%	1. jaan 2011	9,0	0,06	10,0	0,06
2. Soojuse tootmiseks kasutatava põlevkivi aktsiisiga maksustamine (0,15 eur/GJ kohta)	1. jaan 2011	0,9	0,01	1,0	0,01
3. Tubakaaktsiisi tõstmine 10%	1. jaan 2012			9,0	0,05
4. Tasemekoolituskulude mitte käsitlemine erisoodustusena	1. jaan 2012			5	0,03
5. Erimärgistatud kütuse reform	1. jaan 2012			28	0,2

Allikas: Rabandusministeerium.

5.2.3. Maksukulu

Järgnevalt on kirjeldatud Eesti riigieelarves aastatel 2011–2015 sisalduvaid maksukulusid. Maksukulude väärtuste hindamisel on kasutatud kaotatava tulu meetodit ning kassapõhiseid andmeid, iga maksukulu sätte puhul arvesse võetud sätte rakendamise ja tegeliku kohaldamise vaheline viitaeg. Hinnatud on ainult maksukulude kehtestamise nn esimese ringi efekte. Näiteks täiendava maksuvaba tulu kehtestamise korral

¹² Mõju võrreldes sellega, kui edasi kehtiks 31.12.2010 määrad/olukord.

on hinnatud sätte rakendamise otsesest 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 käibemaksu. 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 – näiteks on eeldatud, et kaupade ja teenuste tarbimine on ühikelastne (koguse suhteline muutus on sama suur kui hinna suhteline muutus).

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, kuid samas võimaldab see hinnata kehtestatud maksukulude taset ning trende.

Olulised riigieelarve tulude laekumist mõjutavad maksukulud sisalduvad kolmes erinevas õigusaktis – tulumaksuseaduses, käibemaksuseaduses ning alkoholi-, tubaka-, kütuse- ja elektriaktsiisi seaduses. Käibemaksuseaduse¹³ (KMS) puhul võib nimetada maksukuludeks ehk olulisteks hälveteks eesmärgiks olevast maksusüsteemist sätteid, mille kaudu toetatakse soodsama maksumäära kaudu teatud kaupade või teenuste tarbimist. Tulumaksuseaduse¹⁴ (TMS) puhul võib nimetada maksukuludeks ehk olulisteks hälveteks eesmärgiks olevast maksusüsteemist sätteid, mille kaudu toetatakse täiendavate maksuvabastuste kaudu teatud tegevusalade ettevõtjaid, teatud tüüpi füüsilisi isikuid või perekondi, teatud kulutusi tegevaid või teenuseid tarbivaid füüsilisi isikuid. TMS puhul on eeldatud, et paragrahvi 23 kohaselt kehtestatud residendist füüsilise isiku maksustamisperioodi tulust mahaarvatav maksuvaba tulu on eesmärgiks oleva maksusüsteemi üheks osaks (ning ei ole maksukulu). Alkoholi-, tubaka-, kütuse- ja elektriaktsiisi seaduse¹⁵ (ATKEAS) puhul võib nimetada maksukuludeks ehk olulisteks hälveteks eesmärgiks olevast maksusüsteemist sätteid, mille kaudu toetatakse soodsamate aktsiisimäärade või aktsiisivabastuste kaudu teatud tegevusalade ettevõtjaid või teatud kaupade tootmist.

¹³ Käibemaksuseadus. (2008). – Riigi Teataja (2003, 82, 554; 2007, 32, 259). [WWW] <https://www.riigiteataja.ee/ert/act.jsp?id=12869417> (18.04.2008).

¹⁴ Tulumaksuseadus. (2008). – Riigi Teataja (1999, 101, 903; 2007, 44, 318) – [WWW] <https://www.riigiteataja.ee/ert/act.jsp?id=12851790> (18.04.2008).

¹⁵ Alkoholi-, tubaka-, kütuse- ja elektriaktsiisi seadus. (2008). – Riigi Teataja (2003, 2, 17; 2007, 74, 452). [WWW] <https://www.riigiteataja.ee/ert/act.jsp?id=12906565> (18.04.2008).

Tabel 20
Maksukulud riigieelarves aastatel 2011–2015¹⁶
(mln €)

Maksudulu	Säte	Valitsemisfunktsioon ¹⁷	2011	2012	2013	2014	2015
1. Käibemaksumäär 9% raamatutele ja töövihikutele	KMS §15 lg 2 p 1	9	3,1	3,2	3,3	3,5	3,6
2. Käibemaksumäär 9% ravimitele ja meditsiiniseadmetele	KMS §15 lg 2 p 2	7	10,2	10,8	11,3	12,0	12,6
3. Käibemaksumäär 9% perioodilistele väljaannetele	KMS §15 lg 2 p 3	8	3,0	3,1	3,3	3,5	3,6
4. Käibemaksumäär 9% majutus-teenustele	KMS §15 lg 2 p 4	8	11,4	11,9	12,4	13,0	13,5
5. Täiendav maksuvaba tulu alates teisest lapsest	TMS §23 ¹	10	25,7	26,6	27,4	28,3	29,1
6. Täiendav maksuvaba tulu pensioni korral	TMS §23 ²	10	113,9	114,1	114,9	121,2	127,5
7. Täiendav maksuvaba tulu tööõnnetus- või kutsehaigushüvitise korral	TMS §23 ³	10	0,2	0,2	0,2	0,2	0,2
8. Eluasemelaenu intresside mahaarvamine	TMS §25	6	26,2	28,6	30,3	32,4	34,3
9. Koolituskulude mahaarvamine	TMS §26	9	14,9	15,9	16,7	17,5	18,3
10. Kingitused ja annetused	TMS §27 lg 1	8	0,6	0,6	0,7	0,7	0,8
11. Kindlustusmaksed ning pensionifondi osakute soetamine	TMS §28	10	6,5	6,9	7,3	7,8	8,2
12. FIE täiendav maksuvaba tulu põllumajandussaaduste või metsamaterjali võõrandamisel	TMS §32 lg 4	4	2,8	2,8	2,8	2,8	2,8
13. Väikeõlletootjate 50% aktsiisimäär	ATKEAS §46 lg 1	4	0,1	0,1	0,1	0,1	0,1
14. Biokütuse aktsiisist vabastamine	ATKEAS §27 lg 28, lg 28 ¹ ; §66 lg 14 ⁸	4	1,0	1,0	1,1	1,1	1,1
15. Eriotstarbelise diislikütuse ja kerge kütteõli soodsam aktsiisimäär	ATKEAS §66 lg 7	4	70,3	0,0*	0,0	0,0	0,0
16. Kalurite kütuseaktsiisivabastus	ATKEAS §74 ²	4	1,3	1,4	1,4	1,5	1,5
KOKKU			291,2	227,2	233,1	245,3	257,3
% SKPst			1,9%	1,4%	1,3%	1,3%	1,3%
% riigieelarve maksulistest ja mittemaksudulistest tuludest			4,9%	3,8%	3,7%	3,9%	3,9%

* 2012. aastal võib rakenduda üleminekuaeg.
Allikas: Rabandusministeerium.

2011.–2015. aasta riigieelarvete laekumist mõjutab 16 erineva maksudulu sätet käibemaksuseaduses, tulumaksuseaduses ning alkoholi-, tubaka-, kütuse- ja elektriaktsiisi seaduses. Kokku moodustab peamiste maksukulude maht 2011. aastal 291,2 miljonit eurot ehk 1,9% SKPst. Riigieelarve maksulistest ja mittemaksudulistest tuludest moodustavad maksudulud 4,9%. Maksukuludest on suurima mahuga täiendav

¹⁶ Maksukulude hinnangud on arvatatud ainult nende sätete kohta, mis sisalduvad maksundusalastes õigusaktides seisuga 1.01.2011.

¹⁷ 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.

maksuvaba tulu pensioni korral, diislikütuse aktsiisimäärast soodsam aktsiisimäär eriotstarbelisele diislikütusele ja kergele kütteõlile, eluasemelaenu intresside maksustatavast tulust mahaarvamine ja täiendav maksuvaba tulu alates teisest lapsest. Nelja suurima maksukulu maht moodustab 2011. aastal 81% kõikide kehtestatud maksukulude mahust. Suurim maksukuludid mõjutav maksumuudatus on 2012. aastast rakenduv erimärgistatud kütuse reform, millega kaotatakse eriotstarbelise diislikütuse ja kerge kütteõli soodsam aktsiisimäär.

Maksukulu dünaamika analüüsiks valitsemisfunktsioonide¹⁸ kaupa on iga maksukulu sätte puhul määratletud valitsemisfunktsioon, millega iga konkreetne maksukulu säte on seotud. Alljärgnevalt tabelist on näha, et **maksukulude kaudu toetatakse aastatel 2011–2015 kümnest erinevast valitsemisfunktsioonist kuute** (majandus; elamu- ja kommunaalehitus; tervishoid; vabaaeg, kultuur ja religioon; haridus; sotsiaalne kaitse). 2011. aastal moodustavad suurima osakaalu valitsemisfunktsioonid “sotsiaalne kaitse” (146,4 mln eurot ehk 50% maksukulude mahust), “majandus” (75,4 mln eurot ehk 26%) ning “elamu- ja kommunaalmajandus” (26,2 mln eurot ehk 9%). Ülejäänud valitsemisfunktsioonide alla kuuluvate maksukulude mahud moodustavad 43,2 mln eurot ehk 15% maksukulude kogumahust.

Maksukuludid võib vaadata ka osatähtsusega vastava maksu laekumisest. Käibemaksu puhul moodustavad maksukulud (tabelis punktid 1–4) 2011. aastal 27,7 mln eurot ehk 2,1% käibemaksu kogulaekumisest. Riigieelarvesse laekuvast füüsilise isiku tulumaksust moodustavad vastavad maksukulud (tabelis punktid 5–12) 190,9 mln eurot ehk 87,2% ning kütuseaktsiisi puhul (tabelis punktid 14–16) 72,6 mln eurot ehk 19,8% laekumisest.

