

**EESTI EELARVENÕUKOGU
2019. AASTA ARUANNE**

SISUKORD

| | |
|--|----|
| Esimehe eessõna | 3 |
| 1. Eelarvenõukogu lühitutvustus..... | 4 |
| 2. Tegevuse ülevaade | 5 |
| 3. Eelarve | 10 |
| Lisa 1. Arvamus valitsussektori struktuurse eelarvepositsiooni eesmärgi saavutamise kohta 2018. aastal | 11 |
| Lisa 2. Arvamus rahandusministeeriumi 2019. aasta kevadise majandusprognoosi kohta | 13 |
| Lisa 3. Arvamus aastate 2020–2023 struktuurse eelarvepositsiooni eesmärkide kohta | 14 |
| Lisa 4. Arvamus rahandusministeeriumi 2019. aasta suvise majandusprognoosi kohta | 15 |

Eelarvenõukogu
Estonia pst 13, 15095 Tallinn
+372 668 0661
info@eelarvenoukogu.ee
www.eelarvenoukogu.ee

ESIMEHE EESSÖNA

2019. aasta kevadel kinnitati eelarvenõukogu senine koosseis ametisse ka järgmiseks viieks aastaks. Eelarvenõukogu uus ametiaeg on alanud väga sündmusterohkelt.

Esmalt selgus kevadel, et 2018. aasta struktuurne puudujääk on kujunenud oodatust suuremaks (tänaasel hinnangul 1,7% SKPst) ja ületab reeglitega lubatud puudujääki. Vastavalt 2017. aastal jõustunud muudatustele riigieelarve seaduses oluks 2018. aastal väike struktuurne puudujääk lubatud, aga mitte sellises ulatuses.

Osaliselt oli põhjus muutunud majandustsükli hinnangus – majanduse seisu hinnati küll tagantjärele paremaks, kuid see suurendab struktuurset puudujääki. Sellele ohule oli eelarvenõukogu eelnevalt osutanud. Üllatuseks oli aga suur prognoosiviga valitsuse tuludes-kuludes. Seetõttu soovitasime Riigikontrollil lähemalt analüüsida riigirahanduse seire ja riigieelarve koostamise protsessi. See audit peaks lähiajal ka avalikkuseni jõudma.

Lubatust suurem puudujääk käivitas eelarveseaduses sisalduvad mehhanismid, millest varem pole eelarvepoliitika kujundamisel ega ka eelarvereglite täitmise hindamisel tulnud lähtuda. Nimelt tuleb reeglite järgi puudujääki järkjärguliselt vähendada, kuni struktuurne tasakaal on uuesti saavutatud. Seejärel tuleb kavandada ülejääke, et eelnevalt ära kulutatud eelarvepuhver taastada.

Kevadel, kui valitsus seadis riigi eelarvestrateegias järgmise nelja aasta eelarve-eesmärgid, oli nende nõuetega vaid osaliselt arvestatud. Eelarvenõukogu hinnangul vastasid reeglitele 2020.–2021. aastaks seatud eesmärgid, aga mitte 2022.–2023. aastaks seatud eesmärgid. Põhjuseks oli just see, et pärast struktuurse tasakaalu saavutamist tulnuks kavandada ülejääke, aga eesmärgiks võeti tasakaalu hoidmine.

Seega oli valitsuse kavatsuseks täita esimene pool eelarveregli nõuetest – taastada tasakaal – aga mitte kavandada ülejääke. Viimane otsustati eelarvereglitest välja kirjutada, ehkki tänaseks pole seda veel teha jõutud. Tegemist oleks juba teistkordse reeglite leevendamisega lühikese aja jooksul. See ei mõju hästi Eesti eelarvepoliitika usaldusvärsusele.

Möödunud sügisel tuli valitsusel tagada, et eelarvepuudujääk väheneks piisaval määral ka 2019. aastal ja eesmärgiks seati struktuurne puudujääk 1,2% SKPst. Eelarvenõukogu hinnangul ei olnud aga 2019. aastaks kavandatud struktuurse puudujäägi suurus majandustsükli seisu arvestades põhjendatud ja seetõttu soovitasime korduvalt eelarvepositsiooni jõulisemalt parandada.

Paraku näitavad sel kevadel koostatud hinnangud, et ka 2019. aastal on struktuurne puudujääk kujunenud oodatust suuremaks ja struktuurse tasakaalu suunas ei ole nõutud sammuga liigutud. Lisaks on tänaseks teada, et koroonakriisi põhjustatud eriolukorra tõttu on eelarvereglid pandud vähemalt 2020. aastaks pausile. Rahandusministeeriumi kevadprognoosi järgi võib nominaalne eelarvepuudujääk sel aastal moodustada koguni 10% SKPst ja võlakoormus üle 20% SKPst.

