

Rahandusminister Toomas Tõniste kõne

2018. aasta riigieelarve eelnõu esimesel lugemisel Riigikogus

18.10.2017

Austatud Riigikogu liikmed,

Teie ees on 2018. aasta riigieelarve eelnõu.

See eelarve toetab meie majanduse, julgeoleku ja perede heaolu kasvu nii, et eelarve on tasakaalu lähedal, maksukoormus ei tõuse, laenukoormus väheneb ja riigi rahandus on ka 2018. aasta lõpus heas korras.

Head Riigikogu liikmed,

Oma ettekandes räägin,

- milline on meie majanduse olukord ja kas meil ikka on majandusbuum,
- milline on valitsuse eelarvepoliitika praeguses majandussituatsioonis,
- milline on riigi tuluprognosis ja
- kuhu suuname täiendavaid vahendeid.

Alustan sellest, mis seisus on meie majandus.

Valitsus on riigieelarve koostamisel aluseks võtnud rahandusministeeriumi viimase prognoosi, mille kohaselt on sisemajanduse koguprodukti (SKP) reaalkasv 2018. aastal 3,3 protsenti.

Palgakasvuks prognoosib rahandusministeerium 5,2 protsenti, hinnatõusuks 2,7 protsenti, tööhõive kasvuks 0,4 protsenti. Järgmisel aastal on meie sisemajanduse kogutoodangu mahuks ligi 24,5 miljardit eurot.

Rahandusministeeriumi prognoosi kohaselt toetavad sellist kasvu nii tugev ekspordipartnerite kasv kui ka investeeringute suurenemine.

Prognoosi eelduseks on võetud, et välisnõudlus tugevneb järgmisel aastal 3,8 protsenti. Selle taustal prognoosime ekspordi kasvuks 4 protsenti, mis tähendab, et meie eksportivad ettevõtted

suudavad veidi oma turuosa kasvatada. Suuremal määral toetab siinsete eksportivate ettevõtete kasvuvõimalusi Soome, Rootsi ja Läti impordinõudlus. Ka Venemaa majandus on kasvurajal tagasi, panustades pärast kolmeaastast langust välisnõudlusse taas positiivselt.

Jätkusuutliku majanduskasvu ja heaolu kasvu eeldus on see, et erasektor investeerib uutesse toodetesse, tehnoloogiatesse ja tootmisvõimsustesse, sest eksporti veavad ja ka sisemaist nõudlust rahuldavad Eesti valitud majandusmudelil eelkõige eraettevõtted, mitte riik.

Oleme prognoose tehes eelduseks võtnud, et kapitali kogumahutus põhivarasse kasvab reaalnäitajates sel aastal on 13,7 protsenti ja järgmisel aastal veel 4,1 protsenti ja see kasv jätkub.

Erasektori investeeringud jõuavad järgmisel aastal juba 4,6 miljardi euro tasemele.

Kui vaadata ehitusturgu, mille ülekuumenemise ohule on viidatud, siis alates 2013. aastast on ehituse osakaal Eesti majanduses pidevalt vähenenud. Kui vahetult enne kriisi 2008. aastal tõusis ehitussektori osakaal lisandväärtuses 10,6 protsendini, siis kriisi esimestel aastatel langes see tagasi sajandivahetuse 6 protsendile, kust ta pärast ajutist kerget kosumist 2012. aastal on taas langenud 6 protsendi lähedale. Ehituse osakaal on taas hakanud uuesti kasvama eelmise aasta teisest poolest alates, kuid esialgu väga marginaalselt.

Valitsussektori panus ehitussektoris on praegu küll oluliselt suurem kui eelmise buumi aja, aga selle põhjuseks on see, et ettevõtlussektori ehitusinvesteeringute mahud on praegu üle kahe korra väiksemad kui 2007. aastal ja eluasemete ehitus jääb veel samuti alla eelmisele buumile, kuigi statistika näitab, et inimeste investeeringud kodudesse kasvavad. Arvestades, et valitsussektori investeeringud 2018. aastal hüppeliselt ei kasva, jäädes ligikaudu 5,6 protsendi tasemele SKPst, siis on buumiaegsele investeeringute tasemele võimalik läheneda üksnes erasektori investeeringute ja laenumahude olulise kasvu toel. Ja seda praegu ette näha ei ole.