¹⁸ Statistikaamet. (2008d). Valitsemisfunktsioonide klassifikaator. – [WWW] http://metaweb.stat.ee/view_xml.htm?id=1129771&siteLanguage=ee (28.04.2008).

5.3. Valitsussektori kulud

5.3.1. Valitsussektori kulutuste struktuur

Kui aastatel 2000–2007 moodustasid valitsussektori kulud keskmiselt 35% SKPst, siis 2008. aastal kasvas nende osatähtsus 39,9%ni SKPst, 2009. aastal jätkus kasv 45,2%ni SKPst ja 2010. aastaks langes näitaja 40%ni SKPst.

Valitsussektori lõpptarbimiskulutused moodustasid perioodil 2000–2005 keskmiselt 55% valitsussektori kuludest, perioodil 2006–2010 langes nende osakaal keskmiselt 50%le kuludest osaliselt tänu sotsiaaltoetuste suurenemisele. Valitsussektori lõpptarbimiskulutuste alla kuuluvad ühiskondlik tarbimine ning individuaalsed tarbimiskulutused. Valitsussektori poolt pakutud kaupade ja teenuste puhul tehakse individuaalsete ja ühiskondlike kaupade ja teenuste vahel vahet lähtudes valitsemisfunktsioonide klassifikaatorist (COFOG). Ühiskondliku tarbimise all peetakse silmas teenuseid, mida pakutakse samaaegselt kõigile ühiskonna või ühiskonna üksiku osa liikmetele. Siia kuuluvad näiteks kulutused keskkonnakaitsele ning avaliku sektori tervishoiusüsteemi korraldamisele. Individuaalseteks peetakse näiteks kulutusi haridusele ja tervishoiule. Valitsussektori puhul võrduvad individuaalsed tarbimiskulutused mitterahaliste sotsiaalsiiretega.

Suuruselt teise osa valitsussektori kulutustest moodustavad sotsiaaltoetused. Sotsiaalkulutuste hulgas on suurimateks kululiikideks pensionikulud ning Haigekassa tehtavad kulutused haiguste ennetamisele ja tervise edendamisele. Valitsussektori kulud sotsiaaltoetuste maksmiseks olid aastatel 2000–2007 keskmiselt 9% SKPst, 2010. aastaks kasvas nende osatähtsus 12,9%ni SKPst.

Subsiidiumide maksmiseks suunati 2010. aastal valitsussektori kuludest 2,6% ehk 1,0% SKPst. Subsiidiumid on jooksvad ühepoolsed maksed, mida tootjad saavad valitsussektorilt või Euroopa Liidu institutsioonidelt. Maksete eesmärk on mõjutada tootmistaset, hindu või kompenseerida tootmisega seotud kulutusi.

Kõige väiksem osakaal on intressidele tehtavatel kulutustel, mis moodustasid 2010. aastal vaid 0,4% kõigist valitsussektori kulutustest ehk 0,1% SKPst. Intressimaksetele tehtavate kulutuste väiksus tuleneb Eesti madalast võlakoormusest.

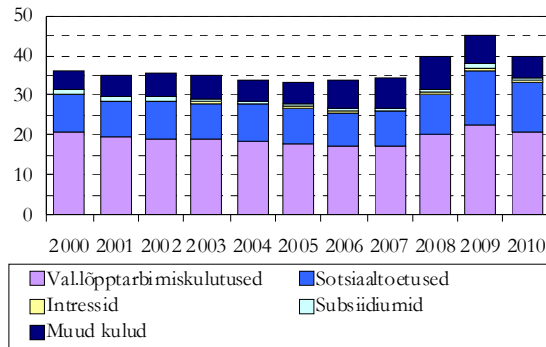
Kui vaadata kulusid tegevusvaldkondade kaupa, siis sotsiaalsele kaitsele minevate kulude osakaal on pidevalt suurim. Need kulud moodustasid perioodil 2001–2008 keskmiselt 10% SKPst ning kasvasid 2010. aastaks 15,6%ni SKPst. Osakaal kõigist kuludest kasvas perioodi 2001–2008 keskmiselt 29%lt 2010. aasta 39%le. Suur osa kasvust toimus 2009. aastal, mil tänu tööturu olukorra halvenemisele suurenesid oluliselt töötuskindlustushüvitiste ja töötutoetuste kulud, oma osa oli ka pensionide tõusul. 2010. aastal töötuskindlustushüvitiste ja töötutoetuste kulud vähenesid, pensionikulud aga jätkasid kasvamist. Muude kulude osakaal kõikidest kuludest püsis 2010. aastal perioodi 2001–2008 keskmise taseme lähedal.

Joonis 18

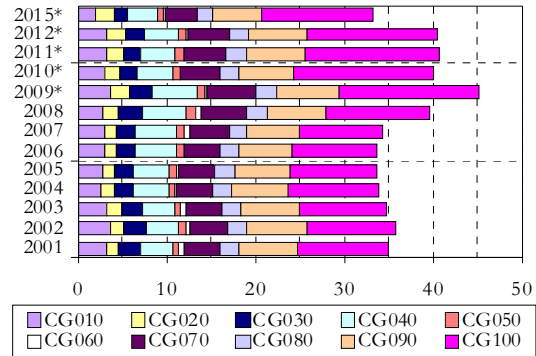
Valitsussektori kulud ja nende struktuur

(% SKPst)

A. Kulud majandusliku sisu järgi Eestis



B. Kulud valitsemisfunktsiooni järgi Eestis¹⁹



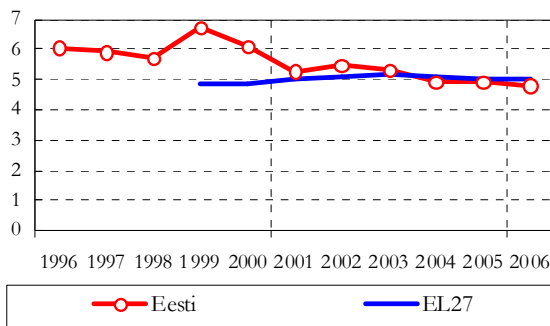
Allikad: Eurostat, Eesti Statistikaamet, Rabandusministeerium.

Joonis 19

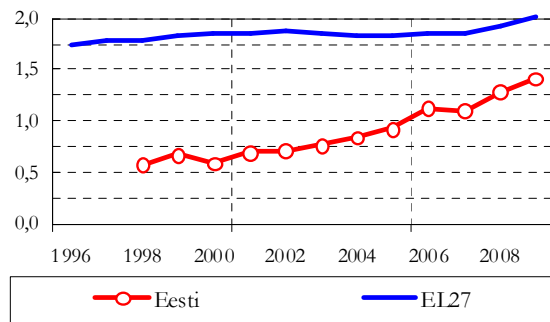
Valitsuse investeeringud füüsilisse ja inimkapitali

(% SKPst)

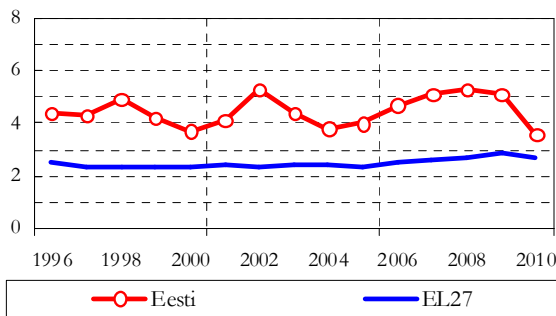
A. Avaliku sektori kulud haridusele



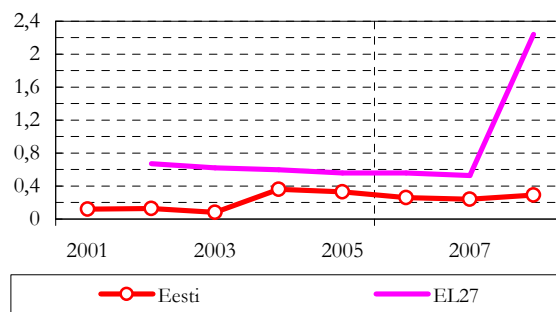
B. Teadus- ja arendustegevuse kulud



C. Valitsussektori põhivarainvesteeringud



D. Riigiabi



Allikas: Eurostat.

¹⁹ CG010 – üldised valitsussektori teenused; CG020 – riigikaitse; CG030 – avalik kord ja julgeolek; CG040 – majandus; CG050 – keskkonnakaitse; CG060 – elamu- ja kommunaalmajandus; CG070 – tervishoid; CG080 – vaba aeg, kultuur ja religioon; CG090 – haridus; CG100 – sotsiaalne kaitse.

5.3.2. 2011. aasta riigieelarvet mõjutavad tähtsamad muudatused kulupoliitikates

Valitsussektori kulud vähenevad keskpikas perioodis 40,0%lt SKPst 2010. aastal tasemeni 33,3% SKPst aastaks 2015. Kulude osakaalu vähenemist põhjustavad kasvava nominaalse SKP tingimustes vähenevad välistoetustest finantseeritavad investeeringud ning riigieelarve tegevuskulude külmutamine. Samuti on vähenemas sotsiaalsiirded, mida mõjutab muuhulgas ka tööturu olukorra paranemine. Lähiaastate kulused mõjutavad olulisel määral rahvusvaheliste heitmekvootide müügi tuluga seotud investeeringud.

