



Council of the
European Union

Brussels, 29 April 2016
(OR. en, et)

8455/16

ECOFIN 345
UEM 133

COVER NOTE

From:	Martin Poder, Financial Counsellor, Permanent Representation of the Republic of Estonia to the European Union
date of receipt:	28 April 2016
To:	Mr Carsten PILLATH, Director General, Council of the European Union
Subject:	Estonia's Stability Programme 2016

Delegations will find attached Estonia's Stability Programme 2016.



*Eesti Vabariigi alaline esindus Euroopa Liidu juures
Permanent Representation of the Republic of Estonia
to the European Union*

Mr Carsten Pillath
Director-General
General Secretariat of the Council of the EU
Rue de la Loi 175
1048 Brussels

28.04.2016 No 10.2-12.F/664-1

Subject: Stability Programme 2016 - Estonia

Dear Mr Pillath

I am pleased to forward to you the hard copy of the Stability Programme of Estonia which was approved by the government on April 28.

Yours sincerely

Martin Pöder
Head of Finance Section

SECRETARIAT GÉNÉRAL DU CONSEIL DE L'UNION EUROPÉENNE	
SGE16/04288	
Reçu le	28-04-2016
DEST PRINC	M. PILLATH
DEST COPISTES	

Enclosure: Stability Programme 2016 (in Estonian)

Electronic copy: dgg1a.economic-policy@consilium.europa.eu

service.courrier-enregistrement@consilium.europa.eu

Marco.Buti@ec.europa.eu

EC-EUROPEAN-SEMESTER@ec.europa.eu

Martin Pöder: +32 2227 4369 ; martin.poder@mfa.ee

Rue Guimard 11/13 1040 Brussels Tel (+32) 2 227 39 10 Fax +32 2 227 39 25



Stabiilsusprogramm 2016

Talinn
28. aprill 2016

SISUKORD

SISSEJUHATUS.....	2
1. MAJANDUSPOLIITIKA EESMÄRGID.....	3
2. EESTI MAJANDUSARENG JA VÄLJAVAATED	5
2.1. Väliskeskkonna arengud ja eeldused	5
2.2. Majandusprognoos	9
2.3. Võrdlus teiste prognoosijate prognoosidega	13
2.4. Majandusprognoosi koostamine ja hindamine	14
2.4. Makromajanduspoliitika lähiaastatel	16
3. FISKAALRAAMISTIK.....	20
3.1. Vabariigi Valitsuse fiskaalpoliitika eesmärgid	20
3.2. Valitsussektori eelarvepositsioon.....	22
3.3. Valitsussektori tulud ja kulud	35
3.4. Valitsussektori finantseerimine	47
4. SENSITIIVSUSANALÜÜS JA VÕRDLOS EELMISE PROGRAMMIGA.....	51
4.1. Positiivsemate arengute võimalused	51
4.2. Intressimäärade sensitiivsusanalüüs.....	52
4.3. Võrdlus stabiilsusprogramm 2015 prognoosiga.....	53
5. EELARVEPOLIITIKA PIKAAJALINE JÄTKUSUUTLIKKUS.....	55
6. RIIGI RAHANDUSE KVALITEET	59
7. INSTITUTIONAALSED FUNKTSIOONID.....	63
LISAD.....	65
Lisa 1. Eesti majanduse põhinäitajad aastatel 2005–2015.....	65
Lisa 2. Eesti võrdlus teiste EL liikmesriikidega (joonised).....	68
Lisa 3. Administratiivsete hinnatõusude mõju THI-le.....	71

SISSEJUHATUS

Vastavalt EL eelarvepoliitikate koordineerimise reeglitele peavad EL liikmesriigid kord aastas esitama uuendatud stabiilsus- ja konvergentsiprogrammid (vastavalt euroala liikmed ja eurot mittekasutavad liikmesriigid). Eesti, olles alates 1. jaanuarist 2011 Euroopa Majandus- ja Raha-liidu (*Economic and Monetary Union, EMU*) täieõiguslik liige, esitab oma Stabiilsusprogrammi Euroopa Komisjonile ja EL Ministrite Nõukogule kuuendat korda. Seega on käesolev Stabiilsus-programm sisuliselt jätk eelmisel aastal esitatule. Stabiilsusprogrammi eesmärk on väljendada valitsuse poliitikat Stabiilsuse ja kasvu paktist (*Stability and Growth Pact, SGP*) tulenevate nõuete täitmisel. Liikmesriikide esitatud seekordsete stabiilsus- ja konvergentsiprogrammide hindamine Euroopa Komisjoni ja EL Ministrite Nõukogu poolt toimub 2016. aasta mais-juunis.

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

Eesti eelarvepoliitika on jätkuvalt kooskõlas Stabiilsuse ja kasvu paktiga. Stabiilsusprogramm on koostatud paralleelselt siseriikliku Riigi eelarvestrateegiaga lähtudes Vabariigi Valitsuse ees-märkidest ja poliitikatest, mis on sätestatud valitsusliidu programmis ning teistes strateegilistes dokumentides. Stabiilsusprogramm 2016 lähtub Rahandusministeeriumi 2016. aasta kevadisest majandusprognoosist.

Vastavalt EL liikmesriikide majandus- ja eelarvepoliitikate koordineerimise reeglitele loodi 2014. aastal Eesti Panga juurde sõltumatu Eelarvenõukogu, mille ülesanne on anda hinnanguid Eesti eelarvepoliitika aluseks olevatele majandusprognoosidele ja jälgida riigisiseste eelarve-reeglite täitmist. Rahandusministeeriumi 2016. aasta kevadise majandusprognoosi kohta ütleb Eelarvenõukogu, et kuigi rahandusministeeriumi kevadprognoos on teiste prognooside samane, tugineb eelarvenõukogu hinnangul selline ettevaade üsna optimistlikele eeldustele. Samuti tuleb eelarvenõukogu hinnangul maksutulude prognoosi puhul arvestada pigem võimaliku alalaekumisega. Seetõttu soovib Eelarvenõukogu valitsusele seada kõigi prognoosiperioodi aastatel struktuurse eelarvepositiooni eesmärgiks väikene ülejääk. Tavapärast enne Rahandusministeeriumi majandusprognoosi avalikustamist toimunud prognoosiseminaril juhtisid pidasid teiste valitsus- ja erasektori asutuste majandusekspertid Rahandus-ministeeriumi prognoosi realistlikuks.

Stabiilsusprogramm 2016 ajahorisont on aastani 2020, nagu nõuab riigi eelarvestrateegi riigi-eelarve seadus (järgmine eelarveaasta ja sellele järgnevad kolm aastat). Dokument koosneb seitsmest osast, mis annavad ülevaate majanduspoliitika eesmärkidest, majandusolukorrast ja tulevikuväljavaadetest, fiskaalraamistikust, võrdlusest eelmise Stabiilsusprogrammiga, riigi rahanduse kvaliteedi parandamisest, eelarvepoliitika pikaajalisest jätku-suudikkusest ning institutsionaalsetest funktsioonidest.

1. MAJANDUSPOLIITIKA EESMÄRGID

Valitsuse majanduspoliitika eesmärk on luua tingimused jätkusuutlikuks majanduskasvuks, mis toob kaasa heaolu suurenemise ja reaalse konvergenksi arenenud riikidega. Stabiilse majandusarengu eeltingimuseks on makromajandusliku stabiilsuse ja paindlikkuse tagamine, mis toetab majanduse sise- ja välistasakaalu. Eesti reaalse konvergenksi 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 märkimisväärselt paindlikkust. Muutunud majandusolukorras säilitati eelarvepoliitika usaldusvärsus ning selle tugi majandusarengule võimaldas kriisist väljuda riigi finantskohustusi märkimisväärselt suurendamata. Majanduse paindlikkuse suurendamine, ettevõttekeskkonna 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 parandada majanduse kasvupotentsiaali ja tööhõivet. See on eriti oluline ühtse rahatsiooni 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 keskendub.

Valitsuse eesmärgiks on jätkata jätkusuutliku eelarvepoliitikaga. **Keskpika perioodi eelarve eesmärk (medium-term budgetary objective, MTO) on valitsussektori eelarve struktuurne ülejääk.** Range fiskaalpoliitika tagab valitsussektori võlakooormuse püsimise madalal tasemel, mis on omakorda üheks eelduseks riigi rahanduse pikaajalise jätkusuutlikkuse tagamiseks.

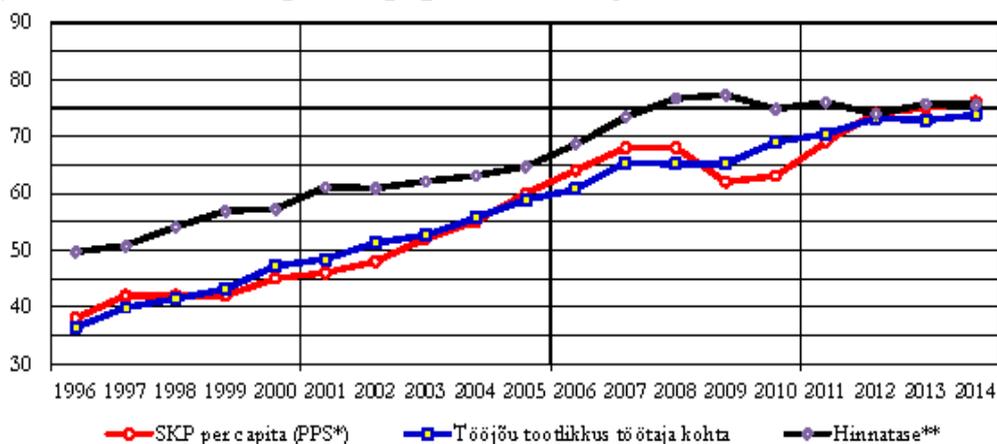
Otsuste fokuseerimiseks ja oma tegevuse hindamiseks on valitsus on esile tõstnud prioriteetidid, mille elluviimine on valitsuse jaoks esmatähtis. Prioriteetidid lähtuvad koalitsioonileppesest ning on üheks aluseks kavandatavate tegevuste ja riigieelarve lisataotluste eelisjärjestusse seadmisel.

Vabariigi Valitsuse prioriteetidid ning nende elluviimiseks vajalikud poliitikaalgatused ja -muudatused aastani 2020 on järgmised:

- 1) Eesti julgeoleku tugevdamine.
 - Kaitsekulud säilivad tasemel 2% SKPst
 - Kaitseliidu ja selle eriorganisatsioonide liikmete arv kasvab 30 tuhandeni.
- 2) Majanduskasvu edendamine ja tööjõumaksude vähendamine.
 - Tootlikkus hõivatu kohta suhtena EL keskmisest kasvab 80%ni.
 - Tööhõive määr vanusegrupis 20–64 a kasvab 76%ni.
 - Tööjõu efektiivne maksumäär püsib 2015.a tasemel lähedal 34,3%.
- 3) Madalapalgaliste toimetuleku suurendamine.
 - Suhtelise vaesuse määr langeb 15%ni.
 - Eri- ja kutsealase hariduseta täiskasvanute (25–64-aastased) osakaal langeb alla 30%.

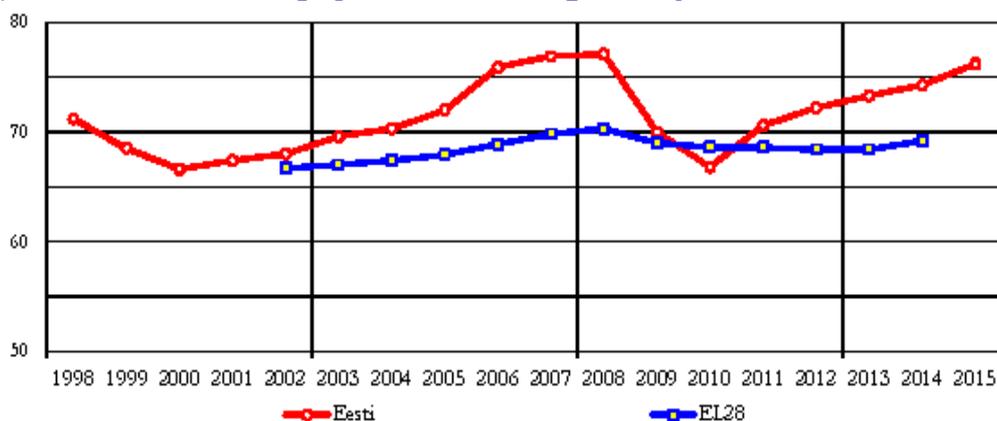
- 4) Lastega perede toimetuleku parandamine, laste sündi toetava keskkonna edasiarendamine.
- Absoluutse vaesuse määr 0–17-aastaste laste seas väheneb 7%ni.
 - Summaarne sündimiskordaja ehk laste arv naise kohta tõuseb 1,67-ni
- 5) Riigi ja kohaliku halduse reformimine, ääremaastumise leevendamine.
- Valitsussektori töötajate osakaal tööealises elanikkonnas ei suurene.
 - Tööhõivemäär maapiirkonnas (vanusegrupis 15–64) ei vähene.
 - 2017. a lõpuks elab vähemalt 95% elanikest kohalikes omavalitsustes, mis vastavad valitsuses kinnitatud võimekuse ja jätkusuutlikkuse kriteeriumitele.

Joonis 1. Reaalne konvergens ELiga (protsenti EL28st)



* PPS – ostujõu pariteedi alusel arvatud SKP.
 ** Majapidamiste lõpparvismiskulutuste hinnatase
 Allikas: Eurostat.

Joonis 2. Tööhõive vanusegrupis 20–64 eluaastat (protsenti)



Allikas: Eesti Statistikaamet, Eurostat.

2. EESTI MAJANDUSARENG JA VÄLJAVAATED

2.1. Väliskeskonna arengud ja eeldused

Möödunud aastal kasvas maailmamajandus 3,0%, mis on viimaste aastate aeglaseim tulemus. Ka 2016. aastal ei ole kasvu kiirenemist oodata arenenud tööstusriikide prognooside langetamise ning negatiivsete riskide tõttu arenevate turgude kasvuväljavaadetes. Euroala majanduskasv aeglustub sel aastal veidi, samas järgnevatel aastatel peaks väliskeskonna tugevnedes euroala kasvuväljavaated paranema.

Eesti peamiste kaubanduspartnerite kaalutud keskmine majanduskasv oli võrreldav eelnevate aastatega, samas nende impordikasv peatus. Eesti välisnõudlus ehk meie kaubanduspartnerite import ei suurenenud 2015. aastal (0,0%) peamiselt Venemaa sügava impordilanguse mõjul. Sel aastal võib aga oodata välisnõudluse tugevnemist 2,9%ni eelkõige idaturu impordimahtude tagasihoidlikuma languse ja Soome majanduse järk-järgulise taastumise tulemusena. Suuremal määral toetab välisnõudlust Rootsi majanduse laiapõhjaline kasv. Järgnevatel aastatel peaks globaalne majandusaktiivsus paranema, kergitades omakorda kaubanduspartnerite kasvu ja seeläbi luues head võimalused ka meie ekspordi kiiremaks kasvuks.

Energihindade languse tõttu jäid hinnad euroalas eelmise aasta tasemele. Hinnatõusu taastumist oodatakse 2016. aasta lõpus. Järgnevatel aastatel inflatsioon kiireneb kuna väliskeskonna negatiivne mõju taandub ning sisenõudlus elavneb. Euroala baasintressimäärad jäävad lähiaastatel praegusele väga madalale tasemele, kuna euroala inflatsiooni taastumine on oodatust aeglasem ning Euroopa Keskpank rakendab ulatuslikku rahapoliitiliste stiimulite paketti. Selle mõjul ootavad turud, et lühiajalised rahaturu-intressimäärad jäävad negatiivseks ka lähitulevikus.

2015. aastal odavnes euro USA dollari suhtes ligi 20%. Põhjuseks euroala rahapoliitilised meetmed inflatsiooni taastamiseks ja majandusaktiivsuse suurendamiseks, samal ajal kui tugevnev USA majandus võimaldas sealseid intressimäärasid tõsta. Märtsi alguses fikseeriti EUR/USD vahetuskurss 1,087 tasemel kogu prognoosisperioodiks.

Nõudlus- ja pakkumispoolsete tegurite mõjul odavnes nafta eelmisel aastal 47% ning selle aasta alguses alanes lühiajaliselt alla 30 USD/barrel, mis on 12 aasta madalaim tase. Seejärel on osade naftatootvate riikide vahelised kokkulepped toodangumahud külmutada nafta hinda kergitanud. Kevadel on nafta hind stabiliseerunud 40 USD juures. Kevadises majandusprognoosis oleme arvestanud 37,3 ja 43,2 USD naftahinnaga aastatel 2016 - 2017.

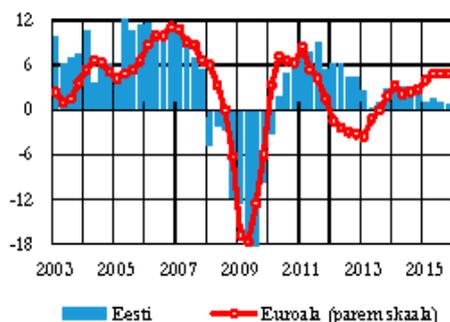
Tabel 1. Prognooši olulisemad väliseeldused (protsenti)

	Eeldused RM 2016. a kevadisest prognoosis						Euroopa Komisjon		
	2015	2016*	2017*	2018*	2019*	2020*	2015	2016*	2017*
1. Euribor, 3 kuud (aasta keskmine)	0,0	-0,2	-0,3	-0,2	0,0	0,1	0,0	-0,2	-0,2
2. Eurotsooni pikaajaline intressimäär (aasta keskmine)	0,5	0,3	0,4	0,8	1,2	1,5	0,5	0,6	0,9
3. USD/EUR vahetuskurs (aasta keskmine)	1,11	1,09	1,09	1,09	1,09	1,09	1,11	1,08	1,08
4. Nominaalne efektiivne vahetuskurs	-1,1	0,6	0,0	0,0	0,0	0,0	-1,1	0,6	0,0
5. Maailma majanduskasv (ilma EL-ta)	3,2	3,3	3,6	4,0	4,3	4,3	3,2	3,6	3,8
6. EL28 SKP kasv	1,9	1,8	1,9	2,0	1,9	1,8	1,9	1,9	2,0
7. Eesti eksporditurgude impordikasv	0,0	2,9	3,8	4,4	4,7	4,7	0,2	3,1	4,1
8. Maailma impordi kasv (ilma EL-ta)	0,8	2,7	3,5	4,4	5,3	5,3	0,8	2,9	3,7
9. Nafta hind (Brent, USD/barrel)	52,4	37,3	43,2	46,0	48,0	49,6	53,4	35,8	42,5

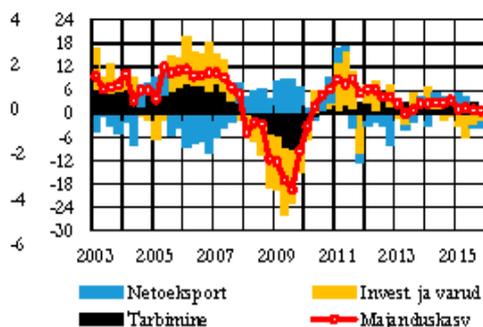
Allikad: ajaloosised andmed pärinevad Eurostatist, Eesti Pangast, U.S. Energy Information Administration'ist (EIA); prognooside aluseks võimalusel Euroopa Komisjon (COM), Consensus Economics (CE), IMF ja NYMEX Brent futuurid, mida on vastavalt viimastele arengutele ja Rahandusministeeriumi eksperthinnangutele (RM) korrigeeritud.

Joonis 3. Eesti majanduse põhinäitajate arengud (protsenti)

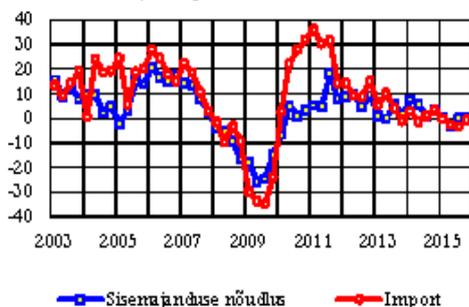
A. Eesti ja euroala majanduskasv



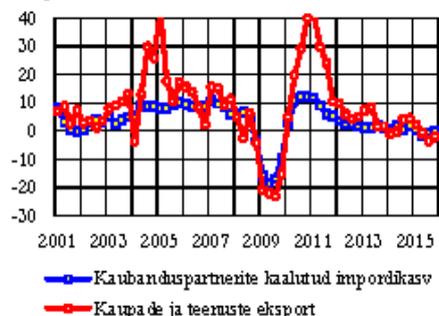
B. Panus majanduskasvu



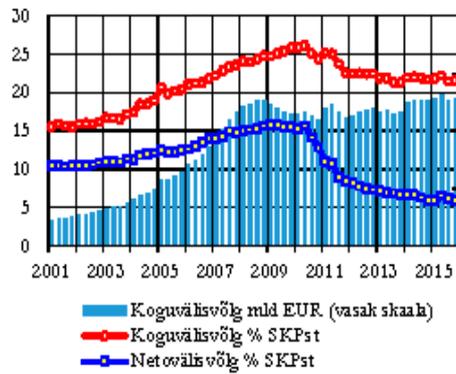
C. Sisenõudluse ja impordi reaalkasv



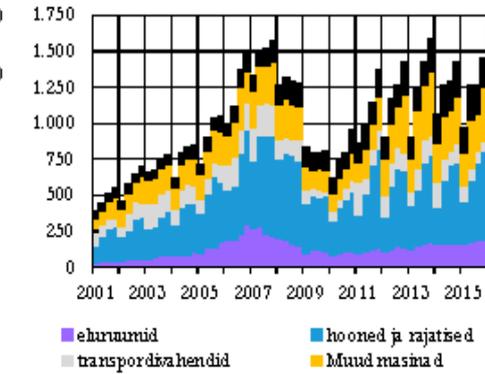
D. Ekspordi reaalkasv



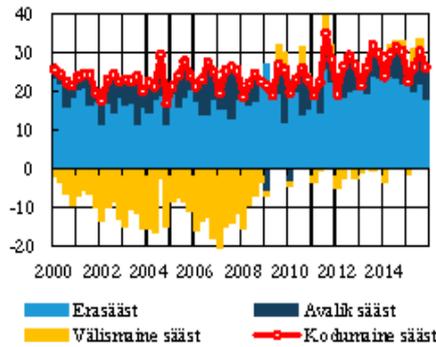
E. Koguvälisvõlg ja netovälisvõlg



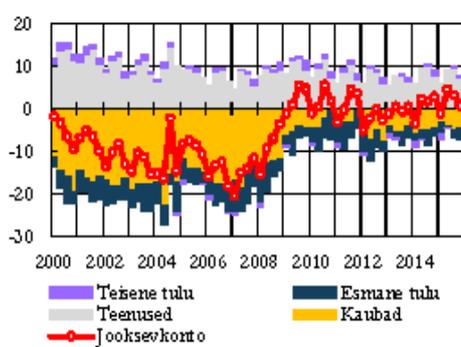
F. Investeeringute struktuur (mln €)



G. Säästud (% SKPst)



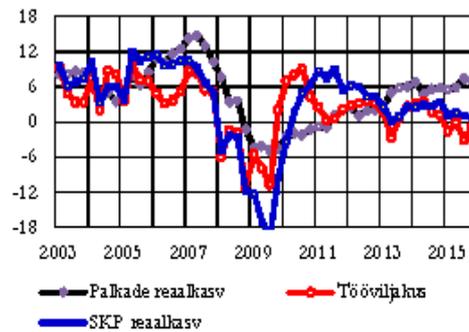
H. Jooksevkonto struktuur (% SKPst)



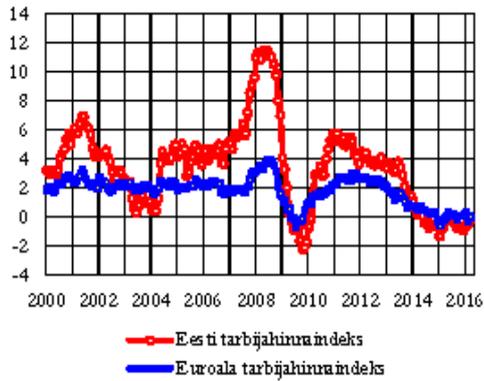
I. Tööhõive ja töötus



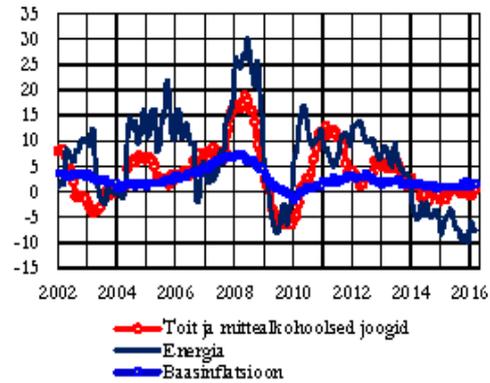
J. Tööviljakus



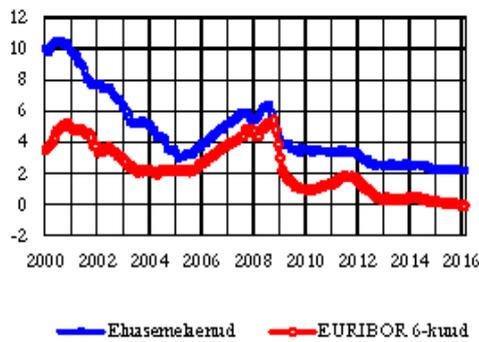
K. Eesti ja euroala tarbijahinnaindeksid



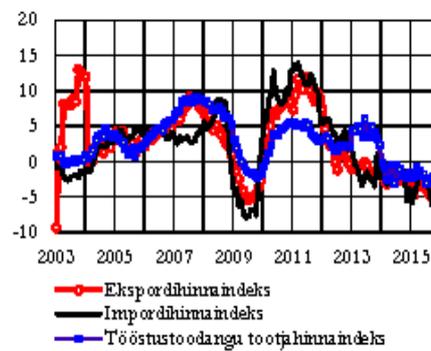
L. Peamiste inflatsioonitegurite muutus



M. Intressimäärad



N. Eksporti-, impordi- ja tootjahinnaindeks



Allikas: Eesti Statistikaamet, Eesti Pank, Eurostat

2.2. Majandusprognos

Viimastel kuudel on maailmamajanduse taastumine kõikuma löönud, peamiselt just arenevatel turgudel. Eurotsooni majanduskasv kiirenes 2015. aastal 1,6%ni, mis on viimase nelja aasta kiireim. Samas majandusaktiivsuse indikaatorid (PMI indeks) viitavad euroala kasvu mõningasele aeglustumisele selle aasta alguses. Majandusosalduks Eesti ärisektoris on viimastel kuudel pisut paranenud ning eksporditellimused näitavad lähikvartalitel kasvu kiirenemise võimalust. Samas üldine majanduskonjunktuur püsib enamikes valdkondades endiselt suhteliselt nõrgana ning kasvuväljavaateid on allapoole korrigeeritud eelmise prognoosiga võrreldes. Eesti välisnõudlus oli 2015. aastal madalseisus ja meie kaubanduspartnerite import ei suurenenud. 2016. aastal välisnõudlus tugevneb ning selle kasv kiireneb 2,9%ni valdavalt Venemaa impordilanguse pidurdumise toel. 2017. aastal kasvab välisnõudlus 3,8%. Majanduskasv on viimastel aastatel olnud tarbimispõhine, tuginedes kiirel palgatulu kasvul. Majapidamiste ostujõudu on suurendanud juba teist aastat järjest langevad hinnad, seda peamiselt energia ja toiduainete hinnalanguse tõttu. Hõive näitajad paranevad jätkuvalt, kuigi osa sellest tuleneb 2014. aasta juulis rakendunud töötamise registri mõjust, mis on vähendanud mitteamedikku töötamist. Palgakasv on aeglustumas, kuid aeglasemalt, kui majanduskasv, mistõttu olid 2/3 tegevusalade kasumid languses. Madala nõudluse ning vabade tootmisvõimsuste tõttu püsib ettevõtete investeerimisaktiivsus madal. Käesoleva prognoosi eeldused on fikseeritud 2016. aasta märtsi alguse seisuga.

Eesti sisemajanduse koguprodukt kasvab prognoosi põhistsenaariumi kohaselt 2016. aastal 2% ja 2017. aastal 3%. Rahandusministeerium on käesoleva ja järgmise aasta majanduskasvu prognoose allapoole korrigeerinud, mille pea-põhjuseks on Eesti jaoks oluliste kaubanduspartnerite – Soome ja Venemaa kasvuväljavaadete halvenemine. Ekspordi kasv taastub käesoleval aastal ja kiireneb järgnevatel aastatel järk-järguliselt ning koos-kõlaliselt ekspordipartnerite majanduskasvuga. Peamiseks majanduskasvu vedajaks jääb 2016. aastal sise-nõudlus, kuid ekspordi mõju peaks edaspidi suurenema. Aastatel 2019–2020 peaks Eesti majandus kasvama keskmiselt 3% aastas, tuginedes nii ekspordile kui ka sisenõudlusele.

Sisenõudluse kasvu toetab ka 2016. aastal kõige rohkem eratarbimine, kuid selle kasvutempo aeglustub eelneva aastaga võrreldes. 2017. aastal peaks eratarbimise reaalkasv aeglustuma veelgi palgakasvu aeglustumise ja inflatsiooni kiirenemise tõttu, kuid edaspidi võib oodata tarbimise kasvutempo mõningast tõusu. Tarbimise kasvutempo aeglustumine on tingitud kasutatava tulu kasvu pidurdumisest. 2015. aastal toetas elanike ostujõudu lisaks kiirele brutopalgatulu kasvule ka maksuvaba tulu tõus, tulumaksumäära langetamine ning oluliselt kasvanud peretoetused. Lisaks jätkust mootorikütuste hinnalangus, mis võimaldas inimestel rohkem kulutada muudele kaupadele ja teenustele. Eesti elanike tarbimisjulgus võib olla viimase aasta jooksul veidi alanenud, millel on ilmselt aidanud kaasa igapäevaseks muutunud ärevad uudised migratsioonikriisi jätkumisest ja terrorirünnakutest. 2016. aastal aeglustub eratarbimise reaalkasv prognoosi kohaselt 3,4%ni ja 2017. aastal 2,5%ni.

Investeeringute mahu kahanemine jätkus 2015. aastal kiirenevas tempos. 2015. aastal panustas langusesse ettevõttesektor, samas suurenesid nii valitsemissektori kui ka kodumajapidamiste investeeringud. Valitsemissektori investeeringud pöördusid eelmisel aastal tõusule, kuid nende kolm korda väiksem osakaal koguinvesteeringutes ei suutnud koondtrendi pöörata. Ettevõttesektori vähenevaid investeeringuid võis eelmisel aastal seletada erakordselt depressiivse väliskeskkonnaga, mis alates 2016. aastast peaks selgelt paranema. Valitsussektori investeeringute kasvu jätkumist toetab EL 2014-2020 programmiperioodi vahendite kasutuselevõtmine. Eluasemeinvesteeringutel peaks olema tugevasti kasvuruumi seoses

elamispinna kvaliteedi parandamise sooviga, mida saab takistada eelkõige majanduskonjunktuuri oluline halvenemine ja sellega seotud tagasilöögid tööturul. 2016. aastal võiks investeringute kasv ületada 2% ning mõne aasta jooksul kiireneda 5%ni, kuid selle eelduseks on praeguste kasvuprognoside täitumine Eesti ekspordipartnerite osas.

Koos välisnõudluse tugevnemisega võib oodata kaupade ja teenuste ekspordi kasvule pöördumist 2016. aastal. Valdava osa välisnõudluse kasvu kiirenemisest moodustab Venemaa impordilanguse pidurdumine; teiste kaubanduspartnerite panus suureneb tagasihoidlikumas ulatuses. Eksport kasvab sel aastal 1,6%, mis saab olema väiksem kui välisnõudluse suurenemine. Tegu on globaalsete, Eesti majanduskeskkonnast sõltumatute ebasoodsate teguritega, mis mõjutasid oluliselt kaupade väljavedu ka eelmisel aastal. Alates 2017. aastast hakkab globaalne majandusaktiivsus paranema ning seeläbi toob kaasa ka kaubanduspartnerite kiirema majanduskasvu ning impordinõudluse tugevnemise. Ekspordi kasv kiireneb sarnases tempos välisnõudlusega, ulatudes 2017. aastal 3,8%ni ning 2018. aastal 4,5%ni. Impordi kasv kujuneb sel aastal ekspordiga võrreldes tunduvalt kiiremaks, kuna viimased kaks aastat vähenenud investeringud peaksid ettevõtete ja valitsussektori toel taastuma.

Pärast möödunud aastal saavutatud kõrgtaset hakkab jooksevkonto ülejääk järgnevatel aastatel vähenema. 2016. aastal alaneb ülejääk 0,6%ni SKPst ning on valdavalt seotud ettevõtete ja valitsussektori taastuvate investeringutega.

Madalate toorainehindade tõttu jääb **tarbijahindade (THI)** tõus 2016. aastal tagasihoidlikuks, ulatudes 0,3%ni. Seejärel kiireneb THI kasv 2017. aastal 2,7%ni ja 2018. aastal 2,9%ni. Kui selle aasta esimesel poolel veavad hinnalangust energiatooted, siis aasta teisel poolel hakkab energia komponendi negatiivne panus taanduma, tuues kaasa tarbijahindade tõusule pöördumise. Maksumeetmete mõju suureneb tänavu kütuse, alkoholi ja tubakatoodete aktsiisimäära tõstmise tulemusena. Teenuste hinnatõus jääb mõõdukaks, mida pidurdab alanenud kütusehindadega kaasnenud reisijateveo odavnemine ning ka tasuta kõrgharidus. 2017. aastal kiireneb inflatsioon välistegurite (nafta ja toit) panuse järk-järgulise suurenemise, teenuste hinnatõusu kiirenemise ning täiendavate aktsiisitõusude tulemusena. Alates järgmisest aastast võib oodata nafta ülepakkumise järk-järgulist taandumist ja maailmamajanduse tugevnemist ning seeläbi ka toorainete kallinemist, mistõttu välistegurite mõju inflatsioonile edaspidi suureneb. Kaudsete maksude mõju THI-le on suurim 2017. aastal, kui see ulatub 0,9%ni.

Tööturu olukorra pingestumine jätkub ning palgasurved püsivad. **Hõive** kasvas eelmise aasta teisel poolel suvel oodatust kiiremini ning ulatus aasta kokkuvõttes 2,6%ni. Osaliselt oli hõive kasvu taga töötamise register, mis suurendas amedikult töötavate inimeste arvu. Tagasihoidlikemate majandusarengute tulemusena pöördus hõivatute arv eelmise aasta lõpus siiski langusesse (maksuamet andmetel), mistõttu ootame käesoleval aastal **tööpuuduse** suurenemist 6,6%ni 2015. aasta 6,2%lt. Hõive määr on Eestis ajalooliselt kõrgeim (65,2%), mistõttu seab see piirid töötavate inimeste arvu edasisele kasvule. Seetõttu ootame hõivatute arvu vähenemist tööealise rahvastiku kahanemise tõttu. Seda kompenseerib osaliselt **töövõimereformi** rakendumine, mis aitab osalise töövõimega inimestel tööturule tagasi tulla, pakkudes neile erinevaid aktiveerimismeetmeid. Kuna võib arvata, et tööturule naasvate töövõimetuspensionäride oskused ei vasta tööturu vajadustele ning ettevõtete võimekus nende palkamiseks on esialgu madal, siis kaasneb reformiga esmajärjekorras tööpuuduse suurenemine alates 2017. aastast. Töövõimereformi positiivne mõju läbi täiendava hõivatute arvu suureneb järk-järgult.

Keskmise palga kasvutempo ei ole vaatamata majanduskasvu aeglustumisele seni oluliselt muutunud ning kasv püsis 2015. aastal 6% juures. Palgakasv on kiirem keskmisest madalama palgaga harudes, samuti on aasta jooksul suurenenud palgaarengute erinevused sektorite vahel. Palgakasv on selgelt ületanud tootlikkuse kasvu ning mõjutanud ettevõtete hinnakonkurentsivõimet negatiivselt. Samas ei ole kahaneva rahvastiku ning püsiva

palgakonkurentsi tõttu naaberriikidega, peamiselt Soomega, oodata palgasurve te olulist alanemist. Seetõttu eeldame, et käesoleval aastal palgakulude suhe SKPsse püsib praegusel tasemel, kuid hakkab alanema pikemas perspektiivis, millele aitavad kaasa ka tööjõumaksude langetused. Reaalpalga kasv aeglustub käesoleval aastal nominaalpalgast kiiremini inflatsiooni taastumise tõttu.

Tabel 2. Sisemajanduse koguprodukti prognoos 2015–2020 (protsenti)

	2015 tase	2015	2016*	2017*	2018*	2019*	2020*
1. SKP reaalkasv	17 594	1,1	2,0	3,0	3,3	3,0	2,8
2. SKP nominaalkasv	20461	2,5	4,1	5,9	6,3	6,0	5,7
Kasvuallikad							
3. Eratarbimiskulutused (sh MTÜd)		4,8	3,4	2,5	2,8	3,2	3,0
4. Valitsussektori lõpptarbimis- kulutused		2,1	1,5	1,4	1,3	1,2	1,1
5. Kapitali kogumahutus põhivarasse		-4,5	2,4	4,4	4,7	5,0	5,0
6. Varude muutus (% SKPst)		0,3	1,1	1,3	1,3	1,3	1,3
7. Kaupade ja teenuste eksport		-1,1	1,6	3,8	4,5	4,8	4,7
8. Kaupade ja teenuste import		-1,8	3,7	3,8	4,3	5,0	5,0
Panus SKP kasvu¹							
9. Sisemajanduse nõudlus (ilma varudeta)		1,8	2,7	2,7	2,9	3,2	3,1
10. Varude muutus		-2,5	0,8	0,1	0,0	-0,1	-0,1
11. Kaupade ja teenuste bilanss		0,5	-1,6	0,1	0,3	-0,1	-0,1
Lisandväärtuse kasv							
12. Primaarsektor		14,1	-6,3	5,2	2,3	1,8	1,8
13. Tööstus		-0,5	2,9	4,1	4,5	4,4	4,2
14. Ehitus		-4,9	-0,2	4,3	4,5	4,3	3,7
15. Muud teenused		0,6	1,6	2,3	2,8	2,6	2,5

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

Allikas: Rahandusministeerium, Eesti Statistikaamet.

Tabel 3. Hindade prognoos 2015–2020 (protsenti)

	2015	2015	2016*	2017*	2018*	2019*	2020*
	2010=100	%	%	%	%	%	%
1. SKP deflaator	116,3	1,4	2,1	2,9	3,0	2,9	2,8
2. Eratarbimise deflaator	113,5	-0,1	0,4	2,5	3,0	2,9	2,9
3. Harmoniseeritud tarbijahinnaindeks	113,7	0,1	0,9	2,9	3,0	2,9	2,9
3a. Tarbijahinnaindeks	111,5	-0,5	0,3	2,7	2,9	2,8	2,8
4. Valitsussektori tarbimiskulutuste deflaator	122,8	4,2	3,8	3,8	3,7	3,8	3,8
5. Investeeringute deflaator	115,8	3,1	2,6	2,4	2,3	2,3	2,3
6. Ekspordi deflaator	106,3	-1,5	0,0	1,3	1,8	1,9	1,9
7. Impordi deflaator	103,6	-1,8	-0,6	1,3	1,8	2,0	2,0

Allikas: Rahandusministeerium, Eesti Statistikaamet.

Tabel 4. Tööturu prognoos 2014–2019 (15–74-aastased) (protsenti)

	2015 tase	2015	2016*	2017*	2018*	2019*	2020*
		%	%	%	%	%	%
1. Hõive, hõivatute arvu järgi	640,9 ¹⁾	2,6	-0,9	-0,1	-0,3	-0,2	0,0
3. Tööpuuduse määr		6,2	6,6	7,6	8,8	9,7	9,8
4. Tööjõu tootlikkus, hõivatute arvu järgi	27,5 ²⁾	-1,5	2,9	3,1	3,5	3,2	2,9
6. Hüvitised töötajatele	9 827,3 ³⁾	6,6	4,2	4,5	5,7	5,7	5,6
7. Hüvitis töötaja kohta (6./1.)	15,3 ⁴⁾	3,9	5,1	4,5	6,0	5,9	5,7

1) Tuhat inimest

2) Tuhat eurot hõivatatu kohta.

3) Miljon eurot

4) Tuhat eurot

Allikas: Rahandusministeerium, Eesti Statistikaamet

Tabel 5. Maksebilansi prognoos 2015–2020 (% SKPst)

	2005– 2014	2015	2016*	2017*	2018*	2019*	2020*
1. Võlgnevus välismaailma suhtes	-2,0	3,9	3,1	3,2	3,0	2,5	2,0
1a. Jooksevkonto	-4,3	1,9	0,6	0,5	0,6	0,3	-0,1
2. Kaupade ja teenuste bilanss	-0,4	4,0	2,8	2,8	3,0	2,7	2,3
3. Esmase ja teisese tulu bilanss	-3,9	-2,1	-2,2	-2,3	-2,4	-2,4	-2,4
4. Kapitalikonto	2,4	2,0	2,5	2,7	2,4	2,2	2,1
5. Vead ja täpsustused	0,0	0,7					

Allikas: Rahandusministeerium, Eesti Pank, Eesti Statistikaamet

2.3. Võrdlus teiste prognoosijate prognoosidega

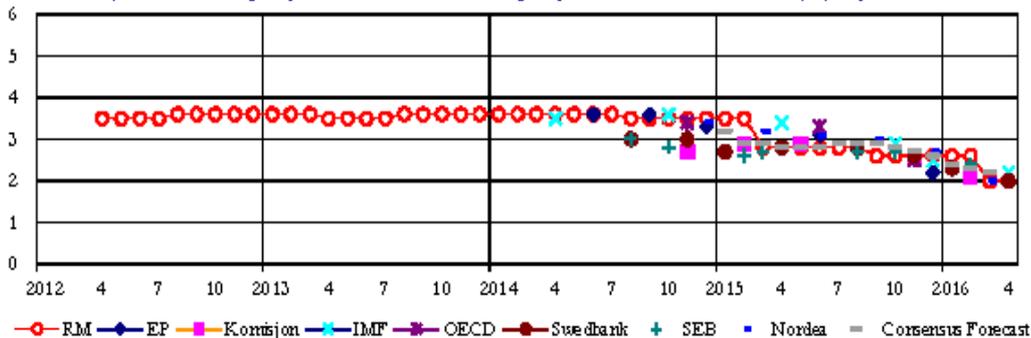
Alljärgnevalt on välja toodud olulisemad erinevused Rahandusministeeriumi 2016. aasta kevadise majandusprognoosi ning teiste makromajandusprognoose koostavate institutsioonide viimaste avalikult teadaolevate kasvuootuste vahel. Nende oma-vahelisel võrdlemisel tuleb arvestada, et prognoosid on koostatud erinevatel aegadel ja sellest tulenevalt erineva informatsiooni alusel, mis tingib ka erinevused prognoosi eeldustes ja tulemustes. Kuna väliskeskkond (ebakindlus, toorainete hinnad, euro kurss) on muutlik, siis tuleb varasemaid prognoose hinnates arvestada nende tegemise ajal kehtinud eeldustega.

Viimase poole aasta jooksul on erinevate prognoosijate majanduskasvu ootused 2016. aastaks koondunud 2-2,5% vahemikku. Osaliselt põhjustab prognooside erisusi see, kuid võrd on prognoosis arvestatud viimastel kuudel toimunud maailmajanduse jähenemisega. Rahandusministeeriumi kevadine prognoos selleks aastaks on konservatiivne, jäädes kasvuootuste alumisse otsa.

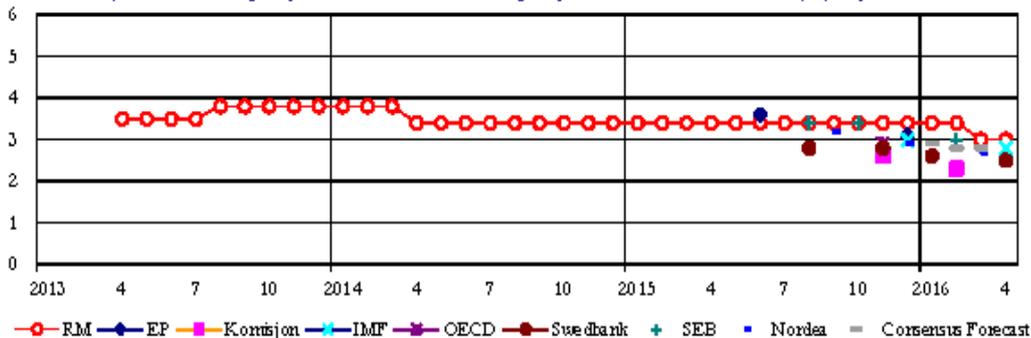
2017. aastaks ootavad institutsioonid majanduskasvu kiirenemist välisnõudluse ja investeringute kasvu taastumise toel. Prognoosid varieeruvad koos mõningate eranditega 2,5-3% vahemikus, samas on suund kasvuootuste langetamise suunas. Selle põhjuseks on tõenäoliselt juba toimunud Eesti majanduskasvu aeglustumine, mille tõttu on meie üldist majanduskasvu potentsiaali allapoole kärbitud. Rahandusministeerium ootab 2017. aastal majanduskasvu kiirenemist 3%ni, mis on võrreldav teiste asutuste prognoosidega.

Joonis 4. Eesti majanduskasvu prognooside muutumine (protsenti)

A. Eesti majanduskasvu prognoosid 2016. aastaks prognoosi avalikustamise aja järgi



B. Eesti majanduskasvu prognoosid 2017. aastaks prognoosi avalikustamise aja järgi



Allikad: Rahandusministeerium, Eesti Pank, Euroopa Komisjon, IMF, OECD, Swedbank, SEB, Norda, Eastern Europe Consensus Forecasts.

Tabel 6. Majandusprognoside võrdlus

	SKP reaalkasv, %			SKP nominaalkasv, %		
	2016*	2017*	2018*	2016*	2017*	2018*
Rahandusministeerium	2,0	3,0	3,3	4,1	5,9	6,3
Euroopa Komisjon	2,1	2,3	-	4,2	5,0	-
Eesti Pank	2,2	3,1	-	4,8**	5,6**	-
IMF	2,2	2,8	3,2	4,9	5,4	6,0
OECD	2,5	2,9	-	3,9	5,5	-
SEB	2,4	3,0	-	-	-	-
Swedbank	2,0	2,5	-	4,4**	5,6**	-
Nordea	2,0	2,7	-	-	-	-
Konjunktuuriinstituut	2,5	-	-	-	-	-
Consensus Forecasts	2,2	2,8	-	-	-	-

	Tarbijahinnaindeks, %			Valitsussektori positsioon, % SKP st		
	2016*	2017*	2018*	2016*	2017*	2018*
Rahandusministeerium	0,3 (0,9*)	2,7 (2,9*)	2,9 (3,0*)	-0,4	-0,5	-0,3
Euroopa Komisjon	1,0*	2,5*	-	0,2	0,1	-
Eesti Pank	1,2 (1,5*)	2,9 (3,1*)	-	0,1	0,0	-
IMF	2,0*	2,9*	2,8*	0,5	0,0	0,0
OECD	1,3*	2,4*	-	0,4	0,5	-
SEB	1,3*	2,7*	-	-	-	-
Swedbank	0,5	2,6	-	-0,3	-0,4	-
Nordea	0,2	2,6	-	-0,2	-0,1	-
Konjunktuuriinstituut	1,0	-	-	-	-	-
Consensus Forecasts	0,9	2,2	-	-	-	-

* Tarbijahindade harmoneeritud indeks.

**Arvutatud nominaalse SKP mahu prognoosi või SKP kasvu ja deflaatori summeerimise põhjal.

Allikad:

Rahandusministeeriumi kevadine majandusprognoos 2016. 05.04.2016.

European Commission. European Economic Forecast. Winter 2016. 04.02.2016.

IMF. World Economic Outlook. April 2016. 13.04.2016.

OECD Economic Outlook. No 98. November 2015. 02.12.2015

Eesti Pank. Rahapoliitika ja majandus. Hetkeseis ja ettevaade. 2/2015. 09.12.2015.

Konjunktuuriinstituut. Konjunktuur nr 1 (196) 2016. 12.04.2016

SEB. Nordic Outlook. February 2016. 09.02.2016.

Swedbank. Swedbank Economic Outlook April 2016. 14.04.2016.

Nordea. Nordea Economic Outlook 07.03.2016.

Eastern Europe Consensus Forecasts. 14.03.2016

2.4. Majandusprognoosi koostamine ja hindamine

Rahandusministeeriumi majandusprognoosi koostavad ministeeriumi Fiskaalpoliitika osakonna analüütikud, kes kuuluvad ministeeriumi koosseisu. Prognoosi objektiivsus ja sõltumatus on tagatud prognoosiprotsessi läbipaistvuse, erinevate majaväliste prognoosijate kaasamise ja prognoositulemuste pideva võrdluse kaudu. Enne Rahandusministeeriumi prognoosi lõplikku fikseerimist arutatakse selle põhieeldused ja tulemused ühisseminaril läbi kõigi Eesti olulisemate prognoosijatega, kes töötavad keskpangas, kommertsbankades ja teistes majandusanalüüsiga tegelevates organisatsioonides. Kokku on selliseid kaasatavaid organisatsioone umbes kümnekond. Lisaks on Rahandusministeeriumi prognoosi seletuskirjas välja toodud võrdlustabelid ja joonised erinevate sõltumatute prognoosijate prognoosi-

tulemustega, mille põhjal on lihtne veenduda mõne prognoosija süstemaatilises kallutatuses.

Tavapäraselt enne Rahandusministeeriumi majandusprognoosi avalikustamist toimunud prognoosiseminaril juhtisid pidasid teiste valitsus- ja erasektori asutuste majanduseksperdid Rahandusministeeriumi prognoosi realistlikuks.

EL liikmesriikide majandus- ja eelarvepoliitikate koordineerimise raamistiku muudatused näevad ette, et kõigis euroala riikides tuleb luua sõltumatu institutsioon, mis jälgiks eelarvepoliitika vastavust eelarveeeglitele ning hindaks vajaduse korral tarvidust rakendada raamistikus toodud korrigeerimismeetmeid. Eesti sõltumatu eelarvenõukogu loodi 2014. aastal Eesti Panga juurde. Eelarvenõukogu peab põhikirja kohaselt andma hinnangu riigi makromajandus- ja rahandusprognooside, eelarvestrateegia ning valitsussektori struktuurse eelarvepositsiooni eesmärgi saavutamise kohta.

Eelarvenõukogu 19.04.2016 arvamus Rahandusministeeriumi 2016. aasta kevadise majandusprognoosi kohta ütleb:¹

- **Eelarvenõukogu hinnangul on rahandusministeeriumi kevadprognoosis varasemate prognoosidega võrreldes tehtud muudatused kooskõlas mitme teise prognoosija ettevaatega.** 2016. aastaks allapoole korrigeeritud SKP, ekspordi ja eratarbimise kasv peegeldab adekvaatselt viimasel ajal Eesti majanduskeskkonnas toimunud muutusi. Järgnevate aastate majandus- ja hinnakasvu ootused on pigem optimistlikud. Rahandusministeeriumi prognoosi järgi stabiliseerub SKP nominaalkasv keskmises ettevaates 6% ja reaalkasv 3% tasemel. Sellise kasvutempo saavutamiseks peaks Eesti peamiste kaubanduspartnerite impordinõudlus juba sel aastal märkimisväärselt suurenema. Sealhulgas tuuakse välja, et välisnõudluse kiirema kasvu eeldus on küll kooskõlas teiste institutsioonide prognoosidega, kuid viimase paari aasta jooksul on maailmakaubanduse oodatud elavnemine korduvalt edasi lükkunud.
- Eelarvenõukogu arvates on maksutulude prognoosi puhul alalaekumine tõenäolisem kui ülelaekumine. Esiteks ei pruugi välisnõudluse oodatud taastumine kohe suuremaid maksutulusid kaasa tuua. Teiseks toetas 2015. aastal maksutulude laekumist keskmisest suuremate dividendide võtmine erasektoris, mille jätkumist nähakse investeerimisaktiivsuse eeldatavast kasvust hoolimata ka ettevaates. Seetõttu peaks valitsus eelarvenõukogu arvates arvestama keskpika ettevaate kulude kasvu ja valitsussektori eelarvepositsiooni kavandamisel sellega, et maksutulud võivad kasvada aeglasemalt.
- Eelarvenõukogu hinnangul on positiivne, et rahandusministeeriumis kasutatava SKP potentsiaalse taseme hindamise meetodikat on lähendatud Euroopa Komisjoni omale. Uuendatud hinnangute kohaselt on SKP potentsiaalset taset nii tagasi- kui ka ettevaates allapoole hinnatud. Eelarvenõukogu hinnangul on see sarnas õiges suunas. Viimase paari aasta jooksul Eesti majandust mõjutanud negatiivsete arengute puhul on raske ette näha, kui suures ulatuses on tegemist ajutise või püsiva mõjuga. Seetõttu on jätkuvalt oht, et 2016. ja 2017. aastal on SKP potentsiaalne tase endiselt ülehinnatud.
- **Eelnevat arvesse võttes soovib eelarvenõukogu valitsusele seada kõigil prognoosiperioodi aastatel struktuurse eelarvepositsiooni eesmärgiks väikene ülejääk.**

¹ Pikemalt loe Eelarvenõukogu veebilehelt: http://eelarvenoukogu.ee/files/Eelarvenoukogu_arvamus_2016_kevadprognoosist.pdf.

2.4. Makromajanduspoliitika lähiaastatel

2.4.1. Makromajandusliku stabiilsuse tagamine

Vabariigi Valitsuse makromajanduspoliitika peamine eesmärk on makromajandusliku stabiilsuse ning sise- ja välistasakaalu tagamine. Majanduskriisi eelsete aastate kiire potentsiaaliülese majanduskasvu perioodil üleskerkinud tasakaalustamatused ja riskid vähenesid majandustsükli pöördudes kiiresti. Majanduspoliitika lähiaastatel keskendub sellele, et vähendada võimalusi sarnaste riskide tekkeks uues tõusufaasis, samal ajal konkurentsivõimet suurendades. Keskpikas perspektiivis võib krediitipõhise liigkiire majanduskasvu riske hinnata minimaalseks.

Eesti majanduse paindlikkus ilmnas kriisiperioodil nii erasektori kui valitsuse poolelt. Valitsus hoidis majanduslanguse tingimustes eelarvepuudujäägi Euroopa Liidu asutamislepinguga määratud vahemikus, tekitades riigile hea startipositsiooni majanduskasvu taastudes, kuna kriisi tulemusena ei suurenenud valitsussektori võlg märkimisväärselt ning suurem osa eelarvepositsiooni parandavatest meetmetest on pikaajalise mõjuga.

2015. aastal püsis valitsussektori nominaalne eelarvepositsioon tänu prognoositust paremale maksulaekumisele eelkõige juriidilise ja füüsilise isiku tulmaksu ja sotsiaalmaksu osas ning ootustele alla jäänud investeeringute mahule ülejäägis 0,4% SKPst. Ülejäägis olid kõik valitsussektori tasandid. 2016. aastal on oodata positsiooni defitsiiti langemist, kuid jäämist siiski struktuurselt ülejäägiliseks. Struktuurselt on valitsussektor olnud ülejäägis alates 2009. aastast

Kriisist edukalt väljumisel on olulist rolli mänginud Euroopa ühisraha euro kasutuselevõtmine ja eurotsooniga liitumine 2011. aasta 1. jaanuaril. Vaatamata globaalsete arengute turbulentsusele on ühisraha suurendanud usaldust Eesti majanduse vastu ning loob head tingimused kasvuks tulevikus. Jätkuv konservatiivne joon eelarvestamises annab ka edaspidi tõhusa panuse majandusagentide kindlustunde suurendamiseks. Selle positiivne mõju on nähtav majandusarengutes kriisist väljudes.

Eesti kui väikese avatud majanduse majanduspoliitika on suunatud paindlikkusele ning kohanemisvõimele. Suhteliselt madalat majandusse sekkumise määra kavatseb valitsus hoida ka keskpikas perspektiivis, võttes eesmärgiks luua erasektorile tingimused arenguks ning stabiliseerides seejuures majandusarengut hoides eelarve struktuurselt ülejäägis.

2.4.2. Majanduse välised ja sisemised tasakaalustamatused

Eelmise kriisi eel tekkinud Eesti majanduse välised ja sisemised tasakaalustamatused on oluliselt vähenenud. Samas viimane makromajanduslike tasakaalustamatuste tabel viitas uute tasakaalustamatuste tekke võimalusele, mistõttu Euroopa Komisjon koostas Eesti kohta süvaanalüüsi, kus uuriti tööhõukulude ning kinnisvarahindade kiire tõusu põhjuseid. Komisjon leidis analüüsi tulemusena, et Eestil ei ole makromajanduslikke tasakaalustamatusi.² Tööhõukulude tõus võib küll vähendada ettevõtete konkurentsivõimet, kuid selle mõju eeldatavasti väheneb töövõljalikuse tõusu ning reaalpalka kasvu aeglustumise tulemusena.

² European Commission, 2016. 2016 European Semester: Assessment of progress on structural reforms, prevention and correction of macroeconomic imbalances, and results of in-depth reviews under Regulation (EU) No 1176/2011. Strasbourg, B.3.2016 COM(2016) 95 final.

Kinnisvarahinnad on jõudsalt kasvanud, kuid see on olnud kooskõlas sissetulekute kasvuga ning edasisi surveid vähendab pakkumise suurenemine.

Kiire majanduskasvu aastail 16%ni (SKPst) süvenenud jooksevkonto defitsiit vähenes majanduskriisist kiiresti ning jooksevkonto jõudis 2009. aastaks 2,5% ülejääki. See oli tingitud impordi oluliselt kiiremast vähenemisest ekspordiga võrreldes, mis tulenes tarbimis- ja investeerimisaktiivsuse järsust langusest. Seoses investeringute madalseisuga on jooksevkonto aastatel 2014-2015 püsinud mõõdukas ülejäägis. Ekspordi kiirenemise toel suureneb ettevõtete vajadus tootmisvõime suurendamiseks, mistõttu kasvama hakkavad investeringud vähendavad prognoosi kohaselt jooksevkonto ülejääki ning prognoosiperioodi lõpuks on see saldo praktiliselt tasakaalus, jäädes Eesti panga hinnangul Eesti jaoks jätkusuutliku taseme piiridesse.³

2000ndate algusaastatel oli Eesti erasektori võlakooormus ligi kaks korda madalam EL keskmisest, ulatudes konsolideerimata andmetel 67%ni SKPst, sh kommertspankadest võetud laenu moodustasid sellest ligikaudu poole. Kinnisvarasektori aktiveerumise ning pärast ELiga 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 kommertspankade krediitipoliitika ning madalad laenuintressid. See tõi kaasa kodumajapidamiste laenukoormuse hüppelise kasvu. Alates 2006. aastast ületab Eesti erasektori võlakooormus eurotsooni keskmist võlakooormust suhtena SKPsse. Alates 2009. aasta algusest hakkas erasektori võlakooormus vähenema ning see trend pöördus alles 2012. aasta keskel, kui ettevõttesektori laenujääk hakkas eelmise kuuga võrreldes taas kasvama. Erasisikute laenujääk pöördus eelmise kuuga võrreldes kasvule 2013. aasta kevadel juba mõnda aega kasvanud liisingujäägi ning eluaseme-laenude kasvu toel. Aastatel 2014-2015 on erasektori laenujääk järk-järgult kiirenenud, jäädes 3-4% vahemikku. 2016. aasta esimestel kuudel on erasektori laenujäägi kasvutempo kiirenenud 6%ni peamiselt sisenõudlusele orienteeritud ettevõtete (kinnisvara ja kaubandus) laenukoormuse kasvu tõttu. Samuti on viimastel kuudel suurenenud kiiresti autoliisingute maht. Lähema paari aasta jooksul jääb laenuõudlus ilmselt endiselt madalaks ning uue laenuuumi tekkimine vaatamata madalatele intressimääradele ei ole siiski esialgu tõenäoline tagasihoidliku nõudluse tõttu.

Laenu raha aktiivne pakkumine lõi tingimused kinnisvaraturu ülekuumenemiseks 2005.-2007. aastal. Kinnisvarabuumi tipp hetkel ületasid keskmised tehinguhinnad rohkem kui kolm korda 2002. aasta hinnataset. 2007. aasta keskel toimus kinnisvaraturul trendi muutus, mis väljendus nõudluse kahanemises, mis 2007. aasta kevadest alates viis turu langusesse. 2008. aasta sügisel puhkenud globaalne finantskriis süvendas langust veelgi. Võrreldes eelmise tipuga oli korterimanditehingute kaalutud keskmine ruutmeetri hind Eesti suuremates linnades 2016. aasta märtsis umbes kümnendiku võrra madalam⁴. Sama aja jooksul on tarbijahinnad tõusnud 27%, mis tähendab eluaseme reaalhinnatase veelgi madalamat taset kaheksa aasta tagase ajaga, mille tulemusena on elanike kinnisvara ostujõud suuremates linnades ajaloolisel kõrgtasemel⁵. Vaatamata tagasihoidlikule laenukasvule tõusis sisemiste makromajanduslike tasakaalustamatuste näitjana kasutatav majade deflateeritud hinnaindeks 2014. aastal 12,8%, mis ületab referentsväärtust oluliselt. Kinnisvarahindade areng on toimunud kooskõlaselt sissetulekute, sh palgatulu kasvuga. Arvestades eluasemete endiselt ajalooliselt suhteliselt madalat reaalhinda ning väga tagasihoidlikku laenukasvu ei saa öelda, et eluasemeturg oleks taas üle kuumenenud. Kiire hinnatõusu põhjuseks on ilmselt olnud pakkumise mahajäämus

³ Eesti konkurentsivõime ülevaade 2013, Eesti Pank. [<http://www.eestipank.ee/publikatsioon/eesti-konkurentsivõime-ulevaade/2013/eesti-konkurentsivõime-ulevaade-2013>].

⁴ http://www.pindi.ee/wp-content/uploads/2016/04/Turulyevaade_2016_03.pdf.

⁵ Kinnisvara ostujõud keskmise palga baasil arvutatud laenuvõime järgi (Pindi).

nõudlusega võrreldes, kuid nii viimased ehituslubade andmed kui ka kasutusse lubatud eluruumide arvu kasv viitavad pakkumisprobleemide leevenemisele.

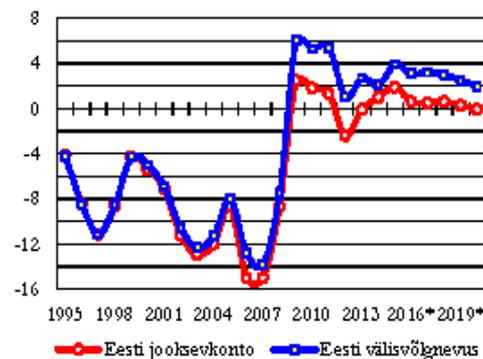
Nominaalne tööjõu ühikukulu⁶ tõusis buumiaastatel järjepidevalt, mil leidis aset üliküire ja tootlikkust ületav keskmise palga kasv. Samas võib Eesti majanduse puhul 4-5% nominaalse tööjõuühikukulu kasvu pidada aktsepteeritavaks, mis veel ei viita konkurentsivõime vähenemisele ning tasakaalustamatuste tekkele. Kuni 2006. aastani oli reaalse tööjõuühikulu⁷ muutus nullilähedane, viidates palgakulude püsimisele suhtena SKPsse, mis võimaldas tööjõukulusid suurendada konkurentsivõimet kahjustamata. Aastatel 2007-2008 toimus tööturul ülemäärases sisenõudlusest tingitud ülekuumenemine, millele järgnes tugev korrektsioon, mil palgakasv pöördus langusesse (-4,6% 2009. aastal), töötus suurenes ning hõive hakkas langema. Buumiaastatel tekkinud tööturu tasakaalustamatused hakkasid kriisi ajal kiiresti vähenema, mida näitas ka nominaalse tööjõu ühikukulu langus. Pärast 2013. aastat on toimunud nominaalse tööjõu ühikukulu kasvu kiirenemine ja referentsiks oleva kolme aasta muutuseks kujunes 2014. aastaks 13% ning 2015. aastaks 15,7%, mis ületab 12% piimormi. See tuleneb kiirest palga ja hõive kasvust, mis on ületanud SKP statistika põhjal juba kolme aasta jooksul tegevuse ülejäägi (kasumite) kasvu. 2015. aastal võimendas tööjõu ühikukulu kasvu majanduskasvu järsk pidurdumine nõrga välisnõudluse tõttu, kuid samas tööturg ei ole sellele veel reageerinud. Ametliku palgatulu kasvu suurendas maksuameti hea töö varimajanduse vähendamisel, sh 2014. aasta keskpaigast rakendunud töötamis registri abil, mis vähendas mitteametlikult töötavate inimeste arvu.

Üldise liberaalse majanduspoliitika kontekstis on valitsuse majanduspoliitika suunatud majanduskasvu soodustamisele pakkumispoolsete tegurite kaudu. 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 tööpuuduse vähendamisele, kasutades täiend- ja ümberõpet tööjõu kvalifikatsiooni tõstmiseks ning arvestades hariduspoliitika kujundamisel enam tööturu vajadustega.

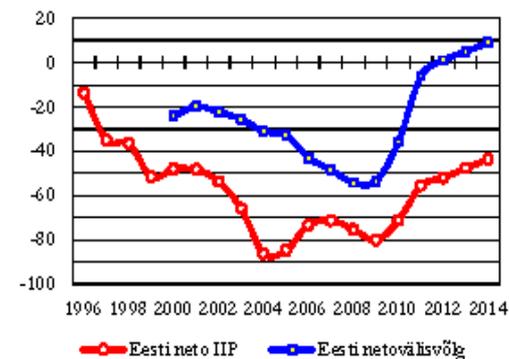
Valitsus ning Eesti Pank monitoorivad pidevalt olukorda ning jälgivad, et makromajanduslik stabiilsus oleks tagatud. Vajadusel ollakse valmis kasutama täiendavaid meetmeid.

Joonis 5. Valitud indikaatorid majandusarengutest

A. Jooksevkonto saldo (% SKPst)



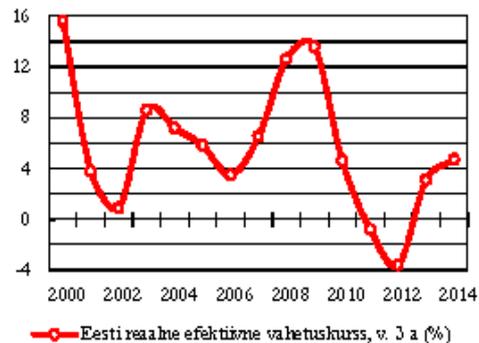
B. Investeeringuspositsioon (neto IIP, % SKPst)



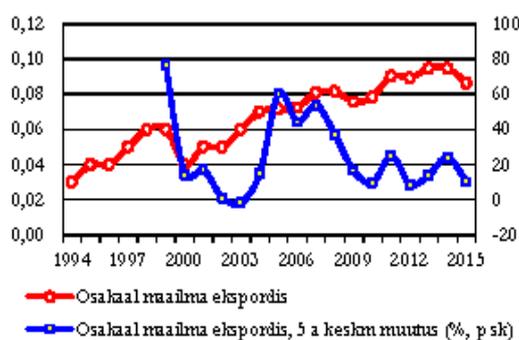
⁶ Palgakulude suhe loodud lisandväärtusesse töötaja kohta.

⁷ Palgakulude suhe loodud lisandväärtusesse.

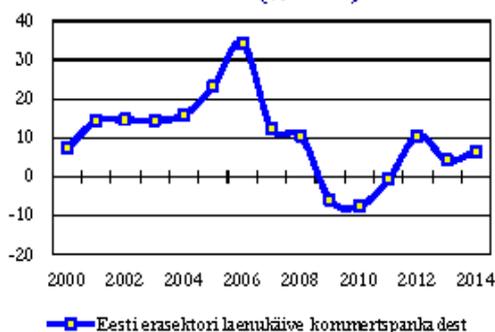
C. Reaalne efektiivne vahetuskurs⁸



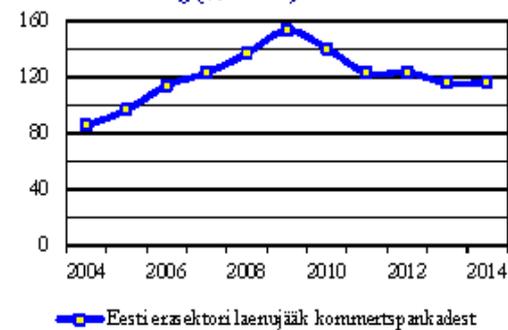
D. Osakaal maailma ekspordis (%)



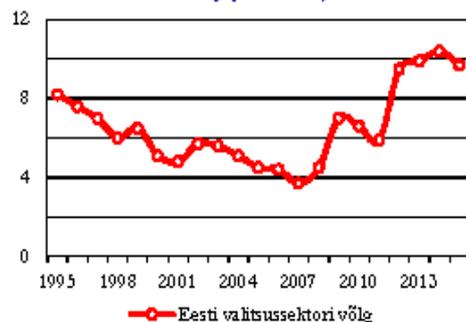
E. Erasektori laenukäive (% SKPst)



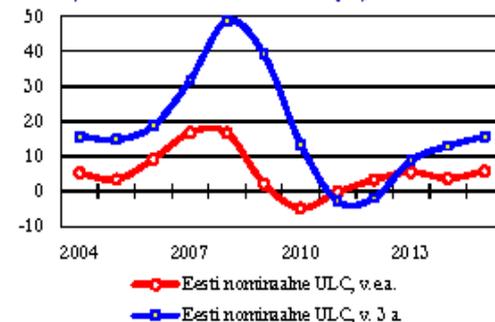
F. Erasektori võlg (% SKPst)



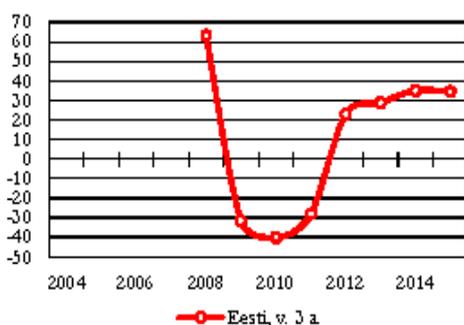
G. Valitsussektori võlg (% SKPst)



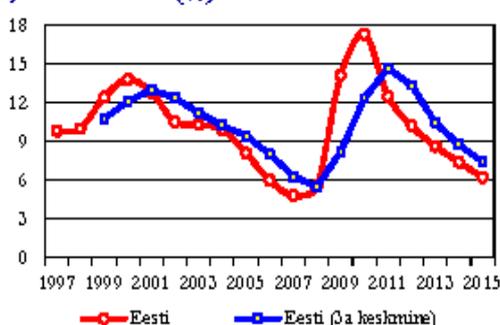
H. Tööjõuühikukulude muutus (%)



I. Kinnisvarahinnad



J. Töötuse määr (%)



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

⁸ Euroala HCI: *Harmonised competitiveness indicators based on consumer price indices, vis-à-vis EER-42 group of trading partners.*

3. FISKAALRAAMISTIK

2014. aasta märtsis jõustus uus riigieelarve baasseadus, mille eesmärgiks on õiguslike aluste loomine ja põhinõuete kehtestamine Eesti majandusliku ja rahandusliku pikaajalise jätkusuutlikkuse tagamiseks. Ühdasi võeti siseriiklikusse õigusesse üle Euroopa Nõukogu direktiiv 2011/85/EL liikmesriikide eelarveraamistiku miinimumnõuete kohta. Seadusega kehtestati eelarvepositsiooni reeglid, mille kohaselt tuleb riigieelarve koostada selliselt, et valitsussektori struktuurne eelarvepositsioon oleks vähemalt tasakaalus. Keskvalitsuse juriidilistele isikutele kehtestati nõuded põhitegevuse tulemi ja netovõlakooormuse kohta eesmärgiga aidata kaasa valitsussektori⁹ struktuurse tasakaalu saavutamisele. Järgneval neljal aastal jätkatakse eelarvestrateegia kohaselt baasseaduse nõuetele vastava alalhoidliku eelarvepoliitikaga ning eelarve kulud planeeritakse vastavalt võimalustele.

3.1. Vabariigi Valitsuse fiskaalpoliitika eesmärgid

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 Euroopa Liidu toetuste, kasvuhoonegaaside lubatud heitkoguse kvoodi müügitulu jms) ühtselt käsitlevad.

3.1.1. Valitsuse keskpika perioodi eelarve-eesmärk

Valitsus jätkab range eelarvepoliitikaga ning keskpika perioodi eesmärgiks (*medium-term objective*, MTO) on valitsussektori eelarve struktuurne tasakaal või ülejääk.¹⁰ Selliselt seatud eesmärk on kooskõlas Majandus- ja rahaliidu stabiilsuse, koordineerimise ja juhtimise lepinguga (*Treaty on Stability, Coordination and Governance in the Economic and Monetary Union*) ning uue riigieelarve baasseadusega. Eelarvepositsiooni planeerimine vähemalt tasakaalulisena võimaldab majandust stimuleerida ajal, mil majanduskasv on madal.

Aastatel 2009-2011 oli Eesti valitsussektor struktuurses ülejäägis. Aastatel 2012-2013 pöördus see struktuurseks puudujäägiks, mille põhjuseks oli nominaalne puudujääk, mida võimendas jõukohasest suuremaks paisunud majanduse maht (ehk SKP lõhe). Aastatel 2014-2015 saavutati

⁹ Valitsussektor hõlmab avaliku sektori asutusi, keda ei loeta turutootjateks ja keda finantseeritakse peamiselt maksete abil, mida teevad teistesse sektoritesse kuuluvad üksused. Valitsussektor jaguneb kolmeks allsektoriks:

1) **keskvalitsus** – riigieelarvelised asutused ning riigi asutatud sihtasutused, avalik-õiguslikud juriidilised isikud ja äriühingud;

2) **kohalikul omavalitsused** – kohaliku omavalitsuse tasandi asutused;

3) **sotsiaalkindlustusfondid** – Haigekassa ja Töötukassa.

¹⁰ Ülejäägi eesmärk püstitati 2007. aasta Konvergenstsi programmis. 2005. ja 2006. aasta Konvergenstsi programmis oli eesmärgiks eelarve tasakaal.

nominaalse ülejäägi abil taas struktuurne ülejääk. Struktuurne ülejääk püsib prognoosi kohaselt väiksemas mahus ka 2016. aastal. Järgmisel aastal on eesmärgiks seatud 0,2%se struktuurse ülejäägi hoidmine ning seejärel struktuurne eelarvetasakaal kuni 2020. aastani. Eelarvenõukogu on andnud soovitusi seada struktuurse eelarvepositsiooni eesmärgiks väike ülejääk.

Eesmärkide saavutamisel jõutakse valitsussektori nominaalse eelarvetasakaalu lähistelet (puudu jääk 0,1% SKPst) 2019. aastal ning ülejäägini (0,1% SKPst) 2020. aastal, mis võimaldab alustada majanduskriisi ajal vähenenud reservide taastamisega. Eelarveaasta kestel hoidutakse positiivsete lisaeelarvete koostamisest, võimalik maksutulu ülelaekumine suunatakse reservidesse.

3.1.2. Valitsuse keskpika perioodi maksukoormuse eesmärk

Valitsuse eesmärk on hoida maksukoormus 2015. aasta tasemel (ca 33,5% SKPst) ning vähendada tööjõuga seotud makse.

2016. aastal tõsteti alkoholi, tubaka ja kütuste aktsiise ning üldist ja pensionide täiendavat maksuvaba tulu. Tehniliselt on perioodil 2014–2017 maksukoormust vähendava mõjuga kohustusliku kogumispensioni suuremad riigipoolsed sissemaksed omapoolsete maksetega jätkanuile. Füüsilise isiku tulumaksust arvatakse alates 2017. aastast maha madalapalgaliste tagasimaksud. Aastatel 2017–2020 suurendavad maksukoormust alkoholi-, tubaka- ja kütuseaktsiisi tõstmine, käibemaksu määrade tõus 9%-lt 14%-ni majutusteenustele, samuti teekasutustasu kehtestamine raskeveokitele, pakendiaktsiisi muudatused ja välislähetustasu maksustamise põhimõtete muutmine. Maksukoormust vähendavad sotsiaalmaksu määrade langetamine 32%le, maksuvaba tulu tõstmine 205 eurole kuus, pensionide täiendava maksuvaba tulu tõstmine 271 euroni kuus 2020. aastaks, tervise ja spordiga seotud kulude maksusoodustus (2018) ja käibemaksukohuslaste registreerimise piirmäärade tõstmine 40 000 eurole (2018). Kokkuvõttes püsib maksukoormus 2015. aastaga võrreldaval tasemel, jõudes 2020. aastaks 33,4%le SKPst. Tulevasest arengust on täpsemalt juttu maksupoliitika ja maksukoormuse peatükis.

Valitsuse eesmärk on hoida tööjõu efektiivne maksumäär 2015. aasta tasemel (ca 34%).

2016. aasta tööjõu efektiivne maksumäär on 34,2%. Kogumispensioni kõrgemad maksed (2+6 ja 3+6 maksed) mõjutavad näitajat perioodil 2014–2017. Tööjõu efektiivset maksumäärade vähendamiseks sotsiaalmaksu määrade langetamine (2017, 2018), välislähetustasu maksustamise põhimõtete muutmine (2017), maksuvaba tulu tõstmine (2017–2019), madalapalgaliste tagasimaksude (2017–2020) ning 2020. aastal püsib näitaja 2016. aastaga võrreldaval tasemel 34,3%.

3.2. Valitsussektori eelarvepositsioon

3.2.1. Valitsussektori eelarve nominaalne positsioon

2015. aastal püsis valitsussektori eelarve ülejäägis, mis moodustas Statistikaameti esialgsete andmete kohaselt 0,4% SKPst ehk 91 mln eurot. Ülejäägis olid kõik valitsussektori tasandid – keskvalitsus ja sotsiaalkindlustusfondid 0,1% SKPst ning kohalikud omavalitsused 0,2% SKPst. Nii keskvalitsuse kui ka kohalike omavalitsuste ülejääk saavutati tänu prognoositust paremale maksulaekumisele eelkõige juriidilise ja füüsilise isiku tulumaksu ja sotsiaalmaksu osas ning ootustele alla jäänud investeeringute mahule. Keskvalitsuse ülejääki suurendas ka planeeritust väiksem pensionikulu. Sotsiaalkindlustusfondide tulem oli oodatust parem peamiselt prognoositust väiksemate aktiivsetele tööturumeetmetele kulunud vahendite tõttu. Valitsussektori struktuurne eelarvepositsioon oli eelmisel aastal ülejäägis 1% SKPst.

2016. aasta nominaalne eelarvepuudujääk ulatub prognoosi kohaselt 0,4%ni SKPst. Peamiseks puudujäägi tekitajaks on keskvalitsus, kuid ka kohalikud omavalitsused jäävad kogu prognoosiperioodi jooksul prognoositavalt defitsiiti. Keskvalitsuse nominaalset puudujääki põhjustavad põlevkivisektori raskuste tõttu vähenevad dividenditulud ja keskkonnatasud. Puudujääki vähendavad pensionikulude prognoosi alandamine ning maksutulude kiirem kasv otseste maksude parema laekumise tulemusel. Sotsiaalkindlustusfondid on tänu Töötukassale jätkuvalt ülejäägis (2016. aastal 0,1% SKPst). 2017. aastal valitsussektori eelarvepositsioon paraneb veidi võrreldes kevadise majandusprognoosiga Vabariigi Valitsuses heakskiidetud tuluja kulumeetmete tulemusel, kuid puudujääk jääb siiski 0,5% tasemele SKPst. Meetmed avaldavad positiivset mõju riigieelarve positsioonile, ülejäänud valitsussektori tasandid jäävad kevadprognoosi tasemele. 2018. aastal on oodata valitsussektori eelarvepuudujäägi vähenemist 0,2%ni SKPst ning 2019. ja 2020. aastal nominaalse eelarvepositsiooni paranemine jätkub.

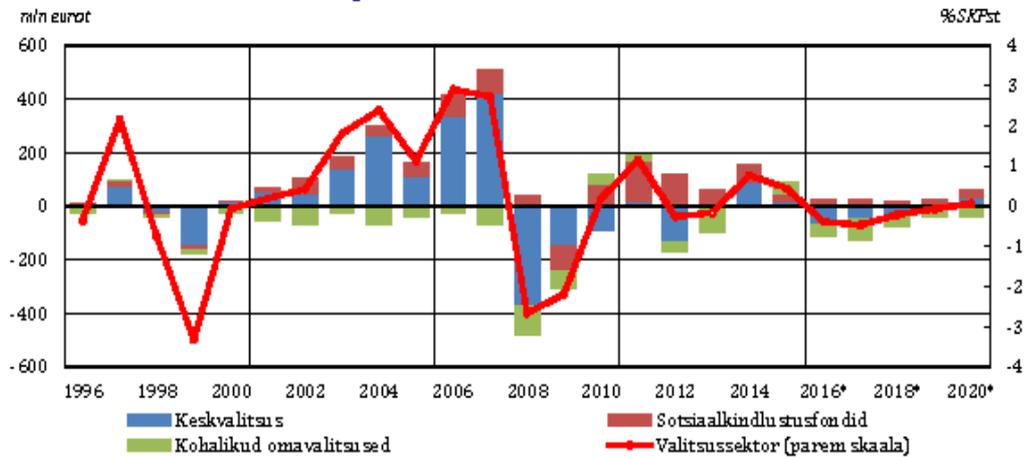
Tabel 7. Valitsussektori eelarvepositsiooni eesmärk aastatel 2015–2020

	2015	2016	2017	2018	2019	2020
Valitsussektori struktuurselt tasandatud eelarvepositsioon (% SKPst)						
Valitsussektori eelarvepositsioon (% SKPst)	0,4	-0,4	-0,5	-0,2	-0,1	0,1
Riigieelarve	0,1*	-0,2	0,1	-0,4	0,0	0,1
Muu keskvalitsus		-0,1	-0,3	0,3	0,0	0,1
Sotsiaalkindlustusfondid	0,1	0,1	0,1	0,1	0,1	0,1
Kohalikud omavalitsused	0,2	-0,2	-0,3	-0,2	-0,2	-0,2
Valitsussektori eelarvepositsioon (mln eurot)						
Riigieelarve	21*	-44	15	-104	4	17
Muu keskvalitsus		-27	-66	72	-5	18
Sotsiaalkindlustusfondid	24	29	23	22	25	27
Kohalikud omavalitsused	46	-38	-79	-41	-42	-43

* Keskvalitsuse positsioon. Statistikaamet avaldab andmeid keskvalitsuse, sotsiaalkindlustusfondide ja kohalike omavalitsuste tasandi lõikes.

Allikas: Statistikaamet, Rahandusministeerium.

Joonis 6. Valitsussektori eelarvepositsioon



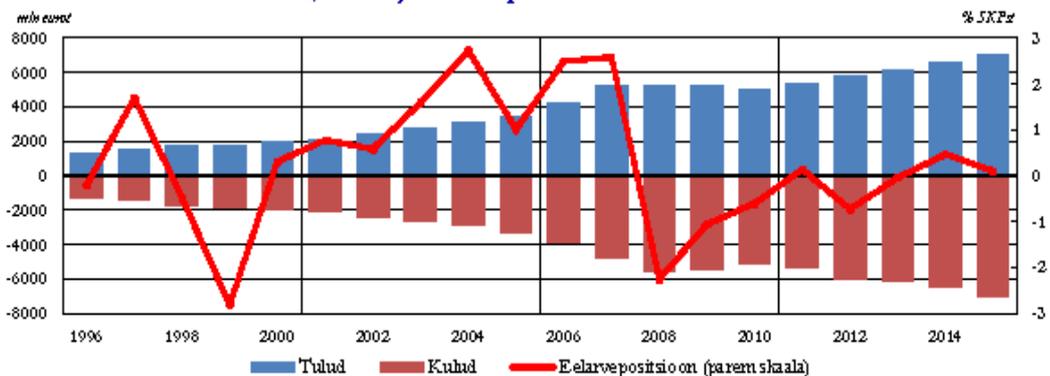
Allikas: Eesti Statistikaamet, Rahandusministeerium.

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

Keskvalitsus

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

Joonis 7. Keskvalitsuse tulud, kulud ja eelarvepositsioon



Allikas: Eesti Statistikaamet

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

Keskvalitsuse kuludest moodustavad suurima osa samuti riigieelarve kulud, millest ca 1/3 hõlmavad kulutused sotsiaalsele kaitsesele (sh riiklik pensionikindlustus).¹¹ Järgnevad kulud majandusele (sh põllumajandus ja teede ehitus) ja tervishoiule (eraldis Haigekassale).

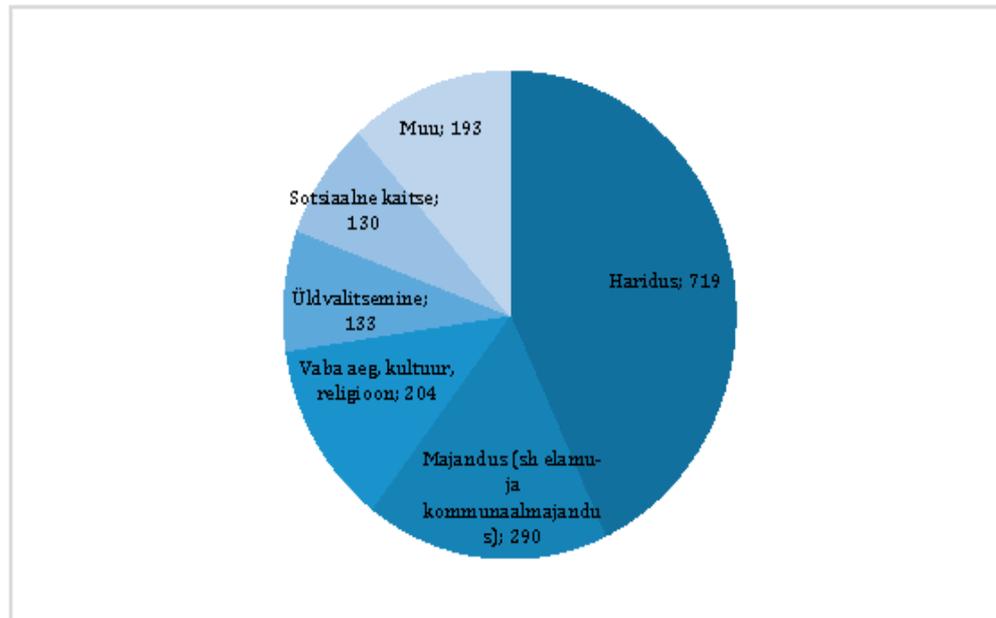
Muu keskvalitsuse eelarvepositsioon moodustub sihtasutuste, äriühingute ja avalik-õiguslike institutsioonide positsioonide koondsummana. Üks peamisi eelarvepositsiooni mõjutavaid tegureid on suuremahulised investeeringud, mis ületavad jooksva aasta tulusid. Sõltumata sellest, kas neid finantseeritakse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

Kohalikud omavalitsused

Kohaliku omavalitsuse üksused (213 üksust) täidavad olulist rolli avaliku sektori ülesannete täitmisel. Olenemata suurusest täidetakse samu ülesandeid. Üldvalitsemine hõlmab linna- ja vallavalitsuse ning volikogu ülalpidamiskulusid. Majanduskulud (sh elamu- ja kommunaalmajandus) koosnevad peamiselt valla- või linnasisesest ühistranspordist, valla teede ja linnatänavate korrashoiust, veevarustuse korraldamisest ning tänavavalgustusest. Sotsiaalse kaitse all tagatakse hooldekodude ülalpidamine, sotsiaalabi ja -teenuste osutamine ning perede sotsiaalne kaitse. Koolide ja lasteaedade ülalpidamine kuulub haridusvaldkonna alla. Vaba aeg, kultuur ja religioon hõlmab huvikoolide, kultuurimajade, raamatukogude, muuseumide ja spordirajatiste ülalpidamist ning noorsootööd. Ülejäänud valdkonnad moodustavad kohaliku omavalitsuse üksuste väljaminekutest väiksema osa – sinna hulka kuuluvad tegevustest nt heakord ning jäätmehoolduse ja heitveekäitluse korraldamine. Kokku ulatus nende väljaminekute maht konsolideerimata tekkepõhiselt 2015. aastal 1670 mln euroni (sh 114 mln eurot kohustuste tasumine). Sellest 67% moodustasid tööjõu- ja majandamiskulud.

¹¹ 2016. a riigieelarve alusel.

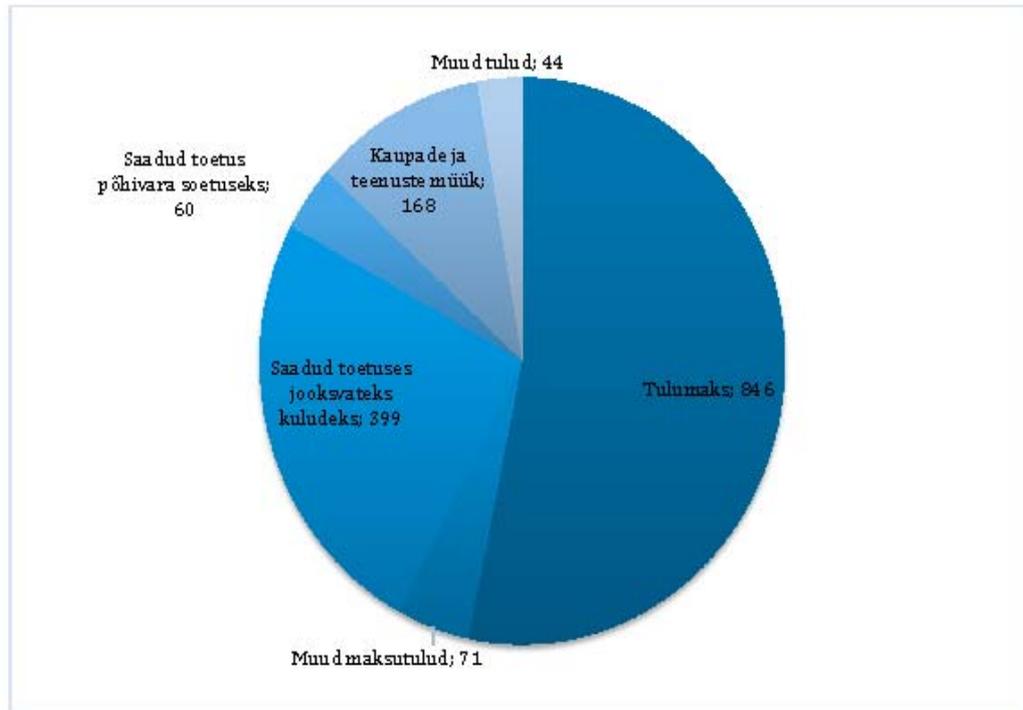
Joonis 8. Kohaliku omavalitsuse üksuste põhitegevuse ja investeerimistegevuse väljaminekute jaotus tegevusalati 2015. aastal (mln eurot)



Allikas: Rahandusministeerium

Kohaliku omavalitsuse üksuste eelarved on iseseisvad ehk KOV-id otsustavad ise nende koostamise üle. Riigieelarvest edasikantavate maksutulude (tulumaks ja maamaks) ning tasandus- ja toetusfondi ühtne eesmärk on tagada kohaliku omavalitsuse üksustele piisavad vahendid kohalike elu küsimuste üle iseseisvalt seaduste alusel otsustamiseks. Tasandusfond on mõeldud nende eelarveliste võimaluste ühtlustamiseks. Toetusfond koosneb valdkondlikest toetusliikidest, võimaldades maksta õpetajatele töötasu, tagada koolilõunat, maksta toimetulekutoetusi ja vajaduspõhise peretoetusi ning hooldada kohalikke teid. Lisaks on KOV-del võimalus taotleda projektitoetust mitmest meetmest. Muud omatulud hõlmavad peamiselt laekumisi keskkonnatasudest või kaupade- ja teenuste müügist.

Joonis 9. Kohaliku omavalitsuse üksuste sissetulekute jaotus 2015. aastal (mln eurot)



Allikas: Rahandusministeerium.

Kohaliku omavalitsuse üksused kohustusid 2015. aasta novembriks koostama eelarvestrateegia perioodiks 2016–2019. Strateegias on tulude ja kulude kavandamisel jäädud konservatiivseks. Näiteks tulumaksu eeldatakse sellel perioodil laekuvat kokku 95 mln eurot Rahandusministeeriumi prognoositust vähem. Tööjõukulused planeeritakse kasvatada keskmiselt 3% aastas, mis jääb oluliselt alla prognoositavale riigi keskmise palga kasvule (keskmiselt 5% aastas). Majandamiskulude kasvuks arvestatakse keskmiselt 1% aastas. Palga- ja inflatsioonisurve tõttu võib eeldada kulude jooksvat ülespoole korrigeerimist. Ettevaadikud on olnud ka investeringute planeerimisega perioodiks 2016–2019. Keskmiselt planeeritakse investeringuteks kasutada omavahendeid 160 mln eurot aastas, mis on 12 mln eurot aastas rohkem kui perioodil 2012–2015 keskmiselt. Konservatiivse planeerimise tulemusena jõutakse eeldatavalt alates 2018. aastast ülejääki. See annab neile varu vastaval eelarveaastal kulude kasvatamiseks.

Väljaminekute tegevusvaldkonniti jaotust mõjutavad peaaesjalikult muutused investeringutes.

Tabel 8. Kohaliku omavalitsuse üksuste väljaminekud (v.a finantseerimistehingud) valdkonniti¹² kohaliku omavalitsuse üksuste eelarvestrateegiade kohaselt (mln eurot)

Valdkond	2014	2015	2016*	2017*	2018*	2019*
01 Üldised valitsussektori teenused	137	139	150	152	154	157
02 Riigikaitse	0	0	0	0	0	0
03 Avalik kord ja julgeolek	5	5	5	5	6	6
04 Majandus	237	224	319	310	272	260
05 Keskkonnakaitse	52	52	57	54	54	56
06 Elamu- ja kommunaalmajandus	83	77	83	91	93	88
07 Tervishoid	12	16	17	20	15	15
08 Vaba-aeg, kultuur ja religioon	208	205	208	221	215	210
09 Haridus	664	721	755	771	766	772
10 Sotsiaalse kaitse	123	130	137	144	148	152
KOKKU	1 520	1 569	1 732	1 768	1 724	1 716

Allikas: Rahandusministeerium.

Kohaliku omavalitsuse üksuste ja nendest sõltuvate üksuste tekkepõhine ülejääk ulatus 2015. aastal 38 mln euroni. Ülejääk oli peamiselt tingitud sellest, et ollakse äraoodatavad välisabi meetmete osas. Rahandusministeerium prognoosib nende edaspidist defitsiiti jäämist seoses investeerimisgevuse aktiivsuse kasvuga. Selle katmiseks suurendatakse kohustusi.

Jooksvalt on kohaliku omavalitsuse üksuste eelarvete ja eelarve täitmise andmetega võimalik tutvuda riigiraha rakenduses.¹³

Tabel 9. Kohaliku omavalitsuse üksuste koondnäitajad, Rahandusministeeriumi prognoos (mln eurot)

Tulu ja tasakaal	2015	2016*	2017*	2018*	2019*	2020*
Sissetulekud	1 598	1 646	1 711	1 801	1 877	1 940
- Tulumaks	853	889	931	986	1 043	1 100
- Maamaks	58	59	59	59	59	59
- Tasandusfond	75	76	76	76	76	76
- Toetusfond	273	298	295	297	295	293
Eelarvepositsioon	38	-38	-79	-41	-42	-43
Eelarvepositsioon (% SKPst)	0,2%	-0,2%	-0,3%	-0,2%	-0,2%	-0,2%

Allikas: Rahandusministeerium.

Sotsiaalkindlustusfondid

Sotsiaalkindlustusfondide sektorisse kuuluvad ravikindlustust pakkuv Haigekassa ja töötuskindlustust pakkuv Töötukassa. Riiklik pensionikindlustuse süsteem kuulub Eestis keskvõime hülka.

Tabel 10. Sotsiaalkindlustusfondide eelarvepositsioon aastatel 2015-2020

	2015	2016	2016*	2017*	2018*	2019*	2020*
		eelarve					

¹² Riigi raamatupidamise üldeeskirja ja kinnitatud klassifikaatori jaotus, mis põhineb COFOG-I.

¹³ <http://riigiraha.fin.ee>

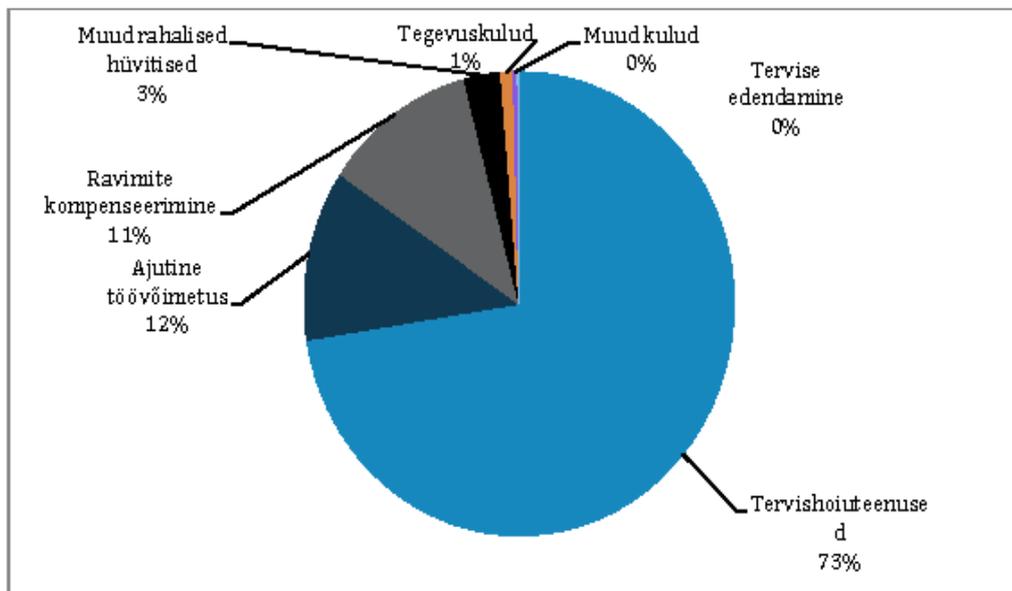
Sotsiaalkindlustusfondid (mln eurot)	24	31	29	23	22	25	27
Sotsiaalkindlustusfondid (% SKPst)	0,1	0,1	0,1	0,1	0,1	0,1	0,1

* prognoos

Allikas: Rahandusministeerium.

Haigekassa tuludest ca 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.

Joonis 10. Haigekassa kulude jaotus 2015. aastal



Allikas: Haigekassa.

2015. aastal oli Haigekassa eelarvepositsioon prognoositust suuremate kulude tõttu (peamiselt ajutise töövõimetushüvitise kulu) oodatust halvem (puudujääk 18 mln eurot). Käesoleval aastal on oodata 1 mln euro suuruse ülejäägi tekkimist. Kõige suuremas mahus, kuid kogukuludest veidi aeglasema kasvutempoga kasvab 2016. aastal kulu eriarstiabile, mis on ka kõige suurem kululiik. Kõik teised tervishoiuteenuste kulud (ennetamine, üldarstiabi, õendusabi, hambaravi) kasvavad kogukuludest kiiremini. Ajutise töövõimetushüvitise kulu kasvab võrreldes muude kuludega aeglasemalt. Aastatel 2017-2020 on oodata tasakaalulähedast eelarvepositsiooni, mis aastaks 2020 jõuab 5 mln euro suuruse puudujäägini. Prognoosimisel on lähtutud Riigieelarve seaduses kehtestatud positsiooneesmärgist. Arvestatud on ka sotsiaalmaksumäära vähendamisega 32,5%ni alates 01.01.2017 ning 32%ni alates 01.01.2018, mis Haigekassa jaoks kaetakse täies ulatuses riigieelarvest.

Tabel 11. Haigekassa koondnäitajad aastatel 2012-2020 (mln eurot)**

	2012	2013	2014	2015	2016*	2017*	2018*	2019*	2020*
Tulud kokku	781,9	836,9	900,2	964,4	1 013,3	1 073,2	1 148,6	1 216,8	1 286,6
sh sotsiaalmaks	776,9	829,7	893,8	958,6	1 007,1	1 024,1	1 052,1	1 114,3	1 177,8
sh eraldi riigieelarvest sotsiaalmaksu tulu vähenemise kompenseerimiseks						41,0	87,7	92,9	98,2
Kulud kokku	780,9	838,4	916,7	982,9	1 012,5	1 074,4	1 149,2	1 217,0	1 291,1

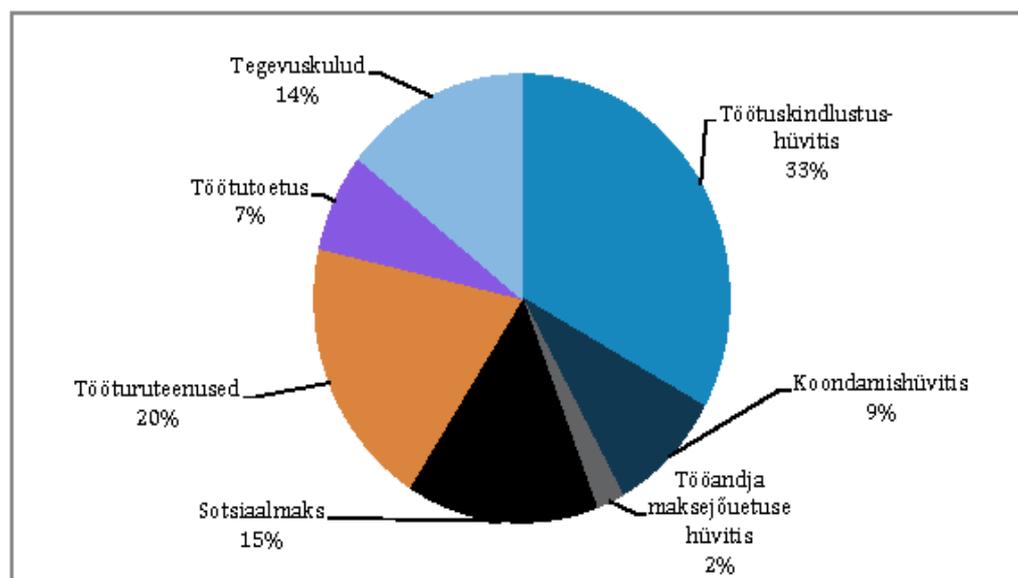
Eelarvepositsioon	1,9	0,8	-16,5	-17,3	0,8	-1,2	-0,6	-0,2	-4,5
Eelarvepositsioon (% SKPst)	0,0	0,0	-0,1	-0,1	0,0	-0,0	-0,0	-0,0	-0,0

* *prognoos*

** *Aastate 2012-2015 eelarvepositsioon Rahandusministeeriumi saldoandmiku põhjal. Aastate 2016-2019 kulud vastavalt Riigieelarve seaduses sätestatud positsioonile ning Rahandusministeeriumi sotsiaalmaksu laekumise prognoosile. Aasta 2020 kulud vastavalt Rahandusministeeriumi prognoosile. Aastate 2016-2020 tulude prognoos vastavalt Rahandusministeeriumi 2015. aasta kevadisele majandusprognoosile.*

Töötukassa kuludest moodustavad suurima osa töötuskindlustushüvitised. 2015. aastal sai nimetatud hüvitist pea kolm korda vähem inimesi kui 2009. aastal, mil saajate arv oli suurim. Töötuse vähenemine on siiski peatunud ning eelarvestrateegia perioodil püsib nii hüvitise saajate kui ka töötute koguarvu stabiilsena. Hüvitiste kulude maht siiski kasvab, kuna väljamaksete suurus on seotud palgaga, mis prognoosiperioodil kasvab.

Joonis 11. Töötukassa kulude jaotus 2015. aastal



Allikas: Töötukassa.

Töötukassa ülejääk 2015. aastal oli 44 mln eurot, mis on oluliselt väiksem 2014. aasta ülejäägist. Põhjuseks on töötuskindlustusmaksu määra langetamine 3%lt 2,4%le ning hüvitiste kulude kasv. Oodatav ülejääk 2016. aastal on 29 mln eurot. Nagu eelmisel aastal, on ka käesoleval ning järgmistel aastatel eeldatud aktiivsete tööturumeetmete kulude katmist töötuskindlustusmaksetest. Samuti on eeldatud töövõimereformiga kaasnevaid täiendavaid kulusid. Järgnevate aastate Töötukassa oodatud ülejääk püsib stabiilsena praeguse taseme lähedal.

Tabel 12. Töötukassa koondnäitajad aastatel 2012-2020 (mln eurot)***

	2012	2013	2014	2015	2016*	2017*	2018*	2019*	2020*
Tulud kokku	249,3	184,8	197,2	173,3	205,3	323,7	455,3	548,1	608,4
- töötuskindlustusmaks	211,0	167,2	174,6	149,8	159,0	168,2	179,2	188,2	199,2
Kulud kokku	126,5	126,7	116,0	131,2	177,3	299,1	432,0	523,6	577,4
- hüvitised**	48,7	54,4	50,4	57,9	67,8	66,8	69,5	73,7	76,9
Eelarvepositsioon	118,6	63,2	81,2	43,9	28,0	24,8	23,5	24,8	31,2
Eelarvepositsioon (%)	0,7	0,3	0,4	0,2	0,1	0,1	0,1	0,1	0,1

SKPst)									
--------	--	--	--	--	--	--	--	--	--

* *prognoos*

** *Töötuskindlustühivitis, kindlustühivitis koondamise korral ja tööandja maksejõuetuse hüvitis.*

*** *Aastate 2012-2015 eelarvepositsioon Rahandusministeeriumi saldoandmiku alusel, samade aastate tulud ja kulud vastavalt Töötukassa majandusaasta aruannetele, 2016-2020 prognoos vastavalt Töötukassa kulude ning Rahandusministeeriumi tulude prognoosile. Tulenevalt sellest, et Töötukassa aruanded on kassapõhise arvestuspõhimõttega ning Rahandusministeeriumi saldoandmik tekkepõhiseq, ei anna tulude ja kulude vahe kokku eelarvepositsiooni aastatel 2012-2015.*

3.2.2. Valitsussektori eelarve tsükliliselt tasandatud positsioon

Majanduse maksimaalselt soovitava kogutoodangu taseme (ehk potentsiaalse SKP¹⁴) hindamiseks kasutab Rahandusministeerium tootmisfunktsiooni meetodit. Tulenevalt potentsiaalse kasvu ja SKP lõhe¹⁵ hindamismetoodikate arengust võtsime alates käesolevast prognoosist kasutusele Euroopa Komisjoni ning EL liikmesriikide poolt ühtselt kokkulepitud arvutusmetoodika.¹⁶ Võrreldes varasema metoodikaga kasutatakse kogutootlikkuse tsüklilise komponendi hindamisel lisainfot tootmisvõimsuste rakendatuse kohta, mis võimaldab anda usaldusväärsemaid hinnanguid viimasel paaril aastal toimunud majandustsükli arengute kohta.

Hinnangute kohaselt kasvas Eesti SKP majanduskriisi eel oluliselt kiiremini kui majanduses olevaid ressursse arvestades oleks kohane olnud, tekitades tasakaalustamatusi. Kriisieelsel perioodil võis Eesti majanduse jaoks pidada jõukohaseks ca 6% lähedast majanduskasvu, kuid tegelikkuses ulatus see kohati 10%ni. Kasv tugines nii kiirel välisraha sissevoolul kui ka kohalike majandusagentide üldisel optimismil, mis paisutas sisenõudluse oluliselt suuremaks kogutoodangust ja sissetulekust. Ülemäärase nõudluse tulemuseks oli jõukohasest kuni ligikaudu 15% võrra suuremaks paisunud majanduse maht (ehk SKP lõhe) 2007. aastal, millega kaasnes inflatsiooni kiirenemine, kaubandusbilansi jõuline halvenemine ning pinged majanduses ressursside liigintensiivsest ja ebaefektiivsest kasutamisest, tuues kaasa nende hindade tõusu.

Buumi tippul tekkima hakanud ebakindluse suurenedes vähenes järsult nõudlus tarbimis- ja investeerimiskaupade järele. 2008. aasta sügisel puhkenud globaalne finantskriis võimendas alanud majanduse tsüklilisest käitumisest tulenevat majanduslangust veelgi. Finantskriisi tulemusel vähenes järsult ka globaalne nõudlus, tekitades väliskaubandusmahtudes kuni kolmandikuni ulatava languse. Selle tulemusena paisus negatiivne SKP lõhe 2009. aastal 9%ni SKPst. Majandustsükli pöördudes ja pärast väga kiiret majanduse kriisist taastumist hakkas ka negatiivne SKP lõhe vähenema ning sulgus 2011. aasta lõpuks. 2015. aastal oli Eesti SKP lõhe nullilähedane ehk majandus toimis potentsiaalilähedasel tasemel. Kuna käesoleva aasta prognoositav majanduskasv on kesise välisnõudluse tõttu aeglustunud, siis jääb SKP tase ca 1% võrra allapoole potentsiaalset, kuid hakkab majanduskasvu kiirenedes taas sulguma. Aastatel 2018-2020 on SKP lõhe taas nullilähedane.

Kuna globaalne finantskriis ning selle järellainetused on olnud märgatavalt suuremad majanduse tavapärasest tsüklilisest volatiilsusest ning üldine nõudluskeskkond ei ole taastunud, kaotasid riigid kriisi käigus osa oma tootmispotentsiaalist. Samadel põhjustel on ka Eesti majanduse kasvupotentsiaal lähiaastatel kriisieelsest ligi kaks korda väiksem, jäädes prognoosiperioodil 2,8% lähedale.

¹⁴ 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.

¹⁵ SKP lõhe – (inglk output gap) erinevus tegeliku SKP taseme ja potentsiaalse SKP taseme vahel.

¹⁶ European Commission, 2014. The Production Function Methodology for Calculating Potential Growth Rates & Output Gaps, Economic Papers 535, November 2014.

Majanduse maksimaalselt soovitava kogutoodangu taseme (ehk potentsiaalse SKP¹⁷) hindamiseks kasutab Rahandusministeerium tootmisfunktsiooni meetodit¹⁸. Selle alusel kasvas Eesti SKP aastatel 2005–2007 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 10%ni. Kasv tugines nii kiirel välisraha sissevoolul kui ka kohalike majandusagentide üleüldisel optimismil, mis paisutas sisenõudluse oluliselt suuremaks kogutoodangust ja sissetulekutest. Ülemäärase nõudluse tulemuseks oli tavapärasest kuni 14% võrra suuremaks paisunud majanduse maht (ehk SKP lõhe¹⁹) 2007. aastal, millega kaasnes inflatsiooni kiirenemine, kaubandusbilansi jõuline halvenemine ning pinged majanduses ressursside liigintensiivsest ja ebaefektiivsest kasutamisest, tuues kaasa nende hindade tõusu.

SKP lõhe alusel leitud hinnang²⁰ Eesti valitsussektori eelarve tsükliliselt tasandatud positsiooni kohta näitab, et Eesti eelarvepoliitika on vastutsükliline aastatel 2015–2017. Eelarvepoliitika karmistus 2015. aastal, mil SKP tase oli potentsiaalsest kõrgemal ja lõdveneb aastatel 2016–2017, mil SKP tase on potentsiaalsest madalam. Perioodil 2018–2020 on eelarvepoliitika neutraalne. 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 välisvahendite kasutamise kasv ei peegeldu eelarvepositsiooni muutuses. Samas majanduskriisi ajal võimaldab see täiendavalt majandustegevust stimuleerida, mis on olemuselt vastutsükliline poliitikameede.

Tabel 13. Tsükliliselt tasandatud eelarvepositsioon aastatel 2015–2020 (% SKPst)

	2003- 2014	2015	2016*	2017*	2018*	2019*	2020*
1. SKP reaalkasv (%)	3,4	1,1	2,0	3,0	3,3	3,0	2,8
2. Valitsussektori eelarvepositsioon	-	0,4	-0,4	-0,5	-0,2	-0,1	0,1
3. Intressimaksud	-	0,1	0,1	0,1	0,1	0,1	0,1
4. Potentsiaalse SKP reaalkasv (%)	3,2	2,8	3,0	2,7	2,9	2,7	2,7
4.a Kapitali panus pot. kasvu (%)	2,2	1,0	1,0	1,0	1,1	1,1	1,2
4.b Tööjõu panus pot. kasvu (%)	-0,3	0,6	0,6	0,2	0,2	-0,1	-0,2
4.c Tootlikkuse panus pot. kasvu (%)	1,3	1,2	1,4	1,5	1,6	1,7	1,7
5. SKP lõhe (output gap)	2,9	0,1	-0,9	-0,6	-0,2	0,0	0,2
6. Tsükliline eelarve komponent	-	0,0	-0,4	-0,3	-0,1	0,0	0,1
7. Tsükliliselt tasandatud eelarve- positsioon (7)=(2)-(6)	-	0,4	0,0	-0,2	-0,1	-0,1	0,0
8. Tsükliliselt tasandatud primaarne positsioon (8)=(7)+(3)	-	0,5	0,0	-0,1	0,0	0,0	0,1
9. Eelarvepoliitika positsioon	-	Vastu- tsükl.	Vastu- tsükl.	Vastu- tsükl.	Neutr.	Neutr.	Neutr.

Allikas: Rahandusministeerium, Eesti Statistikaamet

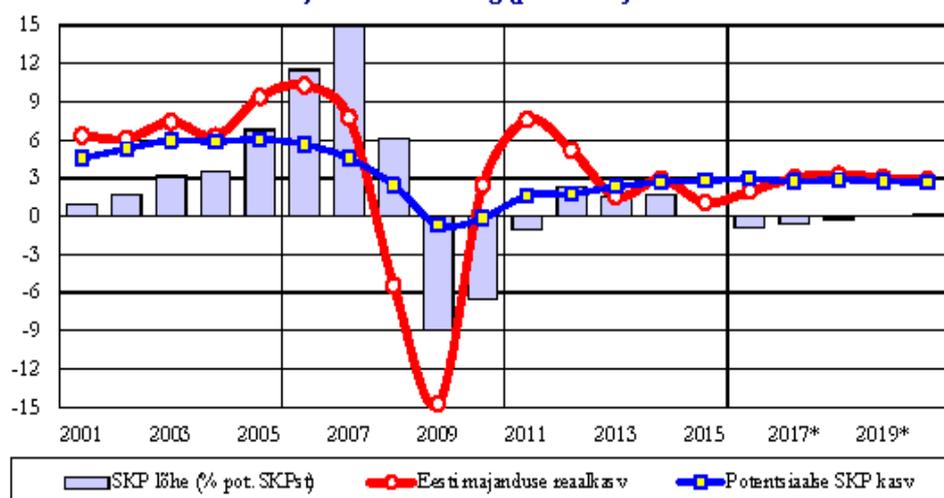
¹⁷ Potentsiaalne SKP – maksimaalne kogutoodangu (SKP) tase olemasolevaid tootmissisendeid kasutades (tööjõud, kapital, tootlikkus/oskused), mille korral ei tekitata ülemääraseid hinnatõususurveid. Potentsiaalne majanduskasv – potentsiaalse SKP muutumine ajas. Sõltub tootmissisendites toimuvatest muutustest.

¹⁸ SKP lõhe ja tsükliliselt tasandatud eelarvepositsiooni hindamise meetodikast võib lugeda Eesti 2004. aasta maikuu Konvergenstsiiprogrammi lisas 3.

¹⁹ SKP lõhe – (inglk *output gap*) erinevus tegeliku SKP taseme ja potentsiaalse SKP taseme vahel.

²⁰ Tsüklilise eelarve komponendi leidmiseks kasutatav poolelastsus on Euroopa Komisjoni poolt 2014. aastal uuendatud meetodika järgi Eesti puhul 0,44 (vt ka http://ec.europa.eu/economy_finance/publications/economic_paper/2014/eqp536_en.htm).

Joonis 12. Potentsiaalse SKP ja SKP lõhe areng (protsenti)



Allikas: Rahandusministeerium, Eesti Statistikaamet

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 saavutada 2017. aastal struktuurne ülejääk 0,2% SKPst ning aastatel 2017-2020 struktuurne tasakaal.

Kogumispensioni maksete peatamine 2009–2011 ja kõrgem maksemäär 2014–2017

1. juunist 2009. a kuni 31. detsembrini 2010. a olid riigipoolsed kogumispensioni sissemaksed peatunud. Soovijail oli avalduse alusel võimalik 2010. aastal jätkata omapoolsete sissemaksete tegemist Erandina säilis 1954. aastal ja varem sündinutele võimalus jätkata 2010. aastast sissemaksete tegemist seni kehtinud 2%+4% süsteemi järgi. 2012. aasta 1. jaanuarist taastusid kohustusliku kogumispensioni maksed täies ulatuses.

Nendele liitujatele, kes jätkasid 2010. aastal vabatahtlikult sissemaksete tegemist, kohalduvad aastatel 2014–2017 automaatselt maksemäärad 2%+6%, mille kohaselt maksab liituja ise 2% ja riik 6%. Kõnealustel isikutel on õigus esitada avaldus ka makse oma osa tõstmiseks 2%-lt 3%-le (sellisel juhul rakendub skeem 3%+6%). Isikutel, kes 2010. aastal vabatahtlikke sissemakseid ei jätkanud, oli samuti võimalus avaldus esitada ning selle alusel teha 2014.–2017. aastal sissemakseid 3%+6% süsteemi kohaselt. Kogumispensioni maksete taastamise ja kõrgema maksemääraga kaasnenud kulud võrreldes eelneva aastaga on toodud tabelis 14.

Tabel 14. Kogumispensioni maksete protsendid aastatel 2010–2018

	1942-1954	1942-1954	1955-...	1955-...
	jätkan	ei jätkka	jätkan	ei jätkka
2010	2+4	0	2+0	0
2011	2+4	1+2	2+2	1+2
2012-2013	2+4	2+4	2+4	2+4
2014-2017	2+4	2+4	2+6	2+4
2014-2017 soovi korral	-	3+6	3+6	3+6
2018	2+4	2+4	2+4	2+4

Allikas: www.pensionikeskus.ee

Tabel 15. Lisanduvad pensionikulud 2011–2018 (% SKPst)

	2011	2012	2013	2014*	2015*	2016*	2017*	2018*
Lisanduvad (incrementaalsed) pensionikulud	-0,4	-0,5	-0,1	-0,3	-0,1	-0,1	-0,1	0,0

Allikas: Rahandusministeerium.

Rahvusvaheliste heitmekvootide müügi tulud ja tuludega seotud investeeringute kulud

Heitmekvootide puhul on arvestatud vaid Kyoto kliimakokkuleppe alusel määratavate heitmekvootidega, mille kauplemiss periood kestis kuni 2012. aasta lõpuni. Tulud nende müügist laekusid perioodil 2010–2013 ja põhiosa investeeringutest jäi aastatesse 2011–2015.

Kohalike omavalitsuste ühinemistoetused

Kohalike omavalitsuste ühinemist toetatakse aastatel 2017-2019 prognoositavas kogusummas 65 mln eurot. Antud haldusreformi kulud on ajutised, suuremama hulised ning pikas perspektiivis tulu tootvad.

Tabel 16. Ühekordsed meetmed ja nende mõju 2015–2020 (mln eurot)

	2015	2016*	2017*	2018*	2019*	2020*
Rahvusvaheliste heitmekvootide (AAU) kulud	-63	-3	-1			
II pensionisamba 2+6 ja 3+6 maksed	-55	-59	-63			
KOV ühinemistoetused			-14	-28	-23	
Kokku, mln eurot	-119	-63	-77	-28	-23	0
Kokku, % SKPst	-0,6	-0,3	-0,3	-0,1	-0,1	0,0

Allikas: Rahandusministeerium.

Tabel 17. Struktuurselt tasandatud eelarvepositsioon aastatel 2015-2020 (% SKPst)

	2015	2016*	2017*	2018*	2019*	2020*
1. Tsükliliselt tasandatud eelarvepositsioon	0,4	0,0	-0,2	-0,1	-0,1	0,0
2. Ühekordsed meetmed	-0,6	-0,3	-0,3	-0,1	-0,1	0,0
3. Struktuurselt tasandatud eelarvepositsioon						
[3]=[1]-[2]	1,0	0,3	0,2	0,0	0,0	0,0

Allikas: Rahandusministeerium, Eesti Statistikaamet

3.3. Valitsussektori tulud ja kulud

Tabel 18. Valitsussektori eelarve tulud ja kulud 2015-2020

	2015	2015	2016*	2017*	2018*	2019*	2020*
	mln €	% SKPst					
Eelarvepositsioonid valitsussektori tasandite lõikes							
1. Valitsussektor	84,1	0,4	-0,4	-0,5	-0,2	-0,1	0,1
2. Keskvalitsus	14,2	0,1	-0,3	-0,2	-0,1	0,0	0,1
4. Kohalikud omavalitsused	46,0	0,2	-0,2	-0,3	-0,2	-0,2	-0,2
5. Sotsiaalkindlustusfondid	23,9	0,1	0,1	0,1	0,1	0,1	0,1
Valitsussektor							
6. Tulud kokku	8 179,7	40,0	40,4	40,2	39,5	39,5	39,0
7. Kulud kokku	8 095,6	39,6	40,8	40,7	39,7	39,6	38,9
8. Eelarvepositsioon	84,1	0,4	-0,4	-0,5	-0,2	-0,1	0,1
9. Intressikulu	19,4	0,1	0,1	0,1	0,1	0,1	0,1
10. Primaartasakaal	103,5	0,5	-0,3	-0,4	-0,1	0,0	0,1
11. Ühekordseid ja ajutised meetmed	-118,5	-0,6	-0,3	-0,3	-0,1	-0,1	0,0
Tulud komponentide lõikes							
12. Maksutulud (12=12a+12b+12c)	4 534,6	22,2	22,7	22,4	22,2	22,4	22,1
12a. Tootmis- ja impordimaksud	2 927,8	14,3	15,1	15,0	14,9	15,1	14,8
12b. Sissetuleku- ja varanduse maksud	1 606,8	7,9	7,6	7,3	7,3	7,3	7,3
12c. Kapitalimaksud	0,0	0,0	0,0	0,0	0,0	0,0	0,0
13. Sotsiaalkindlustusmaksed	2 339,1	11,4	11,6	11,3	11,3	11,3	11,3
14. Omanditulud	233,7	1,1	0,9	1,0	0,7	0,6	0,7
15. Muud tulud	1 072,3	5,2	5,3	5,6	5,2	5,2	4,9
16.=6. Tulud kokku	8 179,7	40,0	40,4	40,2	39,5	39,5	39,0
p.m.: Maksukoormus (D.2 (sh EL-le makstud)+D.5+D.611+D.91-D.995)	6 858,9	33,5	34,2	33,6	33,5	33,6	33,4
Kulud komponentide lõikes							
17. Hüvitised töötajatele +vahetarbimine	3 703,9	18,1	18,1	18,2	17,7	17,9	17,9
17a. Hüvitised töötajatele	2 322,1	11,3	11,3	11,2	11,0	10,9	10,9
17b. Vahetarbimine	1 381,8	6,8	6,8	7,0	6,7	7,0	7,0
18. Sotsiaalsiirded (18=18a+18b) millest töötushüvitised	2 723,2	13,3	13,3	13,5	13,6	13,6	13,6
18a. Mitterahalised sotsiaalsiirded	379,5	1,9	1,9	1,9	1,9	1,9	1,9
18b. Rahalised sotsiaalsiirded	2 343,7	11,5	11,4	11,6	11,7	11,6	11,6
19.=9. Intressikulu	19,4	0,1	0,1	0,1	0,1	0,1	0,1
20. Subsidiumid	81,0	0,4	0,4	0,4	0,4	0,4	0,4
21. Kapitali kogumahutus	1 090,7	5,3	5,2	5,8	6,2	5,7	4,2
22. Kapitalisiirded	70,1	0,3	0,7	0,7	0,7	0,7	0,7
23. Muud kulud	407,3	2,0	2,9	2,0	1,1	1,3	2,1
24.=7. Kulud kokku	8 095,6	39,6	40,8	40,7	39,7	39,6	38,9
p.m. Valitsussektori tarbimine	4 072,9	19,9	20,2	20,0	19,8	19,6	19,4

* prognoos.

Allikas: Rahandusministeerium, Eesti Statistikaamet

Tabel 19. Eelarvepoliitiliste otsuste mõju valitsussektori tuludele ja kuludele

	2015	2015	2016*	2017*	2018*	2019*	2020*
	mln eurot	% SKPst					
Valitsussektori tulude prognoos	8179,7	40,0	40,4	40,1	39,5	39,7	39,1
Tulupoliitilised meetmeid				0,5	0,3	0,1	0,2
Valitsussektori kulude prognoos	8095,6	39,6	40,8	40,7	39,7	39,6	38,9

Allikas: Rahandusministeerium, Eesti Statistikaamet

Tabelis 20 on toodud Rahandusministeeriumi 2016. aasta kevadise prognoosi kohased tulud ning kulud ja tabelis 19 tulupoliitiliste meetmete mõju Stabiilsusprogrammis toodud eesmärkide täitmiseks.

Tabel 20. Rahandusministeeriumi 2016. aasta kevadise prognoosi tulud ja kulud eelarvepoliitilisi otsuseid arvestamata

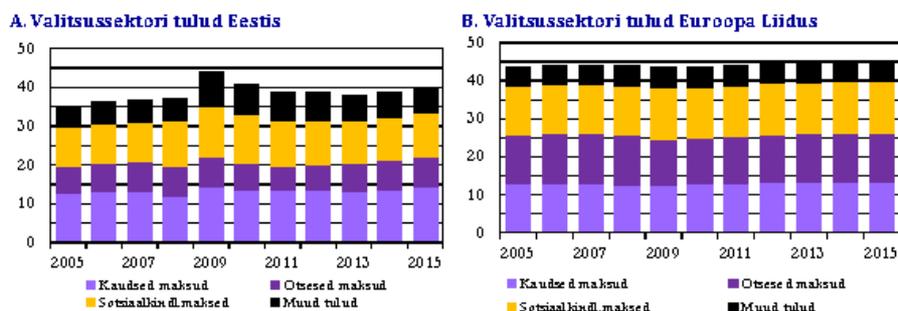
	2015	2015	2016*	2017*	2018*	2019*	2020*
	mln eurot	% SKPst					
Valitsussektori tulude prognoos	8179,7	40,0	40,4	39,7	39,2	39,4	38,8
Valitsussektori kulude prognoos	8095,6	39,6	40,8	40,2	39,6	38,8	38,1

Allikas: Rahandusministeerium, Eesti Statistikaamet

3.3.1. Valitsussektori tulude struktuur

Valitsussektori tulud suurenesid 2015. aastal kõige enam otsuste maksude tõttu, eelkõige finantssektori erakorralise dividendimakse tõttu, mis suurendas juriidilise isiku tulumaksu laekumist Riigieelarvesse laekuva füüsilise isiku tulumaksu laekumine vähenes maksumäärade langetamise tõttu. Keskmisest kiiremini kasvasid ka kaudsed maksud, eelkõige käibemaks (käibedeklaratsiooni lisa rakendamise tõttu vähenesid pettused) ja kütuseaktsiis (aktsiisimäärade tõusu tõttu). Sotsiaalkindlustusmaksude osatähtsus kasvas 11,4%le SKPst vaatamata töötuskindlustusmaksude määra langetamisele. Kasvu põhjuseks oli sotsiaalmaksu laekumise keskmisest kiirem kasv eelkõige palgakasvu tõttu. Muud tulud vähenesid väliskoetuste vähenemise tõttu ning kokkuvõttes suurenes tulude suhe SKPsse 1,3% võrra.

Joonis 13. Valitsussektori tulud ja nende struktuur (% SKPst)



Allikas: Eurostat, Eesti Statistikaamet

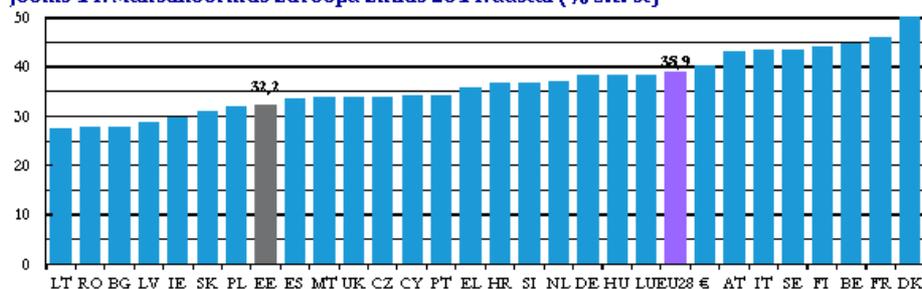
3.3.2. Tulevane areng maksupoliitikas ja maksukoormus

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

Valitsuse eesmärk on hoida maksukoormus 2015. aasta tasemel (ca 33,5% SKPst) ning vähendada tööjõuga seotud makse.

Eurostati andmetel oli 2014. aasta Eesti maksukoormus 32,2% SKPst, mis on Euroopa Liidu liikmesriikidega võrreldes üks madalamaid (vt joonis 14). Võrreldes Kesk- ja Ida-Euroopa riikidega on meist suurem maksukoormus Tšehhis, Horvaatias, Sloveenias ja Ungaris.

Joonis 14. Maksukoormus Euroopa Liidus 2014. aastal (% SKPst)



Allikas: Eurostat

2016. aastal tõsteti alkoholi, tubaka ja kütuste aktsiise ning üldist ja pensionide täiendavat maksuvaba tulu. Tehniliselt on perioodil 2014-2017 maksukoormust vähendava mõjuga kohustusliku kogumispensioni suuremad riigipoolsed sissemaksed omapoolsete maksetega jätkanuile. Füüsilise isiku tulumaksust arvatakse alates 2017. aastast maha madalapalgaliste

tagasimaksud. Aastatel 2017–2020 suurendavad maksukoormust alkoholi-, tubaka- ja kütuseaktsiisi tõstmine ja käibemaksuäär tõus 9%-lt 14%-ni majutusteenustele, samuti teekasutustasu kehtestamine raskeveokitele, pakendiaktsiisi muudatused ja välislahetustasu maksustamise põhimõtete muutmine. Maksukoormust vähendavad sotsiaalmaksu määra langetamine 32%-le (2017, 2018), maksuvaba tulu tõstmine 205 eurole kuus, pensionide täiendava maksuvaba tulu tõstmine 271 euroni kuus 2020. aastaks, tervise erisoodustuse kehtestamine (2018) ja käibemaksukohuslaste registreerimise piirmäära tõstmine 40 000 eurole (2018). Allpool on kavandatavatest meetmetest lähemalt kirjutatud. Kokkuvõttes püsib maksukoormus 2015. aastaga võrreldaval tasemel, jõudes 2020. aastaks 33,4%-le SKPst.

Aus maksukeskkond – võrdne konkurents ja kohtlemine

Üürituru korrastamiseks rakendatakse alates 1. jaanuarist 2016 üüritulu maksustamist 80% tulust ehk maksuvabaks jäetakse kuni 20% üüritulust, mida arvestatakse remondi- ja korrashoiukuluna ning mille kohta kuludokumente esitama ei pea. Välislahetustasude maksustamise põhimõtete muutmine alates 1. jaanuarist 2017 suurendab välislahetuses olevate töötajate sotsiaalseid garantiisid. Kütuse reaalaja kontrollimeede vähendab maksuauku ja suurendab ausat konkurentsi kütuseturul.

Käibemaksukohuslaste registreerimise piirmäära tõstmine 40 000 eurole 2018 aastal vähendab väikeettevõtete halduskoormust.

Õiglasem maksusüsteem – maksuerisuste vähendamine

Ebaefektiivsete maksusoodustuse vähendamine on suund maksu maksjate võrdse kohtlemise ja maksusüsteemi neutraalsuse tagamisele. 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.

Alates 1. jaanuarist 2016 fikseeriti laste täiendav maksuvaba tulu 1 848 eurol aastas, piirati mahaarvatavaid koolituskulusid ja vähendati mahaarvamise ülempiiri 1920 eurolt 1200 euroni.

Alates 1. jaanuarist 2017 tõstetakse majutusteenuse ning majutusteenuse koos hommikusöögiga käibemaksuäär 9%-lt 14%-le.

Kasvusõbralikum maksustruktuur – tööjõu maksukoormuse vähendamine, tarbimise ja keskkonnakasutamise kõrgem maksustamine

Tööjõu maksukoormust vähendab maksuvaba tulu tõstmine 2019. aastaks 2 460 euroni aastas (205 euroni kuus) ja pensionäride täiendava maksuvaba tulu tõstmine nii, et keskmine pension oleks maksuvaba. Oluliselt vähendab tööjõu maksukoormust ka sotsiaalmaksu määra langetamine 32,5%-le alates 1. jaanuarist 2017 ja 32%-le alates 1. jaanuarist 2018. Tervise ja spordiga seotud kulude maksusoodustus vähendab tööandjate maksukoormust.

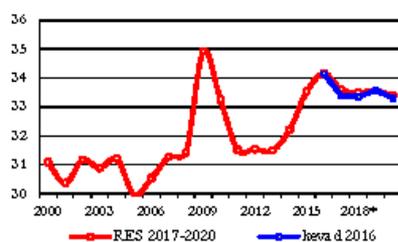
Tarbimise maksukoormust suurendab aktsiisimäärade tõstmine. Alkoholiaktsiisi määrad tõusevad järgmisel aastal 15% ning edasi 10% aastas kuni 2020. aastani (sh üle 6% alkoholisisaldusega veini aktsiis tõuseb 20% aastatel 2019 ja 2020). Alkoholiaktsiisi tõstetakse kooskõlas alkoholipoliitika rohelise raamatu hinna- ja maksupoliitika meetmega, mis näeb ette alkoholi maksustamise pikaajalise raamistiku väljatöötamist. Tubakaaktsiisi määrasid tõstetakse

8% aastas alates 2016. aasta 1. juunist ja nii edasi kuni 2018. aastani ning 10% aastas kuni 2020. aastani. Vastavalt maksupoliitika meetmele peab tubakatoodete hind tõusma vähemalt tarbijahinnaindeksiga samas tempos, et tubakatoodete kättesaadavus ei suureneks. Mõlema aktsiisikauba määrad tõusevad rohkem kui on eeldatav üldine hinnatõus, et suurendada maksutuluseid ning piirata tarbimist. Alates 2016. aasta 1. veebruarist tõsteti diislikütuse aktsiisimäära 14% ja bensiini aktsiisimäära 10% ning aastatel 2017-2018 tõstetakse mõlemaid määrasid 10% aastas. Tulenevalt kahe levinuima mootorikütuse (diislikütuse ja bensiini) võrdsema maksustamise soovist ning arvestades nende kütuste energiasisaldust, oli diislikütuse aktsiisimäära tõus aastal 2016 suurem.

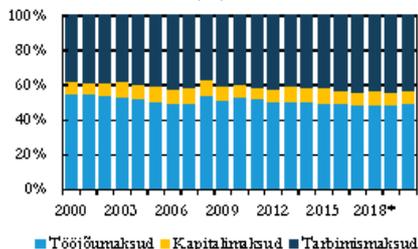
Keskkonnamakse suurendab maagaasi aktsiisi tõstmine. Maagaasi kui fossiilse kütuse aktsiisimäära on valitsusel kavas tõsta 2018 ja 2019. aastal, vastavalt 60% ja 39%. Planeeritavad pakendiaktsiisi muudatused ja teekasutustasu kehtestamine raskeveokitele suurendavad samuti keskkonnamaksude laekumist.

Joonis 15. Maksukoormuse areng Eestis

A. Maksukoormus



B. Maksulised tulud (%)



Allikad: Rahandusministeerium, Eurostat

Võrreldes 2016. aastaga langeb **tööjõumaksude**²¹ osakaal maksulaekumisest **2020. aastaks** prognoosi kohaselt 0,2% võrra 49,4%le. **Tarbimismaksude**²² osatähtsus maksulaekumises suureneb aktsiisimäärade tõstmise ning teekasutustasu kehtestamise ja pakendiaktsiisi muudatuse tõttu 2019. aastaks 0,8% võrra 43,8%ni ja langeb 2020. aastal 43,2%le. **Kapitalmaksude**²³ osakaal langeb 2020. aastaks 0,4% võrra 7,4%ni peamiselt riigiettevõtete dividendide kahanemise tõttu võrreldes 2016. aastaga (vt joonis 15B).

Keskkonnamaksud²⁴ on osa tarbimismaksudest 2016. aastal moodustavad need 8,7% kõigist maksudest, ületades sellega Euroopa Liidu kaalutud keskmist (6,1% 2012. aastal). Saastetasude vähendamine aeglustab keskkonnamaksude kasvu, samas suurendab pakendiaktsiisi muudatus

²¹ ESA2010 metoodika kohaselt loetakse tööjõumaksude hulka: sotsiaalkindlustusmaksed, füüsilise isiku tulumaks, palgatuludelt füüsilise isiku tulumaks, sotsiaalsiretel ja pensionidelt, füüsilise isiku tulumaks ettevõtlusega tegelemiseks.

²² ESA2010 metoodika kohaselt loetakse tarbimismaksude hulka: käibemaks, tollimaks, aktsiisid, autode registreerimistasu, müügitulu, saastetasud, kalapüügitulude tasu, paadimaks, saastekvootide müügitulu.

²³ ESA2010 metoodika kohaselt loetakse kapitalmaksude hulka: juriidilise isiku tulumaks, füüsilise isiku tulumaks, kapitalitulud, hasartmängumaks, reklaamimaks, maamaks, raskeveokimaks, tegevusluba de ja litsentside rüügitul, vee erikasutustasu, teede ja tänavate sulgemise maks, muud maksud ja tasud.

²⁴ Keskkonnamaksud jagunevad energia- (kütuse- ja elektriaktsiis, saastekvootide müügitulu), transpordi- (raskeveokimaks, autode registreerimistasu, paadimaks) ja saastemaksudeks (saastetasud, vee erikasutustasu, pakendiaktsiis, kalapüügitulude tasu).

ja teekasutustasu kehtestamine laekumist ja keskkonnamaksude osakaal püsib 2020. aastal 8,7%.

Tabel 21. 2017. aasta peamised maksupoliitilised muudatused²⁵

Maksumuudatused	Jõustumine	Mõju 2017	
		mln €	% SKPst
1. Ehituses kasutatava metalli pöördmaksustamine	1. juuli 2017	1,8	0,0
2. Välislähetustasu maksustamise põhimõtete muutmine (tööjõumaksude mõju)	1. jaanuar 2017	5,5	0,0

Allikas: Rahandusministeerium.

Tööjõu efektiivne maksumäär

Lisaks maksutulude osakaalule SKPs iseloomustab maksukoormuse suurust ka **efektiivne maksumäär**²⁶ (*implicit tax rate, ITR*), mis on laekunud maksutulude suhe maksubaasi. Tööjõu efektiivne maksumäär leitakse näitaja tööjõumaksude suhtena tööjõukuludesse. Kuna efektiivne maksumäär osaks on tegelikult laekunud maksud, siis rahvusvahelise võrdluse puhul tuleb arvestada sellega, et maksuametite võimekus ning inimeste maksukuulekus on riigiti erinev.

Valitsuse eesmärk on hoida tööjõu efektiivne maksumäär 2015. aasta tasemel (ca 34%). Tööjõu efektiivne maksumäär (vt joonis 16A) langes kiiresti 2005. aastani ja püsis allpool 34% taset 2008. aastani füüsilise isiku tulumaksu määra langetamise ja maksuvaba tulu tõstmise tõttu. Perioodil 2009–2010 tõsteti töötuskindlustusmaks määra ning peatati riigipoolsed kohustusliku kogumispensiooni maksed, mistõttu efektiivne maksumäär tõusis. 2012. aastal oli tööjõu efektiivne maksumäär 35,0%, millega olime Euroopa Liidus 13. kohal. Seoses riigipoolsete kogumispensiooni maksete taastamise (2012), töötuskindlustusmaks määra langetamise (2013, 2015), tulumaksu määra langetamise (2015) ja maksuvaba tulu tõstmisega (2015, 2016) kahaneb näitaja 2016. aastaks 34,2%le. Kogumispensiooni maksete kõrgem määr (2+6 ja 3+6 maksed) mõjutab näitajat perioodil 2014–2017. Tööjõu efektiivset maksumäära vähendavad sotsiaalmaksu määra langetamine (2017, 2018), maksuvaba tulu tõstmine (2017–2019), madalapalgaliste tagasimakse (2017–2020) ning 2020. aastal püsib näitaja 2016. aastaga võrreldaval tasemel 34,3%. Tarbimise efektiivne maksumäär tõuseb seoses aktsiisitusude ja teekasutustasu kehtestamise ning pakendiaktsiisi muudatustega samal ajal 27,2%-ni (vt joonis 16B).

Tööjõu maksukiil (*tax wedge*) on erinevus tööandja tööjõukulude ja töötaja netosissetuleku vahel, mis sisaldab ka rahalisi toetusi (lapsetoetus, vajaduspõhine peretoetus, madalapalgaliste toetus). Peretüüpide vahelised erinevused võivad olla olulised – näiteks abielus kahe lapsega paaril, kus üks vanem teenib 100% keskmisest palgast, maksukiil sõltub võrreldes üksiku inimesega oluliselt rohkem maksuvabast tulust (täiendavalt mittetöötava abikaasa ja teise lapse eest). Vanemahüvitist OECD metoodika järgi arvesse ei võeta. Liiga kõrge maksukiil võib vähendada huvi töötada ning mõjuda seetõttu negatiivselt tööturu arengutele.

Üksiku lasteta 67% keskmisest palgast teeniva inimese maksukiil oli 2015. aastal 38,0% ning see langeb maksuvaba tulu tõstmise ja sotsiaalmaksu määra langetamise tulemusel 2020. aastaks

²⁵ Tekkepõhine mõju võrreldes sellega, kui jääks kehtima Rahandusministeeriumi kevadprognoosi 2016 ajal seaduses kehtinud määrad/olukord.

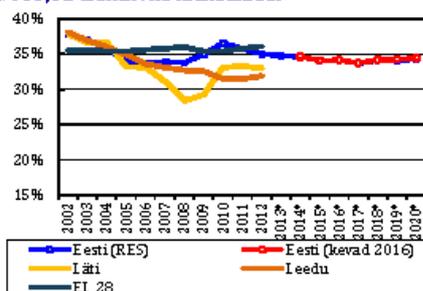
²⁶ Vahel tõlgitakse ka tegeliku või keskmise maksumäärana. Eelistatud mõiste on siiski efektiivne maksumäär, mis omab võrreldes teistega täpsemat tähendust.

37,4%le (vt joonis 16C). Madalapalgaliste tagasimakse on suunatud madalama palgaga inimestele.

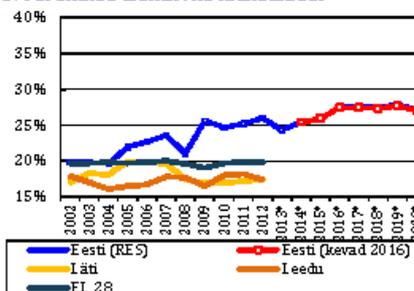
Abielus kahe lapsega paari, kus üks vanem teenib 100% keskmisest palgast, maksukiil (vt joonis 16D) sõltub oluliselt rohkem maksuvabast tulust (täiendavalt mittetöötava abikaasa ja teise lapse eest). Maksukiilu vähendavad pere puhul lastetoetused, samuti vajaduspõhine pere-toetus (mis antud peretüüpi ei puuduta, kuna on suunatud veelgi väiksema sissetulekuga peredele). Vanemahüvitist OECD metoodika järgi arvesse ei võeta. 2015. aasta maksumuudatused ja lastetoetuste tõus 45 eurole kuus esimese ja teise lapse eest vähendasid selle pere maksukiilu 2015. aastal 4,2% võrra 28,7%le. Sotsiaalmaksu määra langetamise ning maksuvaba tulu ja lastetoetuste tõstmise tulemusel langeb näitaja 2020. aastaks 28,3%le.

Joonis 16. Efektiivne maksumäär (% maksubaasist) ja maksukiil (% tööjõukuludest)

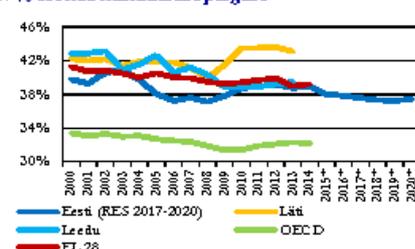
A. Tööjõu efektiivne maksumäär



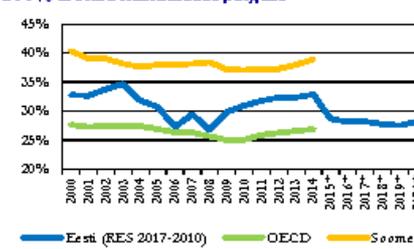
B. Tarbimise efektiivne maksumäär



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



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



* Rahandusministeeriumi kevadise prognoosi kohaselt on tööliste keskmine brutopalk 2020. aastal 16 888 eurot aastas. Allikad: OECD Taxing Wages 2015, Tax Reforms in EU Member States 2015, Eurostat, Rahandusministeerium.

3.3.3. Maksukulud

Järgnevalt on kirjeldatud Eesti riigieelarves aastatel 2016–2017 sisalduvaid maksukulusid. Maksukulu on säte maksuseadustikus, mis annab maksusoodustusi teatud tunnustega maksumaksjatele, mitte kõigile. Maksukulud on valitsuse instrumendid edendamaks teatud sotsiaalset- või majanduspoliitikat. Selleks, et maksusoodustused ei eemalduks oma esialgsest eesmärgist või muutuks põhjendamatuks, tuleb neid pidevalt kriitiliselt üle vaadata. Iga maksusoodustuse puhul tuleks vaadata, kas see on proportsionaalne saavutatava eesmärgiga, kas see

vastab ühiskonna ootustele ja vajadustele ning kas seda eesmärki on kõige otstarbekam saavutada just maksusoodustuse kaudu.

Maksukulude rahalise suuruse hindamisel on kasutatud kaotatava tulu meetodit ning kassapõhiseid andmeid, iga maksukulu sätte puhul on arvesse võetud sätte rakendamise ja tegeliku kohaldamise vaheline viitaeg. Hinnatud on ainult maksukulude kehtestamise nn esimese ringi efekte. Näiteks täiendava maksuvaba tulu kehtestamise korral on hinnatud sätte rakendamise 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 tarbimismakse. Nende maksukulude puhul, mis on otseselt ja üheselt seotud teiste maksudega, on vaadeldud maksukulude kehtestamise koondmõju. Näiteks alkoholi-, tubaka-, kütuse- ja elektriaktsiisiseadusest tulenevad maksukulud mõjutavad lõpptarbimise määra ulatuses ka käibemaksu laekumist. Tulenevalt kaotatava tulu meetodi rakendamisest ei ole maksukulude väärtuste hindamisel arvestatud erinevate käitumuslike efektidega ning eelarvepiirangutega.

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

2016. ja 2017. aasta riigieelarvete laekumist mõjutab 20 erinevat maksukulu sätet käibe-maksuseaduses, tulumaksuseaduses ning alkoholi-, tubaka-, kütuse- ja elektriaktsiisiseaduses. Kokku moodustab peamiste maksukulude maht 2016. aastal 346,9 mln eurot ehk 1,6% SKPst. Jätkuvalt on maksukuludest suurima mahuga täiendav maksuvaba tulu pensioni korral, madalama käibemaksu määraga maksustatud ravimid ja meditsiiniseadmed ning diislikütuse aktsiisimäärast soodsam aktsiisimäär eriotstarbelisele diislikütusele. Kolme suurima maksukulu maht moodustab 2016. aastal 71% kõikide kehtestatud maksukulude mahust. Aastal 2017 vähenevad maksukulud 0,7% võrra 344,5 mln eurole. Järgmise aasta maksukulude mahtu vähendab majutusteenuse käibemaksu määra tõus 9%lt 14%le ning koolituskulude mahaarvamise piiramine nimetatud maksukulu mõju vähendab aga diislikütuse aktsiisimäära tõus, mis suurendab põllumajandusele lubatud soodustust.

Maksukulu dünaamika analüüsiks valitsemisfunktsioonide²⁷ kaupa on iga maksukulu sätte puhul määratletud valitsemisfunktsioon, millega iga konkreetne maksukulu sätte on seotud. Tabelis 22 on näha, et maksukulude kaudu toetatakse aastatel 2016-2017 kümnest erinevast valitsemisfunktsioonist kuute (majandus; elamu- ja kommunaalmajandus; tervishoid; vaba aeg, kultuur ja religioon; haridus; sotsiaalne kaitse). 2016. aastal moodustavad suurima osakaalu valitsemisfunktsioonid "sotsiaalne kaitse" (193,4 mln eurot ehk ca 55,7% maksukulude mahust), "tervishoid" (48,8 mln eurot ehk 14,1%) ning "majandus" (47,3 mln eurot ehk 13,6%). Ülejäänud valitsemisfunktsioonide alla kuuluvate maksukulude mahud moodustavad 57,5 mln eurot ehk 16,6% maksukulude kogumahust.

Maksukulusid võib vaadata ka osatahtsusena vastava maksu laekumisest. Käibemaksu puhul moodustavad maksukulud (tabelis punktid 1-3) 2016. aastal 81 mln eurot ehk 4% käibemaksu kogulaekumisest. Riigieelarvesse laekuvast füüsilise isiku tulumaksust moodustavad vastavad maksukulud (tabelis punktid 4-12) 218 mln eurot ehk 65% ning aktsiise (tabelis punktid 12-19) jääb maksusoodustuste tõttu laekumata 37 mln eurot ehk 5% laekumisest.

²⁷ Statistikaamet. (2008d). Valitsemisfunktsioonide klassifikaator. - [WWW] http://metaweb.stat.ee/view_xml.htm?id=1129771&siteLanguage=ee.

Tabel 22. Maksukulud riigieelarves aastatel 2016–2017²⁸ (mln EUR)

Maksukulu	Säte	Valitsemis-funktsioon ²⁹	2016	2017
1. Käibemaksumäär 9% raamatutele, töövihikutele ja perioodika väljaannetele	KMS §15 lg 2 p 1 ja 3	9	9,6	10,1
2. Käibemaksumäär 9% ravimitele ja meditsiini-seadmetele	KMS §15 lg 2 p 2	7	48,8	51,3
3. Käibemaksumäär 9% majutusteenustele	KMS §15 lg 2 p 4	8	22,9	13,2
4. Hoiuseintresside maksuvabastus	TMS §17 lg 2	10	2,5	2,6
5. Täiendav maksuvaba tulu alates teisest lapse st	TMS §23 ¹	10	26,9	27,5
6. Täiendav maksuvaba tulu pensioni korral	TMS §23 ²	10	159,9	161,4
7. Täiendav maksuvaba tulu tööõnnetus- või kutsehaigus hüvitise korral	TMS §23 ³	10	0,2	0,2
8. Eluasemelaenu intresside mahaarvamine	TMS §25	6	10,9	10,9
9. Koolituskulude mahaarvamine	TMS §26	9	13,2	8,7
10. Kingitused ja annetused	TMS §27 lg 1	8	0,9	0,9
11. Kindlustusmaksed ning pensionifondi osakute soetamine	TMS §28	10	3,9	4,1
12. FIE täiendav maksuvaba tulu põllumajandussaaduste või metsamaterjali võõrandamisel	TMS §32 lg 4	4	2,4	2,4
13. Väikeõlletootjate 50% aktsiisimäär	ATKEAS §46 lg 1	4	0,3	0,3
14. Eriotstarbelise diislikütuse soodsam aktsiisimäär põllumajanduses	ATKEAS §66 lg 7	4	36,0	42,0
15. Kalurite kütuseaktsiisivabastus	ATKEAS §27 lg 1 p 22 ²	4	1,4	1,6
16. Elektrienergia, mida kasutatakse keemilise reduktsiooni jaoks ning elektrofüütilistes, metallurgilistes ja mineraloogilistes protsessides	ATKEAS §27 lg 1 p 24, 28 ⁴	4	0,5	0,5
17. Elektrienergia ja kütus, mida kasutatakse elektri-energia tootmiseks ning elektrienergia, mida kasutatakse elektrienergia tootmise suutlikkuse säilitamiseks	ATKEAS §27 lg 1 p 28 ²	4	6,1	6,2
18. Kütus, mida kasutatakse mineraloogilistes protsessides	ATKEAS §27 lg 1 P 28 ²	4	0,5	0,5
19. Maagaa, mida kasutatakse maagaa sivõrgu töös hoidmiseks	ATKEAS §27 lg 1 P 28 ⁶	4	0,09	0,08
KOKKU			346,9	344,5

Allikas: Rahandusministeerium.

3.3.3. Valitsussektori kulude struktuur³⁰

Aastatel 2000–2007 moodustasid valitsussektori kulud keskmiselt 34,8% SKPst. Majanduskriisi tõttu kasvas 2008. aastal nende osatähtsus 39,7%le SKPst ja 2009. aastal jätkus kasv 46,1%le SKPst. Perioodil 2010–2015 oli keskmine kulude osakaal SKPst 38,8%, mis tõusis 2015. aastal 39,6%ni SKPst.

Valitsussektori lõpptarbimiskulutused moodustasid aastatel 2000–2005 ca 54% valitsussektori kuludest ning langesid perioodiks 2006–2009 48% tasemele. 2015. aastaks on nende osakaal

²⁸ Maksukulude hinnangud on arvutatud ainult nende sätete kohta, mis sisalduvad maksundusalastes õigusaktides seitsuga 1.01.2016.

²⁹ 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.

³⁰ Ei sisalda Euroopa Liidu 2014–2020 finantsraamistiku fondide vahendeid ega kasvuhoonetegaaside lubatud heitkoguse ühikutega EL sisese 2013–2020 kauplemiss perioodi prognoositavaid vahendeid.

tõusnud 50,4%le kogukuludest. Valitsussektori lõpptarbimiskulutuste alla kuuluvad ühiskondlik tarbimine ning individuaalsed tarbimiskulutused. Valitsussektori poolt pakutud kaupade ja teenuste puhul eristatakse individuaalseid ja ühiskondlikke kaupu ja teenuseid lähtudes valitsemisfunktsioonide klassifikaatorist (COFOG). Ühiskondliku tarbimise all peetakse silmas teenuseid, mida pakutakse sama-aegselt 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 ravile, ennetamisele ja tervise edendamisele. Valitsussektori kulud sotsiaaltoetuste maksmiseks olid aastatel 2000–2007 keskmiselt 8,9% SKPst, 2009. aastaks kasvas nende osatähtsus majanduskriisi tõttu töötusega seotud hüvitiste ja toetuste tõusuga 13,8%ni SKPst, misjärel langes majanduse taastudes 2013. aastaks 10,6%ni ja tõusis eelkõige laste- ja peretoetuste tõstmise tõttu 2015. aastaks 11,5%le.

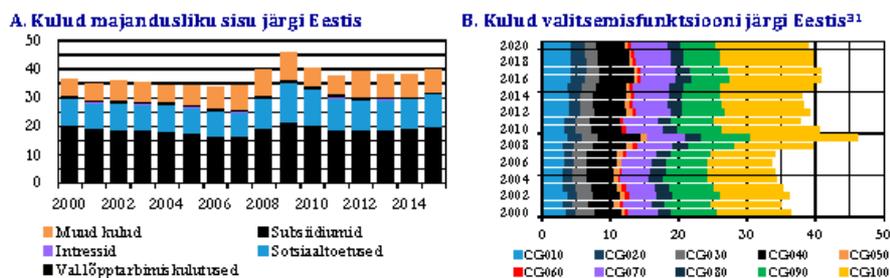
Subsiidiumide maksmiseks suunati 2015. aastal 1,0% valitsussektori kuludest ehk 0,4% SKPst. Subsiidiumid on jooksvad ühepoolsed maksed, mida tootjad saavad valitsussektorilt või Euroopa Liidu institutsioonidelt. Maksete eesmärk on mõjutada tootmistaset, hindu või kompenseerida tootmisega seotud kulutusi.

Kõige väiksem osakaal on intressidele tehtavatel kulutustel, mis moodustasid 2015. aastal 0,2% kõigist valitsussektori kulutustest ehk 0,1% SKPst. Intressimaksetele tehtavate kulutuste väikus tuleneb Eesti madalast võlakooormusest.

Muude kulude osakaal kõikidest kuludest langes 2015. aastal 19,4%le.

Tegevusvaldkonniti kulub kõige enam sotsiaalsele kaitsele. Need kulud moodustasid perioodil 2000–2007 keskmiselt 9,9% SKPst. 2009. aastaks kasvas osakaal 15,4%le SKPst, mil tãnu tööturu olukorra halvenemisele suurenesid oluliselt töötuskindlustushüvitiste ja töötutoetuste kulud, oma osa oli ka pensionide tõusul. 2014. aastaks langes nende kulude osatähtsus 11,8%ni SKPst kuna töötuskindlustushüvitiste ja töötutoetuste kulud vähenesid. Prognoosi järgi tõuseb sotsiaalse kaitse osatähtsus 2015. aastaks 13,3%ni SKPst. Osakaal kõigist kuludest tõuseb 2015. aastaks 33,6%le SKPst.

Joonis 17. Valitsussektori kulud ja nende struktuur (% SKPst)

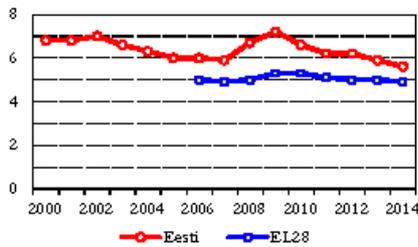


Allikad: Eesti Statistikaamet, Rahandusministeerium.

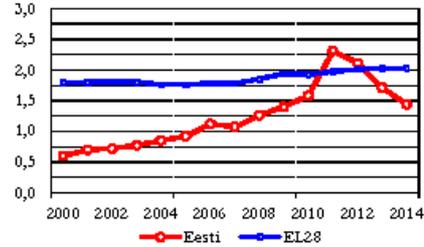
³¹ CG010 – üldised valitsussektori teenused; CG020 – riigikaitse; CG030 – avalik kord ja julgeolek; CG040 – majandus; CG050 – keskkonnakaitse; CG060 – elamu- ja kommunaalmajandus; CG070 – tervishoid; CG080 – vaba aeg, kultuur ja religioon; CG090 – haridus; CG100 – sotsiaalne kaitse.

Joonis 18. Valitsuse investeeringud füüsilisse ja inimkapitali (% SKPst)

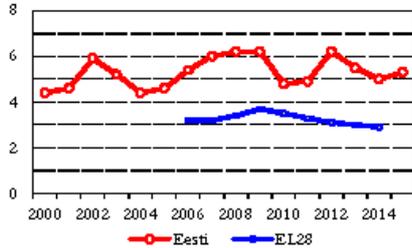
A. Avaliku sektori kulud haridusele



B. Teadus- ja arendustegevuse kulud



C. Valitsussektori põhivaraainvesteeringud



Allikas: Eurostat

Tabel 23. Valitsussektori kulud valitsemisfunktsioonide (COFOG) lõikes (% SKPst)

	COFOG kood	2012	2013	2014	2016*	2019*
1. Üldised valitsussektori teenused	1	4,0	4,0	4,0	4,4	4,4
2. Riigikaitse	2	1,8	1,8	1,8	2,0	2,1
3. Avalik kord ja julgeolek	3	2,0	1,9	1,9	2,1	1,7
4. Majandus	4	4,6	4,7	4,8	5,2	4,6
5. Keskkonnakaitse	5	0,8	0,6	0,6	0,3	0,4
6. Elamu- ja kommunaalmajandus	6	0,6	0,5	0,4	0,4	0,4
7. Tervishoid	7	5,0	5,0	5,1	5,3	5,3
8. Vaba aeg, kultuur ja religioon	8	1,8	2,1	2,0	2,2	1,8
9. Haridus	9	6,2	5,9	5,6	5,5	5,3
10. Sotsiaalne kaitse	10	12,2	11,8	11,8	13,3	13,6
11. Valitsussektori kulud kokku	TE	39,1	38,3	38,0	40,8	39,6

Allikad: Rahandusministeerium, Eesti Statistikaamet

2016. aastal suurenevad valitsussektori kulud 1,2 protsendipunkti võrra 40,8%le SKPst. Perioodil 2017–2020 kasvavad kulud keskmiselt 4,8% aastas ehk aeglasemalt kui SKP, mistõttu valitsussektori kulud vähenevad 2020. aastaks 38,9%le SKPst. Protsendina SKPst vähenevad enim kulud majandusele ja haridusele.

Kulueesmärgist eemaldatavad kulud

Tabel 24. Kulueesmärgist eemaldatavad kulud

	2015	2015	2016*	2017*	2018*	2019*	2020*
	mln €	% SKPst					
1. Välisvahendite kulu, mis on tuludega kaetud	378,7	3,1	3,9	4,0	4,7	4,3	3,3
1a. sh investeeringud, mis on tuludega kaetud		2,3	1,7	1,8	2,5	2,2	1,2
2. Elarvepoliitilistest otsustest mitetulenev töötuskindlustuse kulu**	0,0	0,00	0,00	0,00	0,00	0,00	0,00
3. Valitsussektori tulused muutvad valikulised meetmed [discretionary measures]***	8	0,0	0,2	0,8	-0,1	-0,1	0,2
4. Seadusest tulenevad muudatused valitsussektori tuludes, mis on seotud kuluvajaduse kasvuga	0,0	0,0	0,0	0,0	0,0	0,0	0,0

* *Prognoos.*

** *Eksperthinnangu korras on eeldatud, et töötus on loomulikul tasemel.*

*** *Arvestatud meetmed on: üldise ja täiendava pensionide maksuvaba tulu tõus; aktsiiside tõstmine ja küüse soodusaktsiisi kaotamine; majutusteenuste käibemaksu tõus; dividendid ja nende tulumaks; tervise erisoodustuse kehtestamine; riigielarve palgatõus; tulu CO2 kvoodimüügis; e-sigarettide maksustamine; pakendiaktsiisi muudatus; üüritulü täpsem maksustamine; täiendava teise lapse maksuvaba tulu lahtisidumine; sotsiaalmaksu langetamine; koostuskulude mahaarvamise piiramine; tulumaksu mahaarvatava ülempiiri vähendamine, välislahetusseaduse maksumuudatus, ressursitasude muudatused.*

Allikas: Rahandusministeerium.

3.4. Valitsussektori finantseerimine

Järgnev võlakoo­muse ja finantsvarade prognoos tugineb Vabariigi Valitsuse poolt seatud valitsussektori eelarvepositsiooni eesmärkidel.

3.4.1. Valitsussektori võlakoo­mus

Eesti eelarvepoliitika põhieesmärk iseseisvusaastate jooksul on olnud hoida valitsussektori eelarvepositsioon keskpikal perioodil tasakaalus ning võimaluse korral ülejäägiga, mis on omakorda väljendunud madalas võlakoo­muse tasemes. 2015. aasta lõpus ulatus Eesti valitsussektori võlg 9,7%ni SKPst, mis on võrreldes 2014. aastaga 0,7% SKPst madalam tase. Võlakoo­muse vähenemise põhjusteks olid eelkõige Euroopa Finantsstabiilsusfondi (EFSF)³² poolt väljastatud laenude mahu langus ning kohalike omavalitsuste võlakoo­muse vähenemine. Valitsussektori 1993 mln euro suurusest võlgnevusest moodustas keskvalitsuse panus koos EFSFi mõjuga 1264 mln eurot³³ ning kohalike omavalitsuste võlg 729 mln eurot, välisvõla osakaal oli koguvõlast 66% (vt tabel 16). Ilma EFSFi mõjuta, mis ulatus 2015. aastal 455 mln euroni, moodustas keskvalitsuse panus võlakoo­musesse 810 mln eurot ehk 4,0% SKPst.

Tabel 25. Valitsussektori võlakoo­muse muutus 2015. aastal

	31. detsember 2014		31. detsember 2015		Muutus
	mln eurot	% SKPst	mln eurot	% SKPst	% SKPst
Valitsussektor	2 070,4	10,4	1 992,7	9,7	-0,6
Kodumaine võlg	697,3	3,5	667,9	3,3	-0,2
Välisvõlg	1 373,1	6,9	1 324,8	6,5	-0,4
Keskvalitsus³⁴	1 420,3	7,1	1 362,4	6,7	-0,5
Kodumaine võlg	230,6	1,2	201,0	1,0	-0,2
Välisvõlg	1 189,7	6,0	1 161,4	5,7	-0,3
Kohalikud omavalitsused	754,6	3,8	728,6	3,6	-0,2
Kodumaine võlg	571,4	2,9	565,2	2,8	-0,1
Välisvõlg	183,2	0,9	163,4	0,8	-0,1
Sotsiaalkindlustusfondid	0,0	0,0	0,0	0,0	0,0
Kodumaine võlg	0,0	0,0	0,0	0,0	0,0
Välisvõlg	0,0	0,0	0,0	0,0	0,0

Allikas: Rahandusministeerium, Eesti Statistikaamet.

2016. aastal väheneb valitsussektori võlakoo­mus 9,6%le SKPst. Võlakoo­muse vähenemise põhjuseks on keskvalitsuse panuse vähenemine, samas kohalike omavalitsuste võlakoo­mus

³² Vastavalt valitsussektori võla arvestuse metoodikale kajastuvad alates Eesti liitumisest EFSFiga ka viimase poolt väljastatud laenud osaliselt Eesti võlakoo­muses.

³³ Valitsussektori tasemel konsolideeritud number.

³⁴ Keskvalitsuse tasemel konsolideeritud number.

püsib protsendina SKPst 2015. aasta tasemel. Prognoosi kohaselt suureneb valitsussektori võlg 2017. ja 2018. aastal ning järgnevatel aastatel hakkab vähenema, moodustades prognoosiperioodi lõpuks 9,6% SKPst (vt tabel 26). Keskvalitsuse negatiivset rahavoogu rahastatakse reservide arvelt ning uute laenude võtmiseks tekib riigikassal otsene rahavoogudest lähtuv vajadus 2017. aastal. Ilma EFSFi taustal väheneb keskvalitsuse panus võlakooormusesse protsendina SKPst 2019. aastast alates ning nominaalselt 2020. aastast alates. EFSFi panus samal ajal nominaalselt küll suureneb, kuid protsendina SKPst väheneb. Kohalike omavalitsuste puudujääk kaetakse prognoosi kohaselt kogu keskpika perioodi jooksul võõrvahenditest ning nende nominaalne võla maht suureneb, protsendina SKPst püsib see 3,6% lähedal.

Tabel 26. Valitsussektori võlakooormus 2015-2020 (% SKPst)

	2015	2016*	2017*	2018*	2019*	2020*
1. Võlg kokku	9,7	9,6	10,4	10,6	10,2	9,6
2. Muutus võlakooormuses	-0,6	-0,1	0,8	0,2	-0,3	-0,7
Panused võlakooormuse muutusesse: (2=3-4+5+6)³⁵						
3. Nominaalse SKP kasvu panus	-0,3	-0,4	-0,5	-0,6	-0,6	-0,6
4. Primaarne eelarvetasakaal	0,5	-0,3	-0,4	-0,1	0,0	0,1
5. Intressimaksud	0,1	0,1	0,1	0,1	0,1	0,1
6. Võlakooormuse muutuse ja eelarvepositiooni vaheline erinevus (stock-flow adjustment, SFA)	0,0	-0,1	0,9	0,6	0,2	-0,1
Valitsussektori võla hinnanguline intressimäär (%)	0,9	0,9	1,0	0,8	0,8	0,8
Muud asjakohased näitajad						
7. Likviidsed finantsvarad	9,3	7,9	7,5	7,2	6,9	6,8
8. Võla amortisatsioon alates eelmise aasta lõpust ³⁶	0,1	0,1	0,2	0,3	0,2	0,2
9. Netovõlg (9=1-7)	0,5	1,8	3,0	3,4	3,4	2,8
10. Välisvaluutas nomineeritud võla osakaal (%)	0,0	0,0	0,0	0,0	0,0	0,0
11. Keskmine aegumistähtaeg ³⁷ (aastat)	5,2	4,3	3,6	3,1	2,7	2,2

* prognoos

Allikas: Rahandusministri erium, Eesti Statistikaamet

Eelarvepuudujäägi kasvades võiks eeldada ka valitsussektori võla suurenemist puudujäägi ulatuses. Tegelikult on suhe võlakooormuse ja puudujäägi vahel keerulisem ning rolli mängivad ka muud tegurid. Näiteks võib võlakooormus kasvada siis, kui laenu võetakse puudujäägi katmise asemel finantseerimistehingute rahastamiseks, viimased aga ei kajastu ei riigi tuludes ega ka kuludes. Selliste muude tegurite suurust mõõdab näitaja „võlakooormuse muutuse ja eelarvepositiooni vaheline erinevus“ (inglise keeles *stock-flow adjustment*, lühendatult SFA). 2015. aastal oli Eesti SFA 6,4 mln eurot ehk 0,03% SKPst (vt joonist 19B), mis tähendab, et võlakooormus langes vähem (78 mln EUR) kui eelarveülejäak (84 mln EUR), seega ülejääki kasutati nii võla vähendamiseks, kui ka reservide suurendamiseks. Sel aastal on SFA prognoosi kohaselt negatiivne, mis tähendab, et võlakooormus suureneb vähem kui eelarvepuudujäägi võrra, mis tuleneb sellest, et puudujäägi katmiseks kasutatakse reserve. Aastatel 2017-2019 on SFA positiivne seetõttu, et võlg suureneb rohkem kui on valitsussektori puudujääk (ka laenude tagasimaksete, mida eelarve kuldes ei kajastata, suurenemise tõttu). 2020. aastal on SFA negatiivne, sest võlatase väheneb kiiremini kui eelarveülejäak.

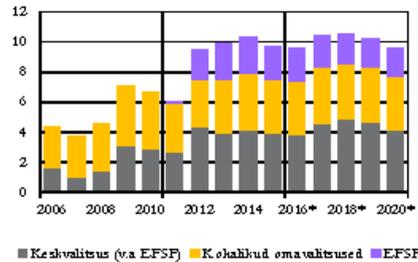
³⁵ Mõnel aastal ümardamisest tulenevalt võrdus ei lähti.

³⁶ Keskvalitsus ilma sihtasutuste ja avalik-õiguslike juriidiliste isikuteta.

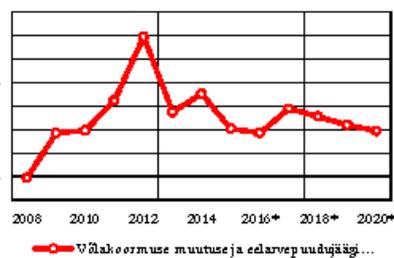
³⁷ Keskvalitsus ilma sihtasutuste ja avalik-õiguslike juriidiliste isikuteta.

Joonis 19. Völakoormuse areng 2006–2020

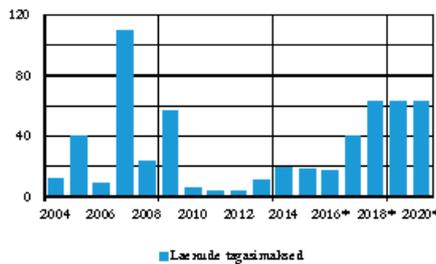
A. Valitsussektori võlg (% SKPst)



B. Völakoormuse muutuse ja eelarvepositsiooni vaheline erinevus (% SKPst)



C. Keskvalitsuse³⁸ võla tagasimaksed (mln eur)



D. Keskvalitsuse³⁹ võla keskmine intress (%)



Allikas: Rahandusministeerium, Eesti Statistikaamet, Eurostat

3.4.2. Valitsussektori reservid ja netopositsioon

Valitsussektori likviidsete finantsvarade⁴⁰ maht oli 2015. aasta lõpus 1 900 mln eurot, mis moodustas 9,3% SKPst. Võrreldes 2014. aastaga vähenesid keskvalitsuse reservid, kuid kasvasid nii sotsiaalkindlustusfondide kui ka kohalike omavalitsuste reservid. Käesoleval aastal on ette näha reservide vähenemist tulenevalt vajadusest finantseerida riigieelarve puudujääki ning finantseerimistehinguid. Kuni 2020. aasta lõpuni on ette näha reservide järkjärgulist vähenemist, kuna riigieelarve nominaalset puudujääki ning finantseerimistehinguid on kavas rahastada reservide arvelt. Samuti jääb reservide kasv SKP nominaalkasvule alla, mistõttu vähenevad valitsussektori likviidsed varad 2020. aasta lõpuks 6,8%ni SKPst.

Valitsussektori vólakoormus ületas 2015. aastal mõnevõrra reservide mahtu ning netovõlg moodustas 0,5% SKPst (vt joonis 29). Prognoosi kohaselt vähenevad käesoleval aastal nii vólakoormus kui ka reservid, kuid reservide maht väheneb esialgu rohkem. Kuna vólakoormus kasvab aastatel 2017-2018, suureneb ka netovõlg 2019. aasta lõpuks 3,4%ni SKPst. Seejärel hakkab netovõlg vähenema ning jõuab 2020. aasta lõpuks prognoosi kohaselt 2,8%le SKPst. Ilma EFSFI mõjuta ületavad reservid 2016. aasta jooksul vólakoormust, kuid prognoosiperioodi

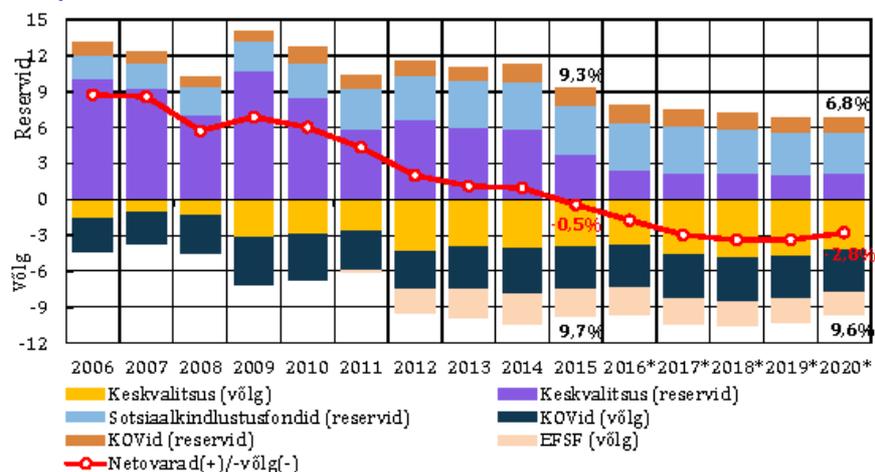
³⁸ Keskvalitsus ilma sihtasutuste ja avalik-õiguslike juriidiliste isikuteta.

³⁹ Keskvalitsus ilma sihtasutuste ja avalik-õiguslike juriidiliste isikuteta.

⁴⁰ Likviidseteks finantsvaradeks loetakse sulatava ja hoiuseid (ESA 2010 kood F.2); väärtpabereid (va aktsiaid ja finantsuletisinstrumentideid) (F.3); finantsuletisinstrumente (F.71); börsil noteeritud aktsiaid (F.511) ja investeerimisfondide osakuid (F.52).

järgnevatel aastatel enam mitte ning aastaks 2020 ulatub netovõlg ilma EFSFi mõjuta 1,0 %ni SKPst

Joonis 20. Valitsussektori likviidsed varad, võlakoormus ja netopositsioon 2006–2020 (% SKPst)



Allikas: Rahandusministeerium, Eesti Statistikaamet

4. SENSITIIVSUSANALÜÜS JA VÕRDLU EELMISE PROGRAMMIGA

4.1. Positiivsemate arengute võimalused

Võrreldes põhistsenaariumiga võivad Eesti majanduse arengud kujuneda prognoositust nii positiivsemaks kui negatiivsemaks. Kuna praktikas on võimalikud mitmed erinevad arengusuunad, siis on riskistsenaariumiks tehnilised arvutused teatud kokkulepitud eeldustel ning nende eesmärk on hinnata võimalike kõrvalekallete mõju riigieelarvele.

Viimastel kuudel on maailmamajanduse taastumine kõikuma löönud, peamiselt just arenevatel turgudel. Globaalne ostujuhtide indeks (PMI) alanes veebruaris 3,5 aasta madalaimale tasemele, mis viitab maailmamajanduse jätkuvalt jahtumisele. Toorainete hinnad on viimaste aastate madal tasemel, lisaks on USA dollari tugevus raskendamas mitmete arenevate riikide võla teenindamist. Kuigi odav nafta on mõnevõrra elavdanud tarbimist ning vähendanud naftat impordivate riikides kulutaset, on suurenenud risk, et ka odav nafta ei anna soovitud turgutust maailmamajandusele. Seega ei ole välistatud, et ennakindikaatorite halvenemine ja hiljutised geopoliitilised pinged levivad ka reaalmajanduse näitajatesse, nõrgestades seeläbi tööstusriikide ja arenevate majanduste olukorda.

Riskistsenaariumi kohaselt seega maailmamajanduse nõrgenemine jätkub, mis omakorda mõjutab negatiivselt meie kaubanduspartnereid. Peamistel eksporditurgudel kujuneb majanduskasv ja impordinõudlus lähiaastatel madalamaks. Majanduse sisemistest teguritest võimendavad väliseid šokke süvenenud töötu tasakaalustamatused. Seeläbi halvenevad Eesti ettevõtete ekspordivõimalused ning osa investeeringuid külmutatakse või lükatatakse kaugemasse tulevikku edasi. Ebakindluse süvenedes ning madalama palgakasvu tingimustes väheneb majapidamiste tarbimisjulgus. Nende tegurite tulemusena jääb Eesti SKP kasv jätkuvalt oma potentsiaalile alla, ulatudes 2016. aasta kokkuvõttes 1,5%ni ning kiirenedes 2017. aastal tagasihoidlikus tempos (2,0%ni). Riskistsenaariumi kohaselt kujuneb SKP nominaalne maht põhistsenaariumiga võrreldes 2016. aastal ca 180 mln ja 2017. aastal 480 mln euro võrra väiksemaks.

Tabel 27. Riskistsenaarium (protsenti)

	Riskistsenaarium			Erinevus baasprognoosist			
	2015	2016*	2017*	2018*	2016*	2017*	2018*
SKP jooksevhindades (mln eurot)	20,5	21,1	22,1	23,3	-0,18	-0,48	-0,65
SKP reaalkasv	1,1	1,5	2,0	2,8	-0,5	-1,0	-0,5
SKP nominaalkasv	2,5	3,2	4,6	5,7	-0,9	-1,4	-0,6
THI	-0,5	0,1	2,2	2,7	-0,2	-0,5	-0,2
Sisemõudluse reaalkasv	-0,7	3,3	2,0	2,7	-0,4	-1,0	-0,3
Ekspordi reaalkasv	-1,1	0,5	2,2	4,0	-1,1	-1,6	-0,6
Tööhõive kasv	2,6	-1,1	-0,5	-0,2	-0,2	-0,4	0,1
Palga nominaalkasv	6,0	4,4	3,7	5,2	-0,5	-1,1	-0,3
Tööpuuduse määr	6,2	6,8	8,2	9,4	0,2	0,6	0,5
Väliseeldused							
Kaubanduspartnerite impordi kasv	0,0	2,4	3,0	4,1	-0,5	-0,8	-0,3
Valitsussektor							

Stabiilsusprogramm 2016

Maksukoormus (% SKPst)	33,5	34,2	33,7	33,7	0,0	0,1	0,2
Valitsussektori eelarvepositsioon (% SKPst)	0,4	-0,6	-1,0	-0,8	-0,2	-0,5	-0,6
Valitsussektori võlakooormus (% SKPst)	9,7	9,7	11,0	11,6	0,1	0,6	1,0

Allikas: Rahandusministeerium, Statistikaamet

Riskistsenaariumi tulude ja kulude prognoos tugineb makromajanduse vastavale prognoosile ja näeb ette valitsussektori eelarvepositsiooni halvenemist kuni 0,6% ulatuses aastatel 2016–2018. Käesoleva aasta eelarvepuudujääk ulatub riskistsenaariumi kohaselt 0,6%ni SKPst ning järgmisel aastal suureneb 1%ni SKPst. Puudujäägi süvenemine tuleneb eelkõige maksutulude vähenemisest, mis mõjutab kõiki valitsussektori tasandeid. Enim on riskistsenaariumis langetatud sotsiaalmaksu laekumise prognoosi, mis on seotud nii väiksema hõive kasvuga kui ka keskmise palga prognoosi vähenemisega. Samas maksu-koormus veidi suureneb, kuna SKP taseme langus ületab maksutulude prognoosi vähenemist. Puudujäägi süvenemist pidurdab mõnevõrra maksutuludega seotud riigieelarve kulude (Haigekassa eraldis, pensionikulud) kasv. Samuti väheneb kaitsekulude tase tingituna vähenenud nominaalse SKP tasemest. Töötukassa ülejäägi vähenemist põhjustab nii töötus-kindlustusmakse langus, kui ka hüvitiste summa suurenemine seoses baasstsenaariumiga võrreldes kõrgema tööpuuduse tasemega. Haigekassa positsiooni mõjutavad negatiivselt kahanevast sotsiaalmaksust tingitud väiksemad ravikindlustuse tulud. Kohalike oma-valitsuste eelarvepositsioon halveneb neile laekuva füüsilise isiku tulumaksu prognoosi kokkutõmbamise võrra. Muu keskvalitsuse eelarvepositsioon ei ole niivõrd majandus-keskkonnaga seotud, mistõttu siin ei ole muudatusi oodata.

Baasstsenaariumist negatiivsem kohalike omavalitsuste eelarvepositsioon kiirendab riskistsenaariumis kohalike omavalitsuste võlakooormuse kasvu, mistõttu kasvab valitsussektori võlakooormus kuni 1,0% võrra SKPst. Keskvalitsuse ja sotsiaalkindlustusfondide halvem prognoos vähendab aga reservide taset mõlemal juhul kuni 0,1% SKPst. Muudatuste kogumõjuna suureneb netovõlakooormus järgmisel aastal 0,7% ja 2018. aastal 1,1% võrra SKPst.

4.2 Intressimäärade sensitiivsusanalüüs

Eesti riigil tuleb oma tegevuste rahastamiseks jätkuvalt laenata nii kodumaistest kui ka välistest vahenditest. Intressimäärade tõus ja seeläbi intressikulude suurenemine avaldab otsest ning negatiivset mõju eelarvetasakaalule. Samuti avaldab intressimäärade kasv ka ebasoodsat mõju investeeringutele ning tarbimisele. Seega on oluline hinnata läbi sensitiivsusanalüüsi ka Eesti majanduse ning riigi rahanduse sensitiivsust (haavatavust) kõikuvate intressimäärade korral. Juhul, kui valitsussektorile kohaldatud intressimäärad tõusevad vahemikus 2016–2020 100 baaspunkti võrra aastas (vt tabel 28), on otsesõnu eelarvele 8,9 mln eurot (0,04 % SKPst) esimesel ning prognoosiperioodi viimasel aastal on kumulatiivne intressikulu kokku 54,6 mln eurot (0,20 % SKPst).

Tabel 28. Intressimäärade tõusu mõju

Intressimäärade tõusu mõju 100 baaspunkti võrra (1 %)	2016	2017	2018	2019	2020
Intressikulude erinevus võrreldes baasstsenaariumiga, mln	8,9	19,4	31,0	42,9	54,6
Intressikulu erinevus baasstsenaariumist, % SKP	0,0	0,1	0,1	0,2	0,2

Rahandusministeerium

52

4.3. Võrdlus stabiilsusprogramm 2015 prognoosiga

Rahandusministeerium ootas 2015. aasta kevadise prognoosi põhistsenaariumis aastate 2015–2016 majanduskasvuks vastavalt 2,0% ja 2,8%. 2017. aastaks ootasime 3,4%st majanduskasvu. 2015. aasta majanduskasv pidurdus tegelikkuses aga 1,1%ni, jäädes ootustele oluliselt alla. Madalama majanduskasvu peamiseks põhjuseks oli meie ekspordipartnerite impordinõudluse paigalseis ning ettevõtete vähenenud hinnakonkurentsivõime tulenevalt jätkuvalt kiirest palgakulude kasvust. Nõrga välisnõudluse tõttu jätkus ettevõtete investeeringute langus. Käesolevas prognoosis on arvestatud Eesti peamiste kaubanduspartnerite halvenenud kasvuväljavaadetele. Seetõttu ootame praegu 2016. aasta majanduskasvuks 2%, mis kiireneb ekspordinõudluse kosumisega 3%ni 2017. aastaks. Sisenõudluse reaalkasvu ootused 2016. ja 2017. aastaks on veidi kõrgemad, kuid see tuleneb peamiselt inflatsiooniootuste allapoole korrigeerimisest.

2015. aasta inflatsioon kujunes eelmise Stabiilsusprogrammiga võrreldes madalamaks peamiselt välistegurite tõttu – toorainete nagu nafta ja toidu odavnemine välisturgudel oli oodatust suurem. Ka 2016. aasta inflatsiooniprognosis langetamise taga on samad tegurid – energiahindade langus ning madalad toiduainete hinnad. Toorainete hinnad on viimaste aastate madal tasemel, mistõttu tarbijahindade tõus on püsinud tagasihoidlikuna. Kütusehindade languse kaudsete mõjude tõttu on teenuste hinnatõus sel aastal mõnevõrra aeglasem.

Valitsussektori eelarvepositsioon kujunes möödunud aastal tänu paremale maksulaekumisele ning väiksematele investeeringutele ja pensionikuludele oodatust paremaks. Ootused selle aasta struktuurse eelarvepositsiooni suhtes on seevastu muutunud halvemaks kuna põlevkivisektori raskuste tõttu on vähendatud nii keskkonnatasusid kui ka energiasektori dividendiprognosi. Järgmine aasta säilib 0,2%-ne struktuurse ülejäägi eesmärk. Samas nominaalne eelarvepositsioon on võrreldes eelmise programmiga 2017. aasta osas halvenenud ning nominaalse ülejäägini jõuab valitsussektor 2020. a, mis tähendab eesmärgiks võetud reservi taastamist eelmise programmiga võrreldes aeglasemas tempos.

2015. aasta valitsussektori võlakoormus osutus Stabiilsusprogramm 2015 prognoosis oodatust 0,6% võrra SKPst väiksemaks peamiselt tänu keskvalitsuse võlakoormuse langusele, samuti vähenes kohalike omavalitsuste võlakoormus. Madalama baastaseme tõttu jääb ka selle aasta oodatav võlatase eelmisele prognoosile alla, kuid edaspidi on halvenenud nominaalse eelarvepositsiooni tõttu oodata suuremat võlakoormust.

Tabel 29. Võrdlus Stabiilsusprogramm 2015 prognoosiga

	2015	2016*	2017*	2018*	2019*	2020*
SKP reaalkasv (%)						
Eelmine versioon	2,0	2,8	3,4	3,2	3,0	-

Stabiilsusprogramm 2016

Praegune uuendus	1,1	2,0	3,0	3,3	3,0	2,8
Erinevus	-0,9	-0,8	-0,4	0,0	0,0	-
SKP nominaalkasv (%)						
Eelmine versioon	4,0	5,5	6,4	6,3	5,8	-
Praegune uuendus	2,5	4,1	5,9	6,3	6,0	5,7
Erinevus	-1,5	-1,4	-0,4	0,0	0,2	-
Harmoniseeritud tarbijahinnaindeks (THH) (%)						
Eelmine versioon	0,8	2,6	3,0	3,2	2,8	-
Praegune uuendus	0,1	0,9	2,9	3,0	2,9	2,9
Erinevus	-0,7	-1,7	-0,1	-0,2	0,1	-
Valitsussektori struktuurne eelarvepositsioon (% SKPst)						
Eelmine versioon	0,5	0,6	0,2	0,2	0,6	-
Praegune uuendus	1,0	0,3	0,2	0,0	0,0	0,0
Erinevus	0,5	-0,3	0,0	-0,2	-0,6	-
Valitsussektori völg (% SKPst)						
Eelmine versioon	10,3	9,9	9,6	8,9	8,4	-
Praegune uuendus	9,7	9,6	10,4	10,6	10,2	9,6
Erinevus	-0,6	-0,3	0,8	1,7	1,8	-

Allikas: Rahandusministeerium.

5. EELARVEPOLIITIKA PIKAAJALINE JÄTKUSUUTLIKKUS

Selles peatükis esitatud pikaajaliste eelarveprojektsioonide eeldused baseeruvad 2015. aastal avaldatud Ageing Report'i eeldustel ja prognoosidel. Pikemas perspektiivis ühtivad need trendid Rahandusministeeriumi nägemusega tulevatest arengutest. Pensionide prognoosis on lähtutud Rahandusministeeriumi detailsest pensionimudeli prognoosist, sealjuures on pensionikuludest vastavalt välja võetud töövõimetusega seotud kulud. Töövõimetusega seotud kulud olid varasemalt osa pensionisüsteemist, kuid käimasoleva töövõimereformiga liigub see sihtgrupp sotsiaaltoetuste süsteemi ning käesolevas prognoosis enam ei kajastu. Algusaastate arenguid (ja sellest tulenevalt ka mõne näitaja taset, näiteks tööturu indikaatorid) on kohandatud vastavalt käesoleva programmi makromajandusliku arengu stsenaariumile, võtmaks arvesse viimaseid muutuseid. Väärrib rõhutamist, et käesolevas peatükis esitatud projektsioonide eelduseks on tänaste otsuste kehtimine kogu projektsiooniperioodi jooksul ning tänaste poliitikate jätkumine, mistõttu ei peegelda nad kõige tõenäolisemat tulevikustsenaariumit, vaid soovivad näidata demograafiliste trendidega kaasneva väljakutse suurust, millele on võimalik poliitikatega reageerida.

Demograafiliste trendide mõju riigi rahandusele on alanud - vastavalt Eurostati viimasele rahvastikuprognoosile kasvab ülalpeetavate (siin eeldatud kuni 18-aastased ja vanemad kui 65-aastat) suhe tööealisse rahvastikku (vanusevahemik 18-65) 62%lt aastal 2016 70%ni aastaks 2022 ja 94%ni aastaks 2060.

Pikaajalise eelarvelise jätkusuutlikkuse tagamiseks on:

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

Kriisiaja meetmena otsustati peatada II pensionisamba maksed ajavahemikus 1. juuli 2009 kuni 31. detsember 2010. Teise pensionisambasse säästmise taastus pooles mahus alates aastast 2011 ning täies mahus aastal 2012. Aastatel 2014-2017 on suurendatud II sambasse suunatava riigipoolse sotsiaalmaksu osa 6%ni neile, kes vahepealsel perioodil vabatahtlikult isikupoolset makset jätkasid ja ka neile, kes esitasid vastava avalduse 2013. aastal. Viimasel juhul kaasneb isikutele ka individuaalse makse tõus 3%le.

Vastavalt riikliku pensioniseadusele tõuseb pensioniiga 3 kuu võrra aastas alates aastast 2017, jõudes 65 eluaastani aastaks 2026. Hetkel on nii meeste kui ka naiste vanaduspensionii iga 63 aastat. Märkimist väärib siinkohal prognoositav 63-aastaste oodatava eluea kasv aastaks 2060. 2014. aastaga võrreldes kasvab lähima 50 aasta jooksul oodatav eesseisev eluiga 63-aastastel naistel 4 ja meestel ligi 6 aasta võrra (vastavalt Ageing Report 2015le). Pensioniea tõusu eesmärk on kindlustada pensionisüsteemi adekvaatsust (otsus võimaldab maksta alates aastast 2026 ca 5-10% kõrgemaid pensione) ja jätkusuutlikkust, muudatuse ajendiks soov toetada demograafiliste arengute tulemusena vähenevat tööjõu pakkumist. Pensioniea tõstmine kompenseerib demograafilisi muutusi ning hoiab praeguste hinnangute kohaselt pensionäride arvu kuni aastani 2026 stabiilsena.

Tänase poliitika jätkusuutlikkuse analüüs näitab, et tulenevalt pensioniea kasvust ja teise pensionisamba väljamaksete rakendamisest on surve riigi rahandusele demograafiliste muudatuste poolt Eestile Euroopa Liidu riikide hulgast üks madalamaid. Samas näitavad tänastel eeldustel tehtud analüüsid pikemas perspektiivis pensionide (esimese ja teise samba summana) ja keskmise palga suhte halvenemist, mistõttu võib pensionisüsteem tulevikus vajada lisaotsuseid.

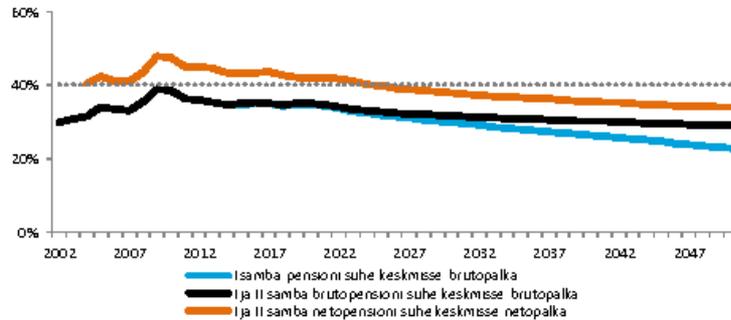
Tabel 30. Riigi rahanduse pikaajaline jätkusuutlikkus 2010–2060 (% SKPst)

	2010	2020	2030	2040	2050	2060
Kulud kokku	40,5	37,2	37,3	37,2	37,7	37,8
<i>sealhast</i> : vananemisega seotud kulud	19,7	16,4	16,5	16,4	16,9	17,0
Pensionid	8,9	6,4	5,9	5,9	5,9	5,6
Sotsiaalkindlustuspensionid	8,9	6,4	5,9	5,9	5,9	5,6
Vanaduspensionid	7,5	6,0	5,8	5,8	5,8	5,5
muud (toitjakaotus-, invaliiduspensionid)	1,4	0,4	0,1	0,1	0,1	0,1
ametipensionid (juhul, kui valitsussektori eelarvest)	-	-	-	-	-	-
Tervishoid	4,9	4,6	4,8	5,0	5,0	5,0
Hooldekannet <i>(oli varem tervishoiukulude osa)</i>	0,5	0,7	0,8	1,0	1,1	1,2
Intressimaksud	0,2	0,1	0,1	0,1	0,1	0,1
Hariduskulud	4,8	4,6	4,8	4,4	4,8	5,1
Muud vananemisega seotud kulud	0,6	0,1	0,2	0,1	0,1	0,1
Tulud kokku	40,7	37,2	37,3	37,2	37,7	37,8
<i>sealhast</i> : tulud varadelt (sh intressitulud)	0,0	0,0	0,0	0,0	0,0	0,0
<i>sealhast</i> : sotsiaalkindlustusmaksed (I samba tulud)	7,0	5,9	5,8	5,7	5,6	5,4
Pensionikindlustuse varad (I sammu)	0,0	0,0	0,0	0,0	0,0	0,0
<i>sealhast</i> : pensionikindlustuse konsolideeritud varad (muud varad muu valitsussektori võlakirjad)	0,0	0,0	0,0	0,0	0,0	0,0
Pensionireformi mõju						
II sambasse suunatud sotsiaalkindlustusmaksed (riigi 4%)	0,0	1,07	1,16	1,20	1,20	1,15
II samba pensionite väljamaksud	0,0	0,2	0,9	1,5	2,7	2,3
Eeldused:						
Tööjõu tootlikkuse kasv	7,8	2,7	2,0	1,9	1,8	1,5
SKP reaalkasv	3,3	2,0	1,5	1,2	0,9	1,4
Tööjõus osalemise määr, mehed (vanuses 20–64)	83,8	84,9	85,3	85,5	85,7	86,6
Tööjõus osalemise määr, naised (vanuses 20–64)	76,8	78,9	80,5	80,0	79,9	81,2
Tööjõus osalemise määr kokku (vanuses 20–64)	80,2	81,8	82,9	82,8	82,8	84,0
Töötuse määr	16,7	9,8	9,4	8,6	7,5	6,8
Üle 65-aastaste osakaal rahvastikus	17,0	20,6	24,3	26,8	28,8	29,9

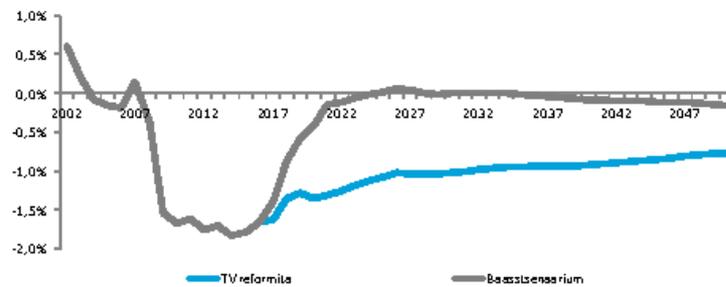
Allikas: Rahandusministeerium, Eesti Statistikaamet, OECD, WHO, EL Majanduspoliitika komitee.

Joonis 21. Riikliku pensionikindlustuse finantsnäitajad

A. Pensioni ja palga suhe aastatel 2002-2014 ning prognoos aastani 2050.



B. Riikliku pensionikindlustuse tulu de ja kulude vahe töövõimereformiga ja ilma reformita



Allikas: Rahandusministeerium.

Tegevused pensionikindlustuse pikaajalise jätkusuutlikkuse tagamiseks

Valitsus on kokku leppinud töövõimereformi rakendamise ja töövõimetoetuste kestlikkuse tagamise. Töövõimetuspensionäride arvu kiire kasv nõuab reageerimist ning konseptsiooni eesmärgiks ongi luua süsteem, kus töötaja on motiveeritud hoidma tervist ning tööandja looma tervislikku töökeskkonda. Skeemi rakendumine on eelduseks ka valitsuselt juba varem põhimõttelise heakskiidu saanud kavale reformida eripensionide, soodustingimustel vanaduspensionide ning väljateenitud aastate pensionide maksmist. Valitsusliidu koalitsioonilepe sätestab ka paindliku pensioniea juurutamise ning pensioni baasosa kiirema tõstmise kaalumist.

Valitsussektori potentsiaalsed kohustused

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

Tabel 31. Valitsussektori potentsiaalsed kohustused 2015 (% SKPst)

	2015
Riiklikud garantiid kokku	11,1
sh ESMi sissenõutav kapital	5,6
sh EPSFi võlakohustuste põhisumma garantiid	2,2
sh EIB, NIB, CEB, EBRD, IBRD sissenõutav kapital	1,2
sh ettevõtete laenugarantiid	0,3
sh õppelaenud	0,6
sh Kredex ja Kredex krediitkindlustus	0,9

Allikas: Rahandusministeerium.

6. RIIGI RAHANDUSE KVALITEET

Uus riigieelarve seadus

23. märtsil 2014 jõustus uus riigieelarve seadus. Seadusega võeti üle EL Liikmesriikide eelarveraamistiku nõuete kohta käiva Nõukogu direktiivi (2011/85/EL, 8. november 2011) ning majandus- ja rahaliidu stabiilsuse, koordineerimise ja juhtimise lepingu ehk nn fiskaallepingu nõuded. Direktiivi ja leppe sisuks olnud eelarveraamistiku miinimumnõuetest oli Eestile olulisimad valitsussektori eelarve tasakaalu reegel koos korrigeerimismehhanismiga.

Lisaks struktuurse tasakaalu reegli kehtestamisele täpsustati keskvalitsuse, kohalikes oma-valitsuste ja sotsiaalkindlustusfondide finantsreegleid. Keskvalitsuse hulgas lisaks põhiseaduslikele institutsioonidele ja riigiasutustele ka teistel keskvalitsuse juriidilised isikutel: avalik-õigusliku isikutel, riigi asutatud sihtasutustel ja riigi osalusega äriühingutel.

Kehtestati ka Rahandusministeeriumi makromajandus- ja rahandusproгноosi sõltumatuse põhimõte. Eesti Panga juurde loodi eelarvenõukogu, mille ülesandeks avaldada arvamust prognooside, eelarvepositsiooni eesmärkide ning nende täitmise ja võimaliku korrigeerimisvajaduse kohta.

Korrigeerimismehhanismi kohaselt tuleb rakendada meetmeid eelarvepositsiooni olulise erinemise korral keskpikast eelarveeesmärgist või kohanemiskavast vähemalt 0,5% SKPst aastas kuni keskpida eelarve-eesmärgi saavutamiseni kooskõlas stabiilsuse ja kasvu pakti nõuetega.

Lisaks kohustuslikule korrigeerimismehhanismile lisati riigieelarve seadusesse täiendavalt kompenseerimismehhanism: kui tegelike andmete põhjal on valitsussektori eelarve märkimisväärses struktuurses puudujäägis, tuleb peale korrigeerimismehhanismi elluviimist planeerida sellele järgnevatel aastatel valitsussektori struktuurset ülejääki vähemalt 0,5% kuni samaväärsse ülejäägi saavutamiseni.

Eelarvevahendite kasutamisel saavutatava suurema mõju eesmärgil viidi sisse uuendused riigieelarve koostamises, riigi eelarvestrateegiasse toodi nelja-aastaste kululagede kohustus, korrastati strateegilise planeerimise süsteemi ja loodi õiguslik raam, et minna samm-sammult üle tegevuspõhisele eelarvestamisele. Riigi eelarvestrateegia lähtub ka edaspidi riigi rahandusproгноosist tulenevatest võimalustest. Selgemaks muutub aga seos valdkonna arengukavade ja nende rakendusplaanide ja riigi eelarvestrateegia vahel. Uue riigieelarve seadusega alustatakse samm-sammulist liikumist tulemustele rohkem tähelepanu pöörava programmpõhise eelarve suunas.

Riigi rahavoogude juhtimise selguse ja paindlikkuse suurendamiseks ühdistati laenude ja garantiide ühtne reguleerimine. Rahavoogude juhtimine seoti selgemalt vajadusega tagada igal ajal väljamaksete tegemine. Uuendati valitsussektori võlakohustuste juhtimise põhimõtteid. Seaduses nähti ette erakorraline ajutine laenupiirang KOVIDele juhul, kui valitsussektori eelarvepositsioon ületab ELis kokkulepitud piire. Sellises olukorras peavad KOVID oma laenud rahandusministeeriumiga kooskõlastama.

Tekke- ja tegevuspõhisele riigieelarvele üleminek

Eesti riigi väljakutseks on teha paremaid otsuseid piiratud ressursside suunamisel keeruliste väljakutsete lahendamiseks. Eesti edukusega kasvab valikute keerukus, aina vähem saab tugineda juba samastes olukordades olnud riikide kogemustele ja pigem tuleb lahendada esmakordseid poliitikaväljakutseid.⁴¹ Väljakutsete edukas lahendamine eeldab võimet valikuid ellu viia ja võimet õppida tehtud tagajärgedest ja kasutada neid praktilisi kogemusi uute otsuste langetamisel. Strateegilise ja finantsjuhtimise arendamisel on rõhuasetus koostöö parandamisel ja kogemustest õppimisel kui tugevamal kontrollil ja sanktsioneerimisel.

Strateegilise ja finantsjuhtimise süsteemi probleeme tuuakse välja ja lahendusi soovitatakse nii OECD 2011. aasta riigivalitsemise raportis,⁴² Riigikontrolli vastavateemalises auditis⁴³ kui ka 2014. aasta Eesti, Soome ja OECD ühisraportis "Valitsusele strateegilise suutlikkuse ja piirideüleste e-teenuste edendamise" ja selle tegevuskavas „Haldusvõimekuse arendamise ja OECD riigivalitsemise raporti soovitude rakendamise tegevuskava“.⁴⁴

Koalitsioonikokkuleppes on märgitud olulisena riigieelarve läbipaistvuse suurendamise, sh tegevuspõhisele eelarvele ülemineku, vajadust koos tõhusama sisulise aruandlusega tegevusprogrammide täitmise üle.

Ühe enimkasutatava, OECD tulemuspõhise eelarve klassifikatsiooni kohaselt, on Eestis kasutusel esitluslik tulemuspõhine eelarve. Esitlusliku tulemuspõhise eelarve juures esitatakse koos finantsinformatsiooniga tulemusinformatsiooni. Eestis väljendub see riigi eelarvestraateegias olevates valdkonnapoliitilistes olukorrakirjeldustes, eesmärkides ja poliitikamuudatuste loetelus, eelarve seletuskirja koosseisus ja koos riigieelarve liigendusega Vabariigi Valitsuse poolt kinnitatavas tegevuskavas ning majandusaasta aruande koosseisus esitletavas tegevuskava täitmise aruandes. Pikaajaline väljakutse on süsteemselt liikuda esitluslikult tulemuspõhiselt eelarvelt rohkem tulemusinformatsiooni kasutava eelarvestamise suunas.

Tulemuspõhiste otsuste suurendamiseks eelarvestamisel ja eelarve läbipaistvamaks muutmiseks minnakse üle tegevuspõhisele eelarvele. Tegevuspõhise eelarve rakendamise eelduseks on tekkepõhise eelarve kasutamine. Samuti on tekkepõhine eelarve vajalik eelarvestamise ja raamatupidamise arvestuspõhimõtete ühdistamiseks.

Eestil on kavas 2017. aastal üle minna tekkepõhisele ja aastaks 2020 tegevuspõhisele riigieelarvele.

Riigi strateegiline juhtimine

Rahandusministeerium ja Riigikantselei jätkavad tihedat koostööd, et tagada riigi strateegiliste kavade ja rahastamise omavaheline kooskõla. Alates 2011. aastast uuendatakse Vabariigi Valitsuse nelja peamist strateegiadokumenti: Vabariigi Valitsuse tegevusprogramm, riigi eelarvestraategia, konkurentsivõime kava "Eesti 2020" ja stabiilsusprogramm üheaegselt ja

⁴¹ Vt näiteks "Eesti järgneva kümne aasta arenguvajadused" Rahandusministeerium, 2012. [http://www.struktuurifondid.ee/public/arenguvajadused_final1.pdf]. (vaadatud 7.05.2015)

⁴² OECD Public Governance Reviews. Estonia. Towards a Single Government Approach. OECD, 2011.

⁴³ Vabariigi Valitsuse tegevus oma töö mõjude hindamisel ja tulemustest aruandmisel. Riigikontroll, 2012. [<http://www.riigikontroll.ee/tahid/206/Audit/2265/Area/1/language/et-EE/Default.aspx>]. (vaadatud 07.05.2015)

⁴⁴ „Haldusvõimekuse arendamise ja OECD riigivalitsemise raporti soovitude rakendamise tegevuskava“. 2014. [https://riigikantselei.ee/sites/default/files/riigikantselei/strateegia/ur/00/haldusvoimekuse_ja_oecd_riigivalitsemise_raporti_tegevuskava_10.12.2014.pdf].

koordineeritult. 2015. aastal lisandus viienda Vabariigi Valitsuse strateegilise alusdokumendina Eesti Euroopa Liidu poliitika.

Eesti jätkab riigieelarveliste vahendite planeerimisel keskse põhimõttega, et riigi rahastamisallikaid ja vajadusi tuleb vaadata terviklikult. Terviklikult riigi vajadusi tervikuna analüüsid on planeeritud ka EL perioodi 2014–2020 vahendid. Planeerimisel tähendab see, et nii riigisiseste vahendite, EL vahendite, kui näiteks Norra, Šveitsi ja Euroopa majanduspiirkonna vahendeid planeeritakse ja seiratakse võimalikult terviklikult.

Olenemata rahastamisallikast peab tegevusi kavandama jätkusuutlikult ja tulemuslikult koostöös teiste valdkondadega, et vastastikku toetada eesmärkide saavutamist ELi vahendeid käsitletakse ühekordse võimendusena (nt struktuursete reformide ja projektide käima-lükkamine ning elluviimine) ning nende kasutamine peab kaasa tooma arenguhüppe, tagades jätkusuutliku positiivse mõju majandusele ja ühiskonnale, kuid vältides täiendava koormuse tekkimist riigieelarvele.

Riigi eelarvestrateegias toodud eesmärke ja indikaatoreid täiendati 2015. aasta parlamendi-valimiste järel aprillis ametisse asunud valitsuse prioriteetidest lähtuvalt aastani 2020. Ressursid on kooskõlas 2016. aasta kevadise majandusprognoosi makro- ja riigirahanduse näitajatega ning kehtiva riigi eelarvestrateegia eelarvepoliitika eesmärkidega ja fiskaalpoliitiliste meetmetega.

Valitsemisalade terviklikuks käsitlemiseks olid valitsussektori teiste liikmete kavandatud tegevused ja finantsplaanid riigi eelarvestrateegia ja riigieelarve koostamisel senisest enam hõlmatud. Organisatsioonipõhiste arengukavade eesmärkide ja tegevustega kooskõlas olevad finantsplaanid ehk riigieelarve taotused esitati seetõttu koos vastava ministeeriumi valitsemis-alas olevate riigieelarveväliste valitsussektori institutsioonide andmetega.

Struktuursed sektoraalsed reformid

2014. aasta kevadel kavandas Eesti mitut reformiplaani,⁴⁵ mitmetel neist on lisaks konkurentsi-võime tõstmisele vahetu mõju ka riigi rahandusele. Vähendati tööjõu maksukoormust, suunates seda ümber tarbimise ja keskkonnakoormuse maksustamisele: tõusid aktsiisid alkoholile ja tubakale, langetati töötuskindlustusmaks määra 3,0%lt 2,4%le ning maksuvaba tulu määr tõsteti käesoleva aasta algusest 170 euroni kuus.

Eelarve suurema paindlikkuse saavutamiseks seoti teehoiukulud lahti kütuseaktsiisi laekumistest ning asendati erimärgistatud kütuse soodusaktsiis täpsemini sihitud toetustega. Õiglasema konkurentsi- ja maksukeskkonna tagamiseks ja maksulaekumiste parandamiseks kehtestati käibemaksudeklaratsioonide lisa tehingupõhise informatsiooniga nii ostu- kui ka müügitehingute kohta, vähendati ettevõttes eratarbeks kasutatavate sõiduautode käibe-maksusoodustusi ja täpsustati isiklike autode kasutamise hüvitamise erisoodustusena maksustamist. Samuti loodi töötajate register, kuhu alates 1.07.2014 tuleb märkida kõik töötajad vahetult enne tööle asumist ja mis on oluliselt parandanud tööjõumaksude laekumist.

Valitsus kavandab Ülemkogul kokkulepitud prioriteetidest ja riigipõhistest soovitudest lähtuvalt järgneva aasta jooksul jätkata reformidega, millel on oluline mõju riigi rahanduse tõhususele ja tulemuslikkusele:⁴⁶

- Lähtuvalt eesmärgist vähendada tööjõu maksukoormust, suunates seda ümber tarbimise ja keskkonnakoormuse maksustamisele, on kavandatud aktsiistõusud alkoholile ja tubakale,

⁴⁵ Kinnitatud valitsuse otsusega B. mail 2014 riiklikus reformikavas „Eesti 2020“.

⁴⁶ Kinnitatakse valitsuse poolt 2015. aasta mai algul riikliku reformikava „Eesti 2020“ uuendusega.

maksuvaba tulu määra tõstmine 205 eurole ning sotsiaalmaksu määra vähendamine järkjärguliselt 33%lt 32%le.

- Maksuerisuste vähendamiseks tõuseb 2017. aastast majutusteenuste käibemaksunäär 14%le ning langetatakse tulumaksust maha arvatavate kulude ülempiiri.
- Riigivalitsemise tõhustamiseks jätkatakse tugiteenuste tcentraliseerimise ning valitsussektori kulude vähendamisega.

7. INSTITUTIONAALSED FUNKTSIOONID

Fiskaalinstitutsioonid

Fiskaalinstitutsioonidest⁴⁷ 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.

Eesti eelarvepoliitika aluseks olevaid majandusprognose ja riigisiseste eelarvereeglite täitmist jälgib 2014. aastal Eesti Panga juurde loodud sõltumatu **Eelarvenõukogu**. Eelarvenõukogu annab hinnangu riigi makromajandus- ja rahandusprognoside, eelarvestrateegia ning valitsussektori struktuurse eelarvepositsiooni eesmärgi saavutamise kohta.

Fiskaalreeglid

Eelarvepoliitiliste eesmärkide saavutamisel on oluline roll kehtival fiskaalreeglitel. Strateegilistes arengukavades ja kõigis viimastes valitsusliidu lepingutes on keskpikaks perioodiks seatud eesmärgiks tasakaalus eelarve („pehme” reegel, mida on järginud kõik valitsused), 2014. aastal viidi tasakaalus valitsussektori struktuurse tasakaalu nõue ka riigieelarve seadusesse.

Üldiselt tulenevad aga Eesti konservatiivse eelarvepoliitika alused Eesti Vabariigi Põhiseadusest. Põhiseaduses on sätestatud, et riigieelarve või selle eelnõu muutmise ettepanekule, mis üngib 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 juhaks, 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.

2014. aastal jõustusid riigieelarve seaduse muudatused, eesmärgiga õiguslike aluste loomiseks ja põhinõuete kehtestamiseks Eesti majandusliku ja rahandusliku pikaajalise jätkusuutlikkuse tagamiseks. Seadus defineerib eelarvevaldkonnale esitatavad nõuded ja kohustused ning määratakse eelarvestamise mõisted ja põhimõtted. Riigieelarve koostamisele seatud nõuete täitmiseks kehtestati üngimused valitsussektorisse kuuluvate isikute rahaliste vahendite planeerimisele ja kohustuste võtmisele. Seaduse ühe olulisema osana määratleti ühtsed eelarvereeglid kogu valitsussektorile. Euroopa Nõukogu direktiiv 2011/85/EL liikmesriikide eelarveraamistiku miinimumnõuete kohta seab kohustuse määrata valitsussektorile ühtsete

⁴⁷ 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.

reeglite rakendumine tagamaks valitsussektori eelarvedistsipliini ja seeläbi ka tasakaalu. Direktiivi artikkel 5 üdeb, et liikmesriigid kehtestavad arvudes väljendatud eelarve-reeglid, millega edendatakse tõhusalt aluslepingust tulenevate vastavate eelarvepoliitiliste kohustuste järgimist kogu valitsussektoris. See väljendub eelkõige puudujäägile ja võlale aluslepinguga kehtestatud kontrollväärtuste järgimises ning keskpika perioodi eelarve-eesmärkide täitmisel.

Riigieelarve seadus sätestabki eelarvepositsiooni reeglid, mille kohaselt tuleb riigieelarve koostada selliselt, et valitsussektori struktuurne eelarvepositsioon oleks vähemalt tasakaalus. Keskvalitsuse juriidiliste isikute eelarve kehtib omakorda tasakaalureegel, st põhitegevuse kulud ei tohi üldjuhul ületada põhitegevuse tulusid. Põhitegevuse tulem ei kajasta üksuse investeerimistegevust, mille tulemusel võib tema eelarvepositsioon oluliselt erineda põhitegevuse tulemist. Investeeringuid finantseeritakse üldjuhul kas eelmistel perioodidel kogunenud omavahenditest (mis tähendab, et põhitegevus on olnud ülejäägis) või laenust. Tasakaalureegel kohaldub keskvalitsusse kuuluvatele isikutele läbi selle, et selle järgimise kohustus viiakse sisse neid reguleerivatesse seadustesse või tagatakse sellest kinnipidamine seaduse alusel (isiku põhikirjas). Keskvalitsuse juriidiliste isikute ülemäärast investeerimist piirab netovõlakooormuse reegel, mille kohaselt saab laenulepinguid sõlmida kuni 40%-se netovõlakooormuse tasemeni põhitegevuse tulude suhtes. Piirang ei ole absoluutne ning seda on lubatud ületada Vabariigi Valitsuse nõusolekul. Nõusoleku andmisel lähtub Vabariigi Valitsus valitsussektori eelarvepositsiooni tasakaalu nõude täitmise vajadusest.

LISAD

Lisa 1. Eesti majanduse põhinäitajad aastatel 2005–2015

Tabel 32. Sisemajanduse koguprodukt aastatel 2005–2015

	2005	2006	2007	2008	2009	2010	2011	2012	2013	2014	2015
	%	%	%	%	%	%	%	%	%	%	%
1. SKP püstithindades	9,5	10,4	7,9	-5,3	-14,7	2,5	8,3	4,7	1,6	2,1	1,1
2. SKP jooksevhindades	16,0	20,1	20,1	1,7	-14,4	4,0	11,5	7,5	6,2	4,2	2,5
Kasvuallikad											
3. Eratarbimiskulutused (sh MTÜd)	9,3	12,7	9,0	-4,9	-15,3	-1,6	3,7	4,4	3,8	3,5	4,8
4. Valitsussektori lõpptarbimiskulutused	3,0	5,4	6,6	4,5	-3,2	-0,4	1,7	3,3	2,8	2,3	2,1
5. Kapitali kogumahutus põhivarasse	15,3	22,8	10,3	-13,1	-36,7	-2,6	33,0	10,4	2,5	-2,8	-4,5
6. Varude muutus (% SKPst)	0,2	2,6	2,7	-0,5	-2,0	0,0	3,2	1,7	-0,5	2,0	0,3
7. Kaupade ja teenuste eksport	19,9	9,5	12,6	0,9	-20,3	24,0	24,9	6,2	2,4	2,6	-1,1
8. Kaupade ja teenuste import	16,7	20,7	13,0	-6,2	-30,6	21,0	26,5	11,8	3,3	2,7	-1,8
Panus SKP kasvu ¹⁾											
9. Sisemajanduse nõudlus (ilma varudeta)	10,2	13,7	8,8	-6,1	-20,5	-1,6	8,7	5,9	3,1	2,1	1,8
10. Varude muutus	-0,2	2,8	2,2	-5,7	-4,6	2,0	3,2	-1,4	-2,2	2,5	-2,5
11. Kaupade ja teenuste bilanss	-0,5	-8,4	-4,4	6,8	12,9	2,9	0,5	-4,3	-0,8	0,0	0,5
Lisandväärtuse kasv											
12. Primaarsektor	-0,9	-1,4	15,4	0,9	-0,2	10,1	16,4	16,6	-3,9	8,1	14,1
13. Tööstus	7,6	9,3	6,1	-6,1	-17,9	15,4	12,0	1,9	3,5	3,3	-0,5
14. Ehitus	25,3	8,3	11,1	3,4	-34,6	-3,8	31,3	7,5	-3,9	-4,1	-4,9
15. Muud teenused	8,2	10,7	6,9	-4,1	-12,1	1,0	4,9	4,5	2,8	0,7	0,6

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

Tabel 33. Hinnad aastatel 2005-2015 (protsenti)

	2005	2006	2007	2008	2009	2010	2011	2012	2013	2014	2015
1. SKP deflaator	6,0	8,9	11,6	7,5	0,4	1,5	5,2	2,7	3,9	2,0	1,4
2. Eratarbimise deflaator	4,4	6,1	7,7	8,3	-0,2	3,5	5,7	3,4	3,0	0,8	-0,1
3. Harmoneeritud tarbijahinnaindeks	4,1	4,4	6,7	10,6	0,2	2,7	5,1	4,2	3,2	0,5	0,1
3a. Tarbijahinnaindeks	4,1	4,4	6,6	10,4	-0,1	3,0	5,0	3,9	2,8	-0,1	-0,5
4. Valitsussektori tarbimiskuluste deflaator	9,1	7,1	14,4	13,3	0,0	-0,3	3,4	2,9	6,2	4,2	4,2
5. Investeeringute deflaator	4,2	9,1	8,4	-0,2	-1,4	-0,2	4,0	2,2	4,9	0,8	3,1
6. Ekspordi deflaator	3,7	5,6	6,2	6,5	-2,2	3,6	5,1	1,8	1,1	-0,3	-1,5
7. Impordi deflaator	1,7	3,1	4,1	6,3	-2,6	5,8	4,7	2,5	-0,2	-1,4	-1,8

Allikas: Rahandusministeerium, Eesti Statistikaamet

Tabel 34. Tööturg aastatel 2005-2015

	2005	2005	2006	2007	2008	2009	2010	2011	2012	2013	2014	2015
		%	%	%	%	%	%	%	%	%	%	%
1. Hõive, hõivatute arvu järgi	615,6 ¹⁾	2,3	5,9	0,9	-0,2	-9,5	-4,4	6,2	1,9	1,0	0,6	2,6
2. Tööpuuduse määr		8,1	5,9	4,6	5,8	13,6	17,5	13,6	10,0	8,6	7,4	6,2
4. Tööjõu tootlikkus, hõivatute arvu järgi	22,8 ²⁾	6,9	4,2	6,8	-5,2	-5,8	7,1	1,3	3,2	0,5	2,3	-1,5
6. Hüvitised töötajatele	4933 ³⁾	15,3	20,0	24,3	12,0	-13,3	-2,6	7,2	8,3	6,8	6,9	6,6
7. Hüvitis töötaja kohta (6./1.)	8,0 ³⁾	12,7	13,3	23,2	12,2	-4,2	1,9	0,9	6,2	5,7	6,3	3,9
7a. Keskmine brutokuupalk, EUR	516	10,8	16,5	20,5	13,9	-5,0	1,1	5,9	5,7	7,0	5,9	6,0

1) Tuhat inimest

2) Miljon eurot

3) Tuhat eurot

Allikas: Rahandusministeerium, Eesti Statistikaamet

Tabel 35. Maksebilanss aastatel 2005-2015 (% SKPst)

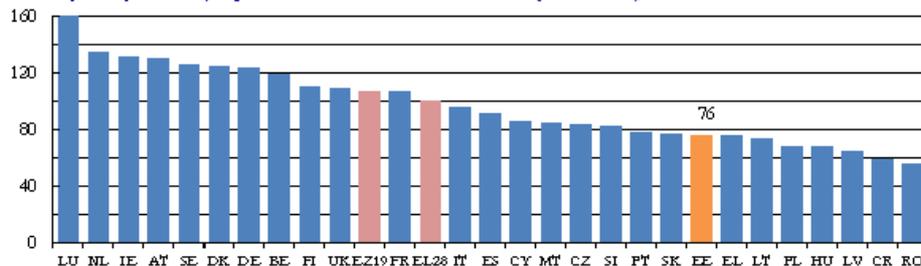
	2005	2006	2007	2008	2009	2010	2011	2012	2013	2014	2015
1. Võlgnevus välismaailma suhtes	-8,0	-12,8	-13,8	-7,5	6,0	5,3	5,4	1,0	2,7	2,1	3,9
sh:											
- Kaupade ja teenuste bilanss	-5,1	-10,1	-8,9	-3,9	5,0	6,4	5,7	1,0	2,2	3,4	4,0
- Esmase ja teise s tulu bilanss	-3,6	-4,8	-6,1	-4,8	-2,4	-4,6	-4,4	-3,4	-2,3	-2,4	-2,1
- Kapitalikonto	0,8	2,2	1,3	1,3	3,4	3,5	4,1	3,4	2,8	1,1	2,0
1a. jooksevkonto	-8,7	-15,0	-15,0	-8,7	2,5	1,8	1,3	-2,4	-0,1	1,0	1,9
2. Vead ja täpsustused	-0,3	-1,4	-0,8	-0,1	0,1	0,4	0,7	1,9	-0,2	-0,6	0,7

Allikas: Rahandusministeerium, Eesti Pank, Eesti Statistikaamet

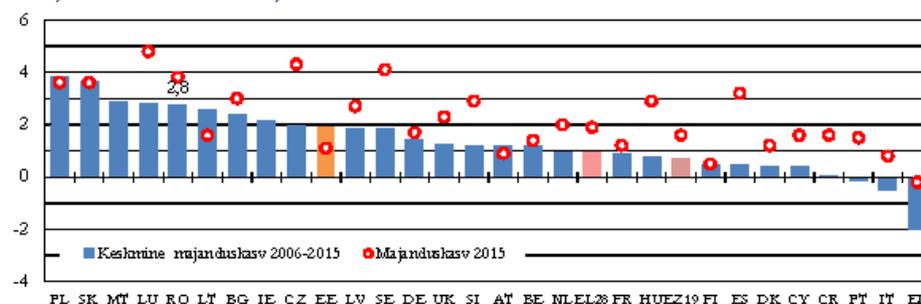
Lisa 2. Eesti võrdlus teiste EL liikmesriikidega (joonised)

Joonis 22. Peamised makromajanduslikud näitajad (protsenti)

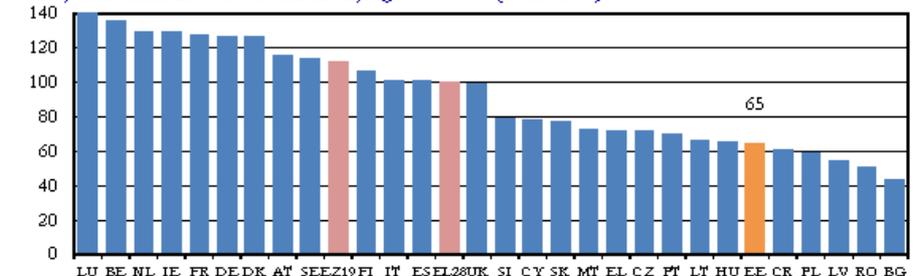
A. SKP per capita ostujõupariteeti arvestades aastal 2014 (EL28=100)



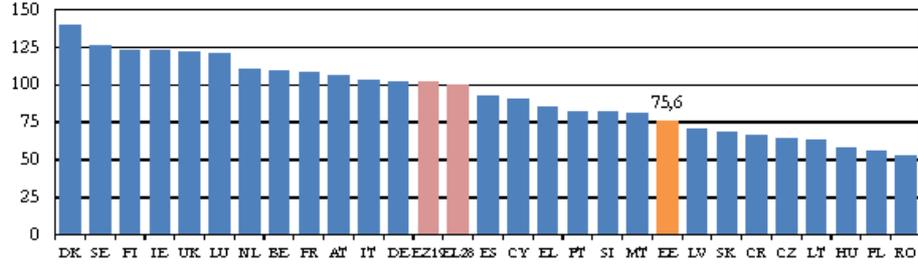
B. Majanduskasv aastal 2015 ja 2006-2015



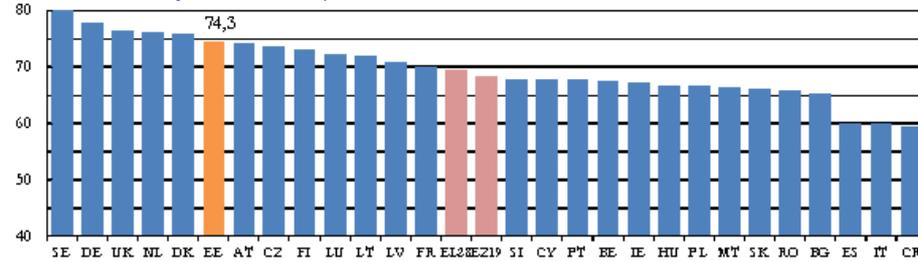
C. Tööjõu tootlikkus - SKP töötundide järgi PPS 2014 (EL28=100)



D. Hinnatase võrreldes EL28 keskmisega aastal 2014 (EL28=100)



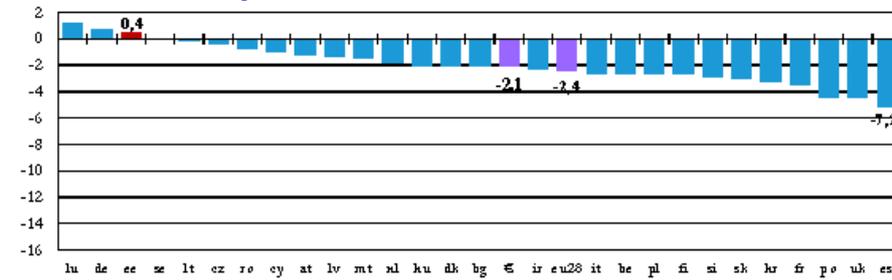
E. Tööhõive määr (20-64-aastased) aastal 2014



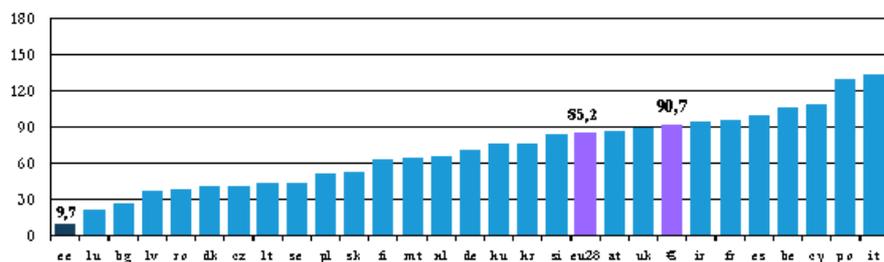
Allikad: Eurostat, Eesti Statistikaamet, Rahandusministeerium.

Joonis 23. Valitsussektori fiskaalpositsioon (protsendina SKPst)

A. Valitsussektori eelarvepositsioon aastal 2015

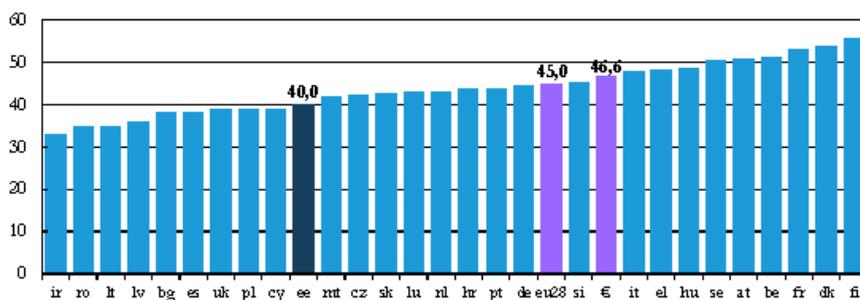


B. Valitsussektori võlg aastal 2015

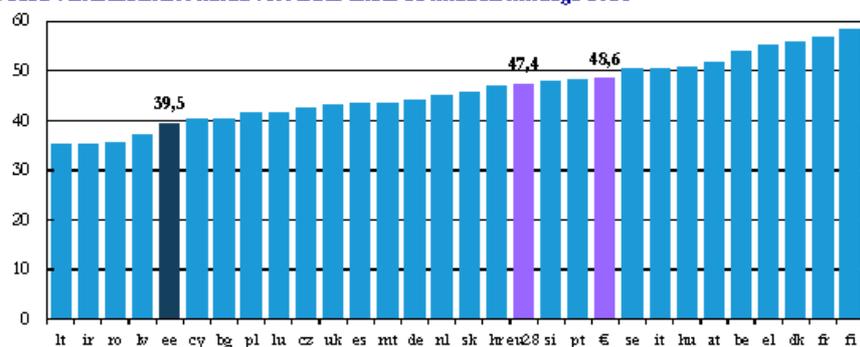


Joonis 24. Valitsussektori tulud ja kulud (protsendina SKPst)

A. Eesti valitsussektori tulud võrreldes teiste EL liikmesriikidega aastal 2015



B. Eesti valitsussektori kulud võrreldes teiste EL liikmesriikidega 2015



Allikas: Eurostat

Lisa 3. Administratiivsete hinnatõusude mõju THI-le

Tabel 36. Administratiivsete hinnatõusude mõju THI-le aastatel 2015–2020 (%)

Administratiivsed aktsioonid	Jõustumine	Hinnatõus (%)	Mõju THI-le (%punkti)					
			2015	2016*	2017*	2018*	2019*	2020*
Muudatused maksupoliitikas			0,50	0,76	0,88	0,70	0,45	0,48
Tubakaaktsiisi määra de tõstmine (6%)	1.01.2014	4,8	0,03	-	-	-	-	-
Tubakaaktsiisi määra de tõstmine (8%)	1.06.2016	6,4	-	0,03	0,10	-	-	-
Tubakaaktsiisi määra de tõstmine (8%)	1.01.2017	6,1	-	-	0,10	0,03	-	-
Tubakaaktsiisi määra de tõstmine (8%)	1.01.2018	6,2	-	-	-	0,10	0,03	-
Tubakaaktsiisi määra de tõstmine (10%)	1.01.2019	7,7	-	-	-	-	0,12	0,04
Tubakaaktsiisi määra de tõstmine (10%)	1.01.2020	7,9	-	-	-	-	-	0,12
Alkoholiaktsiisi määra de tõstmine (15%)	1.01.2015	8,0	0,42	0,04	-	-	-	-
Alkoholiaktsiisi määra de tõstmine (15%)	1.02.2016	7,4	-	0,32	0,06	-	-	-
Alkoholiaktsiisi määra de tõstmine (10%)	1.01.2017	5,1	-	-	0,24	0,02	-	-
Alkoholiaktsiisi määra de tõstmine (10%)	1.01.2018	5,2	-	-	-	0,25	0,02	-
Alkoholiaktsiisi määra de tõstmine (10%)	1.01.2019	5,8	-	-	-	-	0,28	0,03
Alkoholiaktsiisi määra de tõstmine (10%)	1.01.2020	6,1	-	-	-	-	-	0,29
Mootorikütuse aktsiisitõus (10%; 14%)	1.02.2016	6,3	-	0,30	0,03	-	-	-
Mootorikütuse aktsiisitõus (10%; 10%)	1.01.2017	5,8	-	-	0,30	-	-	-
Mootorikütuse aktsiisitõus (10%; 10%)	1.01.2018	5,9	-	-	-	0,30	-	-
Põlevkivi kütteõli aktsiisitõus***	1.01.2016	6,2	-	0,02	-	-	-	-
Põlevkivi aktsiisitõus***	1.01.2016	11,0	-	0,02	-	-	-	-
Erimärgistatud diisel kütmiseks	1.05.2015	48,0	0,03	0,01	-	-	-	-
Majutuse käibemaks 9%lt 14%ni	1.01.2017	4,6	-	-	0,03	-	-	-
Gaasiaktsiisi määra tõstmine (20%)***	1.01.2015-2017		0,02	0,02	0,02	-	-	-
Muud administratiivsed hinnamuutused			-0,67	-0,52	0,08	0,22	0,16	0,16
Tasuta kõrgharidus	1.09.2013-2016		-0,26	-0,13	-	-	-	-
Elekter (sh. börsihind, võrgutasud, taastuv-energia tasu)**	2015–2020		-0,19	0,04	0,06	0,06	0,06	0,06
Vesi ja kanalisatsioon**	2015–2020		0,04	0,03	0,04	0,05	0,05	0,05
Maa-gaas**	2015–2020		-0,07	-0,08	-0,06	0,03	0,01	0,01
Soojuse hind**	2015–2020		-0,19	-0,38	0,04	0,08	0,04	0,04
Kokku			-0,17	0,24	0,96	0,92	0,61	0,64

** Rahandusministeeriumi hinnang alates 2016.

*** See mõju on tabelis allpool arvestatud gaasi ja soojuse hinnamuutusesse sisse arvestatud.

Allikas: Rahandusministeerium, Eesti Statistikaamet, Konkurentsiamet