Eelarvenõukogu esimees

Raul Eamets

Tartus 30. aprillil 2020

1. EELARVENÕUKOGU LÜHITUTVUSTUS

Eesti eelarvenõukogu (Fiscal Council of Estonia) on 2014. aastal riigieelarve seaduse alusel loodud iseseisev nõuandekogu, mille ülesanne on hinnata Eesti eelarvepoliitika aluseks olevaid makromajandus- ja rahandusprognoose ning jälgida riigisiseste eelarveeeglite täitmist. Euroopa Liidu õiguse järgi on sellist funktsiooni täitva nõukogu asutamine euroala liikmesriikidele kohustuslik. Eestis on eelarvenõukogu loomise ja selle ülesannete õiguslik alus 2014. aasta 19. veebruaril vastu võetud riigieelarve seadus.¹ Eelarvenõukogu põhikiri kinnitati 2014. aasta 9. aprillil toimunud Eesti Panga nõukogu istungil.² Eelarvenõukogu ja rahandusministeeriumi vahelist teabevahetust korraldab 2018. aasta veebruaris sõlmitud koostöökokkulepe.³

2017. aastal muudetud riigieelarve seaduse järgi esitab eelarvenõukogu oma arvamuse:

- aprillis rahandusministeeriumi kevadise makromajandus- ja rahandusprognoosi kohta;
- aprillis valitsuse struktuurse eelarvepositsiooni eesmärgi saavutamise kohta eelmisel aastal ja riigi eelarvestrateegias järgmisteks aastateks seatud struktuurse eelarvepositsiooni eesmärkide kohta;
- septembris rahandusministeeriumi suvise makromajandus- ja rahandusprognoosi kohta.

Lisaks seaduses nõutud arvamustele on eelarvenõukogu oma tööplaani seadmises sõltumatu ja võib omal äranägemisel avaldada Eesti majanduse või eelarvepoliitika alaseid seisukohti ja uurimustöid. Eelarvenõukogu arvamused ja kaasnevad pressiteated, arvamused artiklid ja taustapaberid avaldatakse nii eesti kui ka inglise keeles eelarvenõukogu kodulehel www.eelarvenoukogu.ee.

Eesti eelarvenõukogu koosneb kuuest liikmest ning selle tööd juhivad nõukogu esimees ja aseesimees (vt tabel 1). Eelarvenõukogu esimene koosseis nimetati ametisse 14. mail 2014. Eelarvenõukogu liikmed määratakse Eesti Panga presidendi ettepanekul ja Eesti Panga nõukogu kinnitusel ametisse viieks aastaks. 26. märtsil 2019 kinnitati eelarvenõukogu senine koosseis teiseks ametiajaks.

Tabel 1. Eelarvenõukogu koosseis 2019. aastal

| | | |
|-----------------|------------|--|
| Raul Eamets | esimees | Tartu Ülikooli sotsiaalteaduste valdkonna dekaan, makroökonomika professor |
| Andrus Alber | aseesimees | Finora Capitali juhatuse esimees |
| Ülo Kaasik | liige | Eesti Panga asepresident |
| Martti Randveer | liige | Eesti Panga rahapoliitika ja majandusuuringute osakonna juhataja |
| Urmas Varblane | liige | Tartu Ülikooli rahvusvahelise ettevõtluse professor |
| Andres Võrk | liige | Tartu Ülikooli Johan Skytte poliitikauuringute instituudi analüütik |

Eelarvenõukogu liikmetelt eeldatakse laitmatut mainet, majandusalast magistrakraadi või sellega võrdsustatud haridustaset ja eelarvenõukogu ülesannete täitmiseks vajalikke kogemusi. Eelarvenõukogu liige ei või olla ametis või teenistuses ega olla osaline tegevuses, mis võib avaldada negatiivset mõju eelarvenõukogu ülesannete sõltumatule täitmisele. Eelarvenõukogu liikmeks võib olla ka välisekspert.

Eelarvenõukogu tegevust rahastab Eesti Pank. Eelarvenõukogu tööd toetavad kolm Eesti Panga ökonomisti, kellest üks täidab ka eelarvenõukogu sekretäri ülesandeid. Eesti Pangalt saab eelarvenõukogu lisaks abi trükiste toimetamisel ja tõlkimisel, veebilehe haldamisel ja muudes korralduslikes küsimustes.

¹ <https://www.riigiteataja.ee/akt/RES>

² <http://eelarvenoukogu.ee/noukogust/pohikiri>

³ <http://eelarvenoukogu.ee/uudised/eelarvenoukogu-ja-rahandusministeerium-solmisid-koostookkuleppe>

2. TEGEVUSE ÜLEVAADE

Eelarvenõukogu istungid ja arvamused

Põhikirja kohaselt kohtub eelarvenõukogu istungite pidamiseks vajaduse järgi, kuid vähemalt viis korda aastas. 2019. aastal kogunes eelarvenõukogu istungi pidamiseks viiel korral. Neljal istungil osales eelarvenõukogu täies koosseisus, ühel istungil oli kohal viis nõukogu liiget.⁴

7. jaanuar

Eelarvenõukogu 2019. aasta esimesel istungil arutati Eesti valitsussektori reservide ja võlakoormuse üle. Eelarvenõukogu analüütik Lauri Punga tegi ettekande Eesti reservide tasemest ja varade koosseisust, likviidsus- ja stabiliseerimisreservist, Eesti laenukohustustest ning reservide ja võlakoormuse arengust võrreldes teiste Balti riikidega.