Tabel 21

Valitsussektori kulud valitsemisfunktsioonide (COFOG) lõikes

(% SKPst)

	COFOG kood	2008	2009	2010*	2011*	2012*	2015*
1. Üldised valitsussektori teenused	1	2,9	3,7	3,0	3,0	3,0	1,9
2. Riigikaitse	2	1,7	2,2	1,8	1,9	2,0	2,0
3. Avalik kord ja julgeolek	3	2,7	2,4	1,9	1,9	1,9	1,4
4. Majandus	4	4,8	5,1	4,0	4,8	5,4	3,0
5. Keskkonnakaitse	5	1,1	1,0	0,8	0,8	0,9	0,5
6. Elamu- ja kommunaalmajandus	6	0,6	0,1	0,1	0,1	0,1	0,1
7. Tervishoid	7	5,2	5,6	4,5	4,6	4,6	4,0
8. Vaba aeg, kultuur ja religioon	8	2,3	2,3	2,0	2,2	2,2	1,5
9. Haridus	9	6,7	7,0	6,3	6,4	6,4	5,6
10. Sotsiaalne kaitse	10	11,7	15,7	15,6	14,6	13,9	13,3
11. Valitsussektori kulud kokku	TE	39,9	45,2	40,0	40,3	40,4	33,3

Allikad: Eurostat, Eesti Statistikaamet, Rabandusministeerium.

Üldised valitsussektori teenused

Üldised valitsussektori teenused kasvavad 2011. aastal, peamiselt välisvahendite kasvust regionaalse arenguga seotud projektidele. 2015. aastaks vähenevad kulud 1,9%ni SKPst.

Riigikaitse

Riigikaitse kulud kasvavad 2011. aastal võrreldes 2010. aastaga seoses kaitsekulude mahu kasvuga SKPst. 2012. aastaks jõuavad kulud 2,0%ni SKPst ning jäävad sellele tasemele prognoosiperioodi lõpuni.

Avalik kord ja julgeolek

Avaliku korra ja julgeoleku kulutused kasvavad 2011. aastal ning vähenevad 2015. aastaks 1,4%ni SKPst, ehk 2010. aasta kulude mahu tasemele.

Majandus

Majanduse valdkonna kulud kasvavad 2011. aastal oluliselt seoses kvoodimüügi tulude kasutamiseega. Vahendid suunatakse energiasäästlike transpordivahendite soetamiseks ja tuuleenergeetika arendamiseks. 2015. aastaks vähenevad kulud 3,0%ni SKPst seoses välistoetuste vähenemisega.

Keskkonnakaitse

Keskkonnakaitse valdkonna kulutused kasvavad 2011. aastal seoses välistoetuste suuremas mahus kasutamiseega kohalike omavalitsuste vee- ja jäätmemajanduse investeeringuteks. Saastekvootide müügist laekuvate vahendite arvelt planeeritakse nii biomassi kasutavate koostööjaamade ehitust, kaugküttevõrkude parendamist ning ühenduste loomist kui ka katlamajade renoveerimist, mille tulemusel viiakse katlamajad üle energiasäästlikule küttemajandusele. 2015. aastal moodustavad kulud 0,5% SKPst.

Elamu ja kommunaalmajandus

Elamu- ja kommunaalmajanduse kulud jäävad samale tasemele ning moodustavad ka 2015. aastal 0,1% SKPst. Vahendid suunatakse peamiselt eluasemevaldkonna arendamisse.

Tervishoid

Tervishoiu valdkonna kulud kasvavad 2011. aastal. Sealhulgas kasvavad kulud riiklikule ravikindlustusele. Oluliselt mõjutab valdkonna kulude kasvu aga välisvahenditest rahastatavad investeeringud haiglavõrgu arendamisele. 2015. aastal moodustavad kulud 4,0% SKPst.

Vaba-aeg, kultuur ja religioon

Valdkonna kulud kasvavad 2011. aastal seoses mitmete suuremahuliste investeeringutega, millest olulisemad on 2011. aastal Eesti Meremuuseumi valmimine ning ERMi ehitus. 2015. aastal moodustavad kulud 1,5% SKPst.

Haridus

Hariduse valdkonna kulud 2011. aastal kasvavad. Hariduse kuludest on suuremad kõrghariduse valdkonna kulud, kutsehariduse kulud, haridustoetused kohalikele omavalitsustele (munitsipaalkoolide kulud) ja teadus- ja arendustegevuse valdkonna kulud. Järgnevatel aastatel kulude maht kasvab (kuigi osatähtsus SKPst väheneb) ja 2015. aastal moodustavad kulud 5,6% SKPst.

Sotsiaalne kaitse

Sotsiaalse kaitse valdkonna kulud suurenevad 2011. aastal veidi seoses pensionide kasvuga. Samas vähenevad Töötukassa kulud töötuskindlustushüvitistele ja töötutoetustele. Kvoodimüügist laekuvate vahendite arvelt renoveeritakse sotsiaalse kaitse valdkonnas lisaks 13 sotsiaalobjekti. Kulude maht kasvab järk-järgult (kuigi osatähtsus SKPst väheneb) ja 2015. aastaks moodustavad kulud 13,3% SKPst.

Oluliste uute algatustena omavad kuludele mõju riikliku koolitustellimise struktuuri muutmine ja täiendavate õppekohtade tellimine, vanemapensioni kehtestamine, doktorantide täiendav tasustamine ja ringiraha põhimõtte rakendamine, samuti ka õppetootuste vajaduspõhiseks viimine.

6. EELARVEPOLIITIKA PIKAAJALINE JÄTKU- SUUTLIKKUS

Pikaajaliste eelarveprojektsioonide eeldused üldpõhimõttena kooskõlas Euroopa Liidu majanduspoliitika komitee (*Economic Policy Committee*) poolt kokkulepitud, kogu ELi kohta ühtsetel alustel loodud eeldusi, mis pikemas perspektiivis kattuvad valdavas osas Rahandusministeeriumi nägemusega pikaajalistest arengutest Eesti kohta. Aegridu on kohandatud olemaks kooskõlas käesolevas programmis presenteeritud makromajandusliku arengu stsenaariumiga ning pikemas perspektiivis võetud eelduseks konservatiivsem nägemus näiteks tööturu osalt.

Lõppeva majanduskriisi mõju riigi rahanduse jätkusuutlikkusele on pikaajaline ning avaldub madalamates tööhõive määrades ja väljundi tasemes, samas mõju pikaajalisele kasvupotentsiaalile ja kasvumääradele on eeldatud jääma minimaalseks. Projektsioonide eelduseks on tänaste poliitikate jätkumine, mistõttu ei peegelda nad kõige tõenäolisemat tulevikustsenaariumit vaid esitavad demograafiliste trendidega kaasneva väljakutse suurust, millele on võimalik poliitikatele reageerida.

Pikaajalise eelarvelise jätkusuutlikkuse tagamiseks on astutud mitmeid samme, sealhulgas:

- hoitud eelarvepoliitika konservatiivsena ning välditud valitsussektori võla märkimisväärsset kasvu,
- reformitud pensionisüsteemi ning soodustatud panustamist eelfinantseeritud pensioniskeemidesse,
- tõstetud pensioniiga ja viidud sisse paindlikkus pensioniindeksisse,
- majanduskasvule ja tööhõivele suunatud poliitikate läbi parema rahandusolukorra tagamine.

2008. aastal võeti kasutusele pensionide iga-aastaseks suurendamiseks pensioniindeks, mille eesmärk on garanteerida piisav pension tulevikuks ehk tagada vähemalt keskmise pensioni ja keskmise palga suhte püsimise tänasel tasemel ka pikas perspektiivis. Pensioniindeks põhineb varemkasutatust enam sotsiaalmaksu laekumise kasvul (80% sotsiaalmaksu laekumise kasvu + 20% aastast inflatsiooni, varasema 50% + 50% asemel) ning suurendab prognoosi kohaselt pensioneid oluliselt enam varem kehtinud indeksiga võrreldes. Samuti rakendusid 2008. aasta indekseerimisel koefitsiendid baaspensioni ja staažiaasta hindade osakaalude muutmiseks pensioni kujunemisel, mis aitavad muuta pensionisüsteemi solidaarsemaks. Indeksi muutmisel lisati seadusesse ka kohustus analüüsida riikliku pensionikindlustuse jätkusuutlikkust iga viie aasta järel ning vajadusel muuta pensioniindeksit. Järgmine analüüs viiakse läbi 2012. aastal.

Pensionide indekseerimise reeglisse on planeeritud ka pandlikkus, mis väljendub võimaluses kinnitada pensioniindeks seaduses sätestatud tavamäärast madalamana juhul kui:

- a) sama aasta eeldatav SKP reaalkasv on negatiivne või
- b) riikliku pensionikindlustuse kulude ja riiklikku pensionikindlustusse kantava eeldatava laekumise vahe on rohkem kui 1% sama aasta eeldatavast SKPst.

Indeksi tavamäär ja tõstmata/vähendamata jäänud indeksi osa tasaarveldatakse viie aasta jooksul muudetud indeksi rakendamise aastast. Kahepoolne paindlikkus süsteemis võimaldab seega nii vähendatud indeksist tulenenud madalama pensionitõusu hilisemat hüvitamist, teisalt aga ka tavaindeksi ühest väiksemate väärtuste korral edaspidist indeksi tavamäärast vähendavat tasaarveldust (sealjuures nominaalselt pensioneid vähendamata). 2009. aasta indekseerimisel otsustas Vabariigi Valitsus piirata keerulise finantsolukorra tõttu pensioniindeksit tasemele 1,05. 2010. ja 2011. aastal võeti pensioniindeksi väärtuseks madalaim võimalik ehk 1,0 ning tulenevalt viimaste aastate tegeliku indeksi dünaamikast on hinnanguliselt vaja järgneva viie aasta jooksul vähendada tavaindeksi kasvu 4,6 protsendipunkti võrra.