Samuti on ministriumid üldjuhul välisabist tehtavate investeeringute kavandamisel jätkuvalt pigem optimistlikud ja ei oleks üllatus, kui ka järgmisel aastal mõned projektid jäävad eelarveaasta lõpuks realiseerimata või lükkuvad edasi, nagu on juhtunud peaaegu igal aastal.

Kuna ehitus on majandustsüklile tundlikum kui enamik teisi tegevusalasid, siis on vähemalt ehitussektori senise käekäigu põhjal raske näha selle sektori või tema abil kogu majanduse

ülekuumenemist. Samuti ei ole oht, et valitsuse investeeringud ehitusturu tasakaalu oluliselt paigast liigutavad, järgmisel aastal siiski väga reaalne.

Samuti kui vaadata eraisikute ja ettevõtete laenukoormuse muutust, siis on viimaste aastate ühekohalised kasvunumbrid lausa olematud võrreldes 30–70 protsendise aastakasvuga nagu 2005.–2007. aastal.

Ja lõpetuseks: uusi autosid on sellel aastal registreeritud vaid veidi enam kui varasematel aastatel. Et jõuda eelmise buumi tasemele, peaks autode registreerimine kasvama ligikaudu 50 protsenti.

Ühesõnaga, need kes räägivad praegu 2007. aastaga võrreldavast majandusbuumist, liialdavad ikka väga oluliselt.

Vastavalt seadusele peab majandusproгноosile hinnangu andma ka eelarvenõukogu.

Eelarvenõukogu hinnangul kirjeldab rahandusministeeriumi suvine majandusproгноos piisava usaldusväärusega Eesti majanduse tulevast arengut.

Head Riigikogu liikmed,

Eraldi küsimus, mida siin saalis tuleb kindlasti puudutada, on see, *kui kaugel* on Eesti majandus sellest piirist, kus valitsus peaks kasvu hakkama jõuliselt jahutama, sest sellest sõltub hinnang eelarvepoliitika sobivusele meie majanduse üldisesse konteksti.

Ja oluline on just see, *kui kaugel* me sellest piirist oleme. Minu arvates on debatis struktuurse tasakaalu üle läinud liiga palju auru selle peale, kas struktuurne eelarvepositsioon peaks olema mõni komakoht üle või alla ideaalse keskmise.

Rääkides valitsussektori struktuurset positsiooni puudutavate hinnangute täpsusest, tasub pöörduda ajaloo poole. Näiteks 2014. aastal näitas Euroopa Komisjoni sügisproгноos 2015. aasta kohta Eesti struktuurseks puudujäägiks 0,7 protsenti SKPst. Samas aasta hiljem proгноositi Eestile juba 0,3 protsendi suurust struktuurset ülejääki. 2005.–2007. aasta osas on vahed tollaste hinnangutega lausa protsentides. Selles valguses olid tollased eelarved ja lisaeelarved üsna pöörased võrreldes selle eelarve suhtes juba tehtud kriitikaga.

Aga siiski, rahandusministeeriumi hinnangul kasvab Eesti majandus järgmisel aastal veidi üle oma jätkusuutliku taseme. See tähendab, et meie majandus kasvab ligikaudu 0,5 protsenti kiiremini, kui kasvu hindamiseks mõeldud mudelid näitavad. Eelarvenõukogu hinnang majandustsükli seisule on peaaegu sama.

Samas on signaalid majanduse tsüklilise olukorra kohta vastandlikud. Ühelt poolt on tööturu olukord pingeline, palgakasv kiire ning töötus suhteliselt madal. Samas muud indikaatorid viitavad majanduse toimimisele allpool potentsiaalset taset ehk negatiivsele SKP lõhele. Suureneb nii ettevõtete kui ka majapidamiste säästmine ning jooksevkonto on ülejäägis. Samuti on olnud inflatsioon kuni viimase ajani mõõdukas, kui välja jätta aktsiiside ning maailmaturu hindade mõjud. Samuti on konjunktuuri ehk kindlustunde indikaatorid ajaloolise keskmise lähedal või veidi üle selle.

Kui vaadata ajalugu, siis oleme viimased neli aastat liikunud paari-kolmeprotsendilises kasvukoridoris ja näeme sel aastal esmakordselt 4 protsenti ületavat majanduskasvu ning järgnevateks aastateks prognoosime taas 3 protsendi lähedusse jäävat kasvu, mis jääb väga oluliselt alla eelmise buumi taset.

Seega kokkuvõttes saame me 2018. aastal rääkida meile sobiva taseme lähedase majanduskasvu taastumisest ja pool protsenti ideaalsest arvestuslikust kasvust kõrgemal liikumine pole selliste prognooside täpsust ja muutlikkust arvestades ilmselt mingi katastroof. 2007. aasta sarnasest buumist, kus majanduskasvu näitaja oli sissevoolava laenuraha toel kahekohaline arv, oleme me veel väga kaugel.

Mida ma tahan kokkuvõtteks öelda, on see, et need prognoosid ja hinnangud toodangulõhele ja struktuursele tasakaalule on üheks ja kindlasti mitte ideaalseks tööriistaks valitsuse eelarvepoliitika kujundamisel. Aga kuni meil paremat tööriista pole ja ka Euroopas on sellised reeglid kokku lepitud, peame me neist lähtuma ja seda me ka teeme.

Head Riigikogu liikmed,

Mis on valitsuse fiskaalpoliitika selles kontekstis?

Valitsus on eelnevat arvestades võtnud positsiooni, et majanduse jõuliseks jahutamiseks pole veel õige aeg.

Reaalseid kulusummasid vaadates ja neid kogu majanduse mahuga kõrvutades ei mõjuta valitsemissektor fiskaalpoliitika kaudu majandust oluliselt järgmisel aastal ei kasvu ega kahanemise suunas, sest eelarve on tasakaalu lähedal. Ja need strateegilised investeeringud, mida valitsus soovib meie teede ja internetiühenduste, muu taristu ja kaitsevõime parandamiseks teha reserve või laenuraha arvel, seda pilti samuti oluliselt ei muuda.

Kokkuvõttes on valitsuse eelarvepoliitika konservatiivsem, kui valitsus kevadel kokku leppis, konservatiivsem kui riigieelarve seadus lubab ja ilmselt ka palju konservatiivsem kui aegadel, kui Eestis oli tegemist tõelise buumiga, mis oleks vajanud tõsisist jahutamist.

Valitsemissektori eelarve on struktuursest tasakaalust SKP arvestuses vaid 0,25 protsendi kaugusel, meie maksukoormus püsib eelmise aasta tasemel ehk on ka tuleval aastal 34,4 protsenti SKPst ja laenukoormus langeb 0,4 protsendi võrra SKPst, jäädes 8,6 protsendi tasemele. Ja – nagu mitmed analüütikud on soovitanud – on edasi lükatud või lükkunud ka mitmed investeeringud, nii et valitsuse mõju ehitusturule on samuti kevadel kavandatust väiksem.

Samas rõhutan siin üle, et ka kehtiv seadus ei kohusta valitsust varasemate aastate ülejääke kasutama, vaid üksnes annab selleks võimaluse. Minu eesmärk on viia eelarve struktuursesse tasakaalu nii kiiresti kui võimalik.

Austatud Riigikogu liikmed,

Kui vaadata majanduskasvu taustal riigieelarve tulusid, siis prognoosi kohaselt maksukoormus ei kasva, vaid püsib stabiilselt eelmise aasta tasemel vähemalt valimiste aastani.

Meenutan, et kui koalitsioonileping sõlmiti, oli seal hulk uusi makse. Tänapäevaks on enamik neist laualt maas ja loodetavasti enne valimisi lauale tagasi ei tule.

Kui vaadata maksupoliitikat laiemalt, siis teeb mulle rahandusministrina muret üks trend, mis sai alguse 2014. aastal, kui valimiste eel moodustatud koalitsiooni lubaduste parimaks katteallikaks hakati aktsiise tõstma. Sama lehma lüpsmine on jätkunud läbi erinevate koalitsioonide.

Ettevõtlusest tulnud inimesena näen ma, et praeguseks oleme seisus, kus aktsiisipoliitikas on piirid juba ette tulnud. Minu arvates on meil kõigil siit midagi õppida.

Tulles nüüd 2018. aasta tuluprognoosi juurde, siis tahan kõigepealt öelda, et mina ministrina prognooside tegemisse ei sekku. Samamoodi on käitunud ka minu eelkäijad.

Vaadates 2017. aasta prognoosi, saan öelda, et ligi 8 miljardi eurose maksutulude mahu juures jääb prognoosiviga suvise hinnangu kohaselt ligikaudu 0,1 protsendile eelarve mahust.

Maksuliikide lõikes on kõrvalekalded aastatagusest prognoosist mõnevõrra suuremad, aga enamasti on prognoosid suuresti täppi minemas ja ka üksikute suuremate maksuliikide lõikes jääb prognoosi täpsus pluss-miinus paari protsendi vahele. Summalised prognoosivead jäävad ka suuremate maksuliikide maksude lõikes mõne või mõnekümne miljoni piiridesse ning lõpptulemusena kompenseerivad teineteist.

Kõige rohkem on rahandusministeerium 2017. aastal maksuprognoosi allapoole korrigeerinud alkoholiaktsiisi osas – ligikaudu 14 protsenti prognoositud laekumisest ehk 39 miljoni euro võrra. Selle peamine põhjus on see, et 2016. aasta detsembris ostsid kaupmehed plaanitud rohkem alkoholi lattu, sest polnud kindel, millal täpselt aktsiis tõuseb ning seetõttu laekus osa 2017. aastaks plaanitud tulu juba 2016. aastal. Samuti eeldati prognoosi tehes väiksemat õlle varumist suvise aktsiisitõusu eel. Ja tegelikult müüakse sel aastal kõrgema aktsiisimääraga õlut plaanitud vähem.

Tegelikuks küsimuseks on loomulikult tarbimise muutus ja piirikaubanduse mahu muutus nii põhja- kui lõunapiiril. Seda olukorda jälgime igakuiselt.

Nüüd 2018. aasta tulude juurde. Kõigepealt maksutulud.

Riigieelarve maksutulud ehk maksud ja sotsiaalkindlustusmaksed kasvavad järgmisel aastal võrreldes 2017. aasta prognoositava laekumisega ligi 600 miljonit eurot ehk 8,9 protsenti. Toon teile siin välja suuremad muutused.

Maksuvaba tulu määra tõstmise tõttu väheneb füüsilise isiku tulumaksu laekumine ligi 159 miljonit eurot oludes, kus keskmine palk kasvab 5,2 protsenti. See number iseloomustab ka kõige ilmekamalt, et tööjõumaksud kokkuvõttes langevad – mitte ei tõuse, nagu vahel püütakse väita.

Tänu hõive ja palgataseme kasvule kasvab saab riik sotsiaalmaksu 195 miljonit eurot rohkem.

Koos majanduse ja hindade kasvuga saame käibemaksu 190 miljonit eurot rohkem. 203 miljonit eurot ehk umbes 56 protsenti kasvab juriidilise isiku tulumaks, mille põhjuseks on eelkõige madalam maksumäär juriidilise isiku dividendidele, kui neid võetakse välja stabiilselt mitme aasta jooksul. Prognoosime siin senisest oluliselt aktiivsemat dividendide väljavõtmist suurte välisettevõtete poolt, kelle on suured jaotamata kasumid, sest see on ettevõtetele kasulik.

Eelarvenõukogu, kes vaatab üle ka tuluproгноosi, on olnud veidi skeptiline uue juriidiliste isikute dividendide süsteemi maksumõjude osas.

Kommentaariks toon siin välja vaid selle, et ettevõtetel oli 2015. aasta lõpu seisuga kogutud 23,6 miljardit eurot jaotamata kasumit ja maksumuudatuse 2018. aasta oodatav mõju jääb samasse suurusjärku ühe ettevõtte – Swedbanki – 2015. aasta erakorralise tulumaksuga.

Ja viimaseks suureks kasvavaks tulugrupiks on aktsiisitulu kasv 166 miljonit eurot, millest ligikaudu 100 miljonit on alkoholiaktsiisi kasv ja ligikaudu 50 miljonit mootorikütuse aktsiisi kasv. Mõlema põhjuseks on aktsiisimäärade järkjärguline tõstmine läbi viimaste aastate.

Aktsiiside prognoosist ma juba rääkisin ja seda ma üle kordama ei hakka.

Kokkuvõttes on meie maksukoormus lähiaastatel stabiilne, mitmed koalitsioonileppes kavandatud maksud jäävad ära ja mitmed maksumeetmed toetavad majanduse ja ettevõtlikkuse kasvu.

Lisaks tahan veel öelda seda, et maksupoliitika ei ole vaid maksuseadused, vaid ka nende administreerimine. Mida paremini ja efektiivsemalt me maksud kokku kogume, seda madalamad saavad olla maksumäärad ja seda ausam on konkurents. Oluline on see, et Eestis oleks makse ausalt maksta lihtne ja jõukohane. Aga maksude vältimine ja riigi petmine ja nii oma kaaskodanike arvel elamine peab olema nii raske kui võimalik.

Selleks kavatseb maksuamet järgmistel aastatel rohkem tähelepanu pöörata ettevõtjate nõustamisele, koostööle ja informeerimisele ning aruandluse lihtsustamisele. Ja lisaks sellele on kavas keskenduda rohkem ümbrikupalkade maksmise piiramisele, milleks uus riigihangete seadus annab täiendavaid võimalusi näiteks ehitussektoris.

Lisaks maksutulule on eelarves veel mitmeid tulusid.

Esiteks dividendid. On väidetud, et valitsus finantseerib kulusid erakorraliste tulude arvel ja toodud näitena dividenditulu. Tegelikult on järgmiseks aastaks on tulu dividendidelt eelarves kavandatud 130 miljonit eurot ja see on 28 miljonit vähem kui eelmisel aastal. Seda on pigem tavapärasest vähem: aastate 2013–2017 keskmine dividenditulu on olnud ligikaudu 140 miljonit eurot.

Ja lõpetuseks välisloetused. 2018. aasta riigieelarves tehakse välisloetuste arvel kulusid ligi 1,1 miljardit eurot. Ehk ligi 10 protsenti riigieelarvest on välisloetused. Välisvahendite mahu kasv on ligikaudu 270 miljonit eurot. Ligikaudu 40 protsenti välisloetustest kulub investeringuteks.

Välisloetuste osas tahan ma siit puldist üle öelda, et jutud välisloetuste lõppemisest on samuti kõvasti liialdatud. Esiteks me ei tea veel, milline on meie ümbrik järgmisel finantseerimisperioodil, aga kindel on see, et muutused ei ole riigieelarve mahu kontekstis kindlasti drastilised. Mis puutub aga kohandumisse uute oludega, siis tasub meeles pidada, et palju euroraha kulub investeringuteks ja investeringud saavad valmis ja püsivad aastaid. Aga kindlasti tuleb euroraha arvel tehtavad jooksvad tegevused üle vaadata ja hinnata, millistega on tulevikus mõtet jätkata ja millega mitte.

Austatud Riigikogu liikmed,

Nüüd kulude juurde. Kui rääkida valitsemissektori rollist ja osakaalust majanduses laiemalt, siis prognoosi kohaselt on valitsemissektori kulude osakaal SKPst järgmisel aastal madalamal tasemel kui kolmel eelmisel aastal ehk pisut üle 40 protsendi SKPst. See tähendab, et ei sel ega järgmisel aastal valitsemissektori kulude osakaal kogu majandusega võrreldes ei kasva.

2018. aasta eelarve kulude maht on esmakordselt üle 10 miljardi euro. Täpsemalt: koos riigieelarveliste investeringutega 10,6 miljardit eurot, mis tähendab, et meie kulud kasvavad ligi 900 miljonit, millest ligikaudu 270 miljonit on, nagu ütlesin, välisloetuste arvel tehtavate kulude kasv.

Eelarvet üle andes andis peaminister pika ülevaate kulupoolest ja ma ei hakka tema juttu üle kordama, kuid rõhutan üle mõned olulisemad suured summad.

Mahult kõige suuremad kasvud 2018. aasta eelarves on

- **majandus** ehk peamiselt teedehitus ja transport, aga ka põllumajanduse ja ettevõtluse toetamine – ligi 300 miljonit,
- **tervishoid**, kuhu lisandub ligi 150 miljonit, mis tuleb nii sotsiaalmaksu laekumise kasvust kui ka täiendavatest vahenditest, mis edaspidi laekuvad haigekassale pensionäride eest,
- **haridus**, kuhu lisandub üle 120 miljoni euro ja mille sees on nii kulud õpetajate palgatõusule kui ka teadus- ja arendustegevuse kulude taseme hoidmiseks,

- **sotsiaalne kaitse**, kuhu lisandub ligikaudu 100 miljonit, mis kulub peamiselt pensionide ja peretoetuste tõusuks ja suurte perede toetuse tõusuks 500 eurole kuus, aga ka paljude teiste vähekindlustatud sihtgruppide abistamiseks ja ka tööturule aitamiseks,
- **riigikaitse**, kus kulud kasvavad koos SKP kasvuga ja millele lisanduvad liitlaste vastuvõtmisega seotud kulud ning riigikaitse strateegilised investeeringud.

Kui vaadata kasvusid protsentidena, siis kokkuvõttes kasvavad eri põhjustel kõigi valdkondade eelarved. Ütlen kohe, et ega eelarves kahe aasta numbrite ja protsendiliste kasvude võrdlemine liiga head pilti ei anna, sest mõnel aastal tehakse investeeringuid ja europrojekte ühes ja mõnel aastal teises valdkonnas.

Ilmselt peame me edaspidi eelarve ja seletuskirja formaati uuendades ka sellele mõtlema, kuidas kulunumbrid paremini võrreldavaks teha.

Paari sõnaga ka inimestest, kes riigilt palka saavad. Valitsussektoris oli 2016. aastal 117 000 töötajat ning ligikaudu 54 000 töötajat saab palka riigieelarve kaudu. Alates 2014. aastast on valitsussektori töötajate arv vähenenud kokku rohkem kui 2000 töötaja võrra.

Palkadele kulub järgmisel aastal 1,2 miljardit eurot ning palgafond kasvab 69 miljonit eurot. See aga ei tähenda ühtlast palgafondide kasvu, vaid seda, et palgatõusuks eraldatakse 2,5 protsenti kõigile riigieelarvelistele asutustele ja lisaks täiendavalt järgmistele sihtgruppidele, keda valitsus on prioriteetseks pidanud – ehk õpetajad, kultuuritöötajad, siseturvalisuse ja sotsiaalhoolekande töötajad.

Austatud Riigikogu liikmed,

Lõpetuseks toon välja mõned reformid ja sammud, mis aitavad meie riiki efektiivsemaks teha ja ergutavad majanduskasvu erasektoris.

Kõigepealt – aastakümneid ühiskonnas oodatud ja läbi mitme koalitsiooni kavandatud ja tänaseks ellu viidud haldusreform on jõudnud vahesadamasse ning mina usun küll, et uued omavalitsused suudavad nüüd pärast uute volikogude valimist teha sama raha eest rohkem ja koos lisanduva rahaga palju rohkem kohaliku elu ja majanduselu edendamiseks.

Teiseks – maksuvaba tulu tõstmine 500 euroni langetab tööjõumakse üle 150 miljoni euro võrra.

Kolmandaks – vanemahüvitise reform, toimetulekutoetuse reform ning töövõimereform loovad täiendavad võimalused motivatsiooni osalemiseks tööturul.

Ja lõpetuseks – mitmed maksumuudatused alates maksulahendusest küpsete ettevõtete dividendidele ja lõpetades ettevõtluskontoga mikroettevõtjatele parandavad Eesti investeerimiskliimat ja loovad uusi võimalusi ettevõtlusega tegelemiseks.

Austatud Riigikogu liikmed,

See eelarve toetab meie majanduse, julgeoleku, perede heaolu kasvu nii, et eelarve on tasakaalu lähedal, maksukoormus ei tõuse, laenukoormus väheneb ja riigi rahandus on ka 2018. aasta lõpus heas korras.

Aitäh ja palun teid esitatud eelnõu toetada!