Eelarvenõukogu arvamus valitsussektori struktuurse eelarvepositsiooni eesmärgi saavutamise kohta 2018. aastal koosõlastati e-kirjavahetust kasutades ja avaldati 11. aprillil (vt arvamuse kokkuvõtet lisas 1).

15. aprill

Eelarvenõukogu teisel istungil arutati eelarvenõukogu arvamust rahandusministeeriumi 2019. aasta kevadise majandusprognoosi kohta.

Eelarvenõukogu arvamus rahandusministeeriumi 2019. aasta kevadise majandusprognoosi kohta avaldati 18. aprillil (vt arvamuse kokkuvõtet lisas 2).

28. mai

Eelarvenõukogu kolmandal istungil arutati eelarvenõukogu arvamust riigi eelarvestrateegias aastateks 2020–2023 seatud struktuurse eelarvepositsiooni eesmärkide kohta.

Eelarvenõukogu arvamus aastate 2020–2023 struktuurse eelarvepositsiooni eesmärkide kohta avaldati 30. mail (vt arvamuse kokkuvõtet lisas 3).

16. september

Eelarvenõukogu neljandal istungil arutati eelarvenõukogu arvamust rahandusministeeriumi 2019. aasta suvise majandusprognoosi kohta.

Eelarvenõukogu arvamus rahandusministeeriumi suvise majandusprognoosi kohta avaldati 23. septembril (vt arvamuse kokkuvõtet lisas 4).

9. detsember

Eelarvenõukogu viiendal istungil arutati Eesti pensionisüsteemis kavandatud muudatuste üle. Eelarvenõukogu liige Martti Randveer tegi ettekande kogumispensioni vabatahtlikuks muutmise mõjudest pensionide suurusele, maksukoormusele ja Eesti majandusele.

⁴ Eelarvenõukogu istung on otsustusvõimeline, kui sellel osaleb vähemalt neli liiget.

Muud kohtumised ja ettekanded

24. jaanuar

Eelarvenõukogu esimees Raul Eamets osales Brüsselis Euroopa Komisjoni korraldatud seminaril riigivõla jätkusuutlikkuse teemal. Kohtumisel tutvustati Euroopa Komisjoni hiljuti ilmunud raportit (Fiscal Sustainability Report 2018) ja arutleti meetodikate üle, kuidas riigivõla jätkusuutlikkust analüüsida.

25. jaanuar

Eelarvenõukogu esimees Raul Eamets osales Brüsselis Euroopa Komisjoni korraldatud Euroopa Liidu eelarvenõukogude võrgustiku (EUNIFI) kümnendal kohtumisel. Kohtumisel arutati eelarvenõukogude avalikku suhtlust ja auditeerimist, Euroopa Eelarvenõukogu aastaaruannet ning Euroopa Komisjoni meetodilisi uuendusi eelarvepositsiooni tsükliandlikkuse ja maksude ülelaekumise hindamisel.

4.–5. veebruar

Eelarvenõukogu aseesimees Andrus Alber osales Lissabonis OECD korraldatud eelarvenõukogude ja -ametnike 11. aastakohtumisel. Kohtumisel arutati eelarvenõukogude kogemusi valimisprogrammide eelarvemõjude hindamisel, pikaajaliste prognooside koostamisel ja sotsiaalmeedia kasutusega.

28. veebruar

Eelarvenõukogu esimees Raul Eamets osales Brüsselis Euroopa Eelarvenõukogu korraldatud seminaril, mille teemaks oli eelarvenõukogude roll Euroopa eelarveeeglite raamistikus. Seminaril arutati Euroopa eelarvenõukogude tegevuse koordineerimise vajalikkust, eelarveeeglites sisalduvaid protsüklilisi omadusi ja eelarvenõukogude kogemusi valimisprogrammide hindamisel.

6. märts

Eelarvenõukogu liige Martti Randveer ja analüütik Lauri Punga kohtusid Eesti Pangas Gruusia rahandusministeeriumi ametnikega, et jagada Eesti kogemusi eelarvenõukogu loomise, ülesehituse ja ülesannete osas.

29. märts

Eelarvenõukogu liikmed ja analüütikud kohtusid rahandusministeeriumi esindajatega, et tutvuda rahandusministeeriumi 2019. aasta kevadise majandusprognoosiga.

11. aprill

Eelarvenõukogu esimees Raul Eamets andis intervjuu Kuku raadiole Eesti eelarvepoliitikast seoses eelarvenõukogu arvamusega 2018. aasta struktuurse eelarvepositsiooni kohta.

14. mai

Eelarvenõukogu esimees Raul Eamets ja analüütik Lauri Punga osalesid Riigikogu rahanduskomisjoni istungil, et tutvustada eelarvenõukogu seisukohti rahandusministeeriumi kevadprognoosi kohta.

17. mai

Eelarvenõukogu aseesimees Andrus Alber ja analüütik Lauri Punga osalesid Eesti Pangas kohtumisel OECD delegatsiooniga, et arutada Eesti majanduse ja riigirahanduse olukorda.