Kriisiaja meetmena otsustati peatada II pensionisamba maksed ajavahemikus 1. juuli 2009 kuni 31. detsember 2010. Ühekordse ja ajutise sammu eesmärgiks oli eelkõige keerulises finantsolukorras

II sambasse säästmise arvel suunata 4% liitujate sotsiaalmaksu I sambasse ning jätta 2% lisaks makstavat inimestele kätte. Teise pensionisambasse säästmise taastus pooles mahus alates aastast 2011 ning täielikult taastub endine süsteem aastal 2012. Aastatel 2014–2017 suurendatakse II sambasse suunatava riigipoolse sotsiaalmaksu osa 6%-ni neile, kes vahepeelsel perioodil vabatahtlikult isikupoolset makset jätkasid ja ka neile, kes esitavad vastava avalduse 2013. aastal. Viimasel juhul kaasneb isikutele ka individuaalse makse tõus 3%-le.

Täiendavate vahendite leidmiseks riikliku pensionikindlustuse (ja ka ravikindlustuse) finantseerimiseks pöörduiti tagasi ka pensionireformi esialgse idee juurde, mille kohaselt viidi alates 1. jaanuarist 2009 sotsiaalmaksu miinimumkohustus kuupalga alammäärani.

7. aprillil 2010 otsustas Riigikogu kiita heaks riikliku pensioniseaduse muudatused, mille kohaselt tõuseb pensioniiga 3 kuu võrra aastas alates aastast 2017, jõudes 65 eluaastani aastaks 2026 (meeste pensioniiga on hetkel 63 aastat, naistel 61,5 aastat, suurenedes 63. aastani aastaks 2016). Märkimist väärib siinkohal prognoositav 63-aastaste oodatava eluea kasv aastaks 2060. 2010. aastaga võrreldes kasvab oodatav eesisev eluiga 63-aastastel naistel ligi 6 ja meestel 7 aasta võrra. Kavandatud muudatuse eesmärgiks on kindlustada pensionisüsteemi adekvaatsust (otsus võimaldab maksta alates aastast 2026 *ca* 5–10% kõrgemaid pensioneid) ja jätkusuutlikkust, muudatuse ajendiks soov toetada demograafiliste arengute tulemusena vähenevat tööjõu pakkumist.

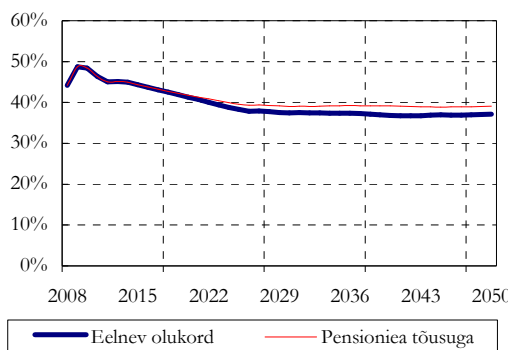
Pensioniea tõstmine aitab parandada lisaks võimalusele maksta suuremaid pensioneid tulevikus ka pensionikindlustuse finantsseisu (vt allolev joonis).

Joonis 20

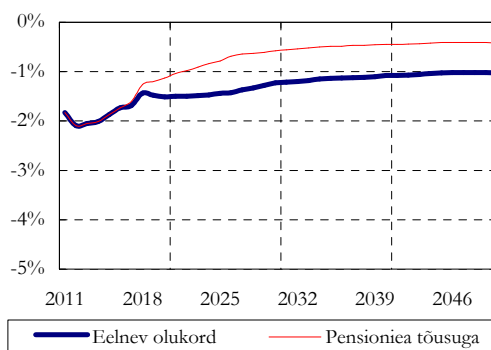
Pensioniea tõstmise mõju riikliku pensionikindlustuse finantsnäitajatele

(% SKPst)

A. Asendusmäär (I+II samm)



B. I samba puudujääk



Allikas: Rabandusministeerium

Tabel 22

Riigi rahanduse pikaajaline jätkusuutlikkus 2010–2050

(% SKP-st)

	2010	2015	2020	2030	2050
Kulud kokku	40,0%	33,3%	33,0%	32,5%	32,3%
Pensionid	8,6%	7,2%	6,8%	6,3%	6,1%
Sotsiaalkindlustuspensionid	8,6%	7,2%	6,8%	6,3%	6,1%
Vanaduspensionid	7,4%	6,0%	5,6%	5,2%	5,3%
muud (toitjakaotus-, invaliidsuspensionid)	1,2%	1,2%	1,2%	1,1%	0,9%
ametipensionid (juhul, kui valitsussektori eelarvest)	-	-	-	-	-
Tervishoid	4,8%	4,4%	4,5%	4,5%	4,5%
Hoolekanne (<i>oli varem tervishoiukulude osa</i>)	0,1%	0,1%	0,1%	0,1%	0,1%
Intressimaksud	0,1%	0,4%	0,3%	0,3%	0,3%
Tulud kokku	40,1%	34,3%	33,0%	32,5%	32,3%
<i>sellest</i> : intressitulud	1,1%	1,0%	0,9%	0,9%	0,9%
<i>sellest</i> : sotsiaalkindlustusmaksed	13,2%	10,5%	10,8	10,9	10,9
Pensionikindlustuse varad (I sammas)	0,0%	0,0%	0,0%	0,0%	0,0%
<i>sellest</i> : pensionikindlustuse konsolideeritud varad (muud varad muu valitsussektori võlakirjad)	0,0%	0,0%	0,0%	0,0%	0,0%
Eeldused:					
Tööjõu tootlikkuse kasv	7,6%	2,6%	2,8%	2,6%	1,7%
SKP reaalkasv	3,1%	3,4%	3,3%	2,0%	0,5%
Tööjõus osalemise määr, mehed (vanuses 20–64)	85,1%	85,4%	85,6%	86,2%	86,3%
Tööjõus osalemise määr, naised (vanuses 20–64)	77,0%	77,3%	77,4%	78,0%	78,1%
Tööjõus osalemise määr kokku (vanuses 20–64)	81,1%	81,4%	81,6%	82,1%	82,2%
Töötuse määr	16,9%	8,0%	7,6%	7,3%	7,3%
Üle 65-aastaste osakaal rahvastikus	17,1%	17,1%	18,8%	21,7%	27,4%

Allikas: Rabandusministeerium, Eesti Statistikaamet, EL Majanduspoliitika komitee.

Tegevused pensionikindlustuse pikaajalise jätkusuutlikkuse tagamiseks

Tagamaks riigi rahanduse jätkusuutlikkust rahvastiku vananemise tingimustes, on Eesti suures osas läbi viinud pensionireformi ning loonud kolmesambalise (kohustuslik riiklik pensionikindlustus, kohustuslik kogumispension ja täiendav erapension) süsteemi. Reformi käigus kehtestati pensioniea tõstmine ning meeste ja naiste pensioniea järk-järguline võrdsustamine. Ühise pensionieani – 63 aastat – jõuab naiste pensioniiga aastal 2016. Vastavalt 2010. aasta otsusele jätkab pensioniiga kasvamist pärast seda tähtaega 3 kuu võrra igal aastal, jõudes nii naiste kui meeste osalt 65. eluaastani aastaks 2026. Viimastel aastatel on tööturult väljumise keskmine vanus kasvanud üle 62 aasta (ulatudes aastal 2009 62,6 aastani) ehk lähedale nominaalsele pensionieale, ületades sealjuures Euroopa Liidu keskmise (61,4 aastat).

Viimase pensionide indekseerimise muutmisega nähti ette ka viieaastane tsükkel, mille järel pensioni-indeksite sobivus (seda nii pensionide adekvaatsuse kui finantsaspektist lähtuvalt) üle vaadatakse. Järgmine regulaarne ülevaatamine aastal 2012 on oluline, kuna kriisi käigus on pensionikulud suhtes tuludega (nii üldiselt kui ka sotsiaalmaksust laekuvatega võrreldes) suurenenud ning sellega seoses on mõnevõrra halvenenud ka pensionikindlustuse pikaajaline finantspositsioon.

Rida eripensione (kaitsevägi, politsei jne), ennetähtaegne vanaduspension, soodustingimustel vanaduspensionid ja väljateenitud aastate pensionid annavad võimalused siirduda pensionile enne üldist pensioniiga. Kava reformida eripensionide, soodustingimustel vanaduspensionide ning väljateenitud aastate pensionide maksmist on saanud valitsuse põhimõttelise heakskiidu.

7. INSTITUTIONAALSED FUNKTSIOONID

7.1. Eelarveprotsessi arendamine

Eelarveprotsessi kõige viimased arendused on seotud riigi eelarvestrateegiaga. Üheks olulisemaks süsteemseks muudatuseks käesoleval aastal oli stabiilsusprogrammi ning riigi eelarvestrateegia koostamise protsesside ühildamine. Seda võimaldas stabiilsusprogrammi esitamise tähtaja muutus.

Valitsuse poolt aprillis 2011 heaks kiidetud Riigi eelarvestrateegias 2012-2015 fikseeriti valitsuse prioriteetid, valdkonnapoliitikate eesmärgid, indikaatorid ning nende sihttasemed. Seatud eesmärkide täitmist jälgitakse järgneva perioodi eelarvestrateegiat ja eelarve täitmise aruandeid koostades. Ka Riigi eelarvestrateegias 2012-2015 on antud ülevaade Riigi eelarvestrateegias 2011-2014 seatud eelarvepoliitiliste eesmärkide täitmisest.

Järgmistel aastatel arendatakse edasi eesmärkide ja mõõdikute seadmise metoodikaid eesmärgiga ühtlustada strateegilise planeerimise ja eelarvestamise raamistikud. Arendustegevuse tulemusel antakse juhtidele eelarveotsuste tegemiseks süsteemsemalt kvaliteetsemat tulemusinfot, et tõsta eelarvevahendite kasutamise tõhusust ja mõjusust.

Riigi eelarvestrateegiat 2012-2015 uuendatakse kevadel 2012, mil seatakse neljaks aastaks eelarveraamid haldus- ja valitsemisaladele.

