

**EESTI EELARVENÕUKOGU
2020. AASTA ARUANNE**

SISUKORD

Esimehe eessõna	3
1. Eelarvenõukogu lühitutvustus.....	5
2. Tegevuse ülevaade	6
3. Eelarve	10
Lisa 1. Arvamus rahandusministeeriumi 2020. aasta kevadise majandusproгноosi kohta	11
Lisa 2. Arvamus valitsussektori struktuurse eelarvepositsiooni eesmärgi saavutamise kohta 2019. aastal	12
Lisa 3. Arvamus rahandusministeeriumi 2020. aasta suvise majandusproгноosi kohta	13
Lisa 4. Arvamus aastate 2021–2024 struktuurse eelarvepositsiooni eesmärkide kohta	14

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

ESIMEHE EESSÖNA

2020. aastaks koostas Eesti valitsus eelarve, kus tulud ja kulud olid tasakaalus, ning tollase prognoosi järgi oleks *struktuurse* tasakaalu lähedale jõutud käesolevaks aastaks. Prognoosid aga alati ei täitu ja tasakaalu saavutamise asemel oleme sellest hoopis kaugenenum.

Koroonaviiruse levik 2020. aasta alguses muutis kiiresti meid ümbritsevat majanduskeskkonda. Majanduse olukord ja prognoosid hakkasid sõltuma hoopis olukorrast tervishoius ja valitsuse otsustest, kui palju inimeste liikumist ja majandustegevust piirata. Eelarvetasakaalu asemel tuli hakata otsima tasakaalu inimeste tervise kaitse ja majanduskasvu vahel. Samuti tuli valitsusel leida tasakaal, kui palju peaks riik omalt poolt majandust laenuraha arvel toetama.

Viirusepuhangu tõttu asus rahandusministeerium oma kevadist majandusprognoosi 2020. aastal tavapärasest varem koostama. Kiiresti muutuvaid olusid ja suurt määramatust ilmestas seegi, et lühikese aja jooksul koostati koguni kaks prognoosi ning varasema nelja aasta asemel oli prognooside ettevaade vaid üheks aastaks. Üle pika aja kuulutasid prognoosid Eestile majanduslangust.

Riigi eelarvestrateegia koostamisest mullu kevadel loobuti. Riigirahanduse pikema plaani koostamine lükati edasi sügisesse lootuses, et selleks ajaks on viiruslik olukord rohkem selginenud ja tulevikuplaane lihtsam teha. Sama tegid ka paljud teised Euroopa Liidu liikmesriigid. Sellega muutus pisut ka eelarvenõukogu töökorraldus, kuna üks analüüs nihkus kevadest sügisesse.

Üks oluline eelarvedokument möödunud aasta kevadel siiski kinnitati: negatiivne lisaelarve, mida Eesti valitsus polnud koostanud alates 2009. aastast. Lisaelarve peegeldas järsult halvenenud majandusolukorda ja sisaldas ulatuslikku riigi abimeetmete programmi. Sellises mahus eelarvestiimulit polnud Eestis varem kavandatud. Lisaelarve koostamisel eeldati 8% majanduslangust ja 10% eelarvepuudujääki.

Kriisi sügavuse ilmnemisel kehtestati Euroopa Liidus eelarvereeplite vabastusklausel, mis peatas ajutiselt arvulised nõuded eelarvepuudujäägi ja riigivõla suurusele. Riikide valitsused said seega keskenduda koroonakriisi lahendamisele. Eelarvenõukogu jaoks kadus aga sellega oluline pidepunkt, mille alusel riigirahanduse olukorda hinnata. Seetõttu sai kevadel vähem tähelepanu ka asjaolu, et Eesti eelarvepuudujääk oli 2019. aastal kujunenud lubatust suuremaks. Eelarvereeplite vabastusklausel on siiani jõus.

Ootamatult suurenenud kulude finantseerimiseks (vähenenud tulude tingimustes) oli Eesti sunnitud kaasama laenuraha, mida senimaani olime vähe kasutanud. Harjumuspärase 8–10% võlakoormuse asemel ulatusid prognoosid nüüd koguni 30%ni SKPst. 2020. aasta lõpuks Eesti senine võlakoormus kahekordistus.

Uueks reaalsuseks sai seegi, et tasakaalu asemel sisaldavad rahandusprognoosid miljarditesse ulatuvaid eelarvepuudujääke. Kui eelmises majanduskriisis ei ületanud Eesti eelarvepuudujääk kordagi 3% SKPst, siis praeguste prognooside järgi ei lange puudujääk alla 3% ka veel 2023. aastal.