21. mai

Eelarvenõukogu esimees Raul Eamets ja analüütik Lauri Punga osalesid Eesti Pangas kohtumisel IMFi delegatsiooniga. Kohtumisel arutati 2018. aasta eelarvepuudujäägi põhjuseid, pensionisüsteemi kavandatud muudatusi ja Eesti majanduse väljavaadet.

28. mai

Eelarvenõukogu esimees Raul Eamets tutvustas Eesti Panga nõukogule eelarvenõukogu 2018. aasta tegevusaruannet ja 2019. aasta kevadel kujundatud eelarvenõukogu seisukohti.

30. mai

Eelarvenõukogu esimees Raul Eamets ja analüütik Lauri Punga osalesid Vabariigi Valitsuse kabinetiistungil, et tutvustada eelarvenõukogu arvamust riigi eelarvestrateegias seatud eelarve-eesmärkide kohta. Eelarvenõukogu arvamusega seoses andis esimees Raul Eamets intervjuu TV3, Vikerraadio ja Eesti Rahvusringhäälingu kanalites.

16.–17. juuni

Eelarvenõukogu liikmed ja analüütikud osalesid Balti- ja Põhjamaade eelarvenõukogude kohtumisel Vilniuses. Eelarvenõukogu aseesimees Andrus Alber tutvustus lühidalt Eesti riigirahanduse olukorda. Eelarvenõukogu analüütik Lauri Punga tutvustas muutusi Eesti aktsiisipoliitikas ning sellega kaasnenud piirikaubandust ja prognoosivigu maksulaekumistes.

27. juuni

Eelarvenõukogu aseesimees Andrus Alber osales Madridis Euroopa Liidu eelarvenõukogude võrgustiku kohtumisel. Kohtumisel tutvustati võrgustiku uut juhatust ja sekretariaadi edasist töökorraldust ning anti ülevaade võrgustiku töögruppide senisest tööst. Kohtumisele järgnes seminar maksulaekumise prognoosimisest.

29. august

Eelarvenõukogu esimees Raul Eamets kohtus Riigikontrolliga, et arutleda võimalike puudujääkide üle Eesti riigirahanduse seires ja riigieelarve koostamise protsessis.

6. september

Eelarvenõukogu liikmed ja analüütikud kohtusid rahandusministeeriumi esindajatega, et tutvuda rahandusministeeriumi 2019. aasta suvise majandusprognoosiga.

9. september

Eelarvenõukogu esimees Raul Eamets andis intervjuu Eesti Rahvusringhäälingule ja Delfile rahandusministeeriumi 2019. aasta suvise majandusprognoosi kohta.

17. september

Eelarvenõukogu esimees Raul Eamets osales Brüsselis Euroopa Komisjoni korraldatud Euroopa Liidu eelarvenõukogude võrgustiku (EUNIFI) 11. kohtumisel. Kohtumisel arutati Euroopa Eelarvenõukogu raportit Euroopa eelarvereeplite toimimisest, Euroopa Komisjoni ja liikmesriikide kogemusi kulureegli järgimise hindamisel ning eelarvenõukogude koostööd maksu- ja statistikaametitega.

24. september

Eelarvenõukogu liige Martti Randveer ja analüütik Lauri Punga osalesid Vabariigi Valitsuse kabinetiistungil, et tutvustada eelarvenõukogu arvamust rahandusministeeriumi suvise majandusprognoosi kohta. Seoses majandusprognoosi ja 2020. aasta riigieelarvega andis eelarvenõukogu esimees Raul Eamets intervjuud „Aktuaalsele kaamerale“ (25. ja 27. septembril) ja Äripäevale (26. septembril).

29. oktoober

Eelarvenõukogu esimees Raul Eamets ja analüütik Lauri Punga osalesid Eesti Pangas kohtumisel IMFi delegatsiooniga. Kohtumisel arutati eelarvepositsiooni parandamise vajadust 2019. aastal ning Eesti riigirahanduse ja majanduse väljavaateid 2020. aastaks.

Eelarvenõukogu esimees Raul Eamets tutvustas Eesti Panga nõukogule eelarvenõukogu seisukohti Eesti majandusprognoosi ja riigirahanduse kohta.

4. november

Eelarvenõukogu esimees Raul Eamets ja analüütik Lauri Punga osalesid Riigikogu rahanduskomisjoni istungil, et tutvustada eelarvenõukogu seisukohti Eesti majandusprognoosi ja riigirahanduse kohta.

Arvamusartiklid

9. aprill

Postimehes ilmus eelarvenõukogu esimehe Raul Eametsa arvamusartikkel „Kui tormata, siis targalt“.⁵

Sel kevadel täitub Eesti eelarvenõukogul viis aastat oma rollis riigi ametlike majandusprognooside hindaja ja eelarvereeeglite valvurina. Ühtlasi selgub sel kevadel uue valitsuse koosseis, kelle esimesi ülesandeid on seada riigi järgmise nelja aasta eelarvepoliitika eesmärgid.