7.2. Fiskaalreeglid ja -institutsioonid

Eelarvepoliitiliste eesmärkide saavutamisel on oluline roll olnud ja on kehtival fiskaalreeglitel. Strateegilistes arengukavades ja kõigis viimastes valitsusliidu lepingutes on kesk-pikaks perioodiks seatud eesmärgiks tasakaalus eelarve („pehme” reegel, mida on seni järginud kõik valitsused), kuigi valitsussektori ega keskvalitsuse eelarve tasakaalu (ülejäägi) nõuet ei ole sätestatud üheski seaduses. Aastal 2011 on valitsusel plaanis heaks kiita riigieelarve seaduse muudatused, millega muuhulgas sätestatakse seaduse tasandil tasakaalus eelarve nõue.

Üldiselt tulenevad aga Eesti konservatiivse eelarvepoliitika alused Eesti Vabariigi Põhiseadusest. Põhiseaduses on sätestatud, et riigieelarve või selle eelnõu muutmise ettepanekule, mis tingib nendes ettenähtud tulude vähendamise, kulude suurendamise või kulude ümberjaotamise, tuleb algatajal lisada rahalised arvestused, mis näitavad ära kulude katteks vajalikud tuluaallikad. Samuti ei tohi Riigikogu kustutada ega vähendada riigieelarvesse või selle eelnõusse võetud kulusid, mis on ette nähtud muude seadustega.

Põhiseadus piiritleb kulutuste tegemist ka juhuks, kui Riigikogu ei ole riigieelarvet eelarveaasta alguseks vastu võtnud – sellises olukorras võib iga kuu teha kulutusi kuni ühe kaheteistkümnendikuni eelmise eelarveaasta kulutustest. Kui Riigikogu ei ole riigieelarvet vastu võtnud kahe kuu jooksul pärast eelarveaasta algust tuleb Põhiseaduse kohaselt Vabariigi Presidendil välja kuulutada Riigikogu erakorralised valimised.

Põhiseadusest tulenevalt on kehtestatud riigieelarve seadus, mis sätestab riigieelarve koostamise ja vastu võtmise korra piirates seejuures oluliselt laenukoormuse kasvatamise võimalusi ja sätestades korra reservide taseme osas otsuste langetamiseks. Kehtiv õigusruum sätestab reeglistiku lisaks riigile ka muude valitsussektori institutsioonide finantsilise jätkusuutlikkuse tagamiseks.

Reeglid kohustusliku reservide tasemete säilitamiseks

- Iga-aastaselt määratakse riigieelarve seadusega riigi kassareservi maht.
- Nõuded on seatud Eesti Haigekassa reservide (jaotamata kasum, reservkapital ja riskireserv) kasutamisele.
 - Haigekassa reservkapital on Haigekassa eelarve vahenditest moodustatav reserv ravikindlustussüsteemile makromajanduslikest muutustest tulenevate riskide vähendamiseks. Reservkapitali suuruseks on 6% eelarve mahust ning sinna kantakse igal aastal vähemalt 1/50 Haigekassa eelarve kogumahust ja ravikindlustuseks ettenähtud sotsiaalmaksu ülelaekumised kuni seaduses sätestatud reservkapitali suuruse saavutamiseni või taastamiseni. Reservkapitali võib kasutusele võtta ainult erandkorras Vabariigi Valitsuse korraldusega sotsiaalministri ettepanekul.
 - Haigekassa riskireserv on Haigekassa eelarve vahenditest moodustatav reserv ravikindlustussüsteemile võetud kohustustest tulenevate riskide vähendamiseks. Riskireservi suurus on 2% Haigekassa ravikindlustuse eelarve mahust ning selle võib kasutusele võtta Haigekassa nõukogu otsusega.
 - Haigekassa eelmiste perioodide jaotamata kasumit on majandusaastas lubatud kasutusele võtta kuni 30% ulatuses, kuid mitte rohkem kui 7% eelmisel kalendriaastal haigekassa eelarves ettenähtud tervishoiuteenuste kuludest.
- Töötukassale on kehtestatud reservkapitali nõue, vähendamaks makromajanduslikest muutustest tulenevaid riske töötuskindlustussüsteemile. Reservkapitali suuruseks on vähemalt 10% Töötukassa varade mahust. Reservkapitali võib kasutusele võtta ainult erandkorras töötukassa sihtfondi vahendite ebapiisavuse korral Töötukassa nõukogu otsusel. Enne vastava otsuse tegemist esitab nõukogu sotsiaalministri kaudu ettepaneku Vabariigi Valitsusele töötuskindlustusmaks määra suurendamiseks tasemeni, mis tagab töötukassa eesmärkide täitmiseks piisavate rahaliste vahendite laekumise.

Piirangud laenukoormuse reguleerimiseks

- **Riigiasutusel on keelatud võtta laenu**, kasutada kapitalirenti ning võtta muid selliseid kohustusi. Samuti on keelatud anda tagatise ja laene, teha annetusi, osta aktsiaid, osasid ja muid osalusi ning omandada muud finantsvara, kui käesolevas seaduses või riigieelarves ei ole ette nähtud teisiti.
- Iga-aastaselt **sätetatakse riigieelarve seaduses piirangud eelarvelaenu ja kassalaenu** (makstakse tagasi aasta jooksul) **jäägile, avalike ülesannete täitmiseks antavate valitsusepoolsete laenude jäägile ning sildfinantseerimise mahule**. 2011. aasta riigieelarve seaduses on piirangute mahud järgmised:
 - Eelarvelaenu suurim lubatud jääk on 1,47 mld eurot (ligikaudu 10% SKPst) ja kassalaenu suurim lubatud jääk on 447 mln eurot (ligikaudu 3% SKPst).
 - Vabariigi Valitsuse poolt avalike ülesannete täitmiseks antavate laenude suurim lubatud jääk on 447 mln eurot (ligikaudu 3% SKPst).
 - Välistoetuste sildfinantseerimise suurim lubatud maht on 383 mln eurot (ligikaudu 2,5% SKPst);
 - Riigieelarve tulude laekumist ületavate kulude finantseerimise suurim lubatud jääk on 684 mln eurot (ligikaudu 4,5% SKPst).
- Haigekassal on õigus võtta laenu ainult enda omandis olevate asjade tagatisel. **Haigekassal on keelatud anda laenu ja tagada teiste isikute laenukohustuste täitmist.**
- Töötukassal on õigus võtta laenu üksnes reservkapitali vahendite ebapiisavuse korral enda omandis olevate asjade või riigi tagatisel. **Töötukassal on keelatud anda laenu ja tagada teiste isikute kohustuste täitmist.**
- **Kohalikele omavalitsustele on kehtestatud reeglid võlakohustuste võtmiseks**. 2011. aastal võivad kohalikud omavalitsused võtta pikaajalisi võlakohustusi kuni 60%ni eelarveaastaks kavandatud puhastuludest (tulud, millest on maha arvatud riigieelarvest tehtavad sihtotstarbelised eraldised) ning ainult välistoetustest rahastavate investeringuprojektide kaasfinantseerimiseks ja sildfinantseerimiseks. Kohustuse võtmine tuleb kooskõlastada Rahandusministeeriumiga. Seaduse rikkumisega kaasnevad sanktsioonid, milleks on asjaomase kohaliku omavalitsusele ette nähtud tulumaksu ja tasandusfondi vahendite ülekandmise peatamine kuni rikkumise lõpetamiseni. Rikkumisel lõpetamisel tagastatakse kinnipeetud vahendid. Tagasimakse graafikute koostamisel tuleb arvestada, et need ei ületaks ühelgi eelseisval eelarveaastal 20% puhastuludest.
- 2012. aastast võib kohaliku omavalitsuse netovõlakoormus (võlakohustuste ja likviidsete varade vahe) olla 60%st 100%ni põhitegevuse tuludest, olenevalt nende põhitegevuse tulemi tasemest. Samasugune piirang on laiendatud ka kohaliku omavalitsuse arvestusüksusele (koosneb kohaliku omavalitsuse üksusest ja temast sõltuvatest üksustest).
- **Kohalikele omavalitsustele on kehtestatud reeglid jooksvate tulude ja kulude tasakaalus hoidmiseks**. Kohaliku omavalitsuse üksuse ja kohaliku omavalitsuse üksuse arvestusüksuse põhitegevuse tulemi väärtus peab olema null või positiivne.
- **Riigi osalusel asutatud sihtasutustele on kehtestatud laenupiirangud**. Riigi asutatud sihtasutus võib võtta laenu ja sõlmida kapitalirendilepinguid üksnes kõigi nõukogu liikmete ühehäälese otsuse alusel.

Lisaks laenude võtmise võimaluste piiramisele on seatud limiidid ka kohustuste võtmisele eelolevate aastate arvelt. Näiteks riigiasutused võivad sõlmida lepinguid esemete ostmiseks või teenuste, sealhulgas ehitustööde tellimiseks eelseisvate eelarveaastate arvel vaid tingimusel, et ühelgi eelseisval eelarveaastal täitmisele kuuluvate lepingujärgsete maksete maht kokku ei ületa 50% temale jooksvaks eelarveaastaks ettenähtud vastava kuluartikli summast. Samuti **sätetatakse kõikide riigieelarveliste toetuste määrad iga-aastase riigieelarve seadusega**, millega on välistatud toetusmäärade kasvatamine eelarvelise katte puudumisel.

Fiskaalinstitutsioonid

- o **Fiskaalinstitutsioonidest**²⁰ võib Eesti kontekstis välja tuua Riigikontrolli, kes on oma tegevustes sõltumatu ning majanduskontrolli (auditi) kaudu hindab avaliku sektori vahendite kasutamise seaduslikkust ja tulemuslikkust. Auditi käigus antakse hinnangud kontrollitavate asutuste erinevatele aspektidele, näiteks sisekontrollile, finantsjuhtimisele, majandustegevusele, juhtimise, organisatsiooni ja tegevuse tulemuslikkusele ning infotehnoloogiasüsteemide usaldatavusele.

