Riigi majanduse ja tulude kasvu periood annab võimaluse suurendada reserve

Eesti majandus on kasvanud oodatust kiiremini, selles on suur roll ehitamisel ja sisetarbimisel

Eesti parlamendi ja valitsuse üks peamisi eesmärke on aastate jooksul olnud kasvatada siinsete inimeste ja riigi jõukust ning suurendada ühiskondlikku sidusust. Riikide arengut tavatsetakse võrrelda sadade näitajate abil ja kõige laialdasemalt kasutatavaks majandliku edukuse mõõdupuuks peetakse riigi sisemajanduse koguprodukti (SKP).

2016. aastal kasvas Eesti SKP 2,1%, mis on veidi enam kui Euroopa Liidu 28 liikmesriigis keskmiselt. ELi 28 riigi SKP suurenes samal ajal 1,9% võrra. Naaberriikide Läti ja Leedu sisemajanduse koguprodukt suurenes vastavalt 2,2% ja 2,3%. Pärast aastaid kestnud langust pöördus tõusuteele ka Soome majandus, kasvades 2016. aastal 1,9%. Jätkuvalt head kasvu näitas Eesti üks peamisi kaubanduspartnereid Rootsi (vt tabel 1). ELi liikmesriikidest kasvas möödunud aastal kõige kiiremini Malta majandus (5,5%).

Euroopa majanduses 2016. aasta teisest poolest alanud märkimisväärne kindlustunde kasv on jätkunud praeguseni ja lähinaabrite oodatust paremad majandustulemused on mõjutanud positiivselt ka Eesti SKPd. 2017. aasta esimeses pooles kasvas Eesti majandus 5,2%.

Majanduse oodatust kiirem kasv on julgustanud Rahandusministeeriumi nägema ka lähituleviku väljavaateid paremana kui varem prognoositud. Värskes, septembris 2017 avalikustatud majandusprognoosis on ministeerium muutnud kasvuootusi paremaks kogu prognoosiperioodi ulatuses. Kui aprillis ootas ministeerium käesoleva aasta kasvuks 2,4%, siis nüüd 4,3%. Aastate 2018 ja 2019 SKP prognoosi on suurendatud 0,2% võrra vastavalt 3,3%-ni ja 3%-ni. Optimistlikumaks on muudetud ka järgmiste aastate ootusi näiteks tööhõive, palgakasvu ja investeeringute suhtes.

Siiski on nii Rahandusministeerium ise, Eesti Pank kui ka majandusanalüütikud viidanud mitmetele maailma ja Eesti majanduse riskidele, mida 2017. aasta senise kiire SKP suurenemise juures tähele panna.

Rahandusministeerium toob oma prognoosis välja, et optimism Euroopa majanduses võib siiski osutuda lühiajaliseks ja hapraks ning jätkuvalt ei ole kindel, millises suunas maailmamajandus järgmistel aastatel liigub. Euroopa Komisjoni avaldatav majandususaldusindeks, mis kerkis juunis Eestis viimase seitsme aasta tipptasemele, alanes taas juulis-augustis. Languse taga on ettevõtjate halvenenud hinnangud majanduse ja turutingimuste üldseisundile, eriti tööstuses ja teeninduses. Et inimeste kindlustunde püsivaks suurenemiseks peaksid positiivsed sõnumid ja areng kestma pikemalt, sellele viitab ka asjaolu, et ettevõtete ja kodumajapidamiste säästud on suuremad kui kunagi varem.

Väärib tähelepanu, et säilinud ekspordivõimekuse kõrval on 2017. aasta esimese poolaasta kiiresse majanduskasvu panustanud siiski kõige enam ehitussektor ning peamiselt sisetarbimisele orienteeritud teenindusharud nagu kaubandus, info ja side ning kutse- ja tehnikalane tegevus, mis tagasid kokku üle poole kogu lisandväärtuse juurdekasvust.