/.../

Kui võrrelda ministeeriumi prognoose SKP lõhe kohta aastateks 2013–2018 ja hinnanguid praeguste teadmiste järgi, on igal aastal kaasnud parandus ülespoole. Üldjuhul on see tähendanud negatiivse SKP lõhe asendumist positiivse SKP lõhega. Märgivahetus on tähenduslik, kuna annab poliitikakujundajatele teistsuguse signaali, milline võiks olla majandusoludega sobiv eelarvepoliitika. Kui hinnata majanduse hetkeseisu ekslikult halvemaks, võime hakata majandust turgutama hetkel, mil seda tegelikult vaja ei ole. Nii see juhtus näiteks 2017. aastal. Paljudel on veel kindlasti meeles valitsuse lisainvesteeringute kava, mis oli mõeldud majanduse turgutamiseks. Tegelik majanduskasv oli 2017. aastal aga hoopis üks viimase kümne aasta kiiremaid. Seetõttu peame tähtsaks majanduse tsüklilise seisuhindamisel vaadata SKP lõhe kõrval ka laiemat majandusnäitajate ringi.

26. september

Postimehes ilmus eelarvenõukogu liikme Urmas Varblase arvamusartikkel „Keerulised ajad vajavad tarka eelarvepoliitikat“.⁶

/.../

Paraku langeb majanduskasvu oodatav aeglustumine kokku vajadusega valitsuse eelarveseisu parandada. Sellise olukorra oleme ise tekitanud, kuna viimaste aastate heades majandusoludes ei ole me suutnud valitsuse kulutusi kontrolli all hoida. Kulutatud on ka see osa maksutulust, mida võis pidada ajutiseks ülelaekumiseks. Nüüd on valitsusel seadusest tulenev kohustus eelarvet igal aastal eelmisega võrreldes parandada, kuniks oleme uuesti struktuurses tasakaalus. Samal ajal on valitsusel veel palju täitmata valimislubadusi, mis kõik lisaraha vajaksid.

/.../

Mida soovitada nõrgeneva väliskeskkonna ja pingelise eelarveseisu taustal, et Eesti majanduse kasvuvõimekust hoida? Üks vastus on: targalt investeerida. Ning teha ettevalmistusi, et saaksime üldse investeerida.

⁵ Artikkel täismahus: <https://eelarvenoukogu.ee/uudised/kui-tormata-siis-targalt>

⁶ Artikkel täismahus: <https://eelarvenoukogu.ee/uudised/keerulised-ajad-vajavad-tarka-eelarvepoliitikat>

3. EELARVE

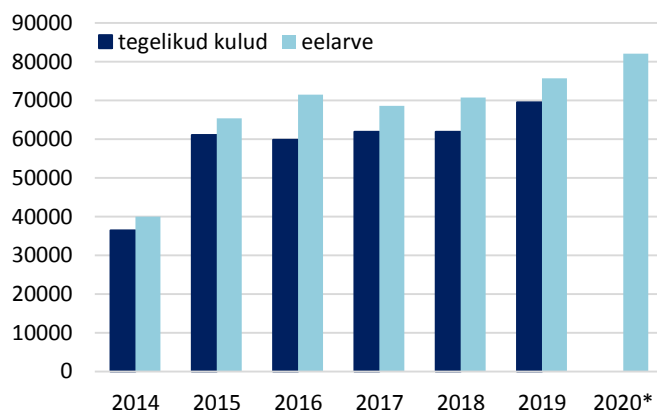
Eesti eelarvenõukogu töötab ühe aasta kaupa koostatava eelarve alusel, mille on kinnitanud Eesti Panga president. Eelarvenõukogu tegevust rahastab Eesti Pank oma eelarvest põhimõttel, et eraldatavatest vahenditest peab piisama eelarvenõukogu ülesannete sõltumatuks täitmiseks.⁷ Eelarvenõukogu kuludest 2019. aastal annab ülevaate tabel 2.⁸

Tabel 2. Eelarvenõukogu kulud 2019. aastal (eurodes)

| | |
|-----------------------|--------|
| Liikmete töötasu | 62 750 |
| Töölähetused | 4 729 |
| Seminarid ja üritused | 1 856 |
| IT-kulud | 165 |
| Kulud kokku | 69 500 |

2019. aasta tegelikud kulud moodustasid 92% eelarves planeeritust. Eelarvenõukogu kuludest moodustas liikmete töötasu ligikaudu 90%, töölähetustega seonduvad kulud 7% ja muud kulud 3%.

Eelarvenõukogu 2020. aasta eelarve suuruseks on planeeritud 82 100 eurot (vt joonis 1). Eelarve koostamisel on arvestatud tavapärase lähetuste arvuga eelarvenõukogude võrgustike töös osalemiseks ja töötasu muutusega vastavalt indekseerimise korrale kõrgemate riigiteenijate ametipalkade seaduses. Lisaks panustab Eesti eelarvenõukogu alates 2020. aastast Euroopa Liidu eelarvenõukogude võrgustiku sekretariaadi tegevuse rahastamisse.



Joonis 1. Eelarvenõukogu eelarve ja tegelikud kulud (eurodes)

⁷ Eesti Panga nõudel hüvitab Vabariigi Valitsus Eesti Pangale eelarvenõukogu töö tõttu kantud otsesed kulud. Seda õigust pole keskpank seni kasutanud.