Riigikontrolli kohustuseks on anda hinnang Rahandusministeeriumi poolt koostatud riigi majandusaasta koondaruandele, mis hõlmab kõiki riigiraamatupidamiskohustuslasi, ning põhiseaduslike institutsioonide majandusaasta aruannetele. Mõlemal juhul analüüsitakse koostatud aruannete vastavust raamatupidamise seadusele ning aruandes sisalduvate tehingute seaduslikkust. Riigi majandusaasta koondaruande hinnang saadetakse Vabariigi Valitsusele heakskiitmiseks, misjärel see esitatakse Riigikogule kinnitamiseks.

Riigikontrolli auditid ning nendes sisalduvad ettepanekud annavad ühelt poolt nii Riigikogule ja Vabariigi Valitsusele, kui ka maksumaksjale, parema ülevaate avaliku sektori toimimisest, samas teiselt poolt peaksid Riigikontrolli soovitused kaasa aitama efektiivsuse suurenemisele avalikus sektoris. Kokkuvõttes peaks see aga viima riigi rahanduse kvaliteedi paranemisele.

²⁰ Fiskaalinstitutsioonid on Euroopa Komisjoni definitsiooni kohaselt institutsioonid, kes (1) regulaarselt analüüsivad, hindavad või annavad soovitusi riigi fiskaalpoliitika kohta, (2) koostavad sõltumatuid eelarvetulude prognoose või prognoose, mida kasutatakse valitsuse prognoosidega võrdlemisel. Samuti peavad antud institutsioonid olema finantseeritud avaliku sektori vahenditest.

LISAD

Lisa 1. Eesti majanduse põhinäitajad aastatel 2001–2010

Tabel 23

Sisemajanduse koguprodukt aastatel 2001–2010

	2001	2001	2002	2003	2004	2005	2006	2007	2008	2009	2010
	<i>mln EUR</i>	%	%	%	%	%	%	%	%	%	%
1. SKP püsivhindades	3 580,2	7,5	7,9	7,6	7,2	9,4	10,6	6,9	-5,1	-13,9	3,1
2. SKP jooksevhindades	3 802,4	13,2	11,6	12,1	11,1	15,5	19,8	18,2	1,8	-13,9	4,6
Kasvuallikad											
3. Eratarbimiskulutused (sh MTÜd)	3 660,2	7,1	10,3	8,7	9,5	9,8	13,7	8,6	-5,4	-18,4	-1,9
4. Valitsussektori lõpptarbimiskulutused	1 248,0	2,6	2,6	0,8	2,0	-0,2	3,9	3,9	3,8	0,0	-2,1
5. Kapitali kogumahutus põhivarasse	1 740,3	9,7	24,0	18,6	5,2	15,4	23,2	6,0	-15,0	-33,0	-9,1
6. Varude muutus (% SKPst)		1,5	2,6	1,6	2,2	1,7	2,7	5,2	0,8	-2,9	1,3
7. Kaupade ja teenuste eksport	5 234,2	0,4	-1,0	7,4	14,6	18,6	6,7	1,5	0,4	-18,7	21,7
8. Kaupade ja teenuste import	5 624,4	3,5	6,2	10,1	14,4	17,5	13,3	7,8	-7,0	-32,6	21,0
Panus SKP kasvu ¹⁾											
9. Sisemajanduse nõudlus (ilma varudeta)		7,0	12,6	10,6	7,3	10,2	15,7	7,5	-7,5	-19,6	-3,4
10. Varude muutus		0,5	-0,2	-0,2	0,6	-0,2	1,5	3,0	-4,2	-3,4	4,2
11. Kaupade ja teenuste bilanss		-2,7	-5,9	-2,6	-0,9	-0,5	-6,0	-5,4	5,7	11,3	1,7
Lisandväärtuse kasv											
12. Primaarsektor	251,7	-5,1	10,7	3,7	-9,3	-3,2	-3,3	1,6	3,4	5,5	7,3
13. Tööstus	1 335,8	10,4	6,9	10,2	8,7	10,3	11,5	4,5	-4,9	-22,7	19,2
14. Ehitus	312,3	2,2	11,2	0,6	9,8	22,0	19,6	14,0	-7,8	-29,7	-10,1
15. Muud teenused	4 723,0	7,9	7,9	7,5	7,5	8,9	10,2	7,3	-5,2	-10,7	-0,3

1) Panus SKP kasvu näitab, kui suure osa moodustab majanduskasvust konkreetne valdkond. 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: Rabandusministeerium, Eesti Statistikaamet.

Tabel 24**Hinnad aastatel 2001–2010***(protsenti)*

	2001	2002	2003	2004	2005	2006	2007	2008	2009	2010
1. SKP deflaator	5,3	3,3	4,2	3,6	5,5	8,3	10,5	7,2	-0,1	1,5
2. Eratarbimise deflaator	6,2	2,7	2,1	2,0	3,6	5,0	7,5	8,6	-0,9	2,0
3. Harmoneeritud tarbija-hinnaindeks	5,6	3,6	1,4	3,0	4,1	4,4	6,7	10,6	0,2	2,7
3a. Tarbijahinnaindeks	5,8	3,6	1,3	3,0	4,1	4,4	6,6	10,4	-0,1	3,0
4. Valitsussektori tarbimis-kulutuste deflaator	5,0	6,5	10,6	5,0	12,7	8,6	17,3	14,2	-2,7	0,1
5. Investeeringute deflaator	6,0	1,0	0,5	3,3	4,0	9,0	6,8	-0,6	-3,3	-0,5
6. Ekspordi deflaator	6,3	0,2	1,8	2,3	3,6	5,0	8,3	7,3	-4,3	4,1
7. Impordi deflaator	2,0	-0,1	-0,2	1,5	3,3	4,1	3,3	5,9	-1,1	5,7

*Allikas: Rabandusministeerium, Eesti Statistikaamet.***Tabel 25****Tööturg aastatel 2001–2010**

	2001	2001	2002	2003	2004	2005	2006	2007	2008	2009	2010
		%	%	%	%	%	%	%	%	%	%
1. Hõive, hõivatute arvu järgi	577,7 ¹⁾	0,9	1,4	1,5	0,2	2,0	6,4	1,4	0,2	-9,2	-4,2
3. Tööpuuduse määr	12,6	12,6	10,3	10,0	9,7	7,9	5,9	4,7	5,5	13,8	16,9
4. Tööjõu tootlikkus, hõivatute arvu järgi	11,5 ²⁾	6,5	6,5	6,0	7,0	7,3	3,9	5,4	-5,2	-5,1	7,6
6. Hüvitatud töötajatele	3 106,1 ²⁾	11,5	10,7	12,3	11,2	15,1	20,2	24,1	11,9	-13,3	-5,1
7. Hüvitis töötaja kohta (6./1.)	84,1 ³⁾	10,5	9,2	10,6	11,0	12,8	13,0	22,4	11,7	-4,5	-1,0
7a. Keskmise bruto-kuupalk, EEK	352,2	12,3	11,5	9,4	8,4	10,8	16,5	20,5	13,9	-5,0	0,9

*1) Tuhat inimest.**2) Mln EEK.**3) Tuhat EEK.**Allikas: Rabandusministeerium, Eesti Statistikaamet.***Tabel 26****Maksebilanss aastatel 2001–2010***(% SKPst)*

	2001	2002	2003	2004	2005	2006	2007	2008	2009	2010
1. Võlgnevus välismaailma suhtes	-4,9	-10,1	-10,6	-10,6	-9,2	-13,2	-16,2	-8,7	7,3	6,8
<i>sh:</i>										
- Kaupade ja teenuste bilanss	-2,1	-7,0	-7,4	-7,0	-6,4	-10,6	-11,3	-5,6	5,7	7,6
- Tulude ja ülekannete bilanss	-3,1	-3,6	-3,9	-4,3	-3,6	-4,8	-5,9	-4,1	-1,1	-4,0
- Kapitalikonto	0,2	0,5	0,7	0,7	0,8	2,2	1,0	1,0	2,8	3,3
1a. Jooksevkonto	-5,2	-10,6	-11,3	-11,3	-10,0	-15,3	-17,2	-9,7	4,5	3,6
4. Vead ja täpsustused	-0,1	0,6	-0,6	-1,4	1,0	-1,1	1,0	0,9	-0,7	-0,4

Allikas: Rabandusministeerium, Eesti Pank, Eesti Statistikaamet.

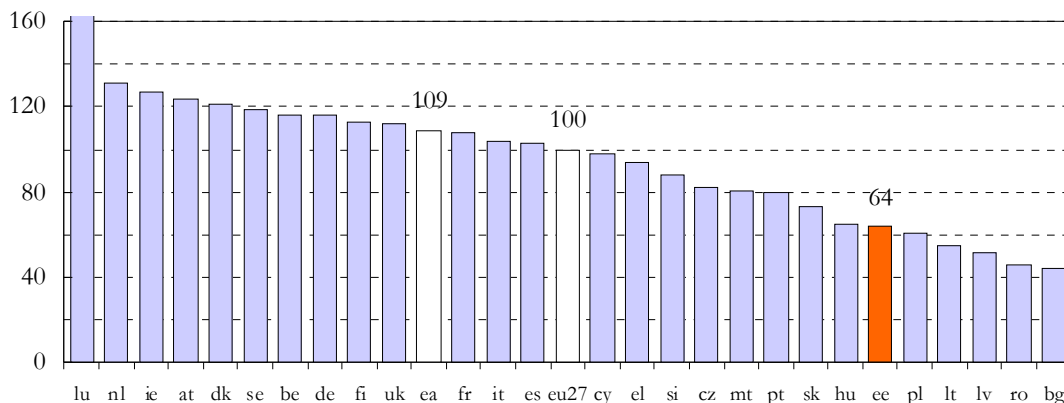
Lisa 2. Eesti võrdlus teiste EL liikmesriikidega (joonised)

Joonis 21

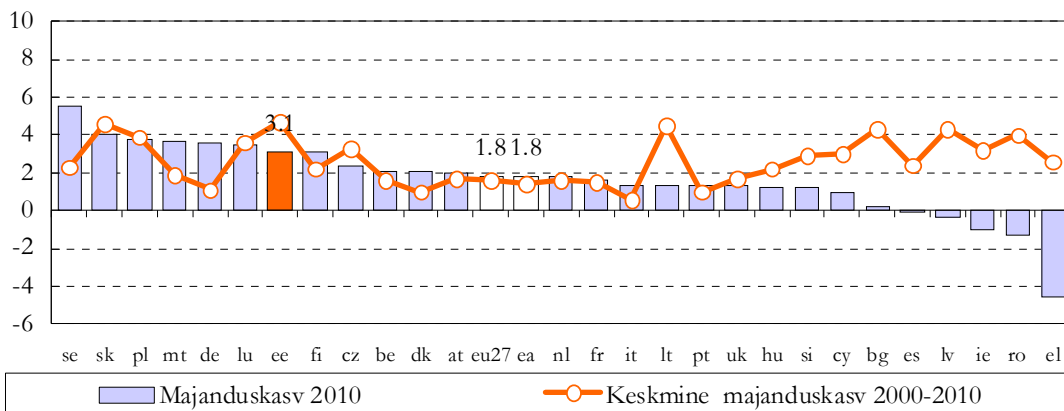
Peamised makromajanduslikud näitajad

(protsenti)

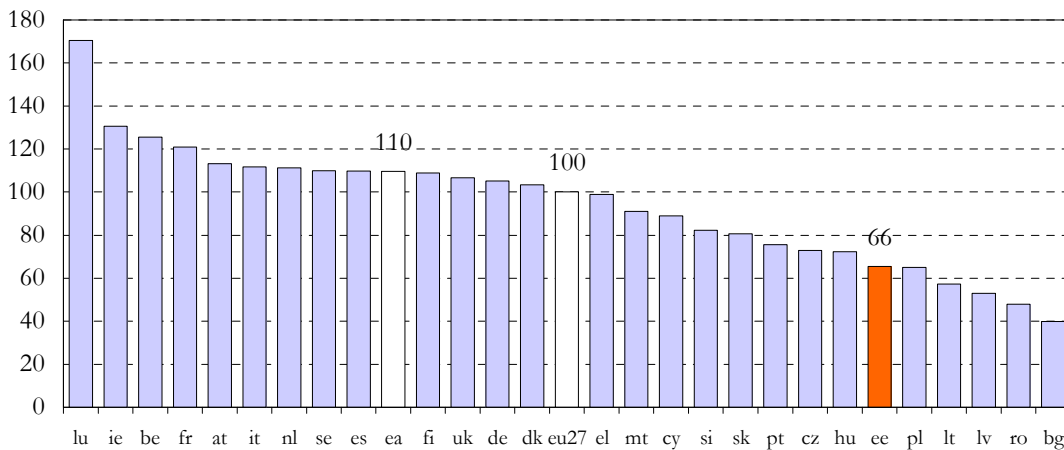
A. SKP per capita ostujõupariteeti arvestades aastal 2009 (EL27=100)



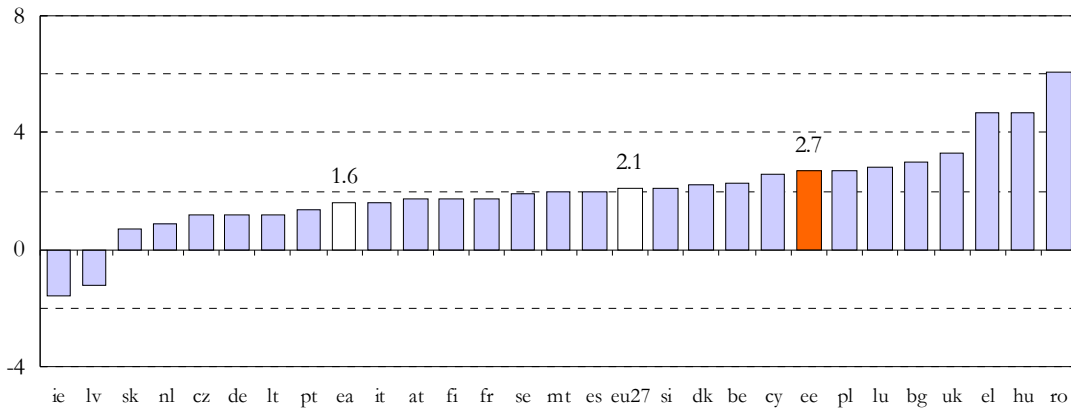
B. Majanduskasv aastal 2010 ja 2000–2010



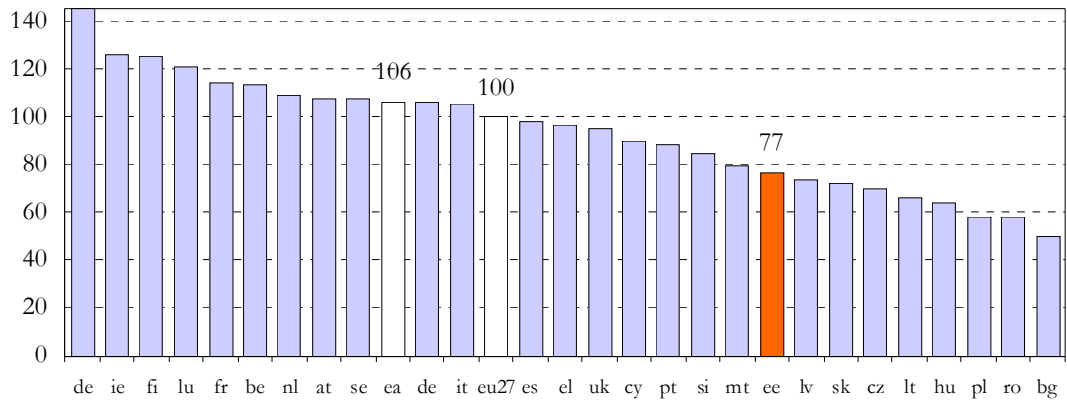
C. Töajõu tootlikkus – SKP hõivatu kohta ostujõupariteeti arvestades aastal 2009 (EL27=100)



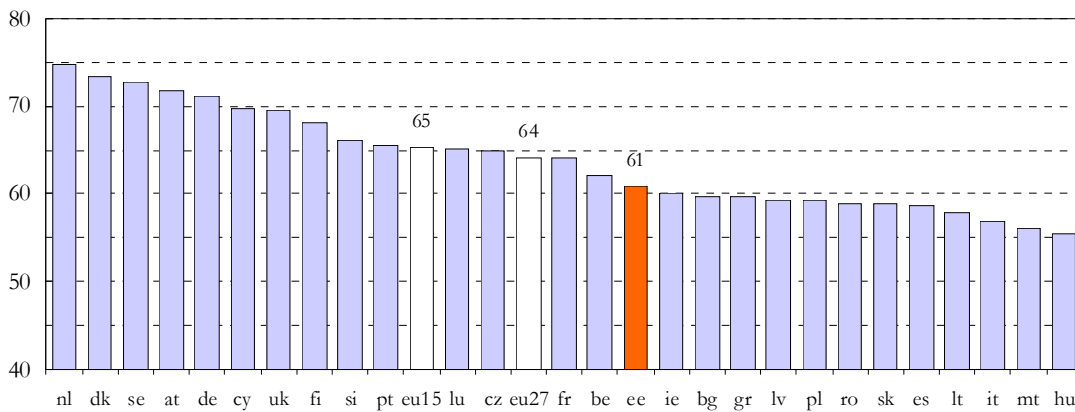
D. Harmoneeritud tarbijahinnaindeks aastal 2010



E. Hinnatase võrreldes EL27 keskmisega aastal 2010 (EL27=100)



F. Tööhõive määr (15–64-aastased) aastal 2010



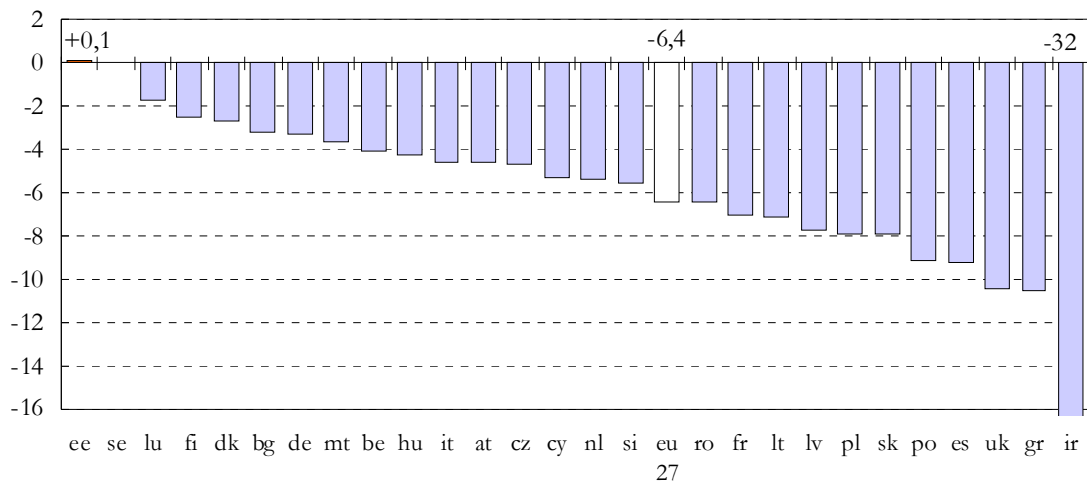
Allikad: Eurostat, Eesti Statistikaamet, Rabandusministeerium.

Joonis 22

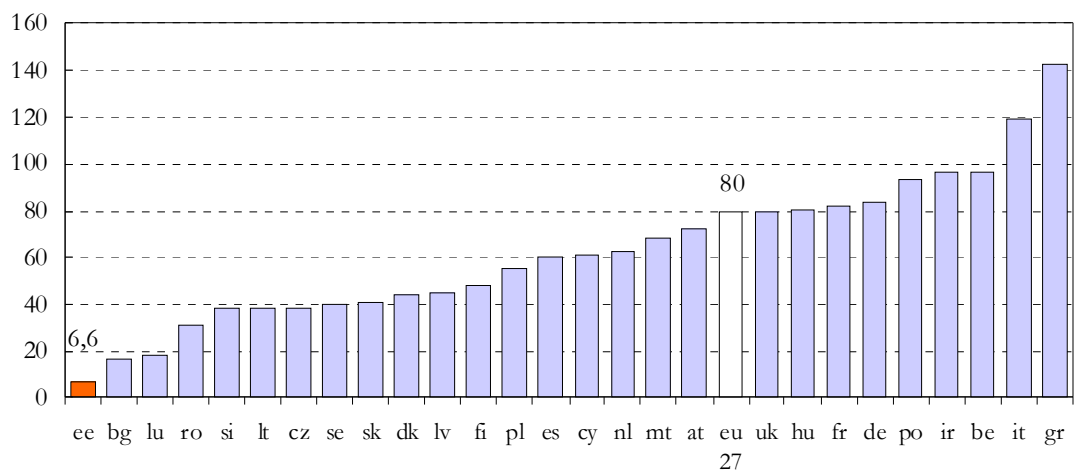
Valitsussektori fiskaalpositsioon

(protsendina SKP_{st})

A. Valitsussektori eelarvepositsioon aastal 2010



B. Valitsussektori võlg aastal 2010

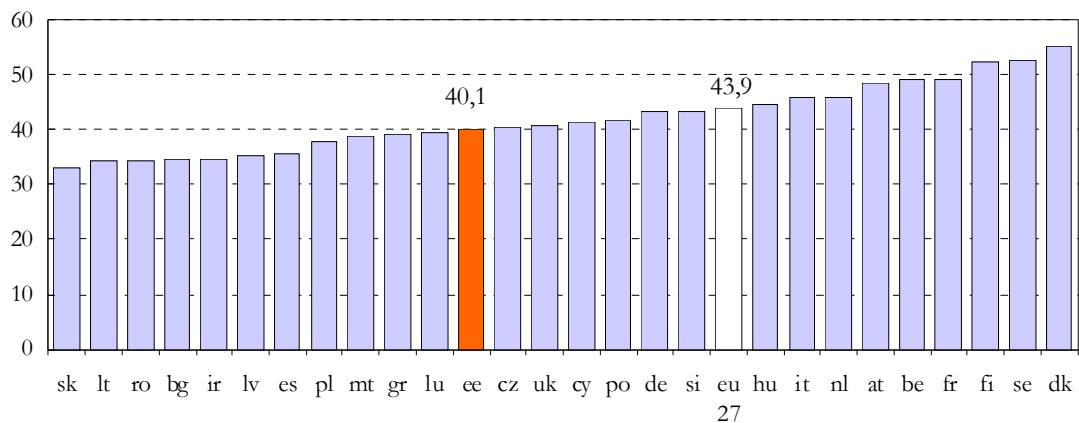


Joonis 23

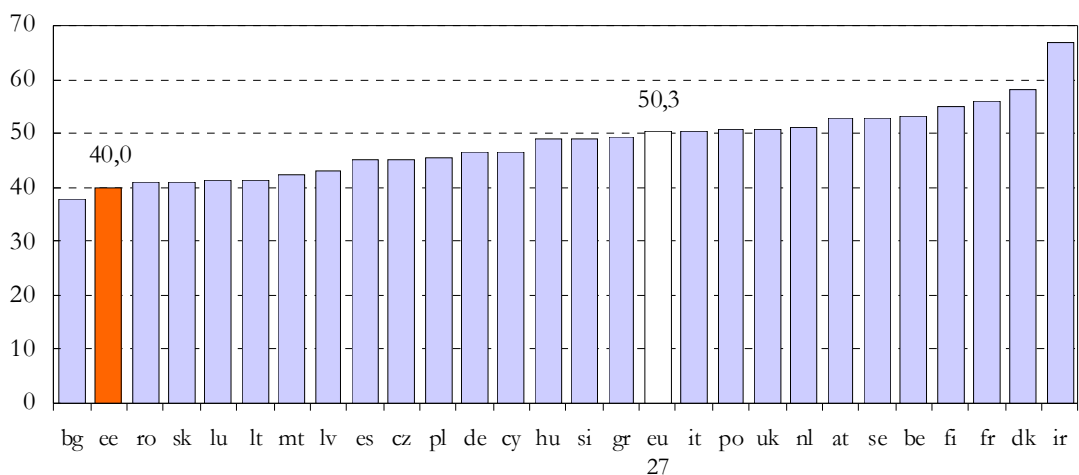
Valitsussektori tulud ja kulud

(protsendina SKPst)

A. Eesti valitsussektori tulud võrreldes teiste EL liikmesriikidega aastal 2010



B. Eesti valitsussektori kulud võrreldes teiste EL liikmesriikidega 2010



Allikad: Eurostat

Lisa 3. Administratiivsete hinnatõusude mõju THI-le

Tabel 27

Administratiivsete hinnatõusude mõju inflatsioonile aastatel 2010–2014

(protsenti)

Administratiivsed aktsioonid	Jõustumine	Hinnatõus (%)	Mõju THI-le (%punkti)				
			2010	2011*	2012*	2013*	2014*
Muudatused maksupoliitikas			1,16	0,32	0,07	0,07	0,00
Notaritasud	1.06.2009		0,03	-	-	-	-
Käibemaksu määr 18%lt 20%ni*	1.07.2009	1,7	0,50	-	-	-	-
Mootorikütuse aktsiisimäärade tõstmine	1.07.2009	4,9	0,12	-	-	-	-
Mootorikütuse aktsiisimäärade tõstmine	1.01.2010	3,2	0,16	-	-	-	-
Erimärgistatud kütuse aktsiisi tõus (64%)	1.01.2010		0,02	-	-	-	-
Tubakaaktsiisi määrade tõstmine (5%) + miinimumaktsiisi kehtestamine	1.01.2010	7,0	0,07	0,08	-	-	-
Alkoholiaktsiisi määrade tõstmine (10%)	1.01.2010	3,0	0,17	-	-	-	-
Hügieenitoodete, mähkmete KM 9%lt 20%ni	1.04.2010	10,1	0,02	-	-	-	-
Tallinna müügitaks**	1.06.2010	0,8	0,05	0,05	-	-	-
Pakendi aktsiisimäärade tõstmine metallpurkidele	19.06.2010		0,02	0,01	-	-	-
Tubakaaktsiisi määrade tõstmine (10%)	1.01.2011	7,5	-	0,13	0,04	-	-
Tubakaaktsiisi määrade tõstmine (10%)	1.01.2012	7,5	-	-	0,13	0,04	-
Põlevkiviaktsiis soojuse tootmiseks	1.01.2011; 2013		-	0,02	-	0,03	-
Rüügilõivu tõstmine (ID kaart)	1.01.2011		-	0,03	-	-	-
Tallinna müügitaksu ärakaotamine	1.01.2012		-	-	-0,10	-	-
Muud administratiivsed hinnamuutused			0,47	0,34	0,53	0,78	0,29
Majapidamisjäätmete vedu**	2010–2014		-0,03	0,01	0,04	0,04	0,03
Elekter (sh keskkonnatasude langus)	1.08.2009	-3,0	-0,05	-	-	-	-
Elekter (taastuenergia tasu, aktsiis, võrgutasude tõus)	1.01; 1.03.2010	7,7	0,23	0,01	-	-	-
Elekter (elektrienergia odavnemine)	1.04.2010	-1,2	-0,03	-0,01	-	-	-
Elekter (võrgutasude tõus)	1.06.2010	2,8	0,05	0,04	-	-	-
Elekter (taastuenergia tasu langus)	1.01.2011	-2,0	-	-0,08	-	-	-
Elekter**	2011–2014		-	0,04	0,12	0,60	0,12
Vee ja kanalisatsiooni kallinemine Tallinnas	1.01 (2010–14)		-0,01	0,00	0,01	0,02	0,02
Maagaas	1.10.2009	-6,0	-0,01	-	-	-	-
Maagaas	1.05.2010	14,4	0,05	0,02	-	-	-
Maagaas	1.09.2010	13,8	0,02	0,04	-	-	-
Maagaas	1.01.2011	-10,0	-	-0,06	-	-	-
Maagaas**	2011–2014		-	0,09	0,07	0,02	0,02
Soojuse hind Tallinnas ja mujal**	1.01.–1.12.2010	5,5	0,25	-	-	-	-
Soojuse hind Tallinnas ja mujal**	1.01.–1.12.2011	5,0	-	0,24	-	-	-
Soojuse hind Tallinnas ja mujal**	1.01.–1.12.2012	6,0	-	-	0,29	-	-
Soojuse hind Tallinnas ja mujal**	1.01.–1.12.2013	2,0	-	-	-	0,10	-
Soojuse hind Tallinnas ja mujal**	1.01.–1.12.2014	2,0	-	-	-	-	0,10
Kokku			1,63	0,66	0,60	0,85	0,29

* Käibemaksu määra tõstmise osas on arvestatud binnangulise tegeliku mõjuga THI-le.

** Rabandusministeeriumi binnang.

Allikas: Rabandusministeerium, Eesti Statistikaamet, Eesti Energia, Konkurentsiamet.