Tööstussektori panus majanduskasvu on küll viimasel poolaastal suurenenud, ning ehkki Rahandusministeeriumi prognoosi kohaselt kiireneb lähiaastatel ka eksportiva tööstuse ja teenindusvaldkonna kasv, jääb ministeeriumi hinnangul majanduskasvu ka edaspidi vedama ehitussektor ja sisetarbimisele suunatud teenindus.

Eesti ehitusturgu on 2017. aasta esimesel poolaastal korterelamute kiirenenud rajamise kõrval mõjutanud enim riigi tellimuste suurenemine, mis väljendus rajatiste ehitamise 42%-ses kasvus. Kasvu veavad olulisel määral taristuobjektide ehituse ja rekonstrueerimise tööd, mida rahastatakse eelkõige Euroopa Liidu toetustest.

Sisetarbimisele ja ehitussektorile tuginev majanduskasv pole aga ühelt poolt jätkusuutlik, teisalt on samal ajal oht majanduse (lühiajaliseks) ülekuumenemiseks, kui riik suunab raha majandusse investeeringute jm kulutuste kaudu forsseeritult ajal, mil majandus kasvab kiiremini, kui kasutada olevaid tootmisressursse arvestades eeldada võiks.

Kui majandusel läheb hästi, oleks mõistlik kasutada hästi laekuvaid tulusid riigi reservide suurendamiseks

2008. aastal alanud üleilmne finants- ja usalduskriis näitas, et ajavahemikul 2005–2007 ligi 10%-ni jõudnud majanduskasv polnud tegelikult Eestile jõukohane. See tähendab, et SKP kiire suurenemine ei olnud mitte meie konkurentsivõime kasvu tulemus, vaid tingitud eelkõige odava laenuraha kättesaadavusest väga suures ulatuses. Objektiivselt Eesti käsutuses olevaid ressursse arvestades oleks kestlik majanduskasv olnud oluliselt tagasihoidlikum.

Ehkki Eestis ei saa rääkida naasnud buumiajast ja eriti veel sellisest, mis haaraks majanduse tegevusalasid laialdaselt, näitab Rahandusministeeriumi värske majandusprognoos, et sel ja järgmisel aastal kasvab Eesti majandus veidi kiiremini, kui Eesti kasutada olevaid ressursse arvestades eeldada võiks.

Majandus saab kestliku arengu tempot ületada vaid lühikest aega, sest tootmisvõimalusi ületav nõudlus viib juba keskpikas perspektiivis hindade kasvu, tööjõukulude surve suurenemise ning konkurentsivõime vähenemiseni. Eestis võib juba mõnda aega täheldada nii tarbija- kui ka tootmishindade kasvu.

Veduriks on siin ehitussektor, mis ühteaegu saab suuri tellimusi nii riigilt, ettevõtetelt kui ka eraisikutelt. Aastatel 2020–2021 peaks Rahandusministeeriumi prognoosi kohaselt küll Eesti majanduskasv ühtlustuma potentsiaalse ehk jätkusuutliku majanduskasvu tasemega. Teisalt on Vabariigi Valitsusel kavas stimuleerida majandust täiendavalt suuremahuliste investeerimisprojektide kaudu ning ehitussektorile avaldab mõju ka Rail Balticu rajamine.

Ehitussektorile ja sellega seotud tegevustele annavad need investeeringud veel hoogu juurde, kuid küsitav on nende panus Eesti majanduse potentsiaali kasvu. Samal ajal püsivad kulutused teadus- ja arendustegevusse allpool ELi keskmist, 1,5% juures SKPst. Võrreldes Eesti konkurentsivõime kavaga „Eesti 2020“ seatud eesmärgiga (3% SKPst) on teadus- ja arendustegevuse kulutustes toimunud viimastel aastatel tagasiminek. Toodete-teenuste keerukuse ning majanduse potentsiaali kasvatamisel on aga just teadus- ja arendustegevus väga oluline komponent.

Suurenenud majanduskasvu valguses optimistlikumaks muudetud riigieelarve tuluprognoos ning Eesti jätkuvalt Euroopa väikseim riigivõlg täiendavaid riigipoolseid investeeringuid rahalises vaates pealtnäha just­kui võimaldaks. Teisalt on ehitussektori ülekuumenemise korral võimalik buumi jõudmine ka teistesse sektoritesse. Tekib negatiivne palga- ja tööturusurve ning avalik sektor võib hakata konkureerima investeeringute tegemise võimekuse pärast erasektoriga – kiiresti kallinevate hindade tingimustes kannatab ka lõpuks avaliku sektori tellimuste täitmine.

Eesti majanduse üks teravamaid väljakutseid on jätkuvalt kasvatada tootlikkust

Eesti Pank on rõhutanud, et ehkki ettevõtted on suutnud ka kiirenevate tööjõukulude tingimustes kasumeid taas suurendada, ei ole ettevõtjate, töövõtjate ja riigi jõukuse kasv pikaajaliselt võimalik, kui Eesti ettevõtete tootlikkuse kasv ei edesta naabrite oma. Aga just tootlikkuse kiduv kasv on üks Eesti majanduse teravamaid probleeme ja väljakutseid.

Euroopa Liidu statistikaameti Eurostat andmetest nähtub, et Eesti tööjõu tootlikkus on võrreldes Euroopa Liidu keskmisega olnud kuus aastat sisuliselt samal tasemel ja viimasel paaril aastal pigem kahanenud. 2016. aasta lõpu seisuga moodustas tootlikkus 71,3% ELi 28 liikmesriigi keskmisest, mis on väiksem kui aastatel 2012–2014 (vt joonis 1).

Samal ajal on Eestis tööjõukulud kasvanud tootlikkusest kiiremini. Üks majanduse rahvusvahelist konkurentsivõimet ilmestav näitaja on tööjõu ühikukulu, mis oli 2016. aastal 23% kõrgem kui 2010. aastal. See tähendab, et Eestis valminud toodang nõuab ligi veerandi võrra rohkem tööjõukulusid. Samas on näiteks Soomes-Rootsis tööjõu ühikukulu samal ajal tõusnud 11%. Kuigi tööjõu ühikukulu Eestis 2017. aasta esimesel poolaastal langes ehk tootlikkus kasvas palkadest kiiremini, hoiatab Eesti Pank, et ilma täiendavate investeeringuteta tootlikkuse suurendamisse ja jätkuva palgasurve tõttu tööturul võib see kasv jääda ajutiseks.

Ka Vabariigi Valitsuse kinnitatud Eesti konkurentsivõimet käsitleva arengukava „Eesti 2020“ üks eesmärk on kasvatada tootlikkust tööjõukuludest kiiremini. Selle eesmärgi saavutamisega on jätkuvalt probleeme. Kui Riigikontroll 2014. aastal „Eesti 2020“ näitajate, sh ka majandusarengu indikaatoreid käsitles, oli tööjõukulude olukord parem kui aastal 2016 (vt tabel 2).

Tootlikkuse kasvu üks eeldusi on ettevõtete soov ja võimekus investeerida. Mitte alati pole sellised investeeringud seotud ehitustegevusega, kuid kui riigi liiga aktiivne investeerimispoliitika saab takistuseks vajalikele erasektori investeeringutele (sest ehitades, uusi tarkvaralahendusi tellides või muid teenuseid ostes konkureerivad riik ja erasektor samadele töötajatele), võib see pärssida ka tootlikkuse kasvu.

Riigil on seetõttu oluline jälgida majanduskonjunktuuri ja kasutada täiendavat raha majanduse elavdamiseks taas siis, kui erasektoril kehvemini läheb. Selleks aga peab seda raha koguma ja säilitama laenuvõimekuse.

Aastaks 2021 suurenevad prognooside kohaselt riigieelarve tulud 2 miljardi euro võrra, kuid reservid ei kasva

Ehkki maksumuudatustest ja piirikaubandusest tulenevatel põhjustel on 2017. aasta maksutulude prognoosi küll veidi vähendatud, laekub makse 2017. aastal ootuste kohaselt siiski ligikaudu 6,7 miljardit ehk ligikaudu 376 miljoni euro võrra rohkem kui aastal 2016.

Riigieelarve kogutulud kasvavad Rahandusministeeriumi prognoosi kohaselt perioodil 2017–2021 keskmiselt 5,6% võrra aastas ehk 9,3 miljardilt 11,3 miljardi euroni aastaks 2021 (vt ka tabel 2). Sellest maksud ja sotsiaalkindlustusmaksed suurenevad samal perioodil 6,7 miljardilt 8,6 miljardi euroni, mittemaksulised tulud Euroopa Liidu toetuste järkjärgulise ärakasutamise tõttu kahanevad *ca* 300 miljoni euro võrra ligikaudu 1 miljardi euroni ning edasiantavad tulud kasvavad veidi rohkem kui 1,7 miljardi euroni.

Teisalt nähtub Rahandusministeeriumi suvisest majandusprognoosist, et riigieelarve kasvavad võimalused kasutatakse jooksvate kulude tarbeks ning reserve suurendama ega võlasummat vähendama ei asuta. Valitsussektori eelarvepositsiooni ehk tulusid ja kulusid soovitakse prognoosi kohaselt hoida küll tasakaalu lähedal ning prognoosi on kiirenenud SKP kasvu ootuses võrreldes kevadega parandatud, kuid riigi reservid jäävad praegusega samale tasemele (vt tabel 3).

Riigi reservidest kõneldes tasub aga tähelepanu pöörata, et valitsussektori likviidsed finantsvarad ei ole pelgalt valitsuse n-ö enda raha, mida valitsus saaks vajaduse korral täiel määral vabalt kasutada, näiteks riigieelarve kulude katmiseks või muude kohustuste täitmiseks, sest reservide hulgas kajastatakse ka kohalike omavalitsuste, avalik-õiguslike asutuste jms isikute likviidseid varasid.

Valitsuse osa likviidsetest reservidest ammendus 2015. aasta sügisel. 2017. aasta mai lõpu seisuga oli valitsus oma kulude ning kohustuste katmiseks kasutanud ligikaudu 500 miljoni euro ulatuses Eesti Töötukassa ja Eesti Haigekassa raha, mida alates 2012. aastast hoitakse riigikassas ja mille valitsus peab olema valmis sotsiaalkindlustusfondide töö tagamiseks igal hetkel kasutamiseks võimaldama (vt joonis 2).

Riigikontrolli hinnangul on sotsiaalkindlustusfondide raha ja reservide liitmisel n-ö valitsuse rahaga tekkinud olukord, kus haigekassa ja töötukassa raha on kasutatud vastuolus nii Eesti Haigekassa kui ka töötuskindlustuse seadusega. Nende seaduste järgi ei ole haigekassa ega töötukassa raha lubatud kasutada millekski muuks kui vaid nende seadustes sätestatud ülesannete täitmiseks.

Sellele vaatamata on Rahandusministeerium riigieelarve seadusele viidates kasutanud seda raha ka riigi väljamaksete tegemiseks. Kuna Rahandusministeerium on haigekassa ja töötukassa raha kasutamise asjus Riigikontrolliga erineval arvamusel, küsis Riigikontroll selles küsimuses õiguskantsleri seisukohta. Õiguskantsler jõudis Riigikontrolliga samale arvamusele ja vastas, et riigieelarve seaduse sõnastus ei arvesta Eesti Haigekassa ja Eesti Töötukassa eesmärkide ning neile avalik-õiguslikele juriidilistele isikutele pandud mitmete piirangutega nende vara kasutamisel ega ole kooskõlas Eesti Haigekassa seaduse ja töötuskindlustuse seadusega, mis räägivad üksnes raha hoidmisest riigikassas.

Seega on ka õiguskantsleri hinnangul riigieelarve seadus Eesti Haigekassa seaduse ja töötuskindlustusseadusega vastuolus, ning kui Riigikogu soovib sellist rahakasutust lubada, tuleb see seadustega selgelt ette näha ja viia õigusaktid kooskõlla.

Riigieelarve fikseeritud kulude osakaal jätkab kasvamist, pool riigieelarvest läheb sotsiaal- ja tervishoiukuludeks

Suurem osa riigieelarve kuludest on seadustega või muul viisil ette kindlaks määratud. Sellised fikseeritud kulud moodustasid Rahandusministeeriumi andmetel 2016. aastal 78% riigieelarvest ning prognoosi kohaselt moodustavad aastal 2020 ette kindlaks määratud kulud pea 80% riigieelarvest (vt joonis 3).

Fikseeritud kulude osakaalu kasv tähendab, et riigieelarve tulud ja kulud küll suurenevad, kuid väheneb proportsionaalselt riigi arengu suunamiseks paindlikult kasutatava vaba raha hulk. Ehkki Rahandus­ministeerium on fikseeritud kulude suurt osakaalu näinud probleemina aastaid, ei ole riigieelarve kasutamise paindlikkust suurendatud.

Riigi tegevusvaldkondadest kasutatakse riigieelarve raha enim sotsiaalse kaitse rahastamiseks. Kui aastal 2016 moodustasid Rahandusministeeriumi andmetel sotsiaal- ja tervishoiukulud 47% riigieelarve kogukuludest, siis aastaks 2020 kasvab osakaal ministeeriumi hinnangul 50%-ni.

Riigi tegevusvaldkondade kulude jaotuse prognoos on toodud Rahandusministeeriumi 2017. aasta suvises majandusprognoosis, kuid silmas tuleb pidada, et tegemist pole riigieelarve, vaid valitsussektori kuludega (vt tabel 4 ja valitsussektori definitsiooni tabel 3 kõrvalt).

Andmetest nähtub, et võrreldes aastaga 2017 püsib osakaaluna SKPst riigi erinevate tegevusvaldkondade rahastamine umbes samal tasemel.

Oluline osa riigi investeeringutest tehakse välistoetuste abiga

Seni pole pärast Eesti iseseisvuse taastamist ühelgi aastal olnud riigieelarve tulud eelmisest aastast väiksemad. Märkimisväärne roll on olnud selles erinevatel välistoetustel, eelkõige Euroopa Liidu abil, mida Eesti on saanud kasutada miljardite eurode ulatuses.

Välistoetuste osakaal riigieelarve kogukulude katmises oli suurim aastal 2012, kui veidi enam kui 13% kuludest tehti erinevate välistoetuste arvel. Euroopa Liidu eelarveraha aastateks 2007–2013 kasutamise ammendumisega kulude osakaal veidi kahanes, kuid suureneb käesoleval aastal taas 10%-ni riigieelarvest.

Prognoosi kohaselt jääb aastatel 2018–2020 välistoetuste osakaal riigieelarve kuludest vahemikku 8,2–10,1%. Riigi eelarvestrateegia 2017–2020 kohaselt kavandati valitsussektori 2017. aasta investeeringuteks *ca* 1,1 miljardit eurot, millest 405 miljonit eurot ehk 37% tuleb välistoetustest (vt joonis 4).

Valitsussektori investeerimisplaanidest nähtub, et riigi omatulud kuluvad valdavalt fikseeritud kulude katmiseks ja riigi pikaajalisse arengusse panustavad investeeringud on suuresti välisrahastuse kanda.

2021. aastal algaval Euroopa Liidu eelarveperioodil on Eestil aga kasutada ilmselt oluliselt vähem toetusraha. Seetõttu võttis Riigikontroll selleaastase aastaülevaate raames analüüsida ja eraldi tähelepanu pöörata küsimusele, kas riik on teinud ettevalmistusi Euroopa Liidu toetuste oluliseks vähenemiseks, et tagada riigi ülesannete täitmine ka kahanevate toetuste korral. Riigikontrolli peamisi järeldusi ja tähelepanekuid on käsitletud järgmises peatükis, mis tugineb novembris 2017 avaldatavale auditile „Riigi ülesannete rahastamine Euroopa Liidu toetustest“.