⁸ Tabel 2 ei sisalda eelarvenõukogu tööd toetavate Eesti Panga ökonomistide töötasu kulu.

LISA 1. Arvamus valitsussektori struktuurse eelarvepositsiooni eesmärgi saavutamise kohta 2018. aastal

Arvamus

Riigi eelarvestrateegias aastateks 2018–2021 seati 2018. aasta valitsussektori struktuurse eelarvepositsiooni eesmärgiks struktuurne puudujääk 0,5% SKPst. Majanduskasvu ergutamiseks kavandati struktuurset puudujääki koguni kolmeks järgnevaks aastaks. 2018. aasta riigieelarve koostamisel, kui ootused eeloleva aasta majanduskeskkonnale olid paranenud, vähendati oodatavat puudujääki poole võrra, seades eesmärgiks struktuurse puudujäägi 0,25% SKPst. Eelarvenõukogu soovitas koostada 2018. aasta eelarve väikese ülejäägiga.

Majanduse kiire kasv taastus välisnõudluse toel aga juba 2017. aastal ja jätkus 2018. aastal, kui nii majanduse nominaalkasv kui ka riigieelarve maksutulude kasv ulatusid ligi 9%ni. Ekspertide värsked hinnangud Eesti majandustükli seisule viitavad selgelt, et majanduses on endiselt head ajad. Sellest hoolimata kujunes oodatust nõrgemaks valitsussektori eelarvepositsioon, mis oli 2018. aastal puudujäägis nii nominaalselt kui ka struktuurselt.

Rahandusministeeriumi hinnangul moodustas Eesti valitsussektori struktuurne puudujääk 2018. aastal 1,4% SKPst. Struktuurne puudujääk tuleb välja ka eelarvenõukogu arvutustest. Võttes aluseks rahandusministeeriumi 2019. aasta kevadise majandusprognosi, oli valitsussektori eelarve struktuurses puudujäägis ka 2016. ja 2017. aastal. Eelarvenõukogu hinnangul jäi 2018. aastaks seatud struktuurse eelarvepositsiooni eesmärk saavutamata.

Riigieelarve seaduse järgi võib kavandada struktuurset puudujääki kuni 0,5% SKPst aastas. 2018. aasta tegelik struktuurne puudujääk kujunes aga sellest suuremaks (rohkem kui 0,5 protsendipunkti võrra). 2018. aasta puudujäägi tulemusena langes puudujääki ka kumulatiivne struktuurne positsioon, mis võtab arvesse kogu 2014.–2018. aasta tulemit.

Riigieelarve seaduse järgi tuleb juba 2019. aastal tagada, et struktuurne eelarvepositsioon paraneks võrreldes 2018. aastaga vähemalt 0,5 protsendipunkti võrra. Struktuurset eelarvepositsiooni tuleb parandada vähemalt 0,5 protsendipunkti võrra aastas kuniks struktuurne tasakaal on uuesti saavutatud.

Eelarvenõukogu hinnangul ei peaks 2019. aasta eelarvepositsiooni parandamisel lähtuma minimaalselt nõutud parandamise sammust, mille saavutamisel jääks valitsussektori eelarvepositsioon sel aastal struktuursesse puudujääki 0,9% SKPst. Ligi üheprotsendiline struktuurne puudujääk pole majanduse hetkeoludes õigustatud ja see tuleb hiljem sõltumata majanduskasvu kiirusest ülejääkidega kompenseerida. Ka Euroopa Liidu eelarveraamistik sisaldab rikkumiste korral põhimõtet, et majanduse headel aegadel tuleb eelarvepositsiooni parandada tavapärasest suurema sammuga.

Eelarvenõukogu soovitus selleks aastaks on kinni pidada 2019. aasta riigieelarve vastuvõtmisel seatud struktuurse tasakaalu eesmärgist, vajadusel kulude kasvu piirates. Majanduse head seisu arvestades sobiks 2019. aasta eelarvepositsiooni parandades võtta eesmärgiks ka struktuurne ülejääk, et asuda kiiremini taastama kumulatiivset ülejääki. Seda on tarvis, et majandusolude halvenedes saaks eelarvepoliitikaga majandust ergutada. Praegu on see puhver ära kulutatud majanduse kõrgkonjunktuuri ajal.

Eelarve-eesmärkide seadmisel riigi eelarvestrateegias aastateks 2020–2023 tuleb arvestada, et pärast struktuurse tasakaalu saavutamist tuleb riigieelarve seaduse järgi kavandada struktuurset ülejääki.

⁹ Arvamusega kaasneva pikema seletuskirjaga on võimalik tutvuda siin: <https://eelarvenoukogu.ee/uudised/valitsussektori-nominaalne-ja-struktuurne-eelarvepositsioon-oli-2018-aastal-suures-puudujaagis>

Ülejäägi suurus peab olema vähemalt 0,5% SKPst aastas, kuniks tasakaal on saavutatud ka kumulatiivse struktuurse positsiooni arvestuses.