Kuna 2020. aasta suvel suudeti viiruse levikut ohjata ja Eesti majandus näitas kiiret kohanemisvõimet, siis oli ministeeriumi septembris avaldatud majandusprognoos kriisi sügavuse ja kasvu taastumise kohta juba tunduvalt optimistlikum. Majanduseksperdid ei rääkinud enam kahekohalistest majanduslanguse ja eelarvepuudujäägi näitajatest ning valitsus sai koostada eelarvestrateegia, mille järgi hakkas puudujääk järk-järgult vähenema. Paraku sisaldas see prognoos ka kulude kokkuvõidu, mis jäi meetmetega sisustamata, mistõttu oli toonane riigirahanduse ettevaade siiski pisut ülehinnatud.

Tänaseks teame, et Eesti majanduslangus ja eelarvepuudujääk osutusid 2020. aastal kardetust väiksemaks. Sellegipoolest on tõsiasi, et SKP langes peaaegu 3% ja valitsussektori eelarve oli 1,3 miljardi euroga miinuses. Ehkki prognoosijate hinnangul pöördub Eesti majandus kasvule juba sel aastal, on koroonakriisi tagajärgi vähemalt riigirahanduses tunda veel pikka aega. Eelarvetasakaalu taastamine praeguste rahandusprognooside silmapiiril veel ei ole.

Eelarvenõukogu esimees
Raul Eamets
Tallinnas 30. aprillil 2021

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, mille korraline ülevaatus toimus 2021. aasta kevadel.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 2020. aastal

Raul Eamets	esimees	Tartu Ülikooli sotsiaalteaduste valdkonna dekaan, makroökoonoomika 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. 2020. aastal kogunes eelarvenõukogu istungi pidamiseks neljal korral, sealhulgas ühel korral veebipõhiselt.⁴ Kõigil istungitel osales eelarvenõukogu täies koosseisus.

13. aprill

Eelarvenõukogu 2020. aasta esimesel istungil arutati eelarvenõukogu arvamust rahandusministeeriumi 2020. aasta kevadise majandusprognoosi kohta.

Eelarvenõukogu arvamus rahandusministeeriumi 2020. aasta kevadise majandusprognoosi kohta avaldati 15. aprillil (vt arvamuse kokkuvõtet lisas 1).

Eelarvenõukogu arvamus valitsussektori struktuurse eelarvepositsiooni eesmärgi saavutamise kohta 2019. aastal kooskõlastati e-kirjavahetust kasutades ja avaldati 30. aprillil (vt arvamuse kokkuvõtet lisas 2).

27. mai

Eelarvenõukogu teisel istungil arutati koos rahandusministeeriumi esindajatega Riigikontrolli aruannet „Ülevaade rahandusprognoosi ja –seirega seotud riskidest riigi eelarvepoliitikas“.

4. september

Eelarvenõukogu kolmandal istungil tutvustasid rahandusministeeriumi esindajad eelarvenõukogule oma 2020. aasta suvist majandusprognoosi.

16. september

Eelarvenõukogu neljandal istungil arutati eelarvenõukogu arvamust rahandusministeeriumi 2020. aasta suvise majandusprognoosi kohta.

Eelarvenõukogu arvamus rahandusministeeriumi 2020. aasta suvise majandusprognoosi kohta avaldati 21. septembril (vt arvamuse kokkuvõtet lisas 3).

Eelarvenõukogu arvamus aastate 2021–2024 struktuurse eelarvepositsiooni eesmärkide kohta kooskõlastati e-kirjavahetust kasutades ja avaldati 29. septembril (vt arvamuse kokkuvõtet lisas 4).

Muud kohtumised ja ettekanded

29. jaanuar

Eelarvenõukogu analüütik Lauri Punga osales Brüsselis Euroopa Komisjoni korraldatud Euroopa Liidu eelarvenõukogude võrgustiku (EUNIFI) kaheteistkümnendal kohtumisel. Kohtumisel arutati muu hulgas eelarvenõukogude erinevaid mandaate majandusprognooside hindamisel, Euroopa Eelarvenõukogu aastaaruannet ja Euroopa Kontrollikoja raportit Euroopa eelarvereeeglite raamistikust.

⁴ Eelarvenõukogu istung on otsustusvõimeline, kui sellel osaleb vähemalt neli liiget. Koroonaviirusega seotud piirangute tõttu kujunes eelarvenõukogu istungite arv 2020. aastal erandkorras väiksemaks kui põhikirjas on nõutud, kuna mitmed tavapärased kohtumised jäid ära.

6. veebruar

Eelarvenõukogu liige Ülo Kaasik ja analüütik Lauri Punga kohtusid Eesti Pangas Islandi eelarvenõukogu liikme Asgeir B. Torfasoniga, et tutvustada Eesti eelarvenõukogu ülesandeid ja töökorraldust ning arenguid Eesti majanduses ja riigirahanduses.

13. veebruar

Eelarvenõukogu liikmed Ülo Kaasik ja Martti Randveer ning analüütikud Lauri Punga ja Andres Saarniit kohtusid Eesti Pangas Riigikontrolli esindajatega, et arutada Eesti eelarveprotsessi puudujäärke ja ettepanekuid muudatusteks.

28. veebruar

Eelarvenõukogu analüütik Ricardo Vicente osales Brüsselis Euroopa Eelarvenõukogu korraldatud konverentsil „*Rethinking the European fiscal framework*“. Kohtumisel arutati Euroopa eelarveraamistiku omadusi, puudujäärke ja täiendusettepanekuid madalate intressimäärade keskkonnas.

2. märts

Eelarvenõukogu esimees Raul Eamets osales Frankfurtis Euroopa Keskpanga ja eelarvenõukogude ühisseminaril. Kohtumisel arutati Euroopa eelarveraamistiku ülevaatuse hetkeseisu, eelarveriskide analüütilist käsitlust ja päevakajalisi eelarvepoliitika küsimusi.

20. aprill

Eelarvenõukogu esimees Raul Eamets osales veebipõhiselt Riigikogu riigieelarve kontrolli erikomisjoni istungil, et tutvustada eelarvenõukogu arvamust rahandusministeeriumi 2020. aasta kevadise majandusprognoosi kohta.

5. mai

Eelarvenõukogu esimees Raul Eamets ja analüütik Lauri Punga osalesid veebipõhiselt Riigikogu rahanduskomisjoni istungil, et tutvustada eelarvenõukogu seisukohti rahandusministeeriumi 2020. aasta kevadise majandusprognoosi ja valitsussektori 2019. aasta eelarvepositsiooni kohta.

25. mai

Eelarvenõukogu liige Martti Randveer osales veebipõhiselt Riigikogu riigieelarve kontrolli erikomisjoni istungil. Kohtumisel arutati Riigikontrolli aruannet „Ülevaade rahandusprognoosi ja –seirega seotud riskidest riigi eelarvepoliitikas“.

25. mai

Eelarvenõukogu analüütik Lauri Punga osales OECD korraldatud veebiseminaril „*Independent Fiscal Institutions' responses to the COVID-19 crisis*“. Kohtumisel arutati eelarvenõukogude analüütilist panust ja muutunud töökorraldust koroonakriisi tingimustes.

26. mai

Eelarvenõukogu esimees Raul Eamets osales Eesti Panga nõukogu istungil, et tutvustada eelarvenõukogu seisukohti rahandusministeeriumi 2020. aasta kevadise majandusprognoosi ja valitsussektori 2019. aasta eelarvepositsiooni kohta.

9. juuni

Eelarvenõukogu esimees Raul Eamets tegi Riigikogus ettekande Eesti eelarvepoliitikast, kus seda arutati oluliselt tähtsa riikliku küsimusena (OTRK). Eelarvenõukogu ettekanne keskendus riigirahanduse olukorrale ja eelarvereeglite täidetusele aastatel 2014–2020.

8. juuli

Eelarvenõukogu analüütik Lauri Punga osales Euroopa Liidu eelarvenõukogude võrgustiku veebipõhisel kohtumisel. Kohtumisel kinnitati võrgustiku uus juhtkond ja arutati võrgustiku kommunikatsioonistrateegiat. Euroopa Eelarvenõukogu esindaja tutvustas uut andmebaasi eelarvereeglite täidetusest.

23. september

Eelarvenõukogu esimees Raul Eamets kohtus rahandusminister Martin Helme ja Isamaa erakonna esimehe Helir-Valdor Seederiga. Kohtumisel arutati Eesti majanduse ja riigirahanduse väljavaateid ning eelarvenõukogu arvamust rahandusministeeriumi 2020. aasta suvise majandusprognoosi kohta.

29. september

Eelarvenõukogu esimees Raul Eamets ja analüütik Lauri Punga osalesid Vabariigi Valitsuse kabinetiistungil, et tutvustada eelarvenõukogu seisukohti rahandusministeeriumi 2020. aasta suvise majandusprognoosi ja riigi eelarvestrateegias aastateks 2021–2024 seatud eelarve-eesmärkide kohta.

6. oktoober

Eelarvenõukogu analüütik Lauri Punga osales Euroopa Komisjoni korraldatud veebipõhisel Euroopa Liidu eelarvenõukogude võrgustiku (EUNIFI) kolmeteistkümnendal kohtumisel. Kohtumisel arutati Euroopa Komisjoni kriisiabi meetmeid, eelarvenõukogude rolli taastekavade koostamisel, eelarvenõukogude hinnanguid riiklikele abimeetmetele ja eelarvereeglite vabastusklausli kehtivust.

21. oktoober

Eelarvenõukogu aseesimees Andrus Alber ja analüütik Lauri Punga osalesid Euroopa Liidu eelarvenõukogude võrgustiku veebipõhisel kohtumisel. Kohtumisel tutvustati võrgustiku uut kommunikatsioonistrateegiat ja liikmesuse põhimõtteid. Lisaks arutati toimetuskogu loomist võrgustiku väljaannete koostamisel ja käsilolevaid uurimistöid.

26. oktoober

Eelarvenõukogu esimