



# RAHANDUS- MINISTEERIUM

*MINISTRY of FINANCE of the REPUBLIC of ESTONIA*

## Stabiilsusprogramm 2014

Tallinn, 29.04.2014

---



## SISUKORD

SISSEJUHATUS .....	2
1. MAJANDUSPOLIITIKA EESMÄRGID .....	3
2. EESTI MAJANDUSARENG JA VÄLJAVAATED .....	5
2.1. Väliskeskonna arengud ja eeldused .....	5
2.2. Majandusprognoos .....	8
2.3. Võrdlus teiste prognoosijate prognoosidega .....	11
2.4. Makromajanduspoliitika lähiaastatel .....	14
3. FISKAALRAAMISTIK .....	18
3.1. Vabariigi Valitsuse fiskaalpoliitika eesmärgid .....	18
3.2. Valitsussektori eelarvepositsioon .....	19
3.3. Valitsussektori tulud ja kulud .....	30
3.4. Valitsussektori finantseerimine .....	41
4. SENSITIIVSUSANALÜÜS JA VÕRDLUS EELMISE PROGRAMMIGA .....	45
4.1. Negatiivsemate arengute võimalused .....	45
4.2. Võrdlus stabiilsusprogramm 2013 prognoosiga .....	46
5. EELARVEPOLIITIKA PIKAAJALINE JÄTKUSUUTLIKKUS .....	48
6. RIIGI RAHANDUSE KVALITEET .....	51
7. INSTITUTIONAALSED FUNKTSIOONID .....	55
LISAD .....	57
Lisa 1. Eesti majanduse põhinäitajad aastatel 2003–2012 .....	57
Lisa 2. Eesti võrdlus teiste EL liikmesriikidega (joonised) .....	59
Lisa 3. Administratiivsete hinnatõusude mõju THI-le .....	62

## SISSEJUHATUS

Vastavalt EL eelarvepoliitikate koordineerimise reeglitele peavad EL liikmesriigid kord aastas esitama uuendatud stabiilsus- ja konvergenstsiiprogrammid (vastavalt euroala liikmed ja eurot mittekasutavad liikmesriigid). Eesti, olles alates 1. jaanuarist 2011 Euroopa Majandus- ja Rahaliidu (*Economic and Monetary Union, EMU*) täieõiguslik liige, esitab oma Stabiilsusprogrammi Euroopa Komisjonile ja EL Ministrite Nõukogule neljandat korda. Seega on käesolev Stabiilsusprogramm 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 konvergenstsiiprogrammide hindamine Euroopa Komisjoni ja EL Ministrite Nõukogu poolt toimub 2014. aasta mais–juunis.

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

Eesti eelarvepoliitika on jätkuvalt kooskõlas Stabiilsuse ja kasvu paktiga. Stabiilsusprogramm on koostatud paralleelselt siseriikliku Riigi eelarvestrateegiaga lähtudes Vabariigi Valitsuse eesmärkidest ja poliitikatest, mis on sätestatud valitsusliidu programmis ning teistes strateegilistes dokumentides. Stabiilsusprogramm 2014 lähtub Rahandusministeeriumi 2014. aasta kevadisest majandusprognoosist.

2014. aasta märtsis jõustunud uue riigieelarve baasseaduse alusel luuakse sõltumatu eelarvenõukogu, mille ülesanne on anda hinnanguid Eesti eelarvepoliitika aluseks olevatele majandusprognoosidele ja jälgida riigisiseste eelarvereeglite täitmist. Riigi eelarvestrateegia 2015–18 ja Stabiilsusprogrammi 2014 koostamise käigus paluti majandusprognoosi ja eelarvepoliitika kohta arvamust Eesti Pangalt. Majandusprognoosi arutelul valitsuskabinetis leidis Eesti Panga esindaja, et eelarvepoliitiliste kavade aluseks olev Rahandusministeeriumi majandusprognoos on praeguseid teadmisi arvestades suures plaanis realistlik. Samas juhtis Eesti Panga esindaja tähelepanu täiendavatele riskidele väliskeskkonnas ning leidis, et prognoosi riskitsenaarium oleks võinud olla konservatiivsem. Valitsus peab majandusolukorra oodatust nõrgemate arengute korral olema valmis eelarve ja kuluplaanide muutmiseks. Eelarvepositsiooni eesmärkide teemal nõustus Eesti Pank valitsuse plaaniga, et seada eesmärgiks struktuurne ülejääk ning rõhutas, et struktuursete positsiooni hindamine reaajas on keeruline ning lähiaastatel tuleb saavutada ka nominaalne tasakaal. Tavapäraselt enne Rahandusministeeriumi majandusprognoosi avalikustamist toimunud prognoosiseminaril juhtisid ka teiste valitsus- ja erasektori asutuste majanduseksperdid tähelepanu erinevatele riskidele, kuid pidasid Rahandusministeeriumi prognoosi realistlikuks.

Stabiilsusprogramm 2014 ajahorisont on aastani 2018, nagu nõuab riigi eelarvestrateegialt riigieelarve 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-suutlikkusest 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 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 märkimisväärset paindlikkust. Muutunud majandusolukorras säilitati eelarvepoliitika usaldusväärsus ning selle tugi majandusarengule võimaldas kriisist väljuda riigi finantskohustusi märkimisväärselt suurendamata. Majanduse paindlikkuse suurendamine, ettevõtluskeskkonna toetamine ning tööturu toimimise tõhustamine on saanud võtmeküsimuseks, mis aitab tagada majanduse jätkusuutlikku arengut.

Eelarvepoliitika üks põhieesmärkidest on toetada makromajanduslikku stabiilsust turgude paindlikkuse ja efektiivsuse kaudu ning ohjata majanduse tasakaalustatud arengut ohustavaid riske ning parandada majanduse kasvupotentsiaali ja tööhõivet. See on eriti oluline ühtse rahatsooni 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.

Oma tegevuse hindamiseks on 2014. aasta 26. märtsil ametisse astunud Vabariigi Valitsus seadnud 23 tulemusvaldkonnas valdkondlikud eesmärgid, eesmärkide saavutamist mõõtvad indikaatorid ning nende sihttasemed, millest neli on valitsuse prioriteetideks.

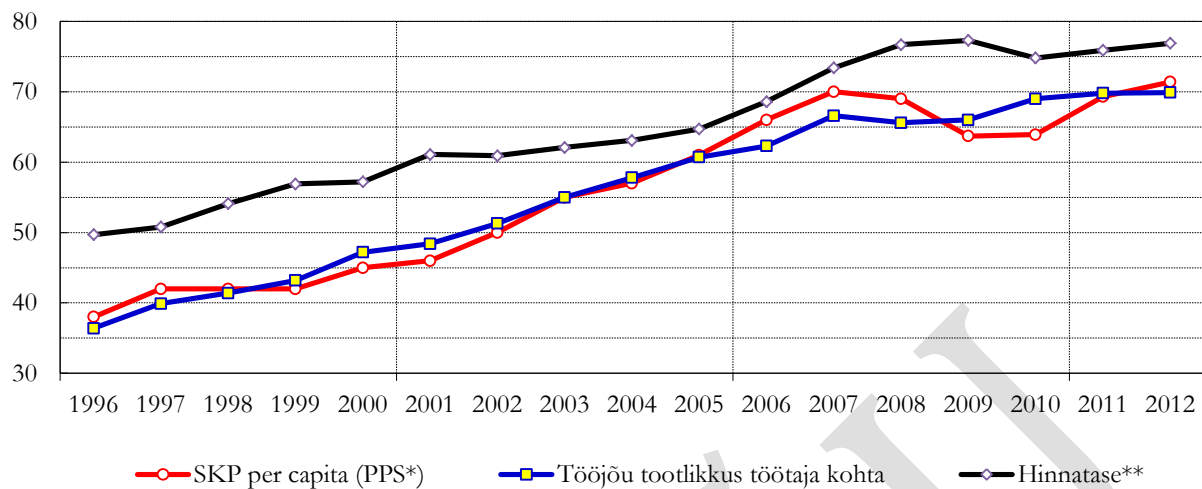
## *Vabariigi Valitsuse prioriteetid aastaks 2015 on:*<sup>1</sup>

- **Laste vaesuse vähendamine**  
Laste absoluutse vaesuse määr väheneb 8,4%-ni
- **Tööjõu maksukoormuse vähendamine**  
Tööjõu efektiivne maksumäär langeb 33,2 protsendile
- **Eesti julgeoleku kindlustamine**  
Riigi valmisolek sisemiste ja väliste ohtudega toimetulekuks on tagatud.  
Kaitsekulud säilivad tasemel 2% SKPst
- **Jätkusuutlik riigi rahandus**  
Valitsussektori eelarvepositsioon on 0,2% struktuurses ülejäägis

---

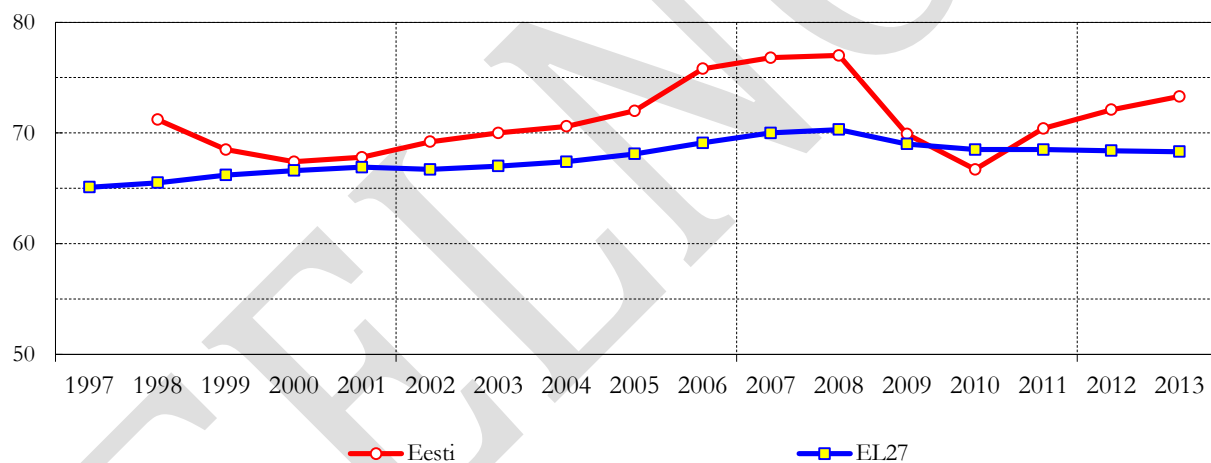
<sup>1</sup> Seatud Riigi eelarvestrateegias 2015–2018.

## Joonis 1. Reaalne konvergens ELiga (protsenti EL28st)



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

## Joonis 2. Töehõive vanusegrupis 20–64 eluaastat (protsenti)



Allikas: Eurostat.

## 2. EESTI MAJANDUSARENG JA VÄLJAVAATED

### 2.1. Väliskeskonna arengud ja eeldused

**Maailmamajanduse** kasv oli 2013. aastal viimase nelja aasta aeglaseim. Järgnevatiks aastateks oodatakse kasvu kiirenemist arenenud tööstusriikides ning väiksemas ulatuses ka arenevatel turgudel, mis ühtlasi väljendub ka hoogsamas maailma SKP kasvus. Möödunud aasta teises pooles tuli Euroopa Liidu majandus langusest välja ning 2014. aastaks oodatakse kasvu kiirenemist. Sellele viitavad ka kindlustunde ning majandusaktiivsuse indikaatorid, mis on viimase poole aasta jooksul tõusutrendil olnud. Eesti osade lähinaabrite ja kaubanduspartnerite kasvuootusi on võrreldes suvise prognoosiga allapoole toodud, mis tähendab aeglasemat välisnõudluse taastumist Eestile.

Euroopa Liidu majandus on viimastel kvartalitel tugevnenud. Kvartal-kvartalisel võrdluses on EL majandus näidanud stabiilset kasvu ning IV kvartalis kiirenes SKP kasv aastases võrdluses 1,1%ni. Viimaste kuude majandusaktiivsuse indikaatorid viitavad kasvu kiirenemisele selle aasta I kvartalis. Eeldustes oleme arvestanud EL majanduse 1,4% kasvuga 2014. aastal. Eesti **peamiste kaubanduspartnerite** kaalutud keskmine majanduskasv hakkas tugevnema möödunud aasta teisel poolel ning 2014. aastal võib oodata kasvu kiirenemist 1,7%ni. Eesti ekspordinõudlus sõltub enim Rootsi, Soome, Venemaa ja teiste Balti riikide arengutest.

2013. aastal oli **inflatsioon** langustrendil nii sise- kui välistegurite tõttu. Ühelt poolt impordihindade langus, tugevnev euro ning teiselt poolt maksumeetmete mõju vähenemine ning tagasihoidlik nõudlus langetasid inflatsiooni 1,4%ni. Sellel aastal alaneb inflatsioon 1,1%ni, mida toetab energiahindade langus ning tagasihoidlikud sisemaised hinnasurveid. Ka järgnevatel aastatel püsib inflatsioon allpool 2% taset. Kuigi Euroopa majandus on pöördunud kasvurajale, pole Euroopa Keskpanga baasintressimäärade tõusu siiski lähiajal oodata. Põhjuseks madalale langenud inflatsioon ning osade euroala riikide nõrkus, mistõttu intressimäärad püsivad jätkuvalt madal tasemel.

**Nafta** hind alanes 2013. aastal nõrgast maailmamajanduse kasvust tingitud nõudluse vähenemise tõttu. Futuuride kohaselt on nafta hind lähiaastatel alanemas. Selle kohaselt arvestame naftahinna alanemist 2014. aastal 104,1 USDni ning 2015. aastal 100,0 USDni, seejärel oleme eeldanud selle taseme püsimist.

**Euro** vahetuskurss USA dollari suhtes tugevnes 2013. aastal ligikaudu 3% võrra. EUR/USD vahetuskursi tugevnemine jätkus ka selle aasta esimestel kuudel ning on väliseeldustes fikseeritud veebruari keskpaiga tasemel. See tähendab paariprotsendilist euro tugevnemist võrreldes eelmise aastaga ning selle taseme püsimist oleme eeldanud ka järgnevatel aastatel.

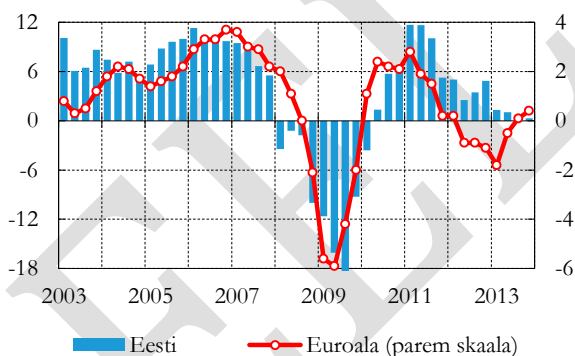
**Tabel 1. Prognosi olulisemad väliseeldused (protsenti)**

	Eeldused RM 2014. aasta kevadises prognoosis						Euroopa Komisjon		
	2013	2014*	2015*	2016*	2017*	2018*	2013	2014*	2015*
1. Euribor, 3 kuud (aasta keskmine)	0,2	0,3	0,4	0,8	1,2	1,6	0,2	0,3	0,4
2. Eurotsooni pikaajaline intressimäär (aasta keskmine)	1,6	1,8	2,1	2,3	2,4	2,5	1,6	1,8	2,1
3. USD/EUR vahetuskurs (aasta keskmine)	1,33	1,36	1,36	1,36	1,36	1,36	1,33	1,36	1,36
4. Nominaalne efektiivne vahetuskurs	1,4	1,4	0,0	0,0	0,0	0,0	-	-	-
5. Maailma majanduskasv (ilma EL-ta)	3,6	4,1	4,4	4,5	4,6	4,6	3,6	4,1	4,4
6. EL27 SKP kasv	0,1	1,4	1,7	1,9	2,0	2,0	0,1	1,5	2,0
7. Eesti eksportturgude SKP kasv	0,9	1,7	2,1	2,3	2,4	2,4	-	-	-
8. Maailma impordi kasv (ilma EL-ta)	3,5	5,4	6,1	6,3	6,6	6,6	3,5	5,4	6,1
9. Nafta hind (Brent, USD/barrel)	108,5	104,1	100,0	100,0	100,0	100,0	108,5	104,1	99,6

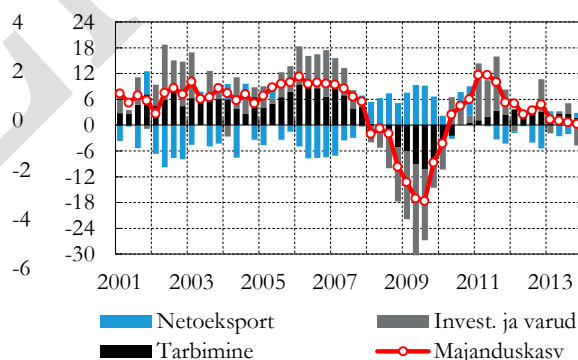
Allikad: ajaloolised andmed pärinevad Eurostatist, Eesti Pangast, U.S. Energy Information Administration'ist (EIA); prognooside aluseks võimalusel Consensus Economics (CF) ja NYMEX Brent futuurid, mida on vastavalt viimastele arengutele ja Rahandusministeeriumi eksperthinnangutele (RM) korrigeeritud.

**Joonis 3. Eesti majanduse põhinäitajate arengud (protsenti)**

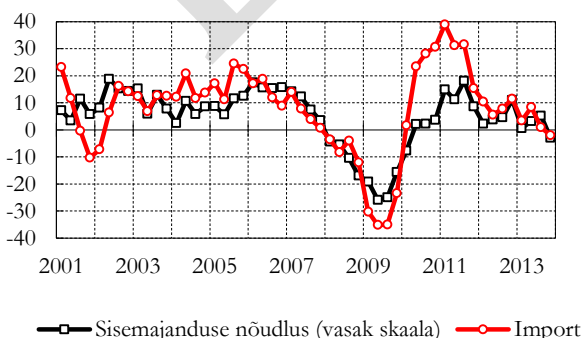
**A. Eesti ja euroala majanduskasv**



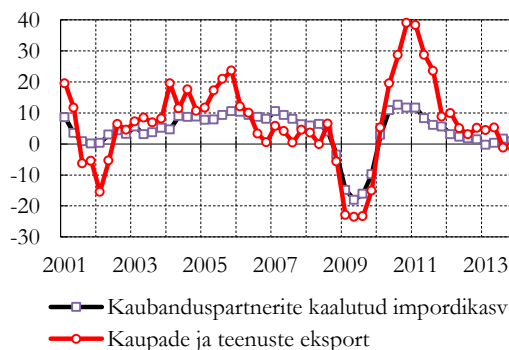
**B. Panus majanduskasvu**



**C. Sisenõudluse ja impordi reaalkasv**

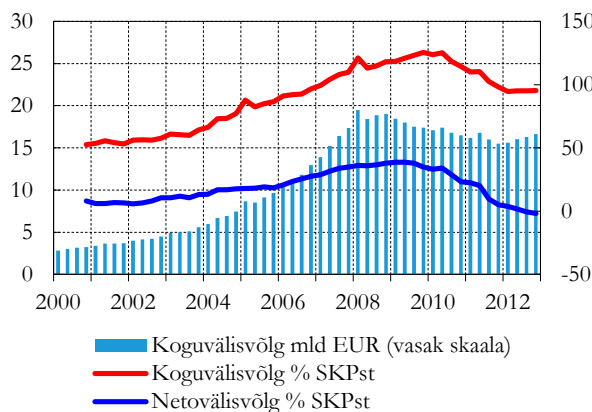


**D. Eksporti reaalkasv**

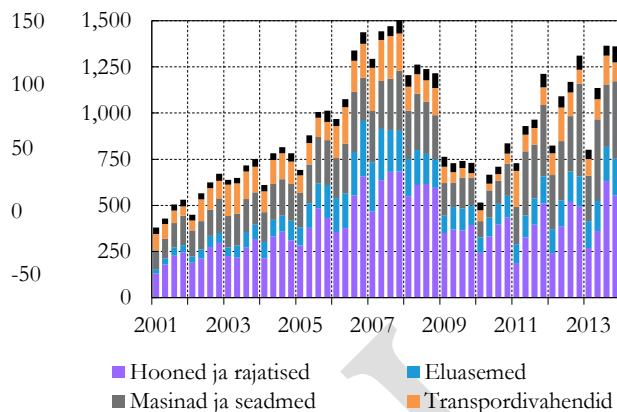




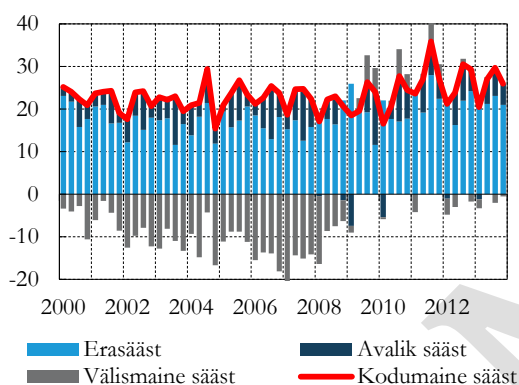
### E. Koguvälisvõlg ja netovälisvõlg



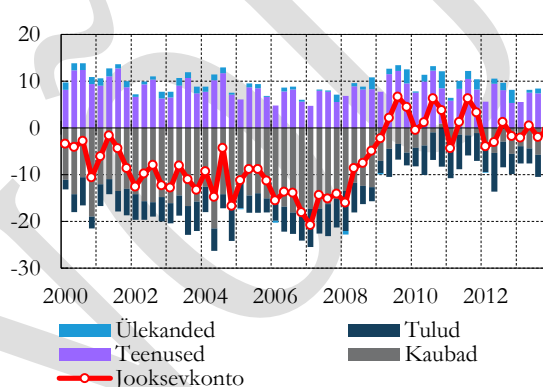
### F. Investeeringute struktuur (mln €)



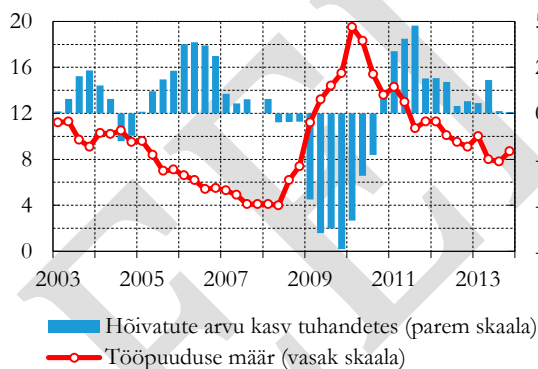
### G. Säätud (% SKPst)



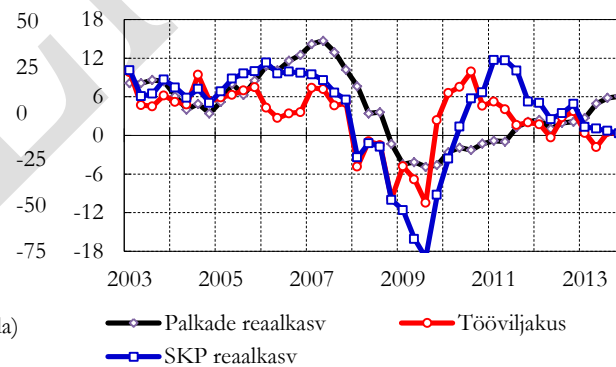
### H. Jooksevkonto struktuur (% SKPst)



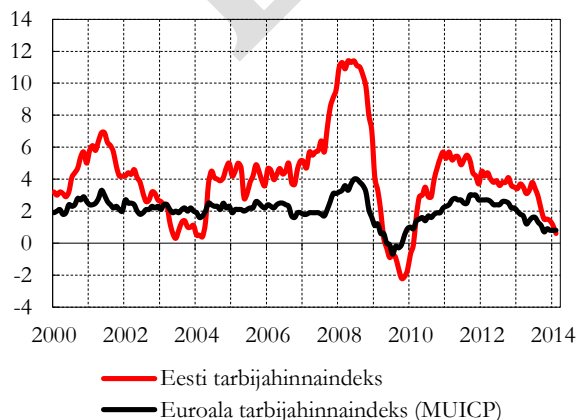
### I. Tööhõive ja töötus



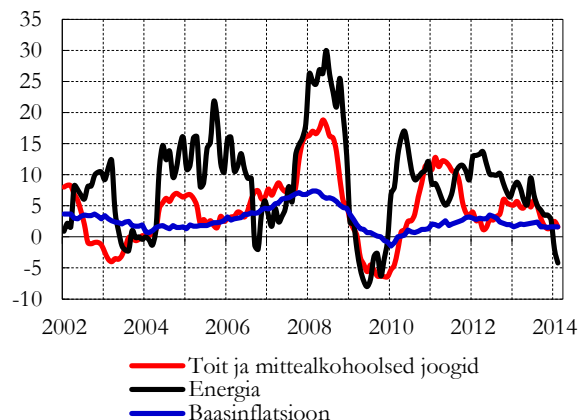
### J. Tööviljakus



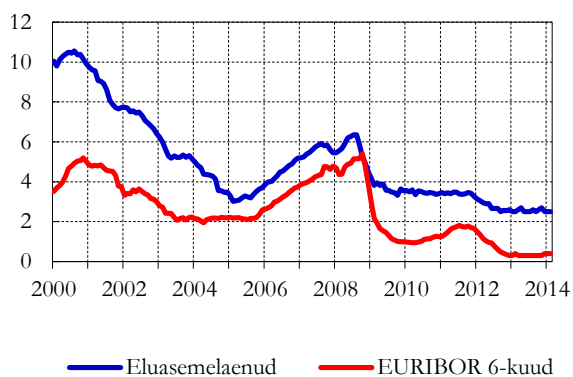
### K. Eesti ja euroala tarbijahinnaindeksid



### L. Peamiste inflatsioonitegurite muutus

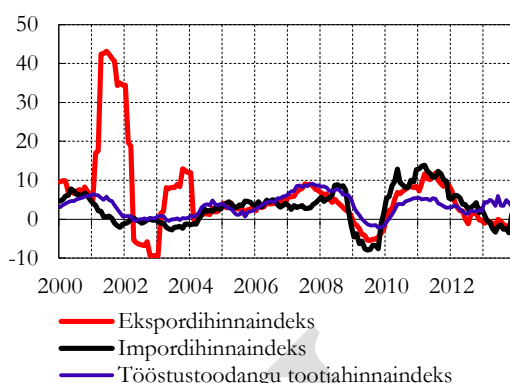


## M. Intressid



Allikas: Eesti Statistikaamet, Eesti Pank, Eurostat.

## N. Ekspordi-, impordi- ja tootjahinnaindeks



## 2.2. Majandusprognoos

Käesoleva prognoosi eeldused on fikseeritud 2014. aasta veebruarikuu seisuga ning seetõttu mõjutamata viimastest sündmustest Ukrainas. Rahandusministeeriumi eelmise, 2013. aasta suvise prognoosi tegemise ajast alates on majandusosaldu ELis jätkanud kiiret ja stabiilset paranemist. Selgel paranemistrendil on kindlustunne nii tööstuses, teeninduses kui tarbijatel. Visalt taastub eurotsoonis siiski ehitussektor, mis Soome kaudu mõjutab ka Eesti majandust. Kuna mitmete Eesti ekspordipartnerite majanduse taastumine on olnud suhteliselt kiire juba mitu aastat, siis otsest positiivset lisatõuet Eesti ekspordinõudlusele ELi üldise majanduskonjunktuaari paranemine kaasa ei too. Kaudselt suurendab see siiski kindlustunnet Eesti lähinaabrite majanduste taastumise osas, mis viimastel aastatel on jäänud süstemaatiliselt alla prognoosijate ootustele. Eesti majandusosaldu indeks on viimasel poolel aastal olnud kergel tõusutrendil peamiselt kaubandus- ja teenindussektori ning tarbijate toel. Olukord tööstuses on stabiilne, oodates välisnõudluse taastumist. Ehitussektori kindlustunne on aga 2013. aasta sügisest alates languses seoses vähenevate valitsussektori investeeringutega ning aeglaselt taastuva erasektori nõudlusega hoonete ja eluasemete järele.

Kuna käesoleva prognoosi väliseeldused fikseeriti enne Ukraina sündmuste eskaleerumist, siis ei ole põhistsenaariumis arvestatud võimalike ELi majandussanktsioonide ja Venemaa poolsete vastureaktsioonidega. Sellele vaatamata jääb Eesti ekspordinõudluse kasv 2014. aastal eelmisel suvel prognoositust madalamaks (eelmises prognoosis 2% ja käesolevas 1,7%) peamiselt Soome ja Venemaa kasvootuste vähendamise tõttu. Prognoosi riskistsenaarium lähtub Venemaa majanduskasvu pöördumisest sellel aastal (põhistsenaariumis kasv 2%, riskistsenaariumis langus 1%) ning selle eeldatavast mõjust nii Eesti kui Läti, Leedu ja Soome majandustele. Geopoliitilise kriisi edasine areng on praegu siiski seotud väga suure määramatusega ning viimastel nädalatel aset leidnud sündmuste võimaliku majandusliku mõju hindamiseks tuleks oodata välispoliitilise olukorra stabiliseerumist.

Eesti **sisemajanduse koguprodukt** kasvab prognoosi põhistsenaariumi kohaselt 2014. aastal 2,0% ja 2015. aastal 3,5%. Aastaks 2016 ootame 3,6% kasvu. Rahandusministeerium on selle aasta majanduskasvu prognoosi allapoole korrigeerinud, mille peapõhjuseks on Eesti peamiste kaubanduspartnerite kasvuväljavaadete halvenemine. 2015. ja 2016. aastate majanduskasvu prognoosid ei ole võrreldes eelneva prognoosiga muutunud. Majanduskasvu kiirenemist ootame käesoleva aasta teisel poolel seoses välisnõudluse kasvu taastumisega. Majanduskasvu vedajaks jääb 2014. aastal sisenõudlus, kuid ekspordi mõju peaks edaspidi suurenema. Aastatel 2015–2016 on oodata majanduskasvu olulist kiirenemist koos välisnõudluse tugevnemisega.

**Sisenõudluse** komponentide kasvutempod aeglustuvad 2014. aastal mõnevõrra. Eratarbimise kasv püsib siiski kiirena (3,9%) vaatamata palgatulu kasvu aeglustumisele. Tarbimise reaalkasvu toetab aeglustunud tarbijahindade tõus ning järgmisel aastal tulumaksumäära alandamine. Järgnevatel aastatel hakkab eratarbimise kasv aeglustuma seoses hinnatõusu kiirenemisega ning prognoosiperioodi viimastel aastatel hõivatute arvu oodatava vähenemise tõttu. Sarnaselt eelneva aastaga jääb tagasihoidlikuks investeringute kasv. Ettevõtete investeringuid hoiab tagasi madal nõudlus toodangu järele ja valitsussektori osas ELi struktuurivahendite ning CO<sub>2</sub>-kvoodi müügituludest finantseeritavate projektide vähenemine. Elanike eluasemeinvesteringute maht on endiselt väga madal, kuid eelmise aasta teises pooles kiirenenud kasv peaks jätkuma.

2014. aastal võib oodata kaupade ja teenuste **ekspordi** 2,4% kasvu. Kui varasematel aastatel on suudetud eksporditurgudel turuosa suurendada, siis sellel aastal jääb ekspordikasv välisnõudluse suurenemisest madalamaks. Selle põhjuseks on praegune välistellimuste vähesus euroalavälistes riikides ning madalseis suure osakaaluga kaupade väljaveos. Väliskeskond hakkab jõudsamalt taastuma 2015. aastal ning siinsete ettevõtete kasvuvõimalusi hakkab avardama ka Soome majanduse järk-järguline kosumine. Ekspordi kasv kiireneb sarnases tempos välisnõudlusega, stabiliseerudes prognoosiperioodi lõpus 6,5–7% juures. Kaupade ja teenuste impordi kasv kiireneb 2014. aastal 3,3%ni tugevneva sisenõudluse ning ekspordiks vajalike sisendite ning komponentide suureneva sisseveo tõttu. Prognoosiperioodil jääb impordi kasv ekspordist mõnevõrra kiiremaks ettevõtete suure investeerimisvajaduse tõttu, samas netoekspordi negatiivne panus SKP kasvu väheneb võrreldes varasemate aastatega.

Vaatamata eksporditurgude nõrkusele paranes välistasakaal 2013. aastal. **Jooksevkonto** defitsiit vähenes 1%ni SKPst tulude väiksema puudujäägi tõttu. 2014. aastal jooksevkonto puudujääk suureneb mõnevõrra tagasihoidlike ekspordiväljavaadete ning sisenõudluse tugevnemise tõttu. Prognoosiperioodi lõpus võib jooksevkonto puudujääk ulatuda 2%ni SKPst.

**Tarbijahindade** (THI) tõus alaneb 2013. aasta 2,8%lt 2014. aastal 1,4%ni ning kiireneb 2015. aastal 2,7%ni. Aasta esimeses pooles jääb inflatsioon madalale tasemele ning sügisel hakkab kiirenema toiduainete kallinemise ning teenuste ja tööstuskaupade hinnamuutust kajastava baasinflatsiooni kiirenemise tõttu. Kui varasematel aastatel on eluasemekulutuste tõus olnud peamiseks inflatsiooniteguriks, siis sellel aastal on eluasemekulutused väikses languses elektri ning kaugkütte ja gaasi odavnemise tõttu. Osalt sellest tulenevalt jääb administratiivselt reguleeritavate hinnamuutuste panus tänavu negatiivseks. 2014. aastal jätkub naftafutuuride kohaselt ka kütuse hinna odavnemine. Järgnevatel aastatel baasinflatsioon kiireneb mõnevõrra ning välistegurite (kütus, kaugküte) hinnalangus peatub. Eeldusel, et toorainehindades suuremaid kõikumisi ei esine, stabiliseerub tarbijahindade tõus prognoosiperioodi lõpus 2,8% juures.

**Hõive** kasvutempo eelmise aasta teises pooles aeglustus ning aastases arvestuses jääb see 2014. ja järgneval aastal tagasihoidlikuks (0,2–0,3%). Vaatamata tööealise elanikkonna agregeeritud vähenemisele (vanusegrupp 15–74 aastat) on nii tööjõus osalemise kui hõivemäär kriisist taastudes kasvanud ning sedakaudu võimaldanud hõivatute arvu lisandumist. Viimase rahvaloenduse tulemustele toetudes on alust arvata, et alates 2016. aastast alates hakkab hõivatute arv siiski kiirenevas tempos vähenema, mis piirab paratamatult ka Eesti majanduskasvu võimalusi. Töötuse määr langeb soodsate majandusarengute puhul prognoosiperioodi lõpuks 6% lähedale.

**Keskmise palga** kasvutempo peaks 2014. aasta jooksul eelneva aastaga võrreldes aeglustuma, kuigi aasta algul võib kiire palgakasv veel püsida. Eelmisel aastal kasvas palgatulu selgelt kiiremini võrreldes ettevõtete kasumitega, kuid pikemas plaanis peaksid need kasvutempod ühtlustuma. Eelmisel aastal palgakasvu vedanud veonduse- ja laonduse tegevusala palgakasv peaks pidurduma, kuna samaaegselt kiire palgakasvuga toimus seal käivete ja kasumite langus. Tööjõu süvenev nappus sunnib järgnevatel aastatel nõudluse suurenedes ettevõtteid investeerima ning seetõttu võib palgakasv keskpikas perspektiivis siiski kiirenedada. 2014. aastal prognoosime palgakasvuks

6,2% ning edaspidi tempo veidi tõuseb. Reaalpalka kasv jääb 2014. aastal hinnatõusu järsu pidurdumise tõttu eelmise aastaga võrreldavale tasemele (4,8%).

**Tabel 2. Sisemajanduse koguprodukti prognoos 2013–2018 (protsenti)**

	2013 tase	2013	2014*	2015*	2016*	2017*	2018*
1. SKP reaalkasv	12 831	0,8	2,0	3,5	3,6	3,4	3,2
2. SKP nominaalkasv	18 435	5,9	4,9	6,9	6,8	6,4	6,1
<b>Kasvuallikad</b>							
3. Eratarbimiskulutused (sh MTÜd)		4,2	3,9	3,8	3,3	3,2	3,1
4. Valitsussektori lõpptarbimiskulutused		1,3	1,0	1,0	1,0	1,0	1,0
5. Kapitali kogumahutus põhivarasse		1,0	0,7	3,7	5,3	7,4	5,7
6. Varude muutus (% SKPst)		1,6	1,8	2,3	2,8	2,6	2,4
7. Kaupade ja teenuste eksport		1,8	2,4	6,0	6,5	6,7	6,7
8. Kaupade ja teenuste import		2,6	3,3	6,3	6,6	7,1	7,0
<b>Panus SKP kasvu<sup>1</sup></b>							
9. Sisemajanduse nõudlus (ilma varudeta)		2,7	2,4	3,1	3,3	3,7	3,3
10. Varude muutus		-1,2	0,3	0,5	0,3	0,0	0,1
11. Kaupade ja teenuste bilanss		-0,7	-0,7	-0,2	-0,1	-0,4	-0,2
<b>Lisandväärtuse kasv</b>							
12. Primaarsektor		-3,5	4,0	2,2	2,3	2,1	2,0
13. Tööstus		4,5	5,2	5,6	5,0	4,8	4,2
14. Ehitus		-5,7	-5,1	3,9	4,7	4,3	4,0
15. Muud teenused		2,0	1,4	2,8	3,0	2,9	2,8

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

Allikas: Rahandusministeerium, Eesti Statistikaamet.

**Tabel 3. Hindade prognoos 2013–2018 (protsenti)**

	2013 2005=100	2013 %	2014*	2015*	2016*	2017*	2018*
1. SKP deflaator	143,7	5,0	2,8	3,2	3,0	2,8	2,7
2. Eratarbimise deflaator	140,5	3,4	2,3	2,9	2,9	2,8	2,8
3. Harmoniseeritud tarbijahinnaindeks	143,5	3,2	1,7	2,9	3,0	3,0	3,0
3a. Tarbijahinnaindeks	141,8	2,8	1,4	2,7	2,8	2,8	2,8
4. Valitsussektori tarbimiskulutuste deflaator	155,2	6,1	4,5	5,0	4,5	4,5	4,5
5. Investeeringute deflaator	127,9	5,0	3,0	2,3	2,1	2,2	2,1
6. Ekspordi deflaator	130,0	1,0	0,8	1,7	2,0	2,0	2,0
7. Impordi deflaator	126,5	-0,4	0,8	1,6	2,0	1,9	1,9

Allikas: Rahandusministeerium, Eesti Statistikaamet.

**Tabel 4. Tööturu prognoos 2013–2018 (15–74-aastased) (protsenti)**

	2013 tase	2013*	2014*	2015*	2016*	2017*	2018*
		%	%	%	%	%	%
1. Hõive, hõivatute arvu järgi	621,4 <sup>1)</sup>	1,0	0,2	0,3	-0,1	-0,3	-0,5
3. Tööpuuduse määr		8,6	7,9	6,9	6,4	6,0	6,0
4. Tööjõu tootlikkus, hõivatute arvu järgi	20,7 <sup>2)</sup>	4,8	4,7	6,5	6,9	6,7	6,6
6. Hüvitised töötajatele	8748,9 <sup>3)</sup>	8,5	6,5	6,6	6,3	6,2	6,1
7. Hüvitis töötaja kohta (6./1.)	14,1 <sup>4)</sup>	7,8	6,2	6,3	6,4	6,5	6,6

1) Tuhat inimest.

2) Tuhat eurot hõivatatu kohta.

3) Miljon eurot.

4) Tuhat eurot.

Allikas: Rahandusministeerium, Eesti Statistikaamet.

**Tabel 5. Maksebilansi prognoos 2013–2018 (% SKPst)**

	2003– 2012	2013	2014*	2015*	2016*	2017*	2018*
1. Võlgnevus välismaailma suhtes	-4,6	1,7	1,3	1,2	0,7	0,5	0,5
1a. Jooksevkonto	-6,7	-1,0	-1,6	-1,7	-1,9	-2,1	-2,2
2. Kaupade ja teenuste bilanss	-2,5	2,0	1,2	1,1	1,0	0,7	0,6
3. Tulude ja ülekannete bilanss	-4,3	-3,0	-2,8	-2,8	-2,9	-2,8	-2,8
4. Kapitalikonto	2,1	2,7	2,9	2,9	2,6	2,6	2,7
5. Vead ja täpsustused	-0,1	1,2					

Allikas: Rahandusministeerium, Eesti Pank, Eesti Statistikaamet.

### 2.3. Võrdlus teiste prognoosijate prognoosidega

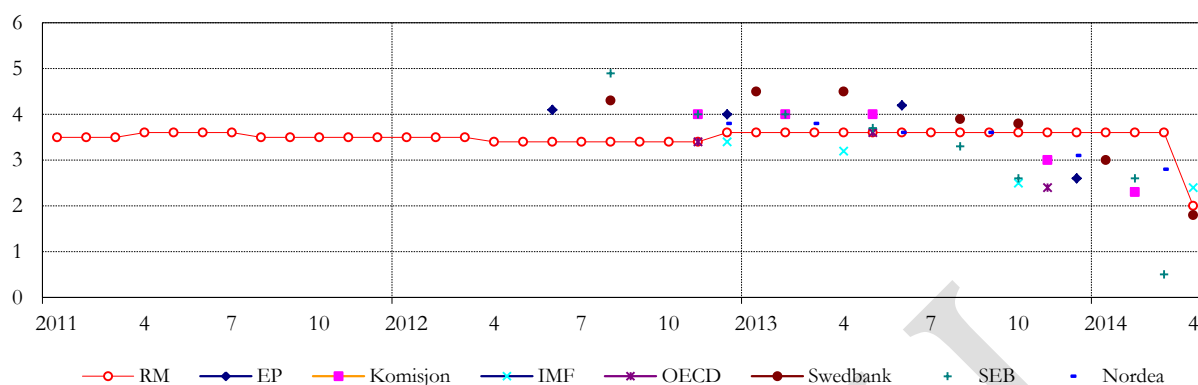
Alljärgnevalt on välja toodud olulisemad erinevused Rahandusministeeriumi 2014. aasta kevadise majandusprognoosi ning teiste makromajandusprognoose koostavate institutsioonide viimaste avalikult teadaolevate kasvuootuste vahel. Nende omavahelisel võrdlemisel tuleb arvestada, et prognoosid on koostatud erinevatel aegadel ja sellest tulenevalt erineva informatsiooni alusel, mis tingib ka erinevused prognoosi eeldustes ja tulemustes. Kuna väliskeskond on muutlik ning tulevikuväljavaated erinevad varasemast, siis tuleb varasemaid prognoose hinnates arvestada nende tegemise ajal kehtinud eeldustega.

Kui möödunud aasta suvekuudel kõikisid 2014. aasta majanduskasvu osas erinevate prognoosijate hinnangud 3,5% juures, siis aasta lõpupoole ning selle aasta esimestel kuudel avaldatud prognoosides on hinnanguid oluliselt alandatud, pakkudes 2%–3% vahelist majanduskasvu 2014. aastaks. Eelkõige on selle tinginud kolmanda ja neljanda kvartali madalad SKP kasvu näitajad ning nõrga välisnõudluse koosmõju. Rahandusministeeriumi kevadine prognoos jääb vahemiku alumisse otsa.

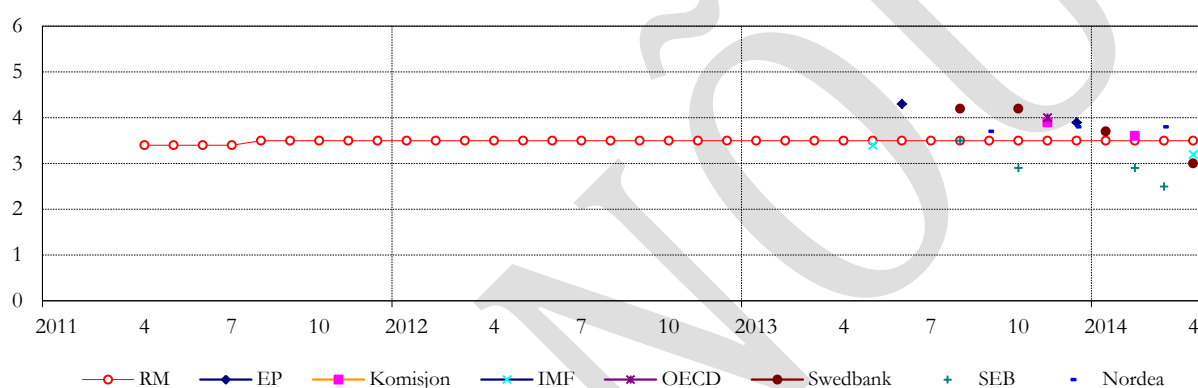
2015. aastaks ootavad institutsioonid majanduskasvu kiirenemist kolme kuni nelja protsendini. See põhineb Eesti ekspordipartnerite majanduse elavnemise ning tugevneva sisenõudluse eeldusel. Rahandusministeeriumi ootused majanduskasvu taastumise osas on sarnased teiste prognoosijatega.

## Joonis 4. Eesti majanduskasvu prognooside muutumine (protsenti)

### A. Eesti majanduskasvu prognoosid 2014. aastaks prognoosi avalikustamise aja järgi



### B. Eesti majanduskasvu prognoosid 2015. aastaks prognoosi avalikustamise aja järgi



Allikad: Rabandusministeerium, Eesti Pank, Euroopa Komisjon, IMF, OECD, Swedbank, SEB, Nordea.

**Tabel 6. Majandusprognoside võrdlus**

	SKP reaalkasv, %			SKP nominaalkasv, %		
	2014*	2015*	2016*	2014*	2015*	2016*
<b>Rahandusministeerium</b>	<b>2,0</b>	<b>3,5</b>	<b>3,6</b>	<b>4,9</b>	<b>6,9</b>	<b>6,8</b>
Euroopa Komisjon	2,3	3,6	-	5,3	7,1	-
Eesti Pank	2,6	3,9	-	5,8	7,9	-
IMF	2,4	3,2	-	-	-	-
OECD	2,4	4,0	-	5,0	7,2	-
SEB	0,5	2,5	-	-	-	-
Swedbank	1,8	3,0	-	4,0**	6,0**	-
Nordea	2,8	3,8	-	5,0**	8,0**	-
Konjunkturiinstituut	2,7	-	-	-	-	-

	Tarbijahinnaindeks, %			Valitsussektori positsioon, % SKPst		
	2014*	2015*	2016*	2014*	2015*	2016*
<b>Rahandusministeerium</b>	<b>1,4 (1,7*)</b>	<b>2,7 (2,9*)</b>	<b>2,8 (3,0*)</b>	<b>-0,7</b>	<b>-0,8</b>	<b>-0,7</b>
Euroopa Komisjon	1,8*	2,8*	-	-0,4	-0,4	-
Eesti Pank	2,1 (2,3*)	2,9 (3,0*)	-	-0,3	-0,1	-
IMF	3,2*	2,8*	-	-	-	-
OECD	3,2*	3,3*	-	-0,1	0,0	-
SEB	0,6	2,6	-	-1,2	-1,2	-
Swedbank	1,3	2,5	-	-0,4	-0,3	-
Nordea	1,9	3,0	-	-0,5	-0,1	-
Konjunkturiinstituut	2,2	-	-	-	-	-

\* Tarbijahindade harmoneeritud indeks.

Allikad:

- Rahandusministeeriumi kevadine majandusprognos 2014. 7.04.2014.
- European Commission. Economic Forecast. Winter 2014. 25.02.2014.
- IMF. World Economic Outlook. April 2014. 8.04.2014.
- OECD Economic Outlook. No 94. November 2013, 19.11.2013
- Eesti Pank. Rahapoliitika ja majandus. Hetkeseis ja ettevaade. 12.12.2013.
- Konjunkturiinstituut. Konjunktuur nr 1(188) 2014. 7.04.2014.
- SEB. Eastern European Outlook. March 2014. 26.03.2014.
- Swedbank. Swedbank Economic Outlook. 8.04.2014.
- Nordea Economic Outlook. March 2014. 12.03.2014.

## 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 krediidipõhise liigkiire majanduskasvu riske hinnata minimaalseks.

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

Vaatamata majanduse reaalkasvu jäämisele oodatust madalamaks aastal 2013, paranes valitsussektori positsioon ja aasta kokkuvõttes ulatus puudujääk 0,2% SKPst. 2014. aastal on oodata positsiooni nõrgenemist 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. 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

Eesti majanduse välised ja sisemised tasakaalustamatused on viimastel aastatel oluliselt vähenenud. Kui aastatel 2008–2009 ületas viis näitajat üheteistkümnest makromajanduslike tasakaalustamatuste piirnorme, siis 2011–2012 on kriteeriumidega vastuolus vaid kaks näitajat – rahvusvaheline investeerimispositsioon ja lisandunud näitajana töötuse määr. 2010. aastast alates ei ületa piirnorme enam jooksevkonto defitsiit, reaalse efektiivse vahetuskursi tugevnemine, ega nominaalse tööjõu ühikukulu kasv. Alates 2011. aastast jääb 133% künnise alla ka erasektori konsolideeritud võlakoormus. Stabiilselt künnist ületav negatiivne rahvusvaheline investeerimispositsioon on noore ja kiiresti areneva riigi jaoks paratamatus, kuna kohaliku kapitaliolemi kasvatamiseks ei ole piisanud kodumaistest säästudest. Samas on välisinvesteeringud olulised tootlikkuse kiire kasvu allikad. Seega jääb see näitaja soovituslikest piiridest välja ilmselt veel mõneks ajaks, kuid selles võib näha ka positiivseid külgi. Teine piirnormi ületav näitaja – töötuse määr – aga langes alla referentsiks oleva 10% juba 2012. aasta teises pooles, kuid hindamiskriteeriumiks oleva kolme aasta keskmisena peaks see näitaja jääma referentsväärtusest allapoole 2014. aastal.

Kiire majanduskasvu aastail 16%ni (SKPst) süvenenud jooksevkonto defitsiit vähenes majanduskriisis kiiresti ning jooksevkonto jõudis 2009. aastaks 2,7% ülejääki. See oli tingitud impordi oluliselt kiiremast vähenemisest ekspordiga võrreldes, mis tulenes tarbimis- ja investeerimis-



aktiivsuse järsust langusest. Seoses investeeringute jõulise kasvuga ning eksporditurgude suhtelise nõrkusega kasvas 2012. aastal import ekspordist kiiremini, mis tõi endaga kaasa jooksevkonto jäämise 1,8% defitsiiti. Ka järgnevate aastate prognoositud mõõdukas defitsiit jääb Eesti panga hinnangul Eesti jaoks jätkusuutliku taseme piiridesse.<sup>2</sup>

2000ndate algusaastatel oli Eesti erasektori võlakoormus ligi kaks korda madalam EL keskmisest, ulatudes konsolideerimata andmetel 67%ni SKPst, sh kommertsbankadest võetud laenud 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 kommertsbankade krediitipoliitika ning madalad laenuintressid. See tõi kaasa kodumajapidamiste laenukoormuse hüppelise kasvu. Alates 2006. aastast ületab Eesti erasektori võlakoormus eurotsooni keskmist võlakoormust (%na SKPst). Alates 2009. aasta algusest hakkas erasektori võlakoormus vähenema ning see trend pöördus alles 2012. aasta keskel, kui ettevõtlussektori laenujääk hakkas eelmise kuuga võrreldes taas kasvama. Erasisikute laenujääk pöördus eelmise kuuga võrreldes kasvule 2013. aasta kevadel juba mõnda aega kasvanud liisingujäägi ning eluasemelaenude kasvu toel. 2014. aasta esimestel kuudel kasvas erasisikute laenujääk juba ka aastases võrdluses, kuigi kasvutempo oli marginaalne. Tarbimislike laenude jääk (tarbimislaenud, öppelaenud, muud laenud) väheneb siiski endiselt. Lähema paari aasta jooksul jääb laenuõudlus ilmselt endiselt madalaks ning uue laenuuumi tekkimine vaatamata madalatele intressimääradele ei ole siiski esialgu tõenäoline tagasihoidliku nõudluse tõttu.

Laenuraha 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 korteriomanditehingute kaalutud keskmine ruutmeetri hind Eesti suuremates linnades 2014. aasta märtsis endiselt umbes viiendiku võrra madalam<sup>3</sup>. Majapidamiste kinnisvara ostujõud oli madalaim 2007. aastal (ca 30 m<sup>2</sup> korteripinda keskmise palga baasil<sup>4</sup>) ning on alates sellest ajast kahekordistunud (ca 60 m<sup>2</sup> 2014. aasta alguses). Vaatamata tagasihoidlikule laenukasvule on elamukinnisvara tehinguhinnad olnud 2009. aasta suvest stabiilsel kasvutrendil ja suurenenud võrreldes põhjaga umbes 77% (Pindi hinnaindeks). Tõusutrendil on ka tehingute arv, mis on siiski alles 2004. aasta tasemel.

Nominaalne tööjõu ühikukulu<sup>5</sup> tõusis buumiaastatel järjepidevalt, mil leidis aset ülikiire ja tootlikkust ületav keskmine palga kasv. Samas võib Eesti majanduse puhul 4–5% nominaalse tööjõuühikulu kasvu pidada aktsepteeritavaks, mis veel ei viita konkurentsivõime vähenemisele ning tasakaalustamatuste tekkele. Kuni 2006. aastani oli reaalse tööjõuühikulu<sup>6</sup> muutus nullilähedane, viidates palgakulude püsimisele suhtena SKPse ning võimaldas tööjõukulusid suurendada konkurentsivõimet kahjustamata. Aastatel 2007–2008 toimus tööturul ülemäärasest sisenõudlusest tingitud ülekuumenemine, millele järgnes tugev korrektsioon, mil palgakasv pöördus langusesse (–4,6% 2009), töötus suurenes ning hõive hakkas langema. Buumiaastatel tekkinud tööturu tasakaalustamatused hakkasid kriisi ajal kiiresti vähenema, mida näitab ka nominaalse tööjõu ühikulu langus. 2012. aastal kiirenes nominaalse tööjõu ühikukulu kasv 4,2%ni,

---

<sup>2</sup> Eesti konkurentsivõime ülevaade 2013, Eesti pank. [<http://www.eestipank.ee/publikatsioon/eesti-konkurentsivoime-ulevaade/2013/eesti-konkurentsivoime-ulevaade-2013>].

<sup>3</sup> <http://www.pindi.ee/link.php?id=31771&filename=2014.a+m%C3%A4rts.pdf>.

<sup>4</sup> Pindi kinnisvara ostujõu indeks keskmise palga baasil arvatud laenuvõime järgi [<http://www.pindi.ee/link.php?id=31771&filename=2014.a+m%C3%A4rts.pdf>].

<sup>5</sup> Palgakulude suhe loodud lisandväärtusesse töötaja kohta.

<sup>6</sup> Palgakulude suhe loodud lisandväärtusesse.

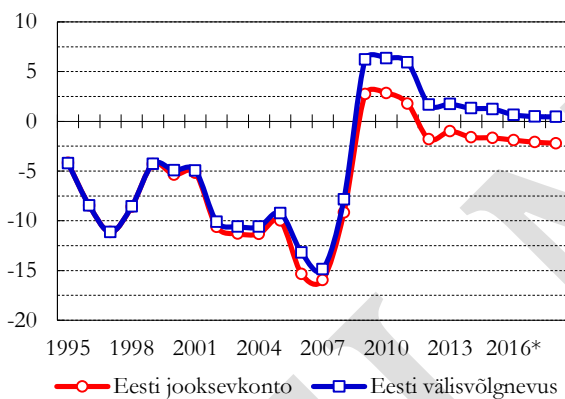
kuid referentsiks oleva kolme aasta muutuseks jäi siiski veel -2,8%. 2013. aastal aga oli nominaalse töötõu ühikukulu kasv kolme aasta tagusega võrreldes juba 10,2%, mis jääb siiski veel alla 12%-le piirnормile. 2014. ja 2015. aastal aga piirnорм tõenäoliselt ületatakse, kuna baasaastaks on kõrge töötuse ja madala ühikukuluga aastad 2011 ja 2012 ning palgakasv on oodatavalt kiire.

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 töötõu kvalifikatsiooni tõstmiseks ning arvestades hariduspoliitika kujundamisel enam tööturu vajadustega.

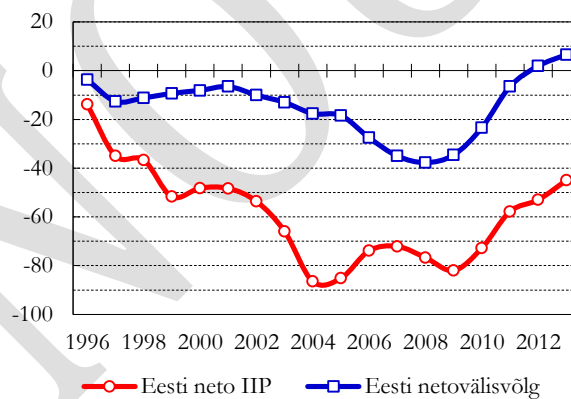
**Valitsus ning Eesti Pank monitoorivad pidevalt olukorda ning jälgivad, et makromajanduslik stabiilsus oleks tagatud. Vajadusel ollakse valmis kasutama täiendavaid meetmeid.**

### Joonis 5. Valitud indikaatorid majandusarengutest

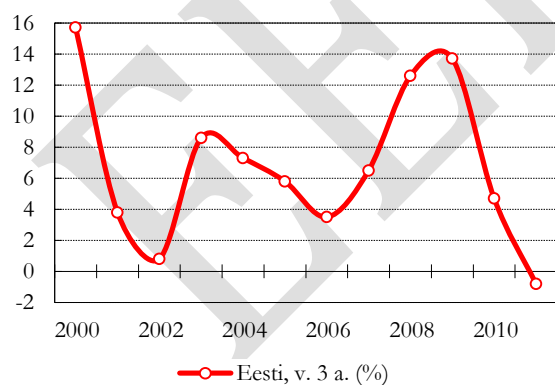
#### A. Jooksevkonto saldo (% SKPst)



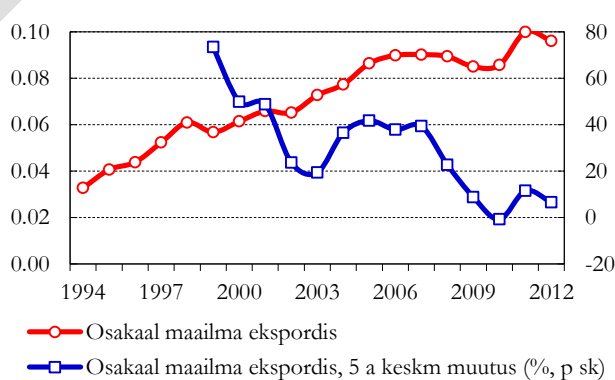
#### B. Investeeringu positsioon (neto IIP, % SKPst)



#### C. Reaalne efektiivne vahetuskurs<sup>7</sup>

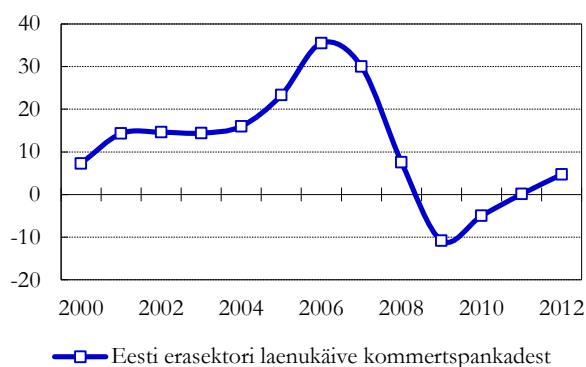


#### D. Osakaal maailma ekspordis (%)

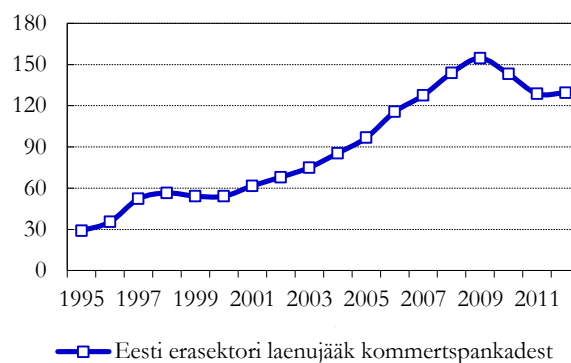


<sup>7</sup> Euroala HCI: *Harmonised competitiveness indicators based on consumer price indices, vis-à-vis EER-42 group of trading partners.*

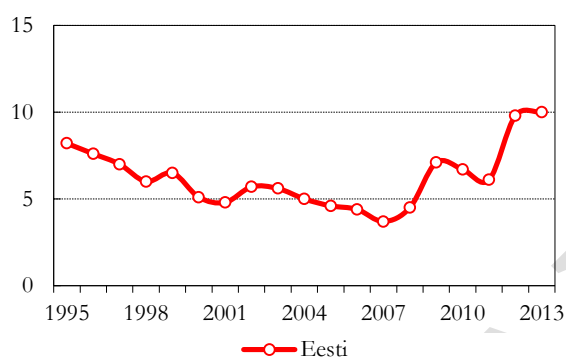
### E. Erasektori laenukäive (% SKPst)



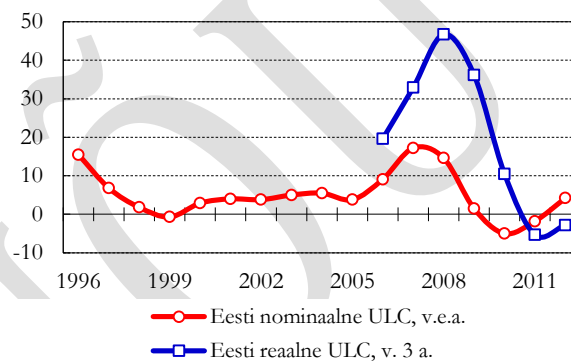
### F. Erasektori võlg (% SKPst)



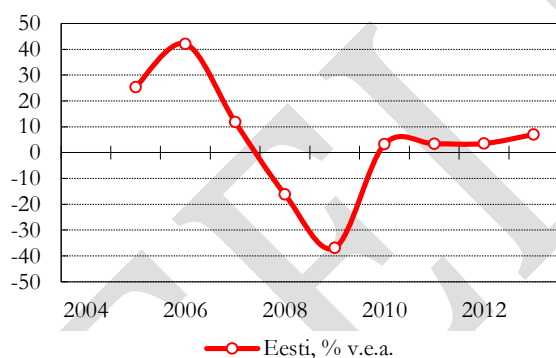
### G. Valitsussektori võlg (% SKPst)



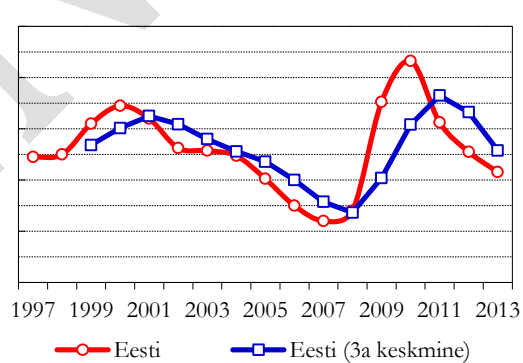
### H. Tööjõuühikukulude muutus (%)



### I. Kinnisvarahinnad



### J. Töötuse määr (%)



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

## 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. Ühtlasi võetakse siseriiklikusse õigusesse üle Euroopa Nõukogu direktiiv 2011/85/EL liikmesriikide eelarveraamistiku miinimumnõuete kohta. Seadusega kehtestatakse **eelarvepositsiooni reeglid**, mille kohaselt tuleb riigieelarve koostada selliselt, et valitsussektori **struktuurne eelarvepositsioon oleks vähemalt tasakaalus**. Keskvalitsuse juriidilistele isikutele kehtestatakse nõuded põhitegevuse tulemi ja netovõlakooormuse kohta eesmärgiga aidata kaasa valitsussektori 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 valdkonna- poliitikaid 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 ülejääk**.<sup>8</sup> 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 ülejäägilisena aitab kaasa eelarve pikaajalise jätkusuutlikkuse tagamisele.

Eesti täitis oma MTO kuni globaalse majanduskriisini, kuid aastal 2008<sup>9</sup> langes valitsussektori eelarvepositsioon struktuursesse defitsiiti. Alates aastast 2009 on Eesti valitsussektor uuesti struktuurses ülejäägis ja sellega ka MTO täidetud.

2014. aastal eelarvepositsioon küll halveneb, kuid jääb struktuurselt siiski 0,1%ga SKPst ülejääki. Struktuurse ülejäägi vähenemise võrreldes 2013. aastaga tingib nii sotsiaalkindlustusfondide kui keskvalitsuse positsiooni halvenemine. Järgnevatel aastatel on eesmärgiks seatud 0,2%ne struktuurne ülejääk, mis vastab seatud MTO-le, v.a 2016. aastal, mil on oodata tasakaalus struktuuret eelarvepositsiooni. Eesmärgist kõrvalekaldumine 2016. aastal on minimaalne ja ühe-

---

<sup>8</sup> Ülejäägi eesmärk püstitati 2007. aasta Konvergensiprogrammis. 2005. ja 2006. aasta Konvergensiprogrammis oli eesmärgiks eelarve tasakaal.

<sup>9</sup> Hilisemate ümberhindamiste tõttu on viimaste andmete alusel struktuurne defitsiit ka aastatel 2006 ja 2007.

kordne, ning tuleneb peamiselt majandusstsükli ja ühekordsete meetmete mõjust (nominaalne eelarvepositsioon 2015. aastaga võrreldes paraneb).

Eesmärkide saavutamisel jõutakse valitsussektori nominaalse eelarveülejärgi 2017. aastal, mis võimaldab alustada majanduskriisi ajal vähenenud reserve 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 viimase majanduskriisi eelsel tasemel (ca 32% SKPst), vähendades tööjõuga seotud makse.**

2014. aasta maksukoormuseks kujuneb 32,4% SKPst. Perioodil 2014–2017 on maksukoormust vähendava mõjuga tulumaksu ja töötuskindlustusmakse määra langetamine ning maksuvaba tulu tõstmine, samuti kohustusliku kogumispensioni suuremad riigipoolsed sissemaksed omapoolsete maksetega jätkanuile. Maksukoormust suurendab eelkõige aktsiisimäärade tõstmine. Kokkuvõttes püsib maksukoormus 2014. aastaga võrreldaval tasemel jõudes **2018. aastaks 32,3%**le SKPst. Tulevasest arengust on lähemalt juttu maksupoliitika ja maksukoormuse peatükis.

**Valitsuse eesmärk on langetada tööjõu efektiivne maksumäär 2015. aastaks 33,2%le.**

2014. aasta tööjõu efektiivne maksumäär on 33,8%. Kogumispensioni kompenseerimine (2014–2017), tulumaksu ja töötuskindlustusmakse määra langetamine (2015) ja maksuvaba tulu tõstmine (2015–2018) kahandavad näitaja 2015. aastaks 33,2%le. 2018. aastaks kaob kogumispensioni kompenseerimise mõju ja tööjõu efektiivne maksumäär tõuseb 34,2%le.

## **3.2. Valitsussektori eelarvepositsioon**

### **3.2.1. Valitsussektori eelarve nominaalne positsioon**

2013. aastal vähenes valitsussektori eelarvedefitsiit 34 mln eurole ehk 0,2%le SKPst. Keskvalitsus ja kohalikud omavalitsused lõpetasid aasta puudujäägiga vastavalt 0,1% ja 0,4% SKPst, sotsiaalkindlustusfondid olid ülejäägis 0,3% SKPst. Puudujääk vähenes tänu prognoositust paremale maksulaekumisele eelkõige juriidilise isiku tulumaksu osas. Samas jäi investeeringute maht väiksemaks ning tagasihoidlikumaks kujunesid ka näiteks vanemahüvitise ja muude sotsiaaltoetuste väljamaksed. Oodatust üle kahe korra suuremas puudujäägis olid kohalikud omavalitsused, mis oli tingitud eelkõige investeeringute suurenemisest, mida võib mh seostada valimistega möödunud aasta sügisel.

2014. aasta eelarvepuudujääk ulatub prognoosi kohaselt 0,7%ni SKPst. Peamiseks puudujäägi tekitajaks on keskvalitsus, põhjuseks riikliku pensionikindlustuse kulud, mis ületavad tulusid 2% võrra SKPst. Samuti suurendab riigieelarve defitsiiti saastekvootide müügist saadud tulude ning nendest vahenditest tehtud kulude (investeeringute) negatiivne suhe. 2015. aastal eelarvepositsioon küll pareneb, kuid jääb siiski 0,5%ga SKPst puudujääki, kuna tulude kasv jääb kulude kasvule alla, mh tööjõu maksukoormuse langetamise tõttu. Järgnevatel aastatel on oodata valitsussektori eelarvepositsiooni pidevat paranemist ning jõudmist 2018. aastaks 0,5% ülejäägini SKPst.

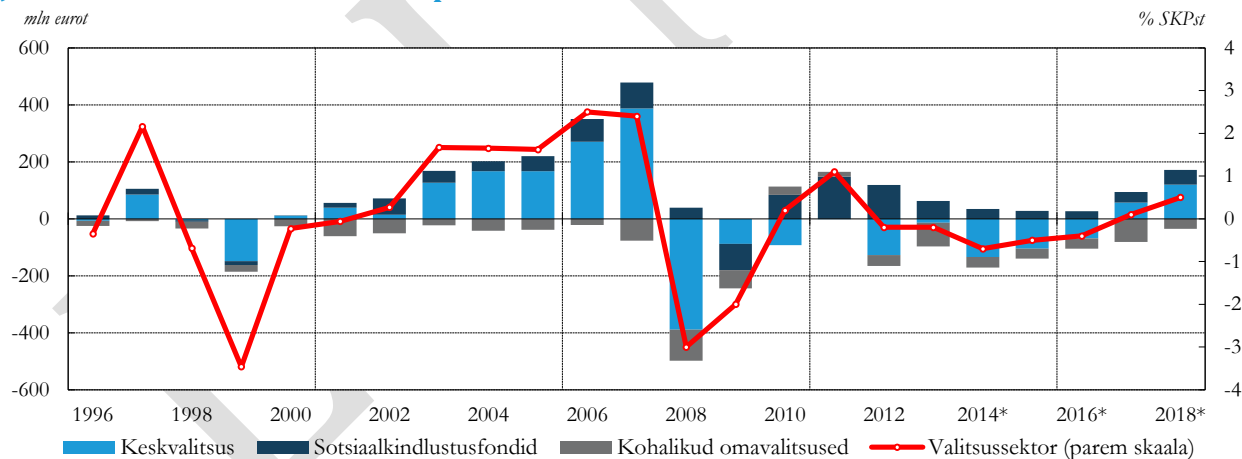
Valitsuse eesmärk on alates 2009. aastast saavutatud valitsussektori struktuurselt tasandatud eelarveülejäagi hoidmine kogu perioodi jooksul (v.a 2016, mis on planeeritud tasakaalus). 2015. aastal on võetud eesmärgiks jõuda struktuurse ülejäagini 0,2% SKPst.

**Tabel 7. Valitsussektori eelarvepositsiooni eesmärk aastatel 2014–2018**

	2014	2015	2016	2017	2018
<b>Valitsussektori struktuurselt tasandatud eelarvepositsioon (% SKPst)</b>	<b>0,1</b>	<b>0,2</b>	<b>0,0</b>	<b>0,2</b>	<b>0,2</b>
<b>Valitsussektori eelarvepositsioon (% SKPst)</b>	<b>-0,7</b>	<b>-0,5</b>	<b>-0,4</b>	<b>0,1</b>	<b>0,5</b>
Riigieelarve	-0,4	-0,2	-0,1	0,4	0,7
sh riiklik pensionikindlustus	-2,0	-1,9	-1,8	-1,6	-1,3
Muu keskvalitsus	-0,3	-0,3	-0,2	-0,2	-0,2
Sotsiaalkindlustusfondid	0,2	0,1	0,1	0,2	0,2
Kohalikud omavalitsused	-0,2	-0,2	-0,2	-0,3	-0,1
<b>Valitsussektori eelarvepositsioon (mln eurot)</b>	<b>-135</b>	<b>-111</b>	<b>-78</b>	<b>13</b>	<b>136</b>
Riigieelarve	-82	-48	-30	95	169
sh riiklik pensionikindlustus	-380	-397	-391	-375	-322
Muu keskvalitsus	-52	-56	-39	-38	-48
Sotsiaalkindlustusfondid	35	28	27	37	51
Kohalikud omavalitsused	-37	-35	-36	-81	-35

Allikas: Rabandusministeerium.

**Joonis 6. Valitsussektori eelarvepositsioon**



Allikas: Eesti Statistikaamet, Rabandusministeerium.

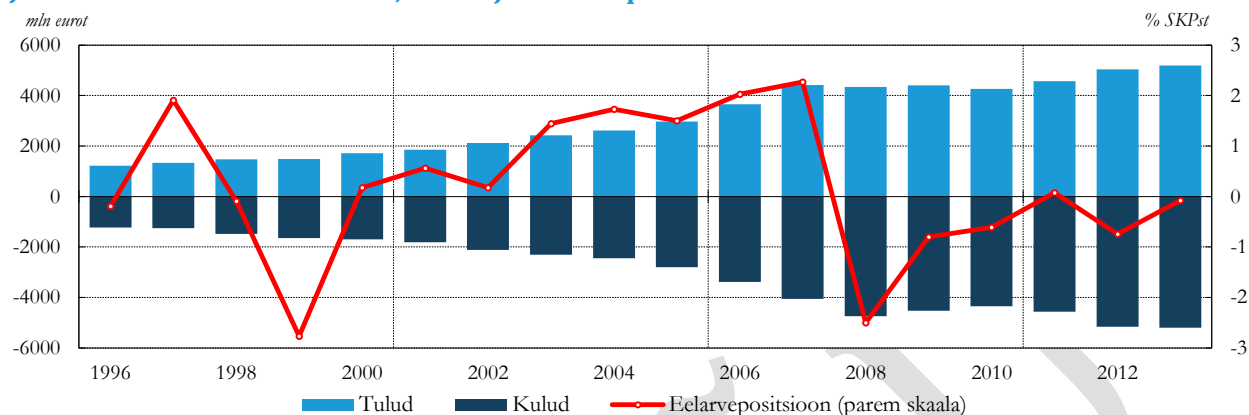
Valitsussektor hõlmab avaliku sektori üksusi, keda finantseeritakse peamiselt kohustuslike maksete abil, mida teevad teistesse sektoritesse kuuluvad üksused, ja kelle põhitegevuseks on rahvusliku tulu ümberjaotamine (nn turuvälised tootjad). Valitsussektor koosneb Eestis kolmest allsektorist: keskvalitsus,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

### 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 Keskkonna-investeeringute Keskus), peamiselt riigile teenuseid osutavad äriühingud (näiteks AS Riigi Kinnisvara) ja avalik-õiguslikud institutsioonid (näiteks ülikoolid, Eesti Rahvusringhääling).

### Joonis 7. Keskkvalitsuse tulud, kulud ja eelarvepositsioon



Allikas: Eesti Statistikaamet.

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

Keskvalitsuse kuludest moodustavad suurima osa samuti riigieelarve kulud, millest ca 1/3<sup>10</sup> hõlmavad kulutused sotsiaalsele kaitsele (sh riiklik pensionikindlustus). Järgnevad kulud majandusele (sh põllumajandus ja teede ehitus) ja tervishoiule (eraldis Haigekassale).

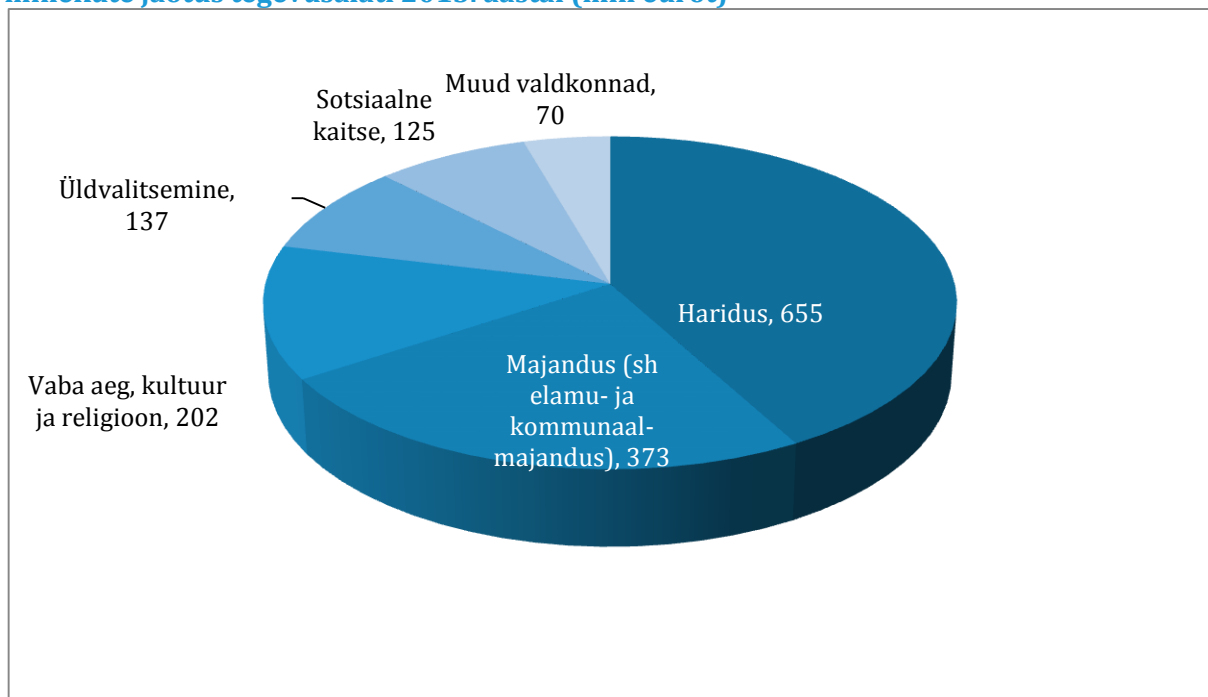
Muu keskvalitsuse eelarvepositsioon moodustub sihtasutuste, äriühingute ja avalik-õiguslike institutsioonide positsioonide koondsummana. Üks peamisi eelarvepositsiooni mõjutavaid tegureid on suuremahulised investeeringud, mis ületavad jooksva aasta tulusid. Sõltumata sellest, kas neid finantseeritakse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

### Kohalikud omavalitsused

Kohaliku omavalitsuse üksused (215 üksust) täidavad olulist rolli avaliku sektori ülesannete täitmisel. Olenemata suurusest täidetakse samu ülesandeid. Üldvalitsemine hõlmab linna- ja valla- valitsuse 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 kassapõhiselt 2013. aastal 1 638 mln euronit (sh 75 mln eurot kohustuste tasumine). Sellest 63% moodustasid personali- ja majandamiskulud.

<sup>10</sup> 2014. a riigieelarve alusel.

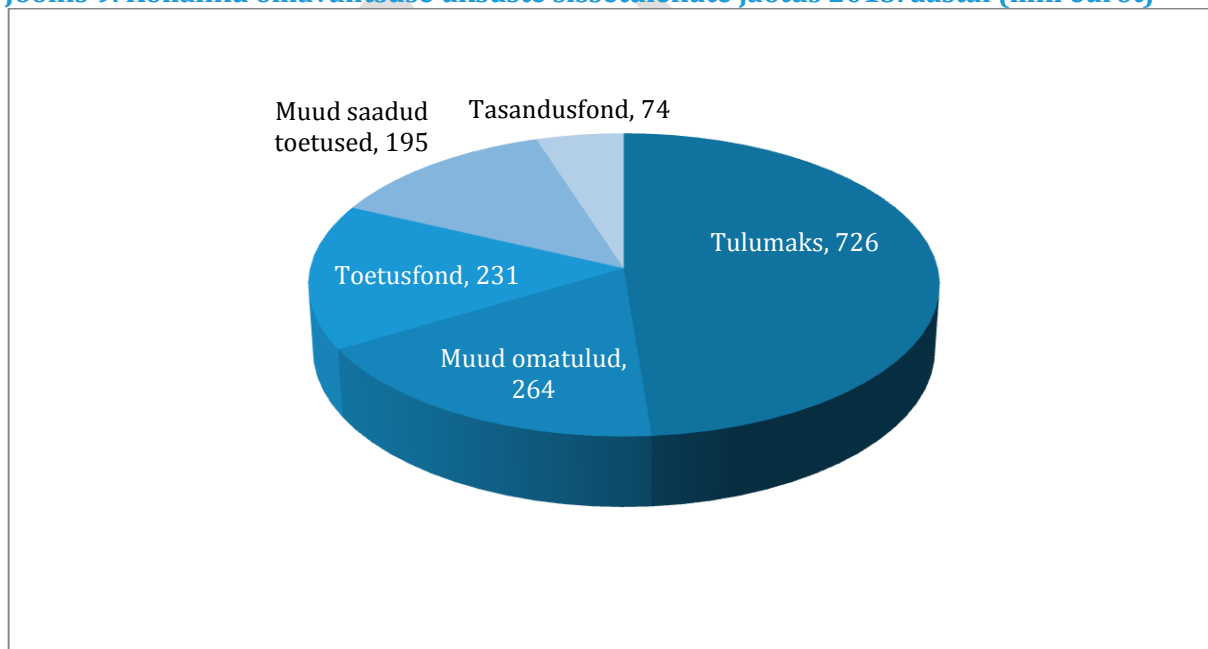
**Joonis 8. Kohaliku omavalitsuse üksuste põhitegevuse ja investeerimistegevuse väljaminekute jaotus tegevusalati 2013. aastal (mln eurot)**



Allikas: Rabandusministeerium.

Kohaliku omavalitsuse üksuste eelarved on iseseisvad ehk nad otsustavad ise nende koostamise üle. Põhiosa sissetulekutest laekub tulumaksust ja riigieelarvelistest toetustest.

**Joonis 9. Kohaliku omavalitsuse üksuste sissetulekute jaotus 2013. aastal (mln eurot)**



Allikas: Rabandusministeerium.

Kohaliku omavalitsuse üksuste ja nendest sõltuvate üksuste tekkepõhine defitsiit ulatus 2013. aastal 82,7 mln euronit (sh kohaliku omavalitsuse üksused 75 mln eurot). Rahandusministeerium prognoosib nende defitsiiti jäämist ka perioodiks 2014–2018. Selle katmiseks suurendatakse kohustusi.



Jooksvalt on kohaliku omavalitsuse üksuste eelarvete ja eelarve täitmise andmetega võimalik tutvuda eelarvearuannete kaudu.<sup>11</sup>

Kohaliku omavalitsuse üksused kohustusid 2013. aasta novembriks koostama eelarvestrateegia perioodiks 2014–2017. Strateegias on tulude ja kulude kavandamisel jäädud konservatiivseks. Näiteks tulumaksu eeldatakse sellel perioodil laekuvat kokku 0,16 mld eurot Rahandusministeeriumi prognoositust vähem. Tööjõukulused planeeritakse kasvatada keskmiselt 2,2% aastas, mis jääb oluliselt alla prognoositavale riigi keskmise palga kasvule (keskmiselt 6,4% aastas). Majandamiskulude kasvuks arvestatakse keskmiselt 2,0% aastas. Palgatõusu ja inflatsiooni surve tõttu võib eeldada neilt kulude jooksvat ülespoole korrigeerimist. Ettevaatlikud on oldud ka investeeringute planeerimisega perioodiks 2015–2017. Keskmiselt planeeritakse investeeringuteks kasutada omavahendeid 117 mln eurot aastas, mis jääb samasse suurusjärku perioodiga 2010–2013. Konservatiivse planeerimise tulemusena on kavandatud jõuda alates 2016. aastast ülejääki. See annab neile varu vastaval eelarveaastal kulude kasvatamiseks.

**Tabel 8. Kohaliku omavalitsuse üksuste koondnäitajad, Rahandusministeeriumi prognoos (mln eurot)**

Tulu ja tasakaal	2013	2014*	2015*	2016*	2017*	2018*
Sissetulekud	1332	1 396	1 458	1 515	1 575	1 641
- Tulumaks	726	779	834	884	937	995
- Tasandusfond	75	75	75	75	75	75
<b>Eelarve tasakaal</b>	<b>-83</b>	<b>-37</b>	<b>-35</b>	<b>-36</b>	<b>-85</b>	<b>-35</b>

\* prognoos

Allikas: Rahandusministeerium.

### Sotsiaalkindlustusfondid

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

**Tabel 9. Sotsiaalkindlustusfondide eelarvepositsioon aastatel 2013–2018**

	2013	2014 eelarve	2014*	2015*	2016*	2017*	2018*
<b>Sotsiaalkindlustusfondid (mln eurot)</b>	62	61	35	28	27	37	51
<b>Sotsiaalkindlustusfondid (% SKPst)</b>	0,3	0,3	0,2	0,1	0,1	0,2	0,2

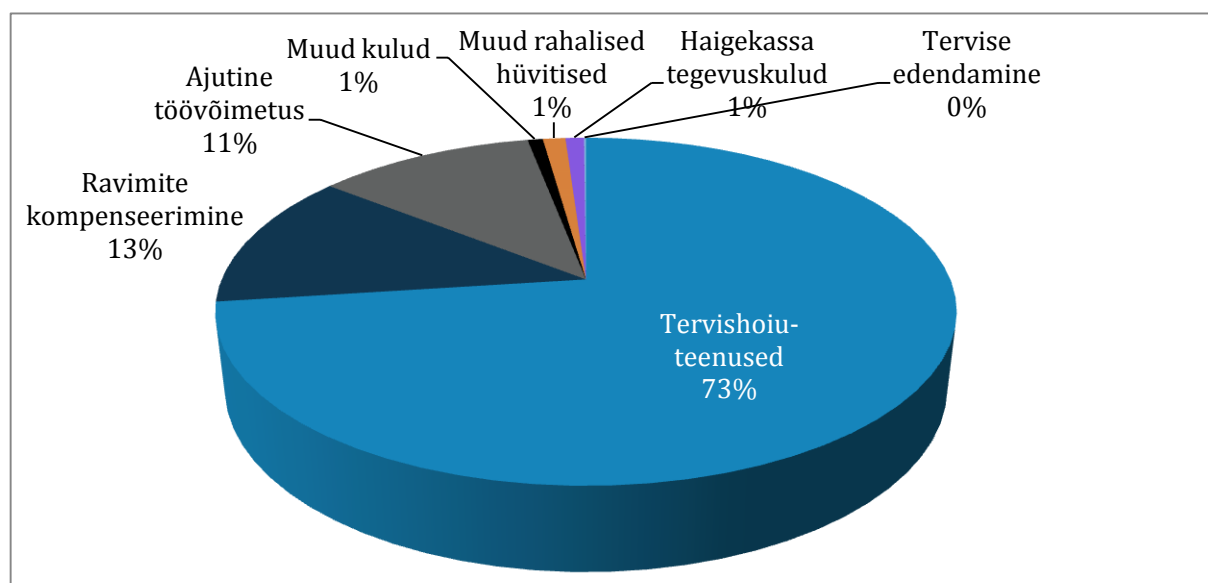
\* prognoos

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.

<sup>11</sup> <http://www.fin.ee/kov-eelarved-ulevaated#KOVK>.

## Joonis 10. Haigekassa kulude jaotus 2013. aastal



Allikas: Haigekassa.

2013. aastal oli Haigekassa eelarvepositsioon tänu prognoositust suuremale sotsiaalmaksu laekumisele ning väiksematele kuludele oodatust parem (ülejäak 1 mln eurot). 2014. aastaks on oodata sügavama puudujäägi tekkimist, 13 mln eurot, mis tuleneb peamiselt sellest, et meditsiinitöötajate palgad kasvavad vastavalt 2012. aastal sõlmitud kollektiivleppetele sotsiaalmaksu laekumisest kiiremini. Kõige suuremas mahus ning kogukuludest kiirema kasvutempoga kasvab kulu eriarstiabile, mis on ka kõige suurem kululiik. Ravimite kompenseerimise kulu, mis on suuruselt järgmine, kasvab 2014. aastal kogukuludega võrreldes veidi aeglasemalt. Aastatel 2015–2018 on oodata väikese ülejäägiga eelarvepositsiooni.

**Tabel 10. Haigekassa koondnäitajad aastatel 2010–2018 (mln eurot)\*\***

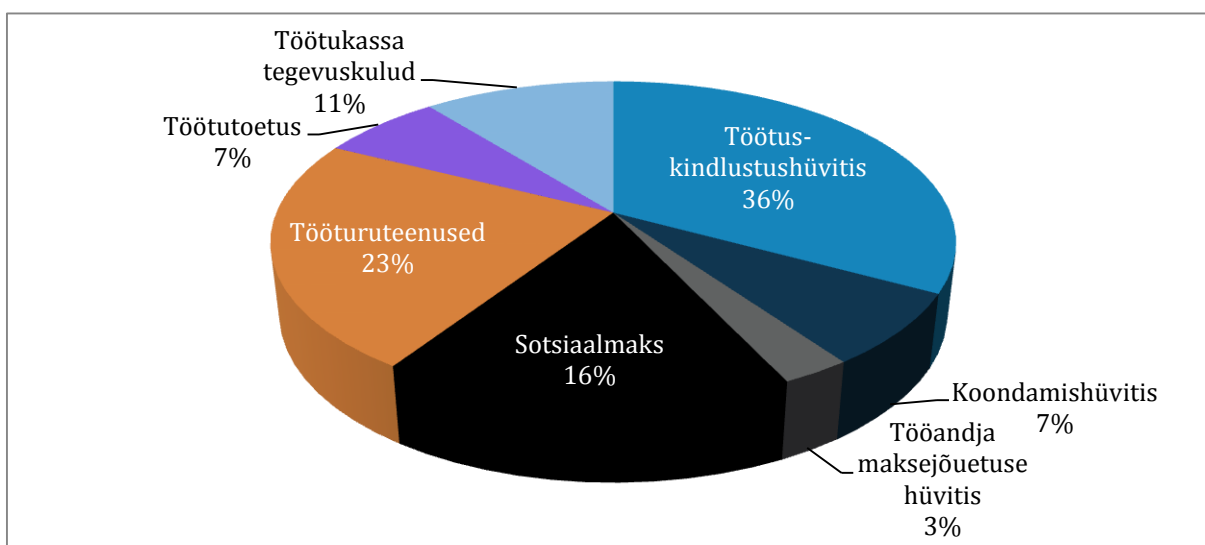
	2010	2011	2012	2013	2014*	2015*	2016*	2017*	2018*
<b>Tulud kokku</b>	694,4	735,1	781,9	836,9	893,5	961,7	1 026,7	1 094,1	1 168,1
sh. sotsiaalmaks	685,9	725,6	776,9	829,7	887,5	956,1	1 020,9	1 088,1	1 161,8
<b>Kulud kokku</b>	700,3	725,5	780,9	838,4	906,4	959,2	1 024,3	1 088,2	1 156,1
<b>Eelarvepositsioon</b>	-4,7	14,3	1,9	0,8	-12,9	2,5	2,4	5,9	12

\* prognoos

\*\* Aastate 2010–2013 eelarvepositsioon Rahandusministeeriumi saldoandmiku põhjal. Aastate 2014–2018 kulud vastavalt Rahandusministeeriumi poolt täpsustatud Haigekassa prognoosile. Aastate 2014–2018 tulude prognoos vastavalt Rahandusministeeriumi 2014. aasta kevadisele majandusprognoosile.

**Töötukassa** kuludest moodustavad suurima osa töötuskindlustushüvitised, mille saamise periood pikenes juba 2011. aastast 360 päevani. 2013. aastal sai nimetatud hüvitist üle kahe korra vähem inimesi kui 2010. aastal, mil saajate arv oli suurim. Kahanev suundumus kestab prognoositavalt kogu stabiilsusprogrammi perioodil nii hüvitise saajate kui ka töötute koguarvu osas. Siiski on oodata hüvitiste kulude mahu stabiliseerumist, kuna väljamaksete suurus on seotud palgaga, mis prognoosiperioodil kasvab.

## Joonis 11. Töötukassa kulude jaotus 2013. aastal



Allikas: Töötukassa.

Sarnaselt 2012. aastaga lõpetas Töötukassa ka möödunud aasta ülejäägiga (55 mln eurot), kuid ülejääk oli oluliselt väiksem, sest 2013. aasta alguses langetati töötuskindlustushüvitise maksemäära. Käesoleva aasta Töötukassa eelarvepositsiooni mõjutab negatiivselt kulude kasv (kulud kasvavad nii hüvitistele kui ka teenustele). Samuti ei kasva töötuskindlustusmaks laekumine samas tempos teiste tööjõumaksudega, kuna 2013. aastal laekus nimetatud makse jaanuaris veel varasema kõrgema määraga. Oodatav ülejääk 2014. aastal on 48 mln eurot. 2015. aastal väheneb Töötukassa eelarve ülejääk 25 mln eurole kuna töötuskindlustusmaks määr langeb 2,4%le ning seoses käivitatava töövoimereformiga suurenevad Töötukassa tegevuskulud. Järgnevatel aastatel on oodata sarnases suurusjärgus ülejäägiga eelarvepositsiooni, mis 2018. aastaks mõnevõrra kasvab.

**Tabel 11. Töötukassa koondnäitajad aastatel 2010-2018 (mln eurot)\*\*\***

	2010	2011	2012	2013	2014*	2015*	2016*	2017*	2018*
<b>Tulud kokku</b>	<b>238,4</b>	<b>249,7</b>	<b>249,3</b>	<b>184,8</b>	<b>193,5</b>	<b>169,2</b>	<b>181,7</b>	<b>193,8</b>	<b>207,4</b>
- töötuskindlustusmaks	179,2	194,4	211,0	167,2	168,5	144,8	155,1	165,6	177,1
<b>Kulud kokku</b>	<b>157,3</b>	<b>116,4</b>	<b>126,5</b>	<b>126,7</b>	<b>145,8</b>	<b>143,9</b>	<b>157,5</b>	<b>162,4</b>	<b>168,7</b>
- hüvitised**	76,2	44,6	48,7	54,4	60,5	56,9	56,2	55,6	56,8
<b>Eelarvepositsioon</b>	<b>78,1</b>	<b>129</b>	<b>118,6</b>	<b>63,2</b>	<b>47,7</b>	<b>25,3</b>	<b>24,2</b>	<b>31,4</b>	<b>38,7</b>

\* prognoos.

\*\* Töötuskindlustushüvitis, kindlustushüvitis koondamise korral ja tööandja maksejõuetuse hüvitis.

\*\*\* Aastate 2010–2013 eelarvepositsioon Rabandusministeeriumi saldoandmiku alusel, samade aastate tulud ja kulud vastavalt Töötukassa majandusaasta aruannetele (v.a 2013, mis on vastavalt esialgsetele eelarve täitmise aruandele), 2014–2018 prognoos vastavalt Töötukassa prognoosile. Tulenevalt sellest, et Töötukassa aruanded on kaaspõhise arvestuspõhimõttega ning Rabandusministeeriumi saldoandmik tekepõhise, ei anna tulude ja kulude vahe kokku eelarvepositsiooni aastatel 2010–2013.

### 3.2.2. Valitsussektori eelarve tsükliliselt tasandatud positsioon

Majanduse maksimaalselt soovitava kogutoodangu taseme (ehk potentsiaalse SKP<sup>12</sup>) hindamiseks kasutab Rahandusministeerium tootmisfunktsiooni meetodit<sup>13</sup>. 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 12% võrra suuremaks paisunud majanduse maht (ehk SKP lõhe<sup>14</sup>) 2007. aastal, millega kaasnes inflatsiooni kiirenemine, kaubandusbilansi jõuline halvenemine ning pinged majanduses ressursside liigintensiivsest ja ebaefektiivsest kasutamisest, tuues kaasa nende hindade tõusu.

Buumi tipul 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 ulatuvat langust. Selle tulemusena paisus Eesti negatiivne SKP lõhe 2009. aastal 11%ni SKPst. Majandustsükli pöördudes ja pärast väga kiiret kasvu 2011. aastal on ka negatiivne SKP lõhe oluliselt vähenenud, olles rahandusministeeriumi hinnangul 2013. aastal umbes 1,5% potentsiaalsest SKPst. Käesoleva prognoosi kohaselt sulgub SKP lõhe 2016. aastal.

Kuna globaalne finantskriis ning selle järellainetused on olnud märgatavalt suuremad majanduse tavapärasest tsüklilisest volatiilsusest, kaotasid riigid kriisi käigus tõenäoliselt osa tootmispotentsiaalset. Samadel põhjustel on ka Eesti majanduse kasvupotentsiaal lähiaastatel kriisieelsest väiksem.

SKP lõhe alusel leitud hinnang<sup>15</sup> Eesti valitsussektori eelarve tsükliliselt tasandatud positsiooni kohta näitab, et Eesti eelarvepoliitika karmistus 2013. aastal negatiivse SKP lõhe tingimustes (SKP tase on potentsiaalsest madalam) ja oli seetõttu protsükliline. Eesti eelarvepoliitika on lähiaastatel vastutsükliline, v.a 2016. aastal, mil SKP lõhe muutub positiivseks (SKP tase on potentsiaalsest kõrgem) kuid eelarvepoliitika lõdveneb ehk on protsükliline. Tuleb arvestada, et eelarvepoliitika osas lõpliku hinnangu andmisel peab lisaks eelarvepositsiooni muutusele hindama ka välisvahendite kasutamise muutuse mõju. Kuna viimased on eelarvepositsiooni osas neutraalsed – tulud on alati võrdsed kuludega – siis näiteks vahendite kasutamise kasv ei peegeldu eelarvepositsiooni muutuses. Samas majanduskriisi ajal stimuleerib see täiendavalt majandustegevust ning on oma olemuselt vastutsükliline.

---

<sup>12</sup> 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.

<sup>13</sup> SKP lõhe ja tsükliliselt tasandatud eelarvepositsiooni hindamise metoodikast võib lugeda Eesti 2004. aasta maikuu Konvergentsiprogrammi lisas 3.

<sup>14</sup> SKP lõhe – (ingl.k *output gap*) erinevus tegeliku SKP taseme ja potentsiaalse SKP taseme vahel.

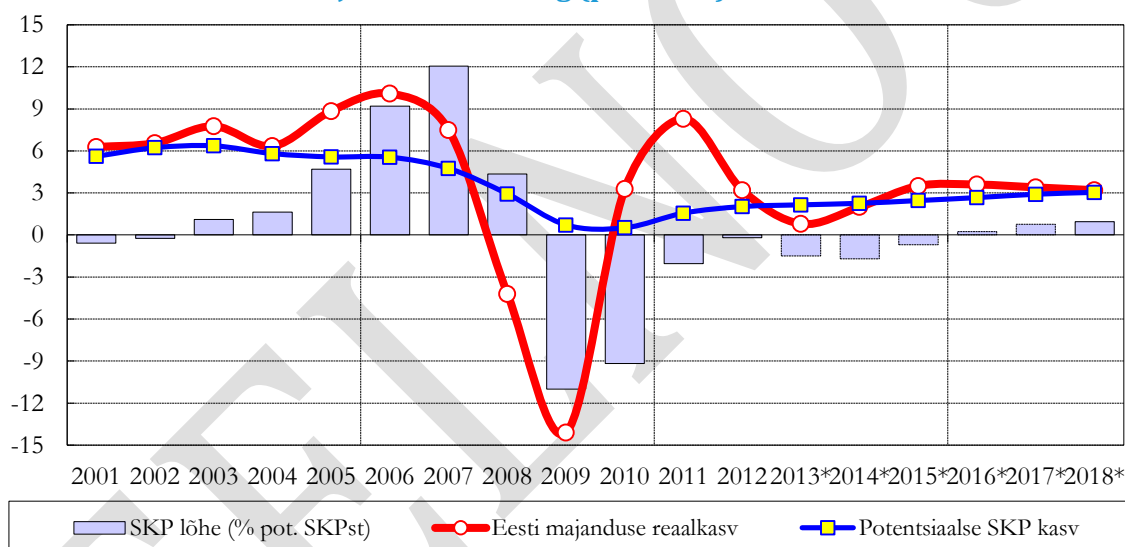
<sup>15</sup> Tsüklilise eelarve komponendi leidmiseks kasutatav poolelastsus on Euroopa Komisjoni poolt uuendatud metoodika järgi Eesti puhul 0,3, mis on sama kui varem kasutatud tulude elastsus (vt ka [http://ec.europa.eu/economy\\_finance/publications/economic\\_paper/2013/pdf/ecp478\\_en.pdf](http://ec.europa.eu/economy_finance/publications/economic_paper/2013/pdf/ecp478_en.pdf)).

**Tabel 12. Tsükliliselt tasandatud eelarvepositsioon aastatel 2013–2018 (% SKPst)**

	2002–2012	2013	2014*	2015*	2016*	2017*	2018*
1. SKP reaalkasv (%)	4,1	0,8	2,0	3,5	3,6	3,4	3,2
2. Valitsussektori eelarvepositsioon	-	-0,2	-0,7	-0,5	-0,4	0,1	0,5
3. Intressimaksud	-	0,1	0,1	0,1	0,2	0,2	0,2
4. Potentsiaalse SKP reaalkasv (%)	3,8	2,3	2,5	2,7	2,9	3,0	3,2
4.a Kapitali panus pot. kasvu (%)	2,7	1,5	1,4	1,4	1,4	1,5	1,6
4.b Tööjõu panus pot. kasvu (%)	0,2	0,0	-0,1	-0,1	-0,1	-0,1	-0,1
4.c Tootlikkuse panus pot. kasvu (%)	0,9	0,6	0,9	1,1	1,3	1,4	1,5
5. SKP lõhe (output gap)	0,9	-1,5	-1,7	-0,7	0,2	0,8	1,0
6. Tsükliline eelarve komponent	-	-0,5	-0,5	-0,2	0,1	0,2	0,3
7. Tsükliliselt tasandatud eelarvepositsioon (7)=(2)-(6)	-	0,3	-0,2	-0,3	-0,4	-0,2	0,2
8. Tsükliliselt tasandatud primaarne positsioon (8)=(7)+(3)	-	0,4	-0,1	-0,2	-0,2	0,0	0,5
9. Eelarvepoliitika positsioon	-	Pro-tsükl.	Vastu-ts.	Vastu-ts.	Pro-tsükl.	Vastu-ts.	Vastu-ts.

Allikas: Rabandusministeerium, Eesti Statistikaamet.

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



Allikas: Rabandusministeerium, 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 tsükliliga 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 2015. aastal struktuurne ülejääk 0,2% SKPst, 2016. aastal struktuurne tasakaal ning 2017. ja 2018. aastal struktuurne ülejääk 0,2% SKPst.

Valitsussektori eelarvepositsiooni mõjutavad ühekordsed meetmed on toodud tabelis 15. 2013. aastal olid rahvusvaheliste heitmekvootide müügi tulud väiksemad kui nendega seotud investeeringute kulud ja ühekordsete meetmete mõju oli -0,2% SKPst. 2014. aastal jätkuvad heitmekvootidega seotud investeeringud, lisanduvad kogumispensioni kompenseerimismehhanismi mõju ja tavapärasest suuremad riigiettevõtete dividendid koos tulumaksuga. Meetmete mõju on sel aastal -0,3% SKPst. Heitmekvootidega seotud investeeringud jätkuvad ka perioodil 2015–2016, kogumispensioni kompenseerimine aastani 2017. Alates 2018. aastast ühekordseid tegurite mõju puudub.

### Kogumispensioni maksete peatamine 2009–2011 ja selle kompenseerimine 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 sissemaksid **ei jätkanud**, oli samuti võimalus avaldus esitada ning selle alusel teha 2014.–2017. aastal sissemaksid 3%+6% süsteemi kohaselt. Kogumispensioni maksete taastamise ja kompenseerimisega kaasnenud kulud võrreldes eelneva aastaga on toodud tabelis 14.

**Tabel 13. 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](http://www.pensionikeskus.ee).

**Tabel 14. Lisanduvad pensionikulud 2011–2018 (% SKPst)**

	2011	2012	2013	2014*	2015*	2016*	2017*	2018*
Lisanduvad ( <i>incremental</i> ) pensionikulud	-0,4	-0,5	-0,1	-0,4	-0,1	-0,1	-0,1	0,0

Allikas: Rabandusministeerium.

### Rahvusvaheliste heitmekvootide müügi tulud ja tuludega seotud investeeringute kulud

Heitmekvootide puhul on arvestatud vaid Kyoto kliimakokkuleppe alusel määratavate heitmekvootidega, mille kauplemisperiood kestis kuni 2012. aasta lõpuni. Tulud nende müügist laekusid perioodil 2010–2013 ja investeeringud jäävad aastatesse 2011–2016.

### Riigiettevõtete dividendid

Ühekordsena võib tõlgendada tavapärasest oluliselt suuremat meedet, millel on oluline mõju eelarvepositsioonile. Riigiettevõtete dividendid on ühekordsete meetmete all kajastatud vaid siis, kui dividendide suhe SKPsse ületab eelneva kolme aasta keskmist taset ja on vähemalt 0,1% SKPst. Sel juhul arvestatakse ühekordseks meetmeks keskmist taset ületav dividendisumma koos tulumaksuga.

**Tabel 15. Ühekordsed meetmed ja nende mõju 2013–2018 (mln eurot)**

	2013	2014*	2015*	2016*	2017*	2018*
Tulud rahvusvaheliste heitmekvootide (AAU) müügist	18					
Rahvusvaheliste heitmekvootide (AAU) kulud	-50	-53	-42	-10		
Riigiettevõtete dividendid (osakaal SKPst, mis ületab eelneva kolme aasta keskmist ja on vähemalt 0,1% SKPst, koos tulumaksuga)		58				
II pensionisamba 2+6 ja 3+6 maksed		-58	-64	-72	-79	0
<b>Kokku, mln eurot</b>	<b>-32</b>	<b>-52</b>	<b>-106</b>	<b>-81</b>	<b>-79</b>	<b>0</b>
<b>Kokku, % SKPst</b>	<b>-0,2</b>	<b>-0,3</b>	<b>-0,5</b>	<b>-0,4</b>	<b>-0,3</b>	<b>0,0</b>

Allikas: Rahandusministeerium.

**Tabel 16. Struktuurselt tasandatud eelarvepositsioon aastatel 2013–2018 (% SKPst)**

	2013	2014*	2015*	2016*	2017*	2018*
1. Tsükliliselt tasandatud eelarvepositsioon	0,3	-0,2	-0,3	-0,4	-0,2	0,2
2. Ühekordsed meetmed	-0,2	-0,3	-0,5	-0,4	-0,3	0,0
3. Struktuurselt tasandatud eelarvepositsioon (3)=(1)-(2)	0,4	0,1	0,2	0,0	0,2	0,2

Allikas: Rahandusministeerium, Eesti Statistikaamet.

### 3.3. Valitsussektori tulud ja kulud

**Tabel 17. Valitsussektori eelarve tulud ja kulud 2013–2018**

	2013	2013	2014*	2015*	2016*	2017*	2018*
	mln €	% SKPst	% SKPst	% SKPst	% SKPst	% SKPst	% SKPst
<b>Eelarvepositsioonid valitsussektori tasandite lõikes</b>							
1. Valitsussektor	-33,6	-0,2	-0,7	-0,5	-0,4	0,1	0,5
2. Keskvalitsus	-13,9	-0,1	-0,7	-0,5	-0,3	0,2	0,5
4. Kohalikud omavalitsused	-82,6	-0,4	-0,2	-0,2	-0,2	-0,3	-0,1
5. Sotsiaalkindlustusfondid	63,0	0,3	0,2	0,1	0,1	0,2	0,2
<b>Valitsussektor</b>							
6. Tulud kokku	7 031,1	38,1	37,5	37,8	36,5	36,6	36,3
7. Kulud kokku	7 064,7	38,3	38,2	38,4	36,8	36,6	35,8
8. Eelarvepositsioon	-33,6	-0,2	-0,7	-0,5	-0,4	0,1	0,5
9. Intressikulu	25,3	0,1	0,1	0,1	0,2	0,2	0,2
10. Primaartasakaal	-8,3	0,0	-0,6	-0,4	-0,2	0,2	0,8
11. Ühekordsed ja ajutised meetmed	-32,2	-0,2	-0,3	-0,5	-0,4	-0,3	0,0
<b>Tulud komponentide lõikes</b>							
12. Maksutulud (12=12a+12b+12c)	3 834,8	20,8	20,9	21,0	20,8	20,9	20,7
12a. Tootmis- ja impordimaksud	2 477,6	13,4	13,5	13,9	13,8	13,8	13,7
12b. Sissetuleku- ja varanduse maksud	1 357,2	7,4	7,5	7,0	7,0	7,0	7,0
12c. Kapitalimaksud	0,0	0,0	0,0	0,0	0,0	0,0	0,0
13. Sotsiaalkindlustusmaksed	2 109,0	11,4	11,4	11,3	11,3	11,3	11,5
14. Omanditulud	197,1	1,1	1,3	1,1	0,9	1,1	1,0
15. Muud tulud	890,2	4,8	3,9	4,5	3,4	3,4	3,1
16.=6. Tulud kokku	7 031,1	38,1	37,5	37,8	36,5	36,6	36,3
p.m.: Maksukoormus (D.2 (sh EL-le makstud)+D.5+D.611+D.91-D.995)	5 956,9	32,3	32,4	32,3	32,1	32,2	32,3
<b>Kulud komponentide lõikes</b>							
17. Hüvitised töötajatele +vahetarbimine	3 291,9	17,9	17,9	17,6	17,2	16,9	16,6
17a. Hüvitised töötajatele	1 972,8	10,7	10,7	10,5	10,2	9,9	9,7
17b. Vahetarbimine	1 319,1	7,2	7,2	7,1	7,1	7,0	7,0
18. Sotsiaalsiirded (18=18a+18b)	2 338,0	12,7	12,7	12,9	12,8	12,7	12,8
millest töötushüvitised	69,3	0,4	0,4	0,3	0,3	0,3	0,3
18a. Mitterahalised sotsiaalsiirded	328,9	1,8	1,8	1,8	1,7	1,7	1,7
18b. Rahalised sotsiaalsiirded	2 009,1	10,9	10,9	11,2	11,1	11,0	11,1
19.=9. Intressikulu	25,3	0,1	0,1	0,1	0,2	0,2	0,2
20. Subsidiidumid	182,3	1,0	1,0	1,0	1,0	1,0	1,0
21. Kapitali kogumahutus	797,0	4,3	4,3	4,1	3,5	3,6	3,1
22. Kapitalisiirded	151,2	0,8	0,8	0,8	0,8	0,8	0,8
23. Muud kulud	279,0	1,5	1,4	1,8	1,3	1,3	1,2
24.=7. Kulud kokku	7 064,7	38,3	38,2	38,4	36,8	36,6	35,8
<b>p.m. Valitsussektori tarbimine</b>	<b>3 594,3</b>	<b>19,5</b>	<b>19,6</b>	<b>19,4</b>	<b>19,2</b>	<b>19,1</b>	<b>19,0</b>

\* *prognoos.*

Allikas: Rabandusministeerium, Eesti Statistikaamet.



**Tabel 18. Eelarvepoliitiliste otsuste mõju valitsussektori tuludele ja kuludele**

	2013	2013	2014*	2015*	2016*	2017*	2018*
	mln eurot	% SKPst	% SKPst	% SKPst	% SKPst	% SKPst	% SKPst
<b>Valitsussektori tulude prognoos</b>	7 031,1	38,1	37,5	37,8	36,5	36,6	36,3
<b>Tulupoliitilised meetmeid</b>				1,1	1,3	1,4	1,1
<b>Valitsussektori kulude prognoos</b>	7 064,7	38,3	38,2	38,4	36,8	36,6	35,8

Allikas: Rahandusministeerium, Eesti Statistikaamet.

Tabelis 17 on toodud Rahandusministeeriumi 2014. aasta kevadise prognoosi kohased tulud ning kulud ja meetmete maht Stabiilsusprogrammis toodud eesmärkide täitmiseks.

**Tabel 19. Rahandusministeeriumi 2014. aasta kevadise prognoosi tulud ja kulud eelarvepoliitilisi otsuseid arvestamata**

	2013	2013	2014*	2015*	2016*	2017*	2018*
	mln eurot	% SKPst	% SKPst	% SKPst	% SKPst	% SKPst	% SKPst
<b>Valitsussektori tulude prognoos</b>	7 031,1	38,1	37,5	37,2	35,7	35,8	35,8
<b>Valitsussektori kulude prognoos</b>	7 064,7	38,3	38,2	37,9	36,3	35,9	34,9

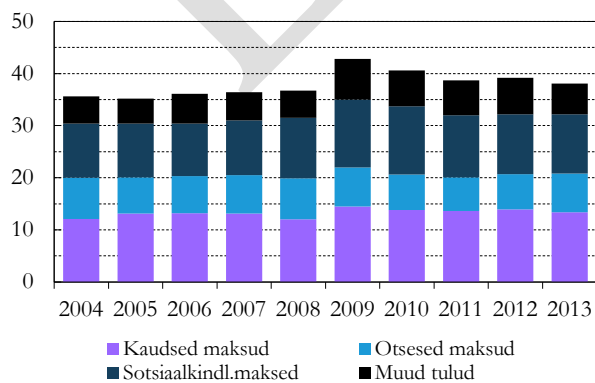
Allikas: Rahandusministeerium, Eesti Statistikaamet.

### Valitsussektori tulude struktuur

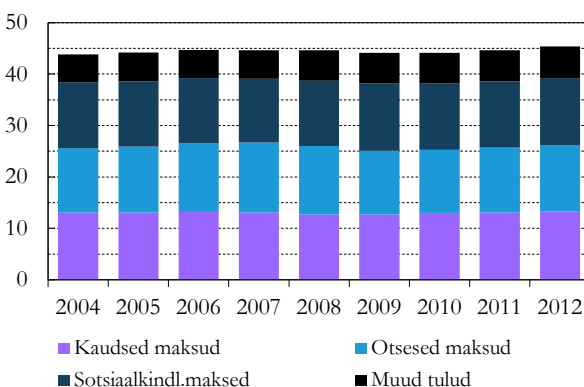
Valitsussektori tulud suurenesid 2013. aastal kõige enam otseste maksude tõttu, mis tulenes eelkõige juriidilise isiku tulumaksu laekumise kasvust. Erasektori dividendide tugeva kasvu (ca 46%) põhjus oli muuhulgas ilmselt ettevõtjate kindluse kasv ja aastatega kogunenud jaotamata kasum, kuid osaliselt võib põhjus olla ka investeerimisvajaduse vähenemine. Tagasihoidlikult kasvasid suurema osakaaluga kaudsed maksud (kütuseaktsiisi laekumine vähenes ökonoomsemate sõidukite ning autopargi struktuuri muutuse tõttu diiselmootoriga autode kasuks) ja sotsiaalkindlustusmaksed (töötuskindlustusmaksde määra langetati) ning kokkuvõttes vähenes tulude suhe SKPsse 0,9% võrra.

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

**A. Valitsussektori tulud Eestis**



**B. Valitsussektori tulud Euroopa Liidus**



Allikas: Eurostat, Eesti Statistikaamet.

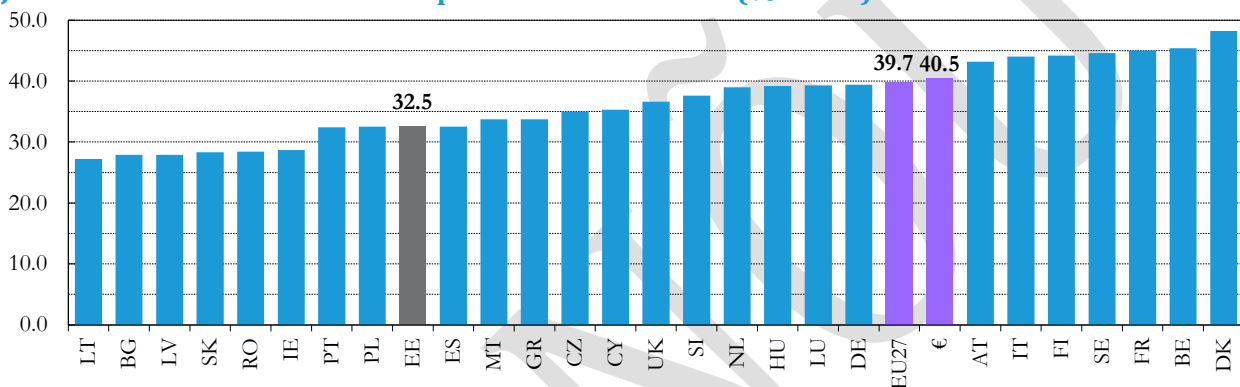
## Tulevane areng maksupoliitikas ja maksukoormus

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 viimase majanduskriisi eelsel tasemel (ca 32% SKPst), vähendades tööjõuga seotud makse.**

Eurostati andmetel oli 2012. aasta Eesti maksukoormus 32,5% SKPst, mis on oluliselt madalam nii EL27 riigi kui ka euroala kaalutud keskmisest (vt joonis 13). Võrreldes kesk- ja ida-euroopa riikidega on meist suurem maksukoormus Sloveenias, Ungaris ja Tšehhis.

**Joonis 14. Maksukoormus Euroopa Liidus 2012. aastal (% SKPst)**



Allikas: Eurostat.

**2014. aasta maksukoormuseks** kujuneb 32,4% SKPst (vt joonis 14A). Sel aastal vähendab maksukoormust pensionide täiendava maksuvaba tulu tõstmise ning suurendab tubaka- ja alkoholiaktsiisi tõstmise. Perioodil 2014–2017 on maksukoormust vähendava mõjuga tulumaksu ja töötuskindlustusmaks määra langetamine ning maksuvaba tulu tõstmise. Tehniliselt on maksukoormust vähendava mõjuga ka kohustusliku kogumispensioni suuremad riigipoolsed sissemaksed oma-poolsete maksetega jätkanule. Maksukoormust suurendab eelkõige aktsiisimäärade tõstmise, kuid lisaks suurendavad laekumisi ka planeeritavad muudatused ettevõtete sõiduautode käibemaksustamises ning käibedeklaratsiooni lisadeklaratsioon. Allpool on kavandatavatest meetmetest lähemalt kirjutatud. Kokkuvõttes püsib maksukoormus 2014. aastaga võrreldaval tasemel jõudes **2018. aastaks** 32,3%le SKPst.

## Aus maksukeskkond – võrdne konkurents ja kohtlemine

Valitsus on heaks kiitnud kaks maksumuudatust käibemaksustamises, mis on suunatud maksusüsteemi õiglasemaks muutmisele. Ettevõtete sõiduautode käibemaksu mahaarvamise piiramine on mõeldud maksustamiseks eratarbimist, mida tehakse läbi ettevõtte. Meetmega piiratakse ettevõtte sõiduautode ja seotud kulude käibemaksu mahaarvamist poole ulatuses, kui sõiduauto pole täielikult kasutuses ettevõtluse tarbeks.

Käibemaksudeklaratsiooni elektroonilise lisaga kogutakse ettevõtetevaheliste tehingute kohta täiendavat informatsiooni, millega vähendatakse käibemaksupettuste hulka, parandades seeläbi konkurentsi toimimist. Kahe meetme kombineeritud mõju käibemaksu laekumisele järgneval neljal aastal on ligikaudu 70–80 mln eurot aastas.

## Õiglasem maksusüsteem – maksuerisuste vähendamine

Kavas on kriitiliselt üle vaadata ning loobuda maksusoodustustest, mis on oma esialgsest 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 2015 lõpetatakse erimärgistatud kütuste kasutamise lubamine laevaliikluses, raudteevedudel ja kütmisel. Otsus puudutab keskmiselt 65% praegustest erimärgistatud kütuste kasutajatest. Aktsiisimäär tõuseb praeguselt 110,95lt eurolt tavadiislikütuse määrani ehk 392,92le eurole.

## Kasvusõbralikum maksustruktuur – töäjõu maksukoormuse vähendamine, tarbimise ja keskkonnakasutamise kõrgem maksustamine

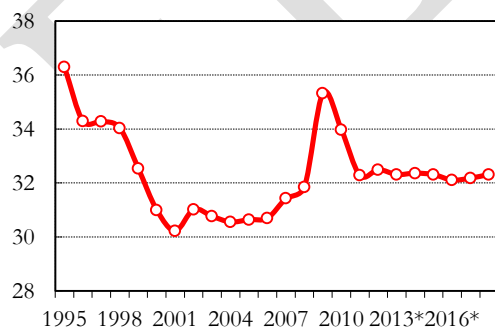
Töäjõu maksukoormust vähendavad järgmised maksumuudatused: maksuvaba tulu järk-järguline tõstmine 2018. aastaks 184€ni kuus, töötuskindlustusmakse määra langetamine 3%lt 2,4%le 2015. aastal ja pensionäride täiendava maksuvaba tulu tõstmine 220€ni 2015. aastal.

Tarbimise maksukoormust suurendab aktsiisimäärade tõstmine. Alkoholiaktsiisi määrad tõusevad järgmisel aastal 15% ning edasi 10% aastas kuni 2018. aastani. Alkoholiaktsiisi tõstetakse kooskõlas alkoholipoliitika rohelise raamatu hinna- ja maksupoliitika meetmega, mis näeb ette alkoholi maksustamise pikaajalise raamistiku väljatöötamist. Tubakaaktsiisi määrasid tõstetakse 5% aastas alates 2016. aasta 1. jaanuarist. Vastavalt maksupoliitika meetmele peab tubakatoodete hind tõusma vähemalt tarbijahinnaindeksiga samas tempos, et tubakatoodete kättesaadavus ei suureneks.

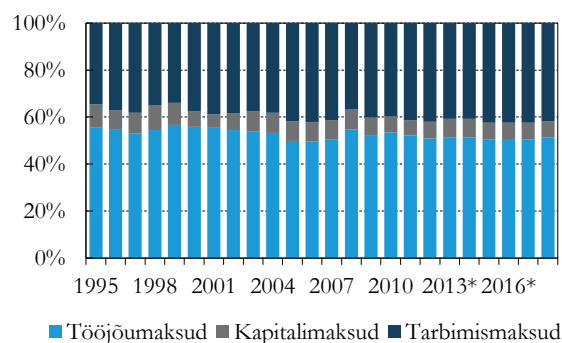
Keskkonnamakse suurendab maagaasi aktsiisi tõstmine. Maagaasi aktsiisimäära tõstetakse 1. jaanuarist 2015 praeguselt 23,45 eurolt 28,14 eurole. Tulevikus on valitsusel kavas jätkata maagaasi kui fossiilse kütuse maksumäära tõstmist.

### Joonis 15. Maksukoormuse areng Eestis

A. Maksukoormus



B. Maksulised tulud (%)



Allikad: Rabandusministeerium, Eurostat.

**2018. aastaks** jääb **tööjõumaksude**<sup>16</sup> osakaal kogulaekumises 51,4%le, **kapitalimaksude**<sup>17</sup> osakaal langeb 7,8%lt 6,8%ni, **tarbimismaksude**<sup>18</sup> osatähtsus tõuseb 40,8%lt 41,8%le (vt joonis 14B).

**Keskkonnamaksud**<sup>19</sup>, mis on osa tarbimismaksudest, moodustavad 2014. aastal 7,8% kõigist maksudest, ületades sellega Euroopa Liidu keskmist (6,2% 2011. aastal). **2018. aastaks** langeb keskkonnamaksude osakaal 7,2%le eelkõige tänu kütuseaktsiisi aeglustuvale kasvule.

**Tabel 20. 2015. aasta peamised maksupoliitilised muudatused**<sup>20</sup>

Maksumuudatused	Jõustumine	Mõju 2015	
		mln €	% SKPst
1. Alkoholiaktsiisi täiendav tõstmine 10% 2015. aastal	1. jaan 2015	18	0,09
2. Erimärgistatud kütuse soodusaktsiisi kaotamine (v.a. põllumajandus ja kalalaevad)	1. jaan 2015	27,0	0,14
3. Riigieelarvest saadavate PRIA toetuste maksustamine	1. jaan 2015	1,5	0,01
4. Maagaasi aktsiisimäär tõstmine 20%	1. jaan 2015	3,1	0,02
5. Ettevõtete sõiduautode käibemaksumuudatused	1. jaan 2015	44,1	0,21
6. KMD INF	1. jaan 2015	27,5	0,13
7. Tulumaksu määra vähendamine 21%lt 20%le	1. jaan 2015	-80,4	-0,39
8. Maksuvaba tulu tõstmine 144€lt 154€ni kuus	1. jaan 2015	-16,7	-0,08
9. Töötuskindlustusmaks määra langetamine 3%lt 2,4%le	1. jaan 2015	-32,3	-0,16
10. Pensionäride täiendava maksuvaba tulu tõstmine 220€ni kuus	1. jaan 2015	-4,3	-0,02

Allikas: Rabandusministeerium.

### Tööjõu efektiivne maksumäär

Lisaks maksutulude osakaalule SKPs iseloomustab maksukoormuse suurust ka efektiivne<sup>21</sup> maksumäär (*implicit tax rate, ITR*), mis on laekunud maksutulude suhe maksubaasi. Tööjõu efektiivne maksumäär leitakse näitaja tööjõumaksude suhtena tööjõukuludesse. Kuna efektiivse maksumäära osaks on tegelikult laekunud maksud, siis rahvusvahelise võrdluse puhul tuleb arvestada sellega, et maksuametite võimekus ning inimeste maksukuulekus on erinevates riikides erinev.

**Valitsuse eesmärk on langetada tööjõu efektiivne maksumäär 2015. aastaks 33,2%le.**

<sup>16</sup> ESA95 meetodika kohaselt loetakse tööjõumaksude hulka: sotsiaalkindlustusmaksed, füüsilise isiku tulumaks palgatuludelt, füüsilise isiku tulumaks sotsiaalsiiretelt ja pensionidelt, füüsilise isiku tulumaks ettevõtlusega tegelemisel.

<sup>17</sup> ESA95 meetodika kohaselt loetakse kapitalimaksude hulka: juriidilise isiku tulumaks, füüsilise isiku tulumaks kapitalitulult, hasartmängumaks, reklaamimaks, maamaks, raskeveokimaks, tegevuslubade ja litsentside riigilõiv, vee erikasutustasu, teede ja tänavate sulgemise maks, muud maksud ja tasud.

<sup>18</sup> ESA95 meetodika kohaselt loetakse tarbimismaksude hulka: käibemaks, tollimaks, aktsiisid, autode registreerimistasu, müügitasud, saastetasud, kalapüügiõiguse tasu, paadimaks.

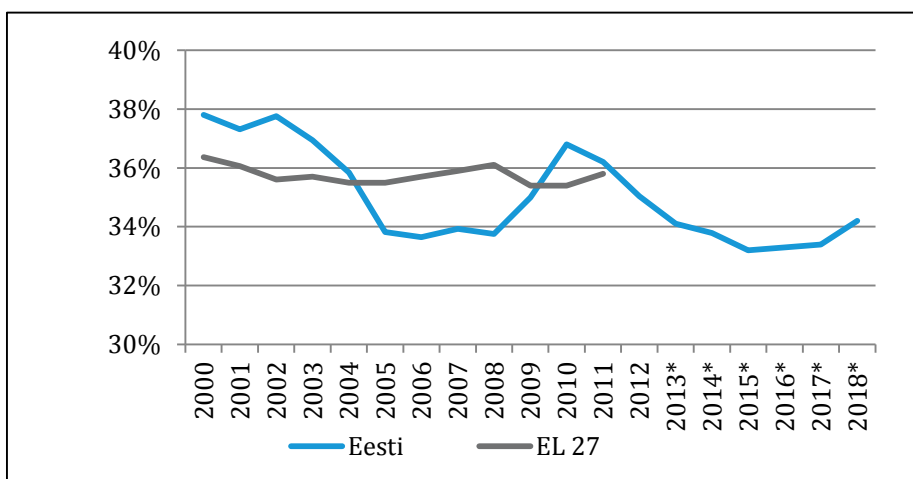
<sup>19</sup> Keskkonnamaksud jagunevad energia- (kütuse- ja elektriaktsiis), transpordi- (raskeveokimaks, autode registreerimistasu, paadimaks) ja saastemaksudeks (saastetasud, vee erikasutustasu, pakendiaktsiis, kalapüügiõiguse tasu).

<sup>20</sup> Mõju võrreldes sellega, kui edasi kehtiks 31.12.2014 määrad/olukord.

<sup>21</sup> Vahel tõlgitakse ka tegeliku või keskmise maksumäärana. Eelistatud mõiste on siiski efektiivne maksumäär, mis omab võrreldes teistega täpsemat tähendust.

Töötajate efektiivne maksumäär (vt joonis 15) 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 töötuskindlustusmaksu määra ning peatati riigipoolsed kohustusliku kogumispensioni maksed, mistõttu efektiivne maksumäär tõusis. 2011. aastal oli töötajate efektiivne maksumäär 36,2%, millega olime Euroopa Liidus 11. kohal. Riigipoolsete kogumispensioni maksete taastamine (2012) ja töötuskindlustusmaksu määra langetamine (2013) vähendasid näitaja 2013. aastaks 34,1%le. Kogumispensioni kompenseerimine (2014–2017), tulumaksu ja töötuskindlustusmaksu määra langetamine (2015) ja maksuvaba tulu tõstmine (2015–2018) kahandavad näitaja 2015. aastaks 33,2%le. 2018. aastaks kaob kogumispensioni kompenseerimise mõju ja töötajate efektiivne maksumäär tõuseb 34,2%le.

**Joonis 16. Töötajate efektiivne maksumäär Eestis ja Euroopa Liidus (% maksubaasist)**



Allikas: Taxation Trends (2013), Rahandusministeerium.

## Maksukulud

Järgnevalt on kirjeldatud Eesti riigieelarves aastatel 2014–2015 sisalduvaid maksukulusid. Maksukulude väärtuste hindamisel on kasutatud kaotatava tulu meetodit ning kassapõhiseid andmeid, iga maksukulu sätte puhul on arvesse võetud sätte rakendamise ja tegeliku kohaldamise vaheline viitaeg. Hinnatud on ainult maksukulude kehtestamise nn esimese ringi efekte. Näiteks täiendava maksuvaba tulu kehtestamise korral on hinnatud sätte rakendamise otsest mõju tulumaksu laekumisele. Samas ei ole hinnatud seda, et täiendava maksuvaba tulu korral jääb füüsilistele isikutele rohkem raha kätte ning kui nad suunavad täiendavad vahendid tarbimisse, siis laekub enam käibemaksu. Nende maksukulude puhul, mis on otseselt ja üheselt seotud teiste maksudega, on vaadeldud maksukulude kehtestamise koondmõju, näiteks alkoholi-, tubaka-, kütuse- ja elektriaktsiisiseadusest tulenevad maksukulud mõjutavad lõpptarbimise määra ulatuses ka käibemaksu laekumist. Tulenevalt kaotatava tulu meetodi rakendamisest ei ole maksukulude väärtuste hindamisel arvestatud erinevate käitumuslike efektidega ning eelarvepiirangutega.

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

Olulised riigieelarve tulude laekumist mõjutavad maksukulud sisalduvad kolmes erinevas õigusaktis – tulumaksuseaduses, käibemaksuseaduses ning alkoholi-, tubaka-, kütuse- ja elektriaktsiisi seaduses. Käibemaksuseaduse<sup>22</sup> (KMS) puhul võib nimetada maksukuludeks ehk olulisteks hälveteks eesmärgiks olevast maksusüsteemist sätteid, mille kaudu toetatakse soodsama maksu-määra kaudu teatud kaupade või teenuste tarbimist. Tulumaksuseaduse<sup>23</sup> (TMS) puhul võib nimetada maksukuludeks ehk olulisteks hälveteks eesmärgiks olevast maksusüsteemist sätteid, mille kaudu toetatakse täiendavate maksuvabastuste kaudu teatud tegevusalade ettevõtjaid, teatud tüüpi füüsilisi isikuid või perekondi, teatud kulutusi tegevaid või teenuseid tarbivaid füüsilisi isikuid. TMS puhul on eeldatud, et paragrahvi 23 kohaselt kehtestatud residendist füüsilise isiku maksustamisperioodi tulust mahaarvatav maksuvaba tulu on eesmärgiks oleva maksusüsteemi üheks osaks (ning ei ole maksukulu). Alkoholi-, tubaka-, kütuse- ja elektriaktsiisi seaduse<sup>24</sup> (ATKEAS) puhul võib nimetada maksukuludeks ehk olulisteks hälveteks eesmärgiks olevast maksusüsteemist sätteid, mille kaudu toetatakse soodsamate aktsiisimäärade või aktsiisivabastuste kaudu teatud tegevusalade ettevõtjaid või teatud kaupade tootmist.

2014. ja 2015. aasta riigieelarvete laekumist mõjutab 20 erinevat maksukulu sätet käibemaksuseaduses, tulumaksuseaduses ning alkoholi-, tubaka-, kütuse- ja elektriaktsiisi seaduses. Kokku moodustab peamiste maksukulude maht 2014. aastal 352,8 mln eurot ehk 1,8% SKPst. Jätkuvalt on maksukuludest suurima mahuga täiendav maksuvaba tulu pensioni korral, diislikütuse aktsiisimäärast soodsam aktsiisimäär eriotstarbelisele diislikütusele ja kergele kütteõlile ning madalama käibemaksu-määraga maksustatud ravimid ja meditsiiniseadmed. Kolme suurima maksukulu maht moodustab 2014. aastal 70% kõikide kehtestatud maksukulude mahust. Aastal 2015 vähenevad maksukulud 1,6% võrra 329,6 mln eurole. Põhjuseks kütuse erimärgistamise kaotamine (v.a. põllu-majanduses ja kalalaevadel).

Maksukulu dünaamika analüüsiks valitsemisfunktsioonide kaupa on iga maksukulu sätte puhul määratletud valitsemisfunktsioon, millega iga konkreetne maksukulu sätte on seotud. Tabelis 21 on näha, et **maksukulude kaudu toetatakse aastatel 2014–2015 kümnest erinevast valitsemis-funktsioonist kuute** (majandus; elamu- ja kommunaalmajandus; tervishoid; vaba aeg, kultuur ja religioon; haridus; sotsiaalne kaitse). 2014. aastal moodustavad suurima osakaalu valitsemis-funktsioonid “sotsiaalne kaitse” (172,9 mln eurot ehk ca 49% maksukulude mahust), “majandus” (71,5 mln eurot ehk 20,3%) ning “tervishoid” (49,4 mln eurot ehk 14,0%). Ülejäänud valitsemis-funktsioonide alla kuuluvate maksukulude mahud moodustavad 59,0 mln eurot ehk 16,7% maksu-kulude kogumahust.

Maksukulusid võib vaadata ka osatähtsusena vastava maksu laekumisest. Käibemaksu puhul moodustavad maksukulud (tabelis punktid 1–3) 2014. aastal 77 mln eurot ehk 5% käibemaksu kogulaekumisest. Riigieelarvesse laekuvast füüsilise isiku tulumaksust moodustavad vastavad maksukulud (tabelis punktid 4–11) 207 mln eurot ehk 62% ning aktsiise (tabelis punktid 12–19) jääb maksusoodustuste tõttu laekumata 57 mln eurot ehk 8% laekumisest.

---

<sup>22</sup> Käibemaksuseadus, <https://www.riigiteataja.ee/akt/125102012017>.

<sup>23</sup> Tulumaksuseadus, <https://www.riigiteataja.ee/akt/129122012031>.

<sup>24</sup> Alkoholi-, tubaka-, kütuse- ja elektriaktsiisi seadus, <https://www.riigiteataja.ee/akt/120122012004>.

**Tabel 21. Maksukulud riigieelarves aastatel 2014–2015<sup>25</sup> (mln €)**

Maksukulu	Säte	Valitsemis- funktsioon <sup>26</sup>	2014	2015
1. Käibemaksumäär 9% raamatutele, töövihikutele ja perioodika väljaannetele	KMS §15 lg 2 p 1 ja 3	9	9,7	10,3
2. Käibemaksumäär 9% ravimitele ja meditsiini-seadmetele	KMS §15 lg 2 p 2	7	49,4	52,1
3. Käibemaksumäär 9% majutusteenustele	KMS §15 lg 2 p 4	8	17,5	18,5
4. Täiendav maksuvaba tulu alates teisest lapsest	TMS §23 <sup>1</sup>	10	25,8	26,2
5. Täiendav maksuvaba tulu pensioni korral	TMS §23 <sup>2</sup>	10	140,7	148,6
6. Täiendav maksuvaba tulu tööõnnetus- või kutsehaigushüvitise korral	TMS §23 <sup>3</sup>	10	0,2	0,2
7. Eluasemelaenu intresside mahaarvamine	TMS §25	6	16,1	16,4
8. Koolituskulude mahaarvamine	TMS §26	9	14,9	15,4
9. Kingitused ja annetused	TMS §27 lg 1	8	0,7	0,8
10. Kindlustusmaksed ning pensionifondi osakute soetamine	TMS §28	10	6,2	6,6
11. FIE täiendav maksuvaba tulu põllumajandus-saaduste või metsamaterjali võõrandamisel	TMS §32 lg 4	4	2,6	2,6
12. Väikeõlletootjate 50% aktsiisimäär	ATKEAS §46 lg 1	4	0,1	0,1
13. Eriotstarbelise diislikütuse ja kerge kütteõli soodsam aktsiisimäär	ATKEAS §66 lg 7	4	55,5	22,4
14. Kalurite kütuseaktsiisivabastus	ATKEAS §27 lg 1 p 22 <sup>2</sup>	4	1,1	0,8
15. Elektrienergia, mida kasutatakse keemilise reduktsiooni jaoks ning elektrolüütilistes, metallurgilistes ja mineraloogilistes protsessides	ATKEAS §27 lg 1 p 24, 28 <sup>4</sup>	4	1,3	1,3
16. Elektrienergia ja kütus, mida kasutatakse elektrienergia tootmiseks ning elektrienergia, mida kasutatakse elektrienergia tootmise suutlikkuse säilitamiseks	ATKEAS §27 lg 1 p 28 <sup>2</sup>	4	6,6	6,7
17. Elektrienergia, mis moodustab toote omahinnast keskmiselt rohkem kui 50%	ATKEAS §27 lg 1 p 28 <sup>5</sup>	4	0,1	0,1
18. Kütus, mida kasutatakse mineraloogilistes protsessides	ATKEAS §27 lg 1 P 28 <sup>2</sup>	4	4,1	4,2
19. Maagaas, mida kasutatakse maagaasivõrgu töös hoidmiseks	ATKEAS §27 lg 1 P 28 <sup>6</sup>	4	0,02	0,02
<b>KOKKU</b>			<b>352,8</b>	<b>329,6</b>

Allikas: Rahandusministeerium.

### Valitsussektori kulude struktuur<sup>27</sup>

Aastatel 2000–2007 moodustasid valitsussektori kulud keskmiselt 34,6% SKPst. 2008. aastal kasvas nende osatähtsus 39,7%-le SKPst ja 2009. aastal jätkus kasv 44,7%-le SKPst. 2013. aastaks langes valitsussektori kulude osakaal 38,3%-ni SKPst.

<sup>25</sup> Maksukulude hinnangud on arvatud ainult nende sätete kohta, mis sisalduvad maksundusalastes õigusaktides seisuga 1.01.2013.

<sup>26</sup> 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.

<sup>27</sup> Ei sisalda Euroopa Liidu 2014–2020 finantsraamistiku fondide vahendeid ega kasvuhoonegaaside lubatud heitkoguse ühikutega EL sisese 2013–2020 kauplemisperioodi prognoositavaid vahendeid.

Valitsussektori lõpptarbimiskulutused moodustasid aastatel 2000–2005 ca 55% valitsussektori kuludest ning langesid perioodiks 2006–2009 50% tasemele. 2013. aastaks on nende osakaal tõusnud 51,3%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 valitsemis-funktsioonide 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 9% SKPst, 2009. aastaks kasvas nende osatähtsus 13,9%ni SKPst, misjärel hakkas langema, jõudes 2013. aastaks 10,9% tasemeni.

Subsiidiumide maksmiseks suunati 2013. aastal 2,6% valitsussektori kuludest ehk 1,0% SKPst. Subsiidiumid on jooksvad ühepoolsed maksed, mida tootjad saavad valitsussektorilt või Euroopa Liidu institutsioonidelt. Maksete eesmärk on mõjutada tootmistaset, hindu või kompenseerida tootmisega seotud kulutusi.

Kõige väiksem osakaal on intressidele tehtavatel kulutustel, mis moodustasid 2013. aastal 0,4% kõigist valitsussektori kulutustest ehk 0,1% SKPst. Intressimaksetele tehtavate kulutuste väiksus tuleneb Eesti madalast võlakoormusest.

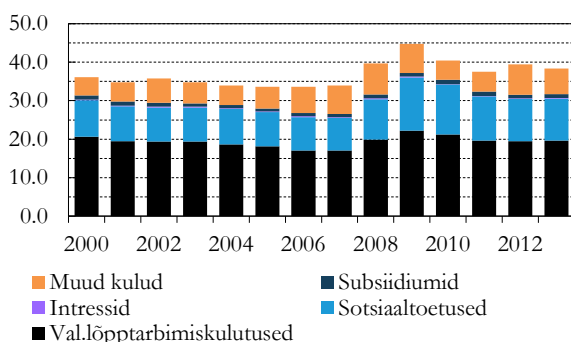
Muude kulude osakaal kõikidest kuludest langes 2013. aastal 17,4%le.

Kui vaadata kulusid tegevusvaldkondade kaupa, siis sotsiaalsele kaitsele minevate kulude osakaal on pidevalt suurim. Need kulud moodustasid perioodil 2000–2007 keskmiselt 9,9% SKPst. 2009. aastaks kasvas osakaal 15,8%le SKPst, mil tänu tööturu olukorra halvenemisele suurenesid oluliselt töötuskindlustushüvitiste ja töötutoetuste kulud, oma osa oli ka pensionide tõusul. 2012. aastaks langes nende kulude osatähtsus 12,6%ni SKPst kuna töötuskindlustushüvitiste ja töötutoetuste kulud vähenesid. Osakaal kõigist kuludest kasvas perioodi 2000–2008 keskmiselt 28,7%lt 2012. aasta 32,0%le.



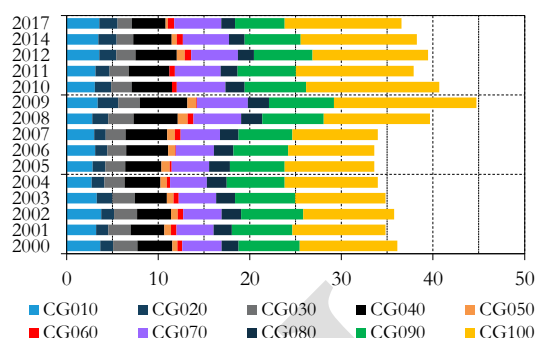
## Joonis 17. Valitsussektori kulud ja nende struktuur (% SKPst)

### A. Kulud majandusliku sisu järgi Eestis



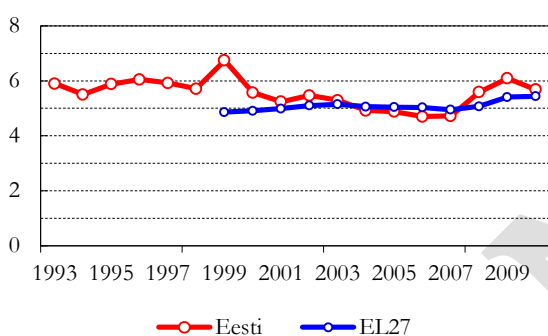
Allikad: Eesti Statistikaamet, Rabandusministeerium.

### B. Kulud valitsemisfunktsiooni järgi Eestis<sup>28</sup>

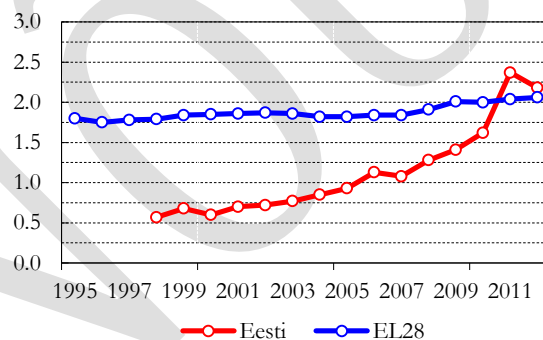


## Joonis 18. Valitsuse investeeringud füüsilisse ja inimkapitali (% SKPst)

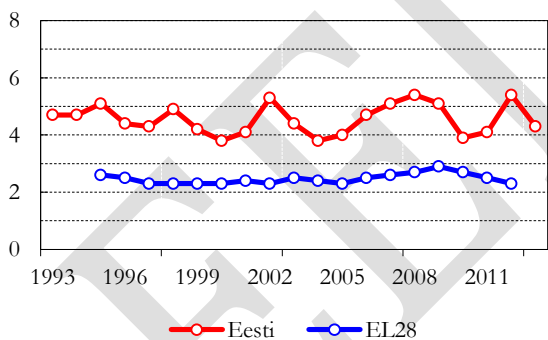
### A. Avaliku sektori kulud haridusele



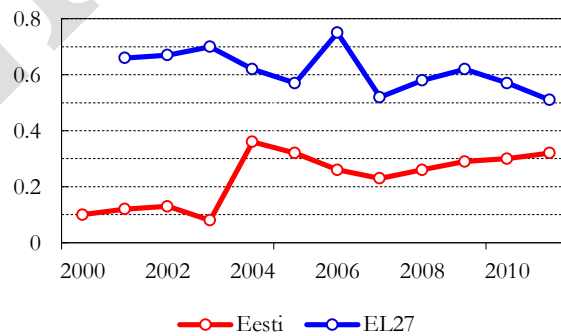
### B. Teadus- ja arendustegevuse kulud



### C. Valitsussektori põhivarainvesteeringud



### D. Riigiabi



Allikas: Eurostat.

<sup>28</sup> 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.

**Tabel 22. Valitsussektori kulud valitsemisfunktsioonide (COFOG) lõikes (% SKPst)**

	COFOG kood	2010	2011	2012	2014*	2017*
1. Üldised valitsussektori teenused	1	3,1	3,1	3,6	3,5	3,6
2. Riigikaitse	2	1,8	1,5	1,9	2,0	2,0
3. Avalik kord ja julgeolek	3	2,2	2,1	2,1	1,8	1,6
4. Majandus	4	4,4	4,5	4,5	4,2	3,7
5. Keskkonnakaitse	5	-0,2	-0,3	0,9	0,6	0,3
6. Elamu- ja kommunaalmajandus	6	0,5	0,6	0,7	0,7	0,7
7. Tervishoid	7	5,3	5,0	5,1	5,0	5,1
8. Vaba aeg, kultuur ja religioon	8	2,1	1,9	1,7	1,7	1,5
9. Haridus	9	6,7	6,3	6,4	6,1	5,4
10. Sotsiaalne kaitse	10	14,5	12,9	12,6	12,7	12,7
<b>11. Valitsussektori kulud kokku</b>	<b>TE</b>	<b>40,5</b>	<b>37,5</b>	<b>39,5</b>	<b>38,2</b>	<b>36,6</b>

Allikad: Rabandusministeerium, Eesti Statistikaamet.

2014. aastal vähenevad valitsussektori kulud 0,1% võrra 38,2%le SKPst. Perioodil 2015–2017 kasvavad kulud keskmiselt 5,1% aastas ehk aeglasemalt kui SKP, mistõttu valitsussektori kulud vähenevad 36,6%le SKPst. Protsendina SKPst vähenevad enim kulud haridusele ja majandusele. Osaliselt mõjutab kulude vähenemist ka Euroopa Liidu vahendite programmiperioodi vahetumine. 2014–2020 vahendite kasutamise kõrgperiood on kavandatud pärast 2017. aastat.

### Kulueesmärgist eemaldatavad kulud

**Tabel 23. Kulueesmärgist eemaldatavad kulud**

	2013 mln eurot	2013 % SKPst	2014* % SKPst	2015* % SKPst	2016* % SKPst	2017* % SKPst	2018* % SKPst
<b>1. Välisvahendite kulu, mis on tuludega kaetud</b>	869,5	4,72	4,31	4,62	3,43	3,37	3,35
<b>2. Eelarvepoliitilistest otsustest mittetulenev töötuskindlustuse kulu**</b>	0,0	0,00	0,00	0,00	0,00	0,00	0,00
<b>3. Valitsussektori tulused muutvad valikulised meetmed (discretionary measures)***</b>	-21,1	-0,11	-0,17	0,09	0,23	0,16	-0,01
<b>4. Seadusest tulenevad muudatused valitsussektori tuludes, mis on seotud kuluvajaduse kasvuga</b>	0,0	0,00	0,00	0,00	0,00	0,00	0,00

\* Prognosis.

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

\*\*\* Arvestatud meetmed on: tulumaksumäära langetamine; üldine ja pensionide maksuvaba tulu tõus; aktsiiside tõstmine ja kütuse soodusaktsiisi kaotamine; töötuskindlustusmaksemäära langetamine; käibemaksusüsteemi muudatused; keskkonnatasude tõstmine; dividendide tulumaks; riigieelarve palgatõus; töövõimereformi mõju; tulu CO<sub>2</sub> kvoodimüügist.

Allikas: Rabandusministeerium.

### 3.4. Valitsussektori finantseerimine

Järgnev võlakoormuse ja finantsvarade prognoos eeldab peatükis Vabariigi Valitsuse fiskaalpoliitika eesmärgid sisalduvate valitsussektori eelarvepositsiooni eesmärkide täitmist kogu keskpika perioodi jooksul.

#### 3.4.1. Valitsussektori võlakoormus

Eesti eelarvepoliitika põhieesmärk iseseisvusaastate jooksul on olnud hoida valitsussektori eelarvepositsioon keskpikal perioodil tasakaalus ning võimaluse korral ülejäägiga, mis on omakorda väljendunud madalas võlakoormuse tasemes. 2013. aasta lõpus ulatus Eesti valitsussektori võlg 10%ni SKPst, mis on võrreldes 2012. aastaga 0,2% kõrgem tase. Võlakoormuse suurenemise põhjusteks olid eelkõige Euroopa Finantsstabiilsusfondi (EFSF)<sup>29</sup> poolt väljastatud laenude mahu kasv ning kohalike omavalitsuste võlakoormuse kasv. Valitsussektori 1 845 mln euro suurusest võlgnevusest moodustas keskvalitsuse panus koos EFSFi mõjuga 1 209 mln eurot<sup>30</sup> ning kohalike omavalitsuste võlg 636 mln eurot, välisvõla osakaal oli koguvõlast 64% (vt tabel 24). Ilma EFSFi mõjuta, mis ulatus 2013. aastal 458 mln euron, moodustas keskvalitsuse panus võlakoormusesse 750 mln eurot ehk 4,1% SKPst.

**Tabel 24. Valitsussektori võlakoormuse muutus 2013. aastal**

	31. detsember 2012		31. detsember 2013		Muutus
	mln eurot	% SKPst	mln eurot	% SKPst	% SKPst
<b>Valitsussektor</b>	<b>1 712,1</b>	<b>9,8</b>	<b>1 844,8</b>	<b>10,0</b>	<b>0,2</b>
Kodumaine võlg	647,6	3,7	668,6	3,6	-0,1
Välisvõlg	1 064,5	6,1	1 176,2	6,4	0,3
<b>Keskvalitsus<sup>31</sup></b>	<b>1 228,2</b>	<b>7,1</b>	<b>1 310,5</b>	<b>7,1</b>	<b>0,1</b>
Kodumaine võlg	253,3	1,5	236,3	1,3	-0,2
Välisvõlg	974,9	5,6	1 074,2	5,8	0,2
<b>Kohalikud omavalitsused</b>	<b>566,2</b>	<b>3,3</b>	<b>636,1</b>	<b>3,5</b>	<b>0,2</b>
Kodumaine võlg	448,3	2,6	508,0	2,8	0,2
Välisvõlg	117,9	0,7	128,1	0,7	0,0
<b>Sotsiaalkindlustusfondid</b>	<b>0,0</b>	<b>0,0</b>	<b>0,0</b>	<b>0,0</b>	<b>0,0</b>
Kodumaine võlg	0,0	0,0	0,0	0,0	0,0
Välisvõlg	0,0	0,0	0,0	0,0	0,0

2014. aastal väheneb valitsussektori võlakoormus 9,8%le SKPst. Võlakoormuse vähenemise põhjuseks on keskvalitsuse panuse vähenemine, kohalike omavalitsuste võlakoormus püsib protsendina SKPst 2013. aasta tasemel. Prognoosi kohaselt väheneb valitsussektori võlg ka järgnevatel aastatel ning prognoosiperioodi lõpuks moodustab see 7,9% SKPst (vt tabel 25). Kuna keskvalitsuse negatiivset rahavoogu rahastatakse reservide arvelt, siis uusi laene ei võeta ning samas makstakse tagasi vanu laene. Ilma EFSFita väheneb keskvalitsuse panus võlakoormusesse nii nominaalselt kui ka protsendina SKPst. 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 3,5% lähedal.

<sup>29</sup> Vastavalt valitsussektori võla arvestuse metoodikale kajastuvad alates Eesti liitumisest EFSFiga ka viimase poolt väljastatud laenud osaliselt Eesti võlakoormuses.

<sup>30</sup> Valitsussektori tasemel konsolideeritud number.

<sup>31</sup> Keskvalitsuse tasemel konsolideeritud number.

**Tabel 25. Valitsussektori võlakoormus 2013–2018 (% SKPst)**

	2013	2014*	2015*	2016*	2017*	2018*
<b>1. Võlg kokku</b>	<b>10,0</b>	<b>9,8</b>	<b>9,3</b>	<b>8,8</b>	<b>8,5</b>	<b>7,9</b>
2. Muutus võlakoormuses	0,2	-0,2	-0,5	-0,5	-0,3	-0,6
<b>Panused võlakoormuse muutusesse: (2=3-4+5+6)<sup>32</sup></b>						
3. Nominaalse SKP kasvu panus	-0,5	-0,5	-0,6	-0,6	-0,5	-0,5
4. Primaarne eelarvetasakaal	0,0	-0,6	-0,4	-0,2	0,2	0,8
5. Intressimaksud	0,1	0,1	0,1	0,2	0,2	0,2
6. Võlakoormuse muutuse ja eelarvepositsiooni vaheline erinevus ( <i>stock-flow adjustment, SFA</i> )	0,5	-0,5	-0,4	-0,2	0,3	0,5
Valitsussektori võla hinnanguline intressimäär (%)	1,5	1,5	1,6	1,9	2,3	2,6
<b>Muud asjakohased näitajad</b>						
7. Likviidsed finantsvarad	9,9	8,3	7,5	6,8	6,8	7,2
8. Võla amortisatsioon alates eelmise aasta lõpust <sup>33</sup>	0,1	0,1	0,1	0,1	0,2	0,3
9. Netovõlg (9=1-7)	0,1	1,5	1,8	1,9	1,6	0,7
10. Välisvaluutas nomineeritud võla osakaal (%)	0,0	0,0	0,0	0,0	0,0	0,0
11. Keskmine aegumistähtaeg <sup>34</sup> (aastat)	6,8	6,0	5,2	4,5	3,8	3,2

Allikas: Rahandusministeerium, Eesti Statistikaamet.

Eelarvepuudujäägi kasvades võiks eeldada ka valitsussektori võla suurenemist puudujäägi ulatuses. Tegelikuses on suhe võlakoormuse ja puudujäägi vahel keerulisem ning rolli mängivad ka muud tegurid. Näiteks võib võlakoormus 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 „võlakoormuse muutuse ja eelarvepositsiooni vaheline erinevus“ (inglise keeles *stock-flow adjustment*, lühendatult SFA). 2013. aastal oli Eesti SFA 98,5 mln eurot ehk 0,5% SKPst (vt joonist 19B), mis tähendab, et võlakoormus kasvas rohkem (132,7 mln eur) kui oli eelarvepuudujääk (34,2 mln eur). Võlakoormuse puudujäägist suurema kasvu taga oli peamiselt EFSFi mõju suurenemine. Aastatel 2014–2016 on SFA prognoosi kohaselt negatiivne, mis tähendab, et võlakoormus suureneb vähem kui eelarvepuudujäägi võrra, mis tuleneb sellest, et puudujäägi katmiseks kasutatakse reserve. 2017. ja 2018. aastal on SFA positiivne. 2017. aastal seetõttu, et võlg suureneb rohkem kui on valitsussektori puudujääk (laenude tagasimaksete, mida eelarve kuludes ei kajastata, suurenemise tõttu) ja 2018. aastal sellepärast, et võlakoormus väheneb vähem kui on ülejääk (ülejäaki ei kasutata prognoosi kohaselt mitte võla vähendamiseks, vaid reserve suurendamiseks).

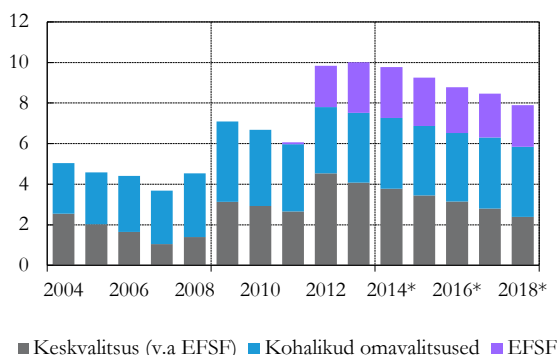
<sup>32</sup> Mõnel aastal ümardamisest tulenevalt võrdus ei kehti.

<sup>33</sup> Keskvalitsus ilma sihtasutuste ja avalik-õiguslike juriidiliste isikuteta.

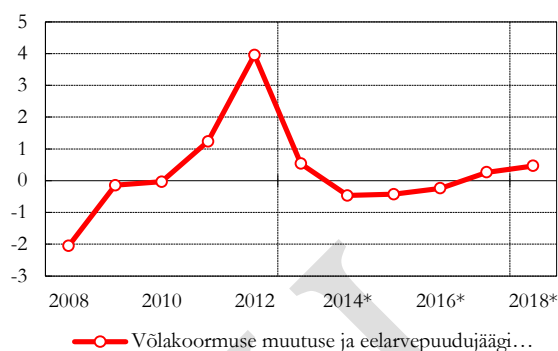
<sup>34</sup> Keskvalitsus ilma sihtasutuste ja avalik-õiguslike juriidiliste isikuteta.

## Joonis 19. Võlakoormuse areng 2004–2018

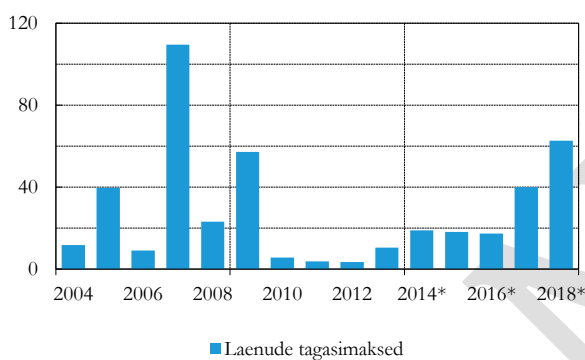
### A. Valitsussektori võlg (% SKPst)



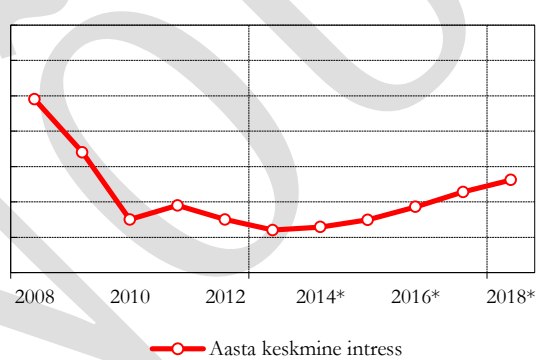
### B. Võlakoormuse muutuse ja eelarvepositiooni vaheline erinevus (% SKPst)



### C. Keskvalitsuse<sup>35</sup> võla tagasimaksed (mln eur)



### D. Keskvalitsuse<sup>36</sup> võla keskmine intress (%)



Allikas: Rabandusministeerium, Eesti Statistikaamet, Eurostat.

### 3.4.2. Valitsussektori reservid ja netopositsioon

Valitsussektori likviidsete finantsvarade<sup>37</sup> maht oli 2013. aasta lõpus 1 821 mln eurot ehk 9,9% SKPst. Võrreldes eelmise aastaga suurenesid sotsiaalkindlustusfondide reservid, kohalike omavalitsuste ja keskvalitsuse reservid vähenesid. Järgnevatel aastatel on tulenevalt vajadusest finantseerida riigieelarve puudujääki ning finantseerimistehinguid ette näha reservide järkjärgulist vähenemist ning 2017. aasta lõpuks moodustavad valitsussektori reservid 6,8% SKPst. 2018. aastal suurenevad reservid 7,2%ni SKPst.

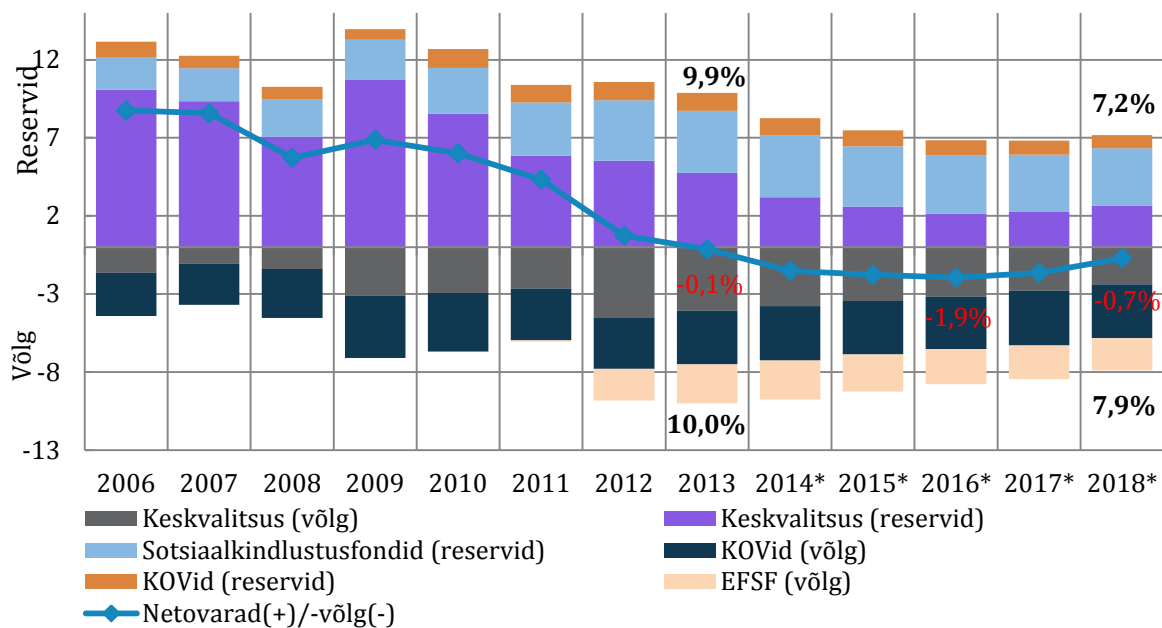
Valitsussektori võlakoormus ületas 2013. aastal mõnevõrra reservide mahtu ning netovõlg moodustas 0,1% SKPst (vt joonis 20). Prognoosi kohaselt vähenevad järgnevatel aastatel nii võlakoormus kui ka reservid, kuid reservid vähenevad rohkem ning 2016. aasta lõpuks suureneb netovõlg 1,9%ni SKPst. Seejärel hakkab netovõlg vähenema. 2018. aasta lõpus moodustab netovõlg prognoosi kohaselt 0,7% SKPst. Ilma EFSFi mõjuta ületavad reservid kogu prognoosiperioodi jooksul võlakoormust ning prognoosiperioodi lõpuks ulatuvad netovarad 1,3%ni SKPst.

<sup>35</sup> Keskvalitsus ilma sihtasutuste ja avalik-õiguslike juriidiliste isikuteta.

<sup>36</sup> Keskvalitsus ilma sihtasutuste ja avalik-õiguslike juriidiliste isikuteta.

<sup>37</sup> Likviidseteks finantsvaradeks loetakse sularaha ja hoiuseid (ESA 95 kood AF.2), väärtpapereid (v.a aktsiad ja finantstuletisinstrumentid) (AF.33), finantstuletisinstrumente (AF.34), börsil noteeritud aktsiaid (AF.511) ja investeerimisfondide osakuid (AF.52).

Joonis 20. Valitsussektori likviidsed varad, võlakoormus ja netopositsioon 2006–2018 (% SKPst)



Allikas: Rahandusministeerium, Eesti Statistikaamet.

## 4. SENSITIIVSUSANALÜÜS JA VÕRDLU EELMISE PROGRAMMIGA

### 4.1. Negatiivsemate arengute võimalused

Võrreldes põhistsenaariumiga võivad Eesti majanduse arengud praktikas kujuneda nii positiivsemaks kui negatiivsemaks. Kuna praktikas on võimalikud mitmed ja erinevalt kulgevad arengud, siis on riskistsenaariumiks tehnilised arvutused teatud kokkulepitud eeldustel ning nende eesmärk on hinnata võimalike kõrvalekallete mõju riigieelarvele. Käesolev negatiivne risk hõlmab Ukraina sündmustega kaasnevat võimalikku negatiivset mõju.

Prognoosi riskistsenaarium lähtub Venemaa majanduskasvu pöördumisest sellel aastal 1% langusesse ning selle eeldatavast mõjust nii Eesti kui Läti, Leedu ja Soome majandustele. Kriisi edasise arengu prognoosimine on praegu siiski seotud suure määramatusega ning viimastel nädalatel aset leidnud sündmuste võimaliku majandusliku mõju hindamiseks tuleks oodata poliitilise olukorra stabiliseerumist.

Kapitali väljavool Venemaalt, riigi usaldusväärse langus välisinvestorite silmis, rubla kiire nõrgenemine halvendavad Venemaa majandusarengut oluliselt. Sellel on otsene ja kaudne negatiivne mõju Venemaaga kaubavahetuses olevatele riikidele, kuna Venemaale kaupu ja teenuseid ekspordivate ettevõtete eksporditulud vähenevad rubla odavnemise ning Venemaa majanduse stagneerumise tõttu. See põhjustab Läti, Leedu ja Soome majanduskasvu aeglustumise ca 1 pp võrra. Teenustest mõjutab see nii veo- kui reisiteenuseid, kuna suhteliselt kalliks muutunud importkauba järgi Venemaal nõudlus väheneb, mistõttu kaubavedu läbi Eesti väheneb.

Kokkuvõttes ekspordi kasv peatuks ning väiksema nõudluse tõttu aeglustuks palga ja hõive kasv, suureneks säästumäär ning aeglustuks investeeringute kasvutempo. Olukorra stabiliseerudes taastuks potentsiaalne kasv 2015. a teises pooles. Sellisel juhul kujuneks Eesti SKP kasvuks 2014. aastal 1% ja 2015. aastal 2%. Riskistsenaariumi kohaselt jääks SKP nominaalne maht põhistsenaariumiga võrreldes 2014. aastal 300 mln ja 2015. aastal 700 mln euro võrra madalamaks.

**Tabel 26. Negatiivne riskistsenaarium (protsenti)**

	Negatiivne riskistsenaarium				Erinevus baasprognoosist		
	2013	2014*	2015*	2016*	2014*	2015*	2016*
SKP jooksevhindades (mld eurot)	18,4	19,0	20,0	21,3	-0,30	-0,70	-0,80
SKP reaalkasv	0,8	1,0	2,0	3,4	-1,0	-1,5	-0,2
SKP nominaalkasv	5,9	3,3	4,9	6,5	-1,6	-2,0	-0,3
THI	2,8	1,3	2,5	2,8	-0,1	-0,2	0,0
Sisenõudluse reaalkasv	1,5	2,1	2,6	3,7	-0,7	-1,1	-0,1
Ekspordi reaalkasv	1,8	0,5	4,0	6,0	-1,9	-2,0	-0,5
Tööhõive kasv	1,0	0,1	0,1	0,2	-0,1	-0,2	0,3
Palga nominaalkasv	8,6	7,9	7,2	6,4	0,1	0,3	0,0
Tööpuuduse määr	2,8	1,3	2,5	2,8	-0,1	-0,2	0,0
<b>Väliseeldused</b>							
Kaubanduspartnerite SKP kasv	0,9	1,0	1,6	2,2	-0,7	-0,5	-0,1
<b>Valitsussektor</b>							
Maksukoormus (% SKPst)	32,3	32,6	32,4	32,2	0,3	0,0	-0,1
Valitsussektori eelarvepositsioon (% SKPst)	-0,2	-0,9	-1,3	-1,1	-0,2	-0,5	-0,4
Valitsussektori võlakoormus (% SKPst)	10,0	9,9	10,2	10,8	0,2	0,9	1,4

Allikas: Rabandusministeerium, Statistikaamet.

Järgnevalt on toodud mõju valitsussektori eelarvepositsioonile rahandusministeeriumi kevadise majandusprognoosi kohaselt, mis arvestab eelpool kirjeldatud majanduskasvu riskistsenaariumi. Positsiooni halvenemine tuleneb eelkõige maksutulude vähenemisest, mis mõjutab negatiivselt kõiki valitsussektori tasandeid. Enim on riskistsenaariumis vähendatud sotsiaalmaksu laekumise prognoosi, mis on seotud nii väiksema hõive kasvuga kui ka keskmise palga prognoosi vähenemisega. Samas pidurdab puudujäägi süvenemist maksutuludega seotud riigieelarve kulude (Haigekassa eraldis, pensionikulud) langus. Samuti vähenevad kaitsekulud tingituna väiksemast nominaalsest SKP tasemest.

Negatiivse riskistsenaariumi realiseerumine suurendaks võlakoormust alates 2014. aastast. Sel aastal on negatiivne rahavoog jätkuvalt võimalik katta likviidsete finantsvarade arvelt, edaspidi tuleks aga riigikassa likviidsuspuhvri säilitamiseks pöörduda laenuturu poole.

**Tabel 27. Valitsussektori eelarvepositsioon riskistsenaariumi kohaselt 2014–2016**

	Negatiivne riskistsenaarium			Erinevus baasprognoosist		
	2014	2015	2016	2014	2015	2016
<b>Valitsussektori eelarvepositsioon (mln eurot)</b>	<b>-168</b>	<b>-259</b>	<b>-227</b>	<b>-33</b>	<b>-102</b>	<b>-78</b>
Riigieelarve	-104	-208	-187	-22	-59	-44
Muu keskvalitsus	-52	-39	-48	0	0	0
Sotsiaalkindlustusfondid	29	40	63	-6	-28	-20
Kohalikud omavalitsused	-41	-52	-54	-4	-15	-14
<b>Valitsussektori eelarvepositsioon (% SKPst)</b>	<b>-0,9</b>	<b>-1,3</b>	<b>-1,1</b>	<b>-0,2</b>	<b>-0,5</b>	<b>-0,4</b>
Riigieelarve	-0,5	-1,0	-0,9	-0,1	-0,3	-0,2
Muu keskvalitsus	-0,3	-0,2	-0,2	0,0	0,0	0,0
Sotsiaalkindlustusfondid	0,2	0,2	0,3	0,0	-0,1	-0,1
Kohalikud omavalitsused	-0,3	-0,3	-0,3	-0,1	-0,1	-0,1

Allikas: Rahandusministeerium.

#### 4.2. Võrdlus stabiilsusprogramm 2013 prognoosiga

Rahandusministeerium ootas 2013. aasta kevadise prognoosi põhistsenaariumis 2013–2014 **majanduskasvuks** vastavalt 3,0% ja 3,6%. 2015. aastaks ootasime 3,5%st majanduskasvu. Eesti majanduskasv osutus 2013. aastal eelmise Stabiilsusprogrammiga võrreldes madalamaks, mille peapõhjuseks on ekspordi ja sisenõudluse oodatust aeglasem kasv. Käesolevas prognoosis on 2014. aasta majanduskasvu prognoos alandatud 2%ni, mistõttu jääb ka SKP nominaalkasv varem oodatust madalamaks. Korrigeerimise taga on varasemast pessimistlikumad ekspordipartnerite arenguootused ja sellest tulenev Eesti ettevõtete kasvuväljavaadete halvenemine, mis põhjustas nii ekspordi kui impordi ja sisenõudluse prognooside alandamise. 2015. ja 2016. aastate majanduskasvu prognoos ei ole võrreldes eelneva prognoosiga oluliselt muutunud, kuid nominaalkasv veidi kiireneb. Selle põhjuseks on muutused SKP reaalkasvu struktuuris ning hinnatõusu ootuste ülespoole korrigeerimine. 2017. aasta majanduskasvu prognoos on võrreldes eelmise prognoosiga negatiivsem, mis tuleneb hõive oodatavast langusest.

2013. aasta **inflatsioon** kujunes eelmise Stabiilsusprogrammiga võrreldes aeglasemaks peamiselt välistegurite tõttu - toidu hindu mõjutas eelmise aasta teisel poolel alanud aiasaaduste odavnemine ja lisaks oli kütuse hinnalangus oodatust suurem. 2014. aasta inflatsiooniprognosi on langetatud suuremal määral energiahindade languse ning tagasihoidlikuma baasinflatsiooni tõttu. Elekter on aasta alguses oluliselt odavnemine, mida aasta tagasi ei olnud võimalik ette näha. Baasinflatsiooni hoiab madalana osade teenuste odavnemine. 2015. aasta inflatsiooniprognosi pole muutunud.



**Valitsussektori eelarvepositsioon** kujunes möödunud aastal tänu paremale maksulaekumisele ning väiksematele sotsiaalkuludele (sh vanemahüvitis) ja investeringutele oodatust veidi paremaks. Ootused järgnevate aastate struktuurse eelarvepositsiooni suhtes on muutunud aga halvemaks eelkõige halvenenud majandusliku olukorra tõttu. Ka nominaalne eelarvepositsioon on võrreldes eelmise programmiga halvenenud kõikidel aastatel. Sellest tulenevalt jõuab valitsussektor nominaalse ülejäägini aasta hiljem, mis tähendab eesmärgiks võetud reservi taastamist eelmise programmiga võrreldes aeglasemas tempos.

2013. aasta **valitsussektori võlakoormus** osutus Stabiilsusprogramm 2013 prognoosis oodatust 0,2% võrra SKPst madalamaks. Võrreldes eelmise aasta prognoosiga on 2014. aasta võlakoormuse prognoosi vähendatud ESFSi mõju vähenemise tõttu ja 2017. aasta prognoosi tõstetud valitsussektori eelarvepositsiooni väljavaadete halvenemise tõttu.

**Tabel 28. Võrdlus Stabiilsusprogramm 2013 prognoosiga**

	2013	2014*	2015*	2016*	2017*	2018*
<b>SKP reaalkasv (%)</b>						
Eelmine versioon	3,0	3,6	3,5	3,5	3,5	-
Praegune uuendus	0,8	2,0	3,5	3,6	3,4	3,2
Erinevus	-2,2	-1,6	0,0	0,1	-0,1	-
<b>SKP nominaalkasv (%)</b>						
Eelmine versioon	6,6	6,8	6,6	6,5	6,4	-
Praegune uuendus	5,9	4,9	6,9	6,8	6,4	6,1
Erinevus	-0,7	-1,9	0,2	0,2	-0,1	-
<b>Harmoneeritud tarbijahinnaindeks (THHI) (%)</b>						
Eelmine versioon	3,6	2,9	2,9	2,9	2,8	-
Praegune uuendus	3,2	1,7	2,9	3,0	3,0	3,0
Erinevus	-0,4	-1,2	0,0	0,1	0,2	-
<b>Valitsussektori struktuurne eelarvepositsioon (% SKPst)</b>						
Eelmine versioon	0,3	0,7	0,7	1,0	1,0	-
Praegune uuendus	0,4	0,1	0,2	0,0	0,2	0,2
Erinevus	0,1	-0,6	-0,5	-1,0	-0,8	-
<b>Valitsussektori võlg (% SKPst)</b>						
Eelmine versioon	10,2	9,9	9,3	8,8	8,3	-
Praegune uuendus	10,0	9,8	9,3	8,8	8,5	7,9
Erinevus	-0,2	-0,1	0,0	0,0	0,2	-

Allikas: Rahandusministeerium.

## 5. EELARVEPOLIITIKA PIKAAJALINE JÄTKUSUUTLIKKUS

Selles peatükis esitatud pikaajaliste eelarveprojektsioonide eeldused on 2011. aastal kokku lepitud Euroopa Liidu majanduspoliitika komitee (*Economic Policy Committee*) poolt ning koostatud ühtsetel alustel kogu EL kohta. Pikemas perspektiivis ühtivad need trendid Rahandusministeeriumi nägemusega tulevatest arengutest. Algusaastate arengud (ja sellest tulenevalt ka mõne näitaja, näiteks tööturu indikaatorid, taset) on kohandatud vastavalt käesoleva programmi makromajandusliku arengu stsenaariumile võtmaks arvesse viimaseid arenguid. 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 – üle 65-aastaste osakaal rahvastikus võrreldes tööealistega kasvab 2010. aasta 25% tasemelt 2020. aastaks 30% tasemele ning sotsiaalkaitse kulud kasvavad vastavalt. Demograafiliste muutustega kaasneva väljakutse muutis suuremaks majanduskriis. Kriisi mõju on pikaajaline ning avaldub madalamas hõive määras ning sellest tulenevalt madalamas väljundi tasemes. Mõju pikemaajalisele kasvupotentsiaalile jääb eelduste kohaselt küll minimaalseks.

Pikaajalise eelarvelise jätkusuutlikkuse tagamiseks on:

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

Kriisiaja meetmena otsustati peatada II pensionisamba maksed ajavahemikus 1. juuli 2009 kuni 31. detsember 2010. Teise pensionisambasse säästmine taastus pooles mahus alates aastast 2011 ning täies mahus aastal 2012. Aastatel 2014–2017 suurendatakse II sambasse suunatava riigipoolse sotsiaalmaksu osa 6%ni neile, kes vahepealsel perioodil vabatahtlikult isikupoolset makset jätkasid ja ka neile, kes esitavad 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 (meeste pensioniiga on hetkel 63 aastat, naistel 62 aastat, võrdsustades meeste pensionieaga aastaks 2016). Märkimist väärib siinkohal prognoositav 63-aastaste oodatava eluea kasv aastaks 2060. 2010. aastaga võrreldes kasvab oodatav eesseisev eluiga 63-aastastel naistel ligi 6 ja meestel 7 aasta võrra (vastavalt Eurostati 2011. aasta prognoosile). 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.

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.

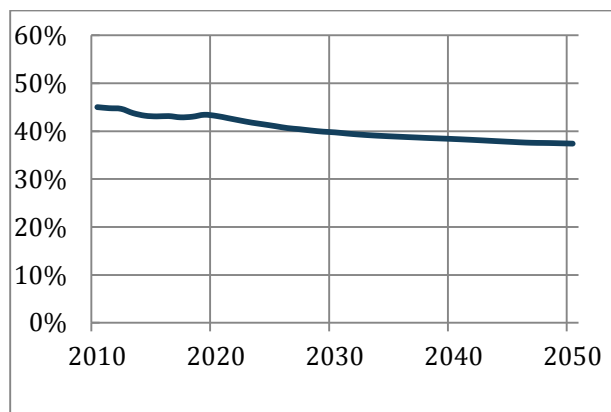
**Tabel 29. Riigi rahanduse pikaajaline jätkusuutlikkus 2010–2060 (% SKPst)**

	2010	2020	2030	2040	2050	2060
<b>Kulud kokku</b>	<b>40,7</b>	<b>35,8</b>	<b>35,4</b>	<b>35,2</b>	<b>35,7</b>	<b>36,1</b>
<i>sellest: vananemisega seotud kulud</i>	20,0	19,1	18,7	18,5	19,0	19,4
Pensionid	8,9	7,5	7,0	7,0	7,1	7,0
Sotsiaalkindlustuspensionid	8,9	7,5	7,0	7,0	7,1	7,0
Vanaduspensionid	7,5	6,1	5,6	5,7	5,9	6,0
muud (toitjakaotus-, invaliidsuspensionid)	1,4	1,4	1,4	1,3	1,2	1,0
ametipensionid (juhul, kui valitsussektori eelarvest)	-	-	-	-	-	-
Tervishoid	5,2	5,4	5,6	5,9	6,0	6,2
Hoolekanne ( <i>oli varem tervishoiukulude osa</i> )	0,5	0,6	0,6	0,7	0,7	0,8
Intressimaksud	0,2	0,2	0,2	0,2	0,2	0,2
Hariduskulud	4,8	5,1	5,1	4,5	4,8	5,1
Muud vananemisega seotud kulud	0,6	0,5	0,4	0,4	0,4	0,3
<b>Tulud kokku</b>	<b>40,8</b>	<b>36,3</b>	<b>35,4</b>	<b>35,2</b>	<b>35,7</b>	<b>36,1</b>
<i>sellest: tulud varadelt (sh intressitulud)</i>	0,0	0,0	0,0	0,0	0,0	0,0
<i>sellest: sotsiaalkindlustusmaksed (I samba tulud)</i>	7,0	6,2	6,0	5,9	6,0	6,0
Pensionikindlustuse varad (I sammas)	0,0	0,0	0,0	0,0	0,0	0,0
<i>sellest: pensionikindlustuse konsolideeritud varad (muud varad muu valitsussektori võlakirjad)</i>	0,0	0,0	0,0	0,0	0,0	0,0
Pensionireformi mõju						
II sambasse suunatud sotsiaalkindlustusmaksed (riigi 4%)	0,0	1,13	1,20	1,24	1,28	1,28
II samba pensionite väljamaksud	0,0	0,2	0,8	1,3	3,3	2,1
<b>Eeldused:</b>						
Tööjõu tootlikkuse kasv	7,8	2,1	2,1	2,1	1,8	1,5
SKP reaalkasv	3,3	1,9	2,0	1,6	0,9	1,2
Tööjõus osalemise määr, mehed (vanuses 20–64)	83,8	85,5	85,3	84,8	84,3	85,3
Tööjõus osalemise määr, naised (vanuses 20–64)	76,8	79,0	79,8	78,9	78,7	80,0
Tööjõus osalemise määr kokku (vanuses 20–64)	80,2	82,4	82,5	81,8	81,5	82,7
Töötuse määr	16,9	7,0	6,8	6,6	6,5	6,5
Üle 65-aastaste osakaal rahvastikus	17,0	19,3	22,4	24,9	27,8	30,4

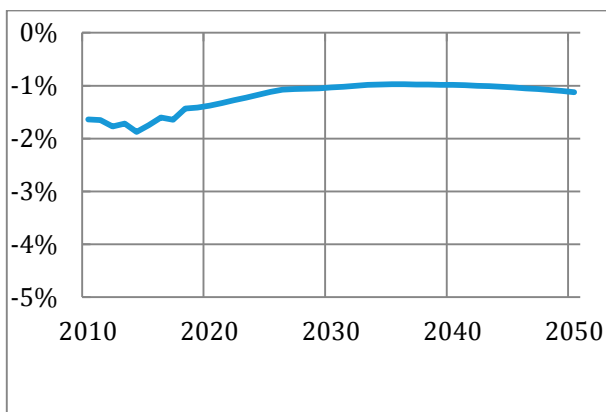
*Allikas: Rahandusministeerium, Eesti Statistikaamet, EL Majanduspoliitika komitee.*

## Joonis 21. Riikliku pensionikindlustuse finantsnäitajad (% SKPst)

A. Asendusmäär (I+II samm)



B. I samba puudujääk



Allikas: Rahandusministeerium.

### Tegevused pensionikindlustuse pikaajalise jätkusuutlikkuse tagamiseks

Valitsus on andnud oma heakskiidu ka töövõimetuskindlustuse kontseptsioonile. 2014. aastal on kavas esitada töövõimetoetuse seaduse eelnõu ning töövõime reformiga seonduv sotsiaalhoolekandeseaduse muutmise seaduse eelnõu Vabariigi Valitsuse istungile. Töövõimetuspensionäride arvu kiire kasv nõuab reageerimist ning kontseptsiooni 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 arutelude käivitamise paindliku eapiiriga pensionisüsteemi põhimõtete väljatöötamiseks ja käivitamiseks aastaks 2019.

### Valitsussektori potentsiaalsed kohustused

Valitsussektori potentsiaalsete kohustuste hulka loetakse kohustusi, mille tegelik realiseerumine sõltub mõnest tulevikus selguvast asjaolust. Potentsiaalseid kohustusi ei liideta valitsussektori võlakoormusele, kuid nende mahtu on oluline jälgida riigi rahanduse pikaajalise jätkusuutlikkuse hindamisel. 2013. aastal luges Eesti Statistikaamet potentsiaalsete kohustuste hulka riigi poolt antud õppelaenude ja Kredexiga seotud garantiid. Käesoleval aastal on oodata õppelaenudega seotud garantiide mahu vähenemist, Kredexiga seotud garantiid jäävad protsendina SKPst eelmise aasta tasemele.

Tabel 30. Valitsussektori potentsiaalsed kohustused 2013–2014 (% SKPst)

	2013	2014
<b>Riiklikud garantiid kokku</b>	<b>1,8</b>	<b>1,7</b>
sh õppelaenud	0,9	0,8
sh Kredex ja Kredexkrediidikindlustus	0,9	0,9
Sh finantssektoriga seotud garantiid	0,0	0,0

Allikas: Rahandusministeerium.

## 6. RIIGI RAHANDUSE KVALITEET

### *Uus riigieelarve seadus*

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

Lisaks struktuurse tasakaalureegli kehtestamisele täpsustati keskvalitsuse, kohalikes omavalitsuste 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 rahandusprognoosi sõltumatuse põhi- mõtte. Lisaks loodi Eesti Panga juurde luuakse eelarvenõukogu, mille ülesandeks avaldada arvamust prognooside, eelarvepositsiooni eesmärkide ning nende täitmise ja võimaliku korrigeerimis- vajaduse 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.

Riigieelarve seadusesse lisati täiendavalt kompenseerimismehhanism: kui tegelike andmete põhjal on valitsussektori eelarve märkimisväärses struktuurses puudujäägis, tuleb peale korrigeerimis- mehhanismi elluviimist planeerida sellele järgnevatel aastatel valitsussektori struktuurset ülejääki vähemalt 0,5% kuni samaväärse ülejäägi saavutamiseni.

Eelarvehandite kasutamisel saavutatava suurema mõju eesmärgil viidi sisse uuendused riigi- eelarve koostamises, riigi eelarvestrateegiasse toodi nelja-aastaste kululagede kohustus, korrastati strateegilise planeerimise süsteemi ja loodi õiguslik raam, et minna samm-sammult üle tegevus- põhisele eelarvestamisele. Riigi eelarvestrateegia lähtub ka edaspidi riigi rahandusprognoosist 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 programmipõhise eelarve suunas.

Riigi rahavoogude juhtimise selguse ja paindlikkuse suurendamiseks ühtlustati 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 rahandus- ministeeriumiga kooskõlastama

### *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 eelarvestrateegia, konkurentsivõime kava "Eesti 2020" ja stabiilsusprogramm üheaegselt ja koordineeritult.

Eesti jätkab riigieelarveliste vahendite planeerimisel lähtutakse kesksest põhimõttest, et riigi rahastamisallikaid ja vajadusi tuleb vaadata terviklikult. Terviklikult riigi vajadusi tervikuna analüüsides on planeeritud ka EL perioodi 2014–2020 vahendid. Planeerimisel tähendab see, et nii

riigisest 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 käimalükkamine ning elluviimine) ning nende kasutamine peab kaasa tooma arenguhüppe, tagades jätkusuutliku positiivse mõju majandusele ja ühiskonnale, kuid vältides täiendava koormuse tekkimist riigieelarvele.

Kõiki indikaatoreid täiendati riigi eelarvestrateegias 2018. aasta sihttasemetega, mis on küll ambitsioonikad, kuid ressursid on kooskõlas 2014. 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 taotlused esitati seetõttu koos vastava ministriumini valitsemisalas olevate riigieelarveväliste valitsussektori institutsioonide andmetega.

### *E-valitsemine*

Eesti e-valitsuse areng, eriti avaliku sektori e-teenuste väljatöötamine ning nende kasutuselevõtt kodanike ja ettevõtjate poolt, on olnud märkimisväärne. Eesti on maailmas ainulaadne elektroonse ID kasutuse, sealhulgas e-hääletuse praktika ja populaarsuse poolest. Tänu elektroonsele autentimisele ja digitaalsele allkirjastamisele on asjaajamine võimalik muuta peaaegu paberivabaks, tehes nii paljud igapäeva toimingud paindlikumaks ja kiiremaks. Nii kodanikud kui ka ettevõtjad leiavad, et avalikud e-teenused aitavad neil säästa raha ja aega, ning on avalike teenustega üldiselt rahul. 2012. aastal väljendas e-teenustega rahulolu 76% ettevõtjatest ja 67% kodanikest.

E-riigi arendamine on Eestis keskselt koordineeritud – selleks on Majandus- ja Kommunikatsiooniministeriumis riigi infosüsteemide osakond ja infoühiskonna teenuste arendamise osakond. Ka riigi infosüsteemi arendamist ja haldamist koordineeritakse keskselt Riigi Infosüsteemi Ameti poolt. Eesmärgiks on suurendada majanduse konkurentsivõimet, inimeste heaolu ja riigivalitsemise tõhusust.

Uuendatud on ID-tarkvara nii, et lisaks traditsioonilisele DDOC-vormingule saab allkirju anda ka BDOC-vormingus. Tarkvara on võimalik .bdoc failide allkirjastamiseks kasutada ka Soome ID-kaardiga. Eesti peaminister Andrus Ansip ja Soome peaminister Jyrki Kataineni sõlmisid 11.12.2013 teadaolevalt maailma esimese digiallkirjastatud valitsustevahelise kokkuleppe, mille fookuses on ühine e-teenuste arendamine.

Konkursi „Eesti parim e-teenus 2013“ e-valitsemise kategooria võitjaks tunnistati e-piirijärjekorra süsteem ([www.eestipiir.ee](http://www.eestipiir.ee)).

## *Avalik teenistus*

Vabade vahendite vähenemine fikseeritud kulude kasvu tõttu ning tööturul vajaliku kvalifikatsiooniga tööjõu defitsiit loob olukorra, kus üha enam tuleb tähelepanu pöörata ressursside tõhusamale kasutamisele. Inimressursi efektiivsemaks juhtimiseks hindab Rahandusministeerium riigi kui tööandja personalipoliitika valges raamatus, kuidas kesksete koordinatsioonivahendite muutmine ja arendamine sellele kaasa aitab. Lisaks pööratakse senisest enam tähelepanu keskastme juhtide arendamisele, parendades nende inimressursi juhtimise alaseid teadmisi. 2013. aastal töötati välja riigi ametiasutuste keskastmejuhtide kompetentsimudel mida 2014. aastal pilootprojektina ellu viiakse ning edasi arendatakse. Riigi inimressursi efektiivsemaks juhtimiseks otsitakse veel keskseid võimalusi, analüüsides näiteks keske koolituse korraldamise mõju ressursside efektiivsemale kasutamisele, parandades personaliplaneerimisalast teadlikkust ning viies läbi koolitus- ja arendustegevusi ressursside juhtimiseks oluliste kompetentside arendamiseks (nt strateegiline planeerimine, mõjude hindamine jne). Avalikus teenistuses on olulisel kohal on ka ühiste väärtuste tugevdamine läbi eetikanõukogu tegevuse ning korruptsioonivastase strateegia rakendamise. Eetikanõukogu töötab välja uut eetikakoodeksit ning juhendmaterjale, mis aitaksid kaasa ametniku eetika kasvule. Korruptsioonivastase tegevuse oluliseks muutuseks 2014. aastast on võimalus esitada elektroonselt majanduslike huvide deklaratsiooni.

2014. aastast tugevdab Rahandusministeerium oma tegevust haldusorganisatsiooni koordineerimise valdkonnas. Peamised arendustegevused on suunatud haldusorganisatsiooni analüüsi võimekuse tugevdamisele ning organisatsiooni juhtimiskvaliteedi parendamisele. Välja töötatakse meetodika, mis aitab hinnata avaliku sektori haldusorganisatsiooni korraldust ning seeläbi kujundada paremaks antud valdkonna arendustegevusi. Lisaks kaardistatakse erinevaid osapooli kaasates organisatsiooni juhtimiskvaliteedi peamisi probleeme, millele järgmisel kolmel aastal keskenduda tuleb.

## *Struktuursed sektoraalsed reformid*

2013. aasta kevadel võttis Eesti vastu üheksa reformiplaani<sup>38</sup>, kusjuures lisaks konkurentsivõime tõstmisele on mitmetel neist ka vahetu mõju riigi rahandusele. Aprilliks 2014 on neist näiteks ellu viidud haiglavõrgu arengusuundade uuendamine. Suvel 2014 on plaanitud lõpule viia muuhulgas struktuurivahendite toel üldhariduses gümnaasiumivõrgu reformi rahastamise laiendamise, nutikal spetsialiseerumisel tuginevate teadus- arenduse ja kasvuettevõtete toetusprogrammide välja-töötamise ning töövõimeskeemi reformi käivitamise toetuskeemide ettevalmistused.

Valitsus kavandab Ülemkogul kokkulepitud prioriteetidest ja riigipõhistest soovitustest lähtuvalt järgneva aasta jooksul läbi viia mitmeid reforme, millel on oluline mõju riigi rahanduse tõhususele ja tulemuslikkusele<sup>39</sup>:

- Lähtuvalt eesmärgist vähendada tööjõu maksukoormust, suunates seda ümber tarbimise ja keskkonnakoormuse maksustamisele, on kavandatud: aktsiistõusud alkoholile ja tubakale, töötuskindlustusmakse määra vähendamine 3,0%lt 2,4%le, maksuvaba tulu määra igaaastane tõstmine 10 euro võrra kuus 144lt eurolt 184 euronni aastaks 2018).
- Eelarve suurema paindlikkuse saavutamiseks on kavandatud tehoiukulutuste lahtisidumine kütuseaktsiisi laekumistest ning asendada erimärgistatud kütuse soodusaktsiis täpsemini sihitud kompensatsiooniga (v.a. põllumajanduses ja väikelaevade kalapüügil).

---

<sup>38</sup> Kinnitatud valitsuse otsusega 25. aprillil 2013 riiklikus reformikavas „Eesti2020“

<sup>39</sup> Kinnitatakse valitsuse poolt 2014.a. aprilli lõpus „Eesti 2020“ uuendusega

- Tagamaks õiglasemat konkurentsi- ja maksukeskkonda ning parandamaks maksulaekumisi kehtestatakse käibemaksudeklaratsioonide lisa tehingupõhise informatsiooniga nii ostu- kui ka müügitehingute kohta, vähendatakse ettevõtluses eratarbeks kasutatavate sõiduautode käibemaksusoodustusi ja täpsustatakse isiklike autode kasutamise hüvitamise erisoodustusena maksustamist.

EEELNÕU



## 7. INSTITUTIONAALSED FUNKTSIOONID

### *Fiskaalinstitutsioonid*

Fiskaalinstitutsioonidest<sup>40</sup> 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.

### *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 seni järginud kõik valitsused), kuigi valitsussektori ega keskvalitsuse eelarve tasakaalu (ülejäägi) nõuet ei ole seaduses enne 2014. aasta märtsi sätestatud.

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

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

2014. aasta märtsis jõustus uus riigieelarve baasseadus, mille eesmärgiks on õiguslike aluste loomine ja põhinõuete kehtestamine Eesti majandusliku ja rahandusliku pikaajalise jätkusuutlikkuse tagamiseks. Eelnõuga sätestatakse eelarvevaldkonnale esitatavad nõuded ja kohustused ning määratakse eelarvestamise mõisted ja põhimõtted. Riigieelarve koostamisele seatud nõuete täitmiseks kehtestatakse tingimused valitsussektorisse kuuluvate isikute rahaliste vahendite planeerimisele ja kohustuste võtmisele. Seaduse ühe olulisema osana kehtestatakse ühtsed eelarvereglid valitsussektorile. Euroopa Nõukogu direktiiv 2011/85/EL liikmesriikide eelarveraamistiku miinimumnõuete kohta seab kohustuse määrata valitsussektorile ühtsete reeglite rakendumine tagamaks valitsussektori eelarvedistsipliini ja seeläbi ka tasakaalu. Direktiivi artikkel 5 ütleb, et liikmesriigid kehtestavad arvudes väljendatud eelarve-eeskirjad, 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.

Seadusega kehtestatakse eelarvepositsiooni reeglid, mille kohaselt tuleb riigieelarve koostada selliselt, et valitsussektori struktuurne eelarvepositsioon oleks vähemalt tasakaalus. Keskvalitsuse

---

<sup>40</sup> 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.

juriidilistele isikutele kehtestatakse eelarve tasakaalureegel, st põhitegevuse kulud ei tohi üldjuhul ületada põhitegevuse tulusid. Põhitegevuse tulemit 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 netovõlakoormuse reegel, mille kohaselt saab laenulepinguid sõlmida kuni 40%-se netovõlakoormuse 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 2003–2012

**Tabel 31. Sisemajanduse koguprodukt aastatel 2003–2012**

	2003	2004	2005	2006	2007	2008	2009	2010	2011	2012
	%	%	%	%	%	%	%	%	%	%
1. SKP püsivhindades	7,8	6,3	8,9	10,1	7,5	-4,2	-14,1	2,6	9,6	3,9
2. SKP jooksevhindades	12,1	11,1	15,5	19,8	20,0	1,0	-14,0	2,9	12,8	7,4
<b>Kasvuallikad</b>										
3. Eratarbimiskulutused (sh MTÜd)	9,2	8,1	9,5	13,5	8,8	-5,2	-14,8	-2,6	3,8	4,9
4. Valitsussektori lõpptarbimiskulutused	6,3	1,1	3,2	5,0	6,6	4,6	-2,6	-0,8	1,3	1,3
5. Kapitali kogumahutus põhivarasse	16,7	6,0	15,3	22,9	9,3	-13,3	-39,0	-7,3	37,8	10,8
6. Varude muutus (% SKPst)	1,6	2,2	1,7	2,7	3,1	-0,4	-2,5	0,8	3,1	2,9
7. Kaupade ja teenuste eksport	7,7	14,5	18,6	6,1	3,7	1,0	-21,3	23,7	23,4	5,6
8. Kaupade ja teenuste import	11,2	14,7	18,9	13,9	6,3	-7,0	-31,1	21,1	28,4	8,8
<b>Panus SKP kasvu <sup>1)</sup></b>										
9. Sisemajanduse nõudlus (ilma varudeta)	11,3	6,6	10,6	15,7	9,3	-6,8	-20,4	-3,2	9,4	5,8
10. Varude muutus	-0,3	0,9	-0,2	1,4	0,8	-3,5	-1,9	3,2	2,7	-0,4
11. Kaupade ja teenuste bilanss	-3,3	-1,2	-1,5	-7,0	-2,6	6,0	8,2	2,8	-2,0	-2,6
<b>Lisandväärtuse kasv</b>										
12. Primaarsektor	8,1	-8,2	-0,5	-1,0	15,6	0,9	0,4	-12,5	15,7	12,4
13. Tööstus	9,4	2,6	8,5	10,1	6,0	-5,3	-19,6	22,8	13,7	-1,1
14. Ehitus	9,7	8,0	25,0	8,3	11,4	3,6	-34,4	-4,4	31,8	12,5
15. Muud teenused	6,9	7,0	7,7	10,2	6,3	-4,4	-11,2	1,3	6,3	4,1

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

*Allikas: Rahandusministeerium, Eesti Statistikaamet.*

**Tabel 32. Hinnad aastatel 2003–2012 (protsenti)**

	2003	2004	2005	2006	2007	2008	2009	2010	2011	2012
1. SKP deflaator	4,5	6,1	8,8	11,6	5,4	0,2	0,3	3,0	3,3	5,0
2. Eratarbimise deflaator	3,3	4,0	5,3	8,0	7,8	-0,4	2,4	4,9	3,7	3,4
3. Harmoneeritud tarbijahinnaindeks	3,0	4,1	4,4	6,7	10,6	0,2	2,7	5,1	4,2	3,2
3a. Tarbijahinna- indeks	3,0	4,1	4,4	6,6	10,4	-0,1	3,0	5,0	3,9	2,8
4. Valitsussektori tarbimiskulutuste deflaator	5,9	9,0	7,4	14,3	13,2	-0,3	-0,9	3,1	6,0	6,1
5. Investeeringute deflaator	2,5	4,1	9,2	8,4	-0,6	-1,4	-0,7	2,0	3,5	5,0
6. Ekspordi deflaator	2,4	3,5	5,6	6,8	6,0	-1,8	3,2	4,5	1,7	1,0
7. Impordi deflaator	1,2	2,1	3,5	3,8	6,9	-3,0	5,2	5,6	2,7	-0,4

*Allikas: Rahandusministeerium, Eesti Statistikaamet.*

**Tabel 33. Tööturg aastatel 2003–2012**

	2003	2003	2004	2005	2006	2007	2008	2009	2010	2011	2012
		%	%	%	%	%	%	%	%	%	%
1. Hõive, hõivatute arvu järgi	594,3 <sup>1)</sup>	1,5	0,2	2,0	6,4	1,4	0,2	-9,2	-4,2	6,7	2,5
3. Tööpuuduse määr		10,0	9,7	7,9	5,9	4,7	5,5	13,8	16,9	12,5	8,6
4. Tööjõu tootlikkus, hõivatute arvu järgi	16,0 <sup>2)</sup>	5,4	6,5	6,4	4,0	6,5	-3,9	-5,1	7,2	3,2	2,0
6. Hüvitisid töötajatele	3 859,9 <sup>2)</sup>	12,3	11,2	15,1	20,2	24,5	11,4	-13,2	-2,7	7,4	7,9
7. Hüvitis töötaja kohta (6./1.)	6,5 <sup>3)</sup>	10,6	11,0	12,8	13,0	22,8	11,2	-4,3	1,5	0,6	5,3
7a. Keskmine brutokuupalk, EUR	429,7	9,4	8,4	10,8	16,5	20,5	13,9	-5,0	1,1	5,9	5,7

1) Tuhat inimest.

2) Miljon eurot.

3) Tuhat eurot.

Allikas: Rahandusministeerium, Eesti Statistikaamet.

**Tabel 34. Maksebilanss aastatel 2003–2012 (% SKPst)**

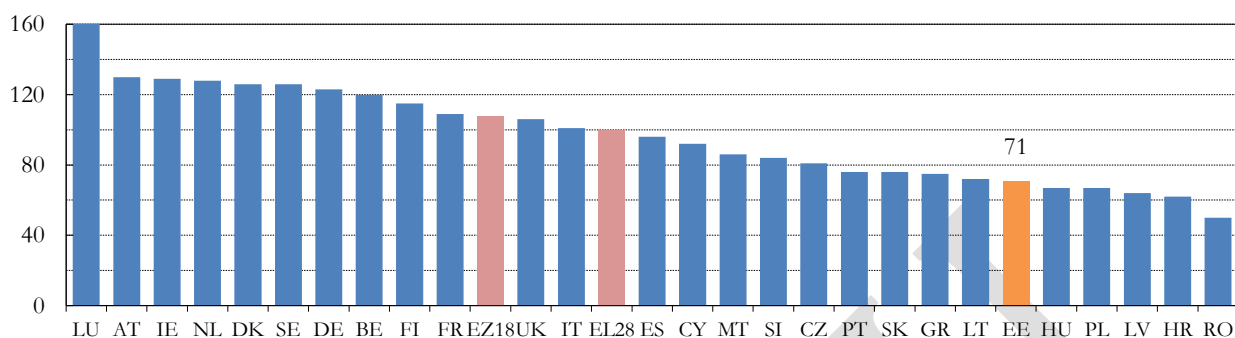
	2003	2004	2005	2006	2007	2008	2009	2010	2011	2012
1. Võlgnevus välismaailma suhtes	-10,6	-10,6	-9,2	-13,2	-14,9	-7,8	6,2	6,4	5,9	1,7
sh:	-7,4	-7,0	-6,4	-10,6	-9,9	-4,5	5,1	7,4	6,1	2,5
- Kaupade ja teenuste bilanss										
- Tulude ja ülekannete bilanss	-3,9	-4,3	-3,6	-4,8	-6,0	-4,7	-2,4	-4,6	-4,3	-4,3
- Kapitalikonto	0,7	0,7	0,8	2,2	1,1	1,3	3,5	3,5	4,1	3,5
1a. Jooksevkonto	-11,3	-11,3	-10,0	-15,3	-15,9	-9,2	2,7	2,8	1,8	-1,8
2. Vead ja täpsustused	-0,6	-1,4	1,0	-1,1	0,2	0,3	0,5	-0,4	0,5	0,0

Allikas: Rahandusministeerium, Eesti Pank, Eesti Statistikaamet.

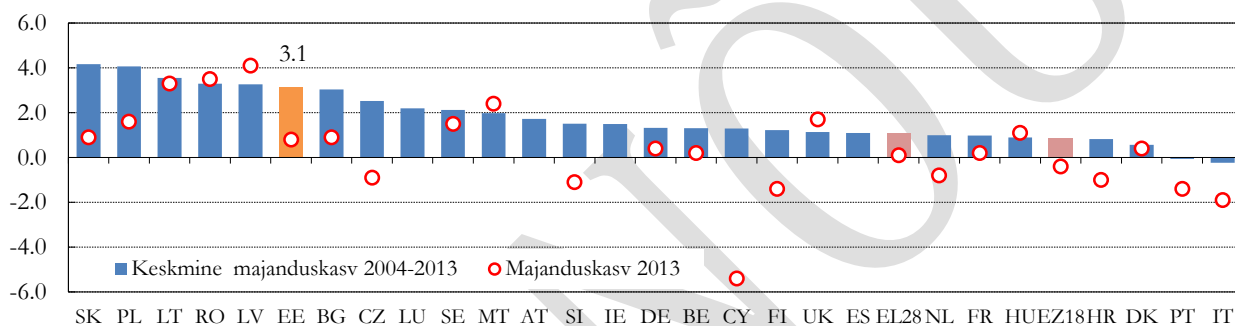
## Lisa 2. Eesti võrdlus teiste EL liikmesriikidega (joonised)

### Joonis 22. Peamised makromajanduslikud näitajad (protsenti)

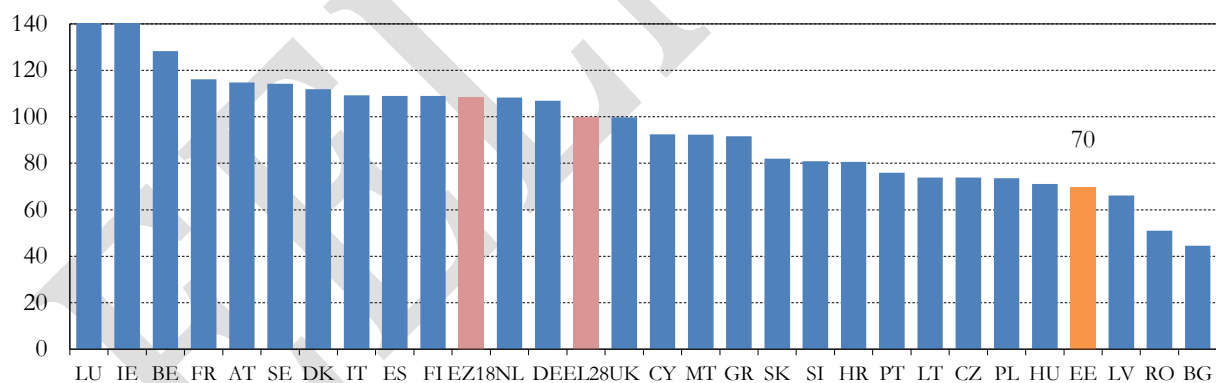
#### A. SKP per capita ostujõupariteeti arvestades aastal 2012 (EL28=100)



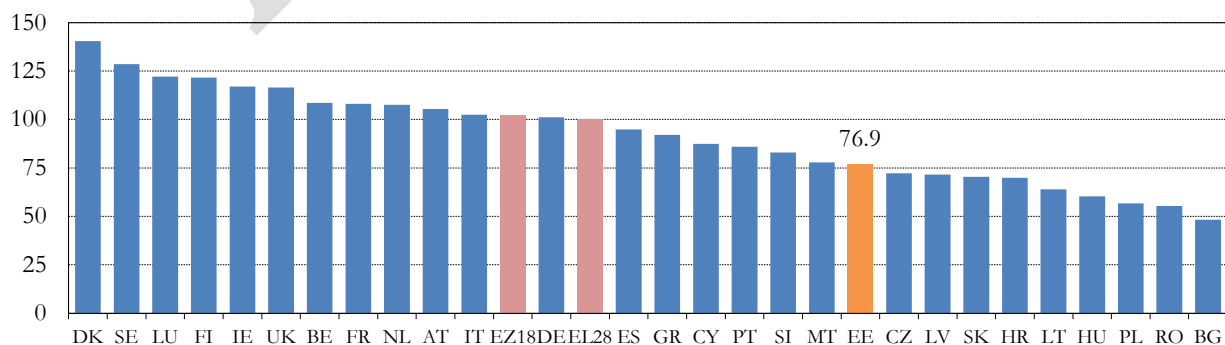
#### B. Majanduskasv aastal 2013 ja 2004–2013



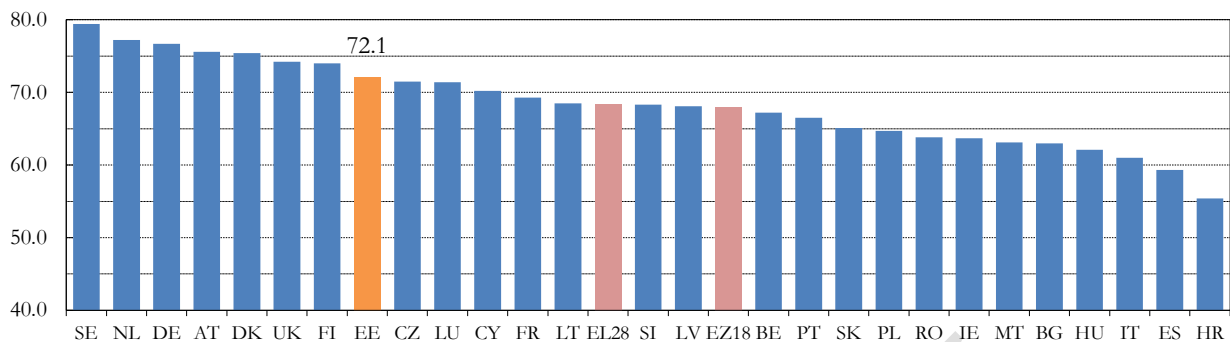
#### C. Töötõu tootlikkus – SKP töötundidejärgi PPS 2012 (EL28=100)



#### D. Hinnatase võrreldes EL28 keskmisega aastal 2012 (EL28=100)



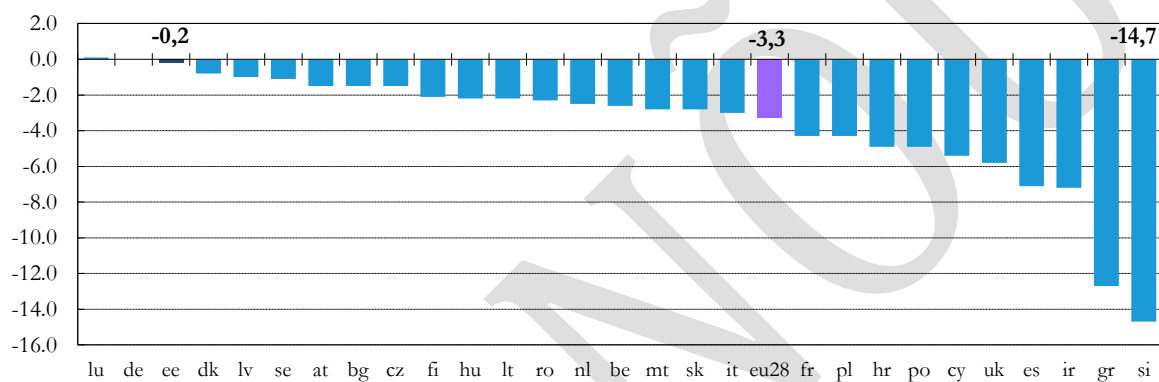
### E. Tööhõive määr (15–64-aastased) aastal 2012



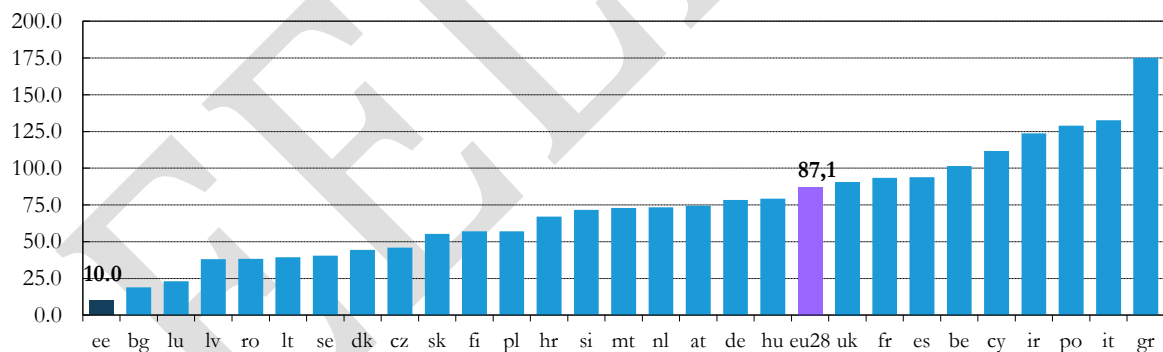
Allikad: Eurostat, Eesti Statistikaamet, Rabandusministeerium.

### Joonis 23. Valitsussektori fiskaalpositsioon (protsendina SKPst)

#### A. Valitsussektori eelarvepositsioon aastal 2013

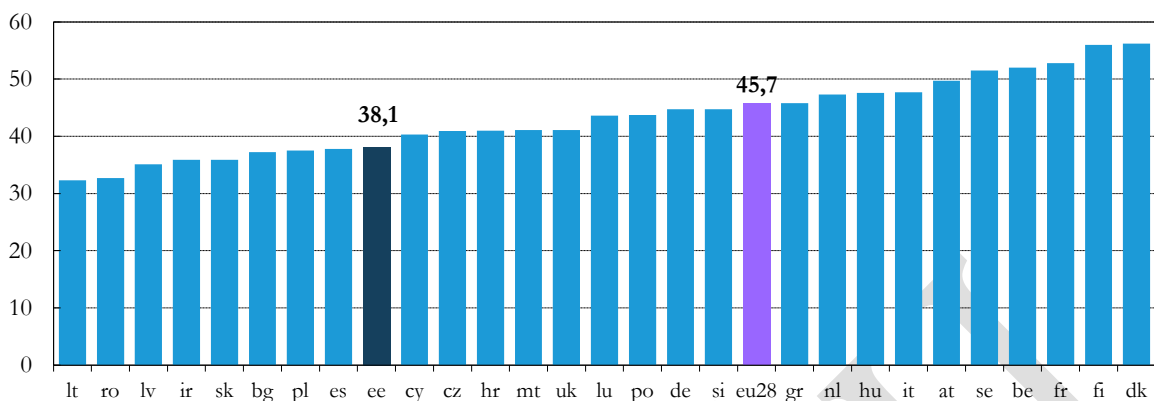


#### B. Valitsussektori võlg aastal 2013

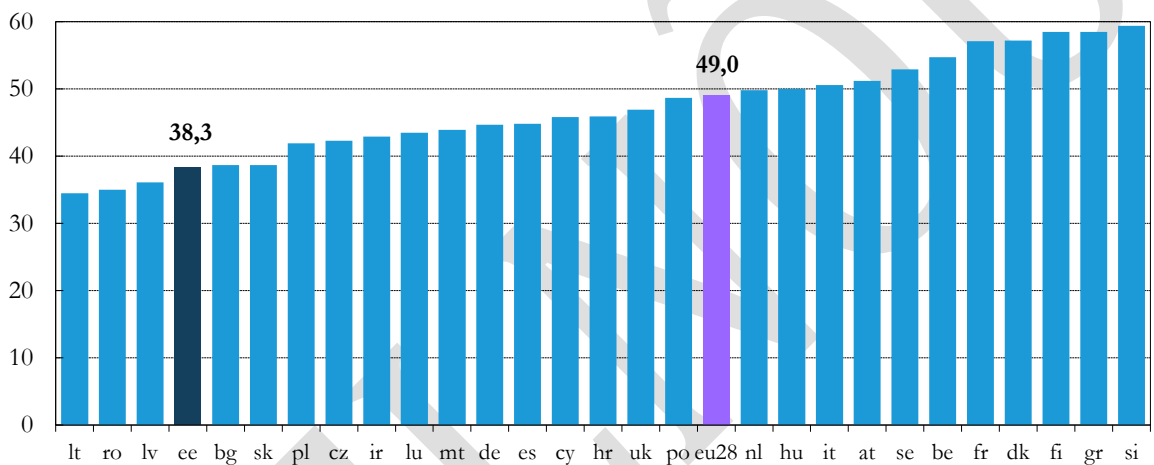


## Joonis 24. Valitsussektori tulud ja kulud (protsendina SKPst)

### A. Eesti valitsussektori tulud võrreldes teiste EL liikmesriikidega aastal 2013



### B. Eesti valitsussektori kulud võrreldes teiste EL liikmesriikidega 2013



Allikad: Eurostat.

### Lisa 3. Administratiivsete hinnatõusude mõju THI-le

**Tabel 35. Administratiivsete hinnatõusude mõju THI-le aastatel 2013–2018 (%)**

Administratiivsed aktsioonid	Jõustumine	Hinnatõus (%)	Mõju THI-le (%punkti)					
			2013	2014*	2015*	2016*	2017*	2018*
<b>Muudatused maksupoliitikas</b>			<b>0,27</b>	<b>0,24</b>	<b>0,16</b>	<b>0,13</b>	<b>0,01</b>	<b>0,00</b>
Tubakaaktsiisi määrade tõstmine (10%)	1.01.2012	6,5	0,02	-	-	-	-	-
Tubakaaktsiisi määrade tõstmine (6%)	1.01.2013	4,8	0,08	0,03	-	-	-	-
Tubakaaktsiisi määrade tõstmine (6%)	1.01.2014	4,8	-	0,08	0,03	-	-	-
Alkoholiaktsiisi määrade tõstmine (5%)	1.02.2012	2,1	0,02	-	-	-	-	-
Alkoholiaktsiisi määrade tõstmine (5%)	1.01.2013	2,2	0,12	0,01	-	-	-	-
Alkoholiaktsiisi määrade tõstmine (5%)	1.01.2014	2,2	-	0,12	0,01	-	-	-
Alkoholiaktsiisi määrade tõstmine (5%)	1.01.2015	2,2	-	-	0,12	0,01	-	-
Alkoholiaktsiisi määrade tõstmine (5%)	1.01.2016	2,2	-	-	-	0,12	0,01	-
Põlevkiviaktsiis soojuse tootmiseks	1.01.2013		0,03	-	-	-	-	-
<b>Muud administratiivsed hinnamuutused</b>			<b>0,94</b>	<b>-0,59</b>	<b>0,00</b>	<b>0,19</b>	<b>0,21</b>	<b>0,21</b>
Arsti visiiditasu ja voodipäeva tasu	1.01.–1.03.2013		0,14	-	-	-	-	-
Majapidamisjätmete vedu**	2013–2018		0,01	0,01	0,02	0,02	0,02	0,02
Ühistransport	1.01.2013		-0,30	-	-	-	-	-
Tasuta kõrgharidus	1.09.2013		-0,09	-0,19	-	-	-	-
Riigilõivud (ARK toimingud)	1.01.2014		-	0,02	-	-	-	-
Elekter (sh. elektrituru avanemine, võrgutasud, taastuvenergia tasu)**	2013–2018		1,12	-0,24	0,09	0,12	0,12	0,12
Vesi ja kanalisatsioon**	2013–2018		0,02	0,03	0,04	0,04	0,04	0,04
Maagaas	1.07.2012	10,0	0,03	-	-	-	-	-
Maagaas (võrgutasud)	1.05.2013	-4,1	-0,02	-0,01	-	-	-	-
Maagaas**	2014–2018		-	-0,02	-0,02	-0,02	-	-
Soojuse hind Tallinnas ja mujal**	1.01.–1.12.2013	0,5	0,03	-	-	-	-	-
Soojuse hind Tallinnas ja mujal**	2014–2018		-	-0,19	-0,13	0,03	0,03	0,03
<b>Kokku</b>			<b>1,21</b>	<b>-0,35</b>	<b>0,16</b>	<b>0,32</b>	<b>0,22</b>	<b>0,21</b>
<b>Valitsuskoalitsiooni lisandunud maksumuudatused</b>								
Tubakaaktsiisi määrade tõstmine (5%)	1.01.2016	4,0	-	-	-	0,07	0,02	-
Tubakaaktsiisi määrade tõstmine (5%)	1.01.2017	4,0	-	-	-	-	0,07	0,02
Tubakaaktsiisi määrade tõstmine (5%)	1.01.2018	4,4	-	-	-	-	-	0,07
Alkoholiaktsiisi määrade tõstmine (15%)	1.01.2015	8,5	-	-	0,46	0,04	-	-
Alkoholiaktsiisi määrade tõstmine (10%)	1.01.2016	5,6	-	-	-	0,30	0,03	-
Alkoholiaktsiisi määrade tõstmine (10%)	1.01.2017	5,6	-	-	-	-	0,30	0,03
Alkoholiaktsiisi määrade tõstmine (10%)	1.01.2018	5,6	-	-	-	-	-	0,30
Maagaasi aktsiisimäära tõstmine (20%)			-	-	0,02	0,02	0,02	-
<b>Lisandunud mõjud kokku</b>			<b>-</b>	<b>-</b>	<b>0,48</b>	<b>0,43</b>	<b>0,44</b>	<b>0,42</b>

\*\* Rabandusministeeriumi hinnang.

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