Eelarvenõukogu esimees

Raul Eamets

Tallinnas 11. aprillil 2019

LISA 2. Arvamus rahandusministeeriumi 2019. aasta kevadise majandusprognoosi kohta

Arvamus

Hinnangu andmine riigi makromajandus- ja rahandusprognooside kohta on eelarvenõukogu üks põhiülesanne. Rahandusministeeriumi 2019. aasta kevadine majandusprognoos ja eelarvenõukogu arvamus selle kohta valmisid ajal, kui uue valitsuskoalitsiooni majanduspoliitilised programmdokumendid ei olnud veel lõplikult valminud.

Rahandusministeeriumi kevadine prognoos näitab, et eelarvereeqlitist lähtudes tuleb rakendada valitsussektori eelarve struktuurset positsiooni parandavaid meetmeid. Oma arvamusel valitsussektori 2018. aasta struktuurse positsiooni kohta soovitas eelarvenõukogu, et valitsussektori struktuurne tasakaal tuleks taastada juba tänavu.

Rahandusministeeriumi 2019. aasta kevadine majandusprognoos annab selleks piisavalt usaldusväärse aluse. Uus, 2019.–2023. aasta makromajandusprognoos on sarnane teiste sel aastal valminud prognoosidega ning arvestab maailmamajanduse olukorda ja Eesti majanduse lähiminevikus toimunud muutuseid.

Nii nagu varem ootavad rahandusministeeriumi eksperdid nüüdki, et majanduskasv aeglustub pikaajaliselt kestlikuks arvatava tasemeni. Eelmise prognoosiga võrreldes on muutunud vaid kasvu aeglustumise trajektoori alguses on see varem eeldatust kiirem ja prognoosiperioodi lõpuaastatel aeglasem.

Küll aga on muutunud SKP struktuur ja vaade eksportiva sektori tulevasele kasvule. Välisõudluse varem arvatust kiiremat aeglustumist oodatakse juba tänavu ja seetõttu aeglustub ka Eesti kaupade ja teenuste väljaveo kasv. Sellest hoolimata toimib Eesti majandus lähiaastatel ülalpool oma potentsiaalseks arvatud taset.

Riigirahanduse ettevaade on kooskõlas makromajandusprognoosiga. Eelarvenõukogu on endiselt seisukohal, et ühel ajal jõustunud arvukate maksumuudatuste tõttu on prognoosivigade tõenäosus tavapärasest suurem. Rahandusprognoos näitab, et lubatust suurem valitsussektori eelarve struktuurne puudujääk kujuneb püsivaks ja nõuab võimalikult kiiret sekkumist.

Eelarvenõukogu esimees
Raul Eamets
Tallinnas 18. aprillil 2019

¹⁰ Arvamusega kaasneva pikema seletuskirjaga on võimalik tutvuda siin: <https://eelarvenoukogu.ee/uudised/valitsussektori-eelarvepositsioon-vajab-parandamist>

LISA 3. Arvamus aastate 2020–2023 struktuurse eelarvepositsiooni eesmärkide kohta

Arvamus

Eesti valitsussektori 2018. aasta eelarvepositsioon kujunes kavandatust nõrgemaks. Rahandusministeeriumi 2019. aasta kevadprognoosi järgi ulatus struktuurne puudujääk eelmisel aastal 1,4%ni SKPst. Riigieelarve seaduse järgi tuleb nii suure puudujäägi korral võtta eelarvepoliitika eesmärgiks struktuurse tasakaalu taastamise.

Riigi eelarvestrateegia 2020.–2023. aastaks seab eelarvepositsiooni eesmärgid järgmiseks neljaks aastaks. Valitsuse eesmärk on saavutada struktuurne tasakaal 2021. aastal. Tasakaalu poole liikumisel on eelarvepositsioon struktuurses puudujäägis veel ka sel ja järgmisel aastal. Eelarvenõukogu hinnangul pole aga eelarvepuudujääk 2019. ja 2020. aastal õigustatud ja soovitab valitsusele taastada struktuurne tasakaal juba tänavu.

Eelarvenõukogu hinnangul on 2020.–2021. aastaks seatud struktuurse eelarvepositsiooni eesmärgid kooskõlas riigieelarve seadusega. Nende eesmärkide saavutamiseks pakub valitsus eelarvestrateegias välja mitu tulu- ja kulumeedet. Eelarvenõukogu hinnangul ei pruugi lubatud meetmed tagada oodatud mahus lisatulusid ja struktuurse tasakaalu saavutamist.

Eelarvestrateegia lõpuaastatel on valitsuse eesmärk struktuurset tasakaalu hoida. Riigieelarve seaduse järgi tuleb aga pärast struktuurse tasakaalu saavutamist planeerida struktuurseid ülejääke, et varasemate aastate puudujääke kompenseerida. Seetõttu ei ole eelarvenõukogu hinnangul 2022.–2023. aasta eelarvepositsiooni eesmärgid kooskõlas kehtiva eelarvereepli nõuetega.

Selle vastuolu vältimiseks kavatseb valitsus riigieelarve seadust muuta, loobudes ülejääkide koostamise nõudest. See tähendaks, et viimaste aastate jooksul leevendataks eelarvereepleid juba teist korda. Eelarvenõukogu hinnangul ei ole soovitav eelarvereepleid nii sagedasti muuta, kuna see kahjustab Eesti eelarvepoliitika ja -reeglite usaldusväarsust. Usaldusväärne ja stabiilne eelarvepoliitika on aga vajalik, et ettevõtted ja majapidamised saaksid teha majanduskasvu soodustavaid pikaajalisi otsuseid.

Eelarvenõukogu esimees

Raul Eamets

Tallinnas 30. mail 2019

¹¹ Arvamusega kaasneva pikema seletuskirjaga on võimalik tutvuda siin: <https://eelarvenoukogu.ee/uudised/eelarvereeplite-sage-muutmise-kahjustab-estti-eelarvepoliitika-usaldusvaarsust-ja-majandust>

LISA 4. Arvamus rahandusministeeriumi 2019. aasta suvise majandusprognoosi kohta

Arvamus

Rahandusministeeriumi suvise majandusprognoosi järgi aeglustub Eesti majanduskasv 2020. aastal 2,2%ni. Kevadega võrreldes on lähiaastate majanduskasvu ootusi hinnatud allapoole, kuna väliskeskkond kujuneb oodatust nõrgemaks. Sellest hoolimata toimib Eesti majandus lähiaastatel endiselt ülalpool oma potentsiaalset taset.

Eelarvenõukogu hinnangul on rahandusministeeriumi suvine prognoos kooskõlas muutustega Eesti majanduses ja prognoosi koostamisel valitud eeldustega. Eelarvenõukogu arvates on aga oht, et geopoliitiliste ja väliskaubanduspingete mõju kujuneb arvatust suuremaks ja see võib kaasa tuua prognoositust aeglasema majanduskasvu (ka võrreldes ministeeriumi prognoosi riskitsenaariumiga).

Rahandusministeeriumi suvise prognoosi järgi kujuneb 2019. aasta struktuurseks puudujäägiks 1,4% SKPst. Riigieelarve seadusest tulenevalt peab struktuurne eelarvepositsioon paranema igal aastal vähemalt 0,5 protsendipunkti, kuniks struktuurne tasakaal on uuesti saavutatud. Seega tuleb selle aasta eelarvepositsiooni parandada, et eelarvereepli nõuetele vastata. Eelarvenõukogu soovib eelarvepositsiooni parandamise sammu kavandada varuga, kuna 2019. aasta tulused võib laekuda oodatust vähem.

Järgmiste aastate valitsussektori eelarvepositsioon on kevadega võrreldes nõrgenenud ja struktuurne puudujääk püsib kogu prognoosiperioodi jooksul (2020. aastal –0,7% SKPst ja 2021. aastal –0,6% SKPst). Struktuurne puudujääk püsib hoolimata riigieelarve maksutulude prognoosi paranemisest ja juba kevadel riigi eelarvestrateegias tutvustatud lisameetmetest, sh uue välisvahendite perioodi tulude kiiremast rakendamisest.

Viimati oli valitsussektori eelarvepositsioon struktuurses tasakaalus 2016. aastal. See tähendab, et prognoosi järgi püsib struktuurne puudujääk kogu majanduse kasvufaasi harja. Eelarvenõukogu hinnangul ei ole see antud majandusoludes sobilik eelarvepoliitika.

Kevadel vastu võetud riigi eelarvestrateegias aastateks 2020–2023 seati 2020. aasta struktuurse puudujäägi eesmärgiks 0,4% SKPst ja 2021. aasta eesmärgiks saavutada struktuurne tasakaal. Rahandusministeeriumi suvise prognoosi põhjal neid eesmärke praeguse seisuga ei täideta. Eelarvenõukogu soovib valitsusele kevadel riigi eelarvestrateegias seatud eelarve-eesmärkidest kinni pidada, mis tähendab lähiaastate eelarvepositsiooni jõulisemat parandamist ja struktuurse tasakaalu saavutamist juba 2021. aastal.

Kehtiva riigieelarve seaduse alusel tuleb pärast struktuurse tasakaalu saavutamist kavandada ülejääke, et kompenseerida varasemate aastate lubatust suurem puudujääk. 2019. aasta kevadel andis valitsus teada, et kavatseb sellest eelarvereepli nõudest loobuda. Kui eelarvereeplit on otsustatud uuesti muuta, siis tuleb muudatusettepanekuid esmalt põhjalikult analüüsida ja mitte jätta muudatuste jõustamist viimasele hetkele. Eelarvepoliitika usaldusväarsuse tagamiseks on oluline, et riigieelarve seaduses kehtestatud eelarvereeplid oleksid sellised, millest valitsus kavatseb eelarvepoliitika kujundamisel ja elluviimisel ka pikema aja jooksul lähtuda.

Eelarvenõukogu esimees
Raul Eamets
Tallinnas 23. septembril 2019

¹² Arvamusega kaasneva pikema seletuskirjaga on võimalik tutvuda siin: <https://eelarvenoukogu.ee/uudised/valitsussektori-eelarvepositsiooni-tuleb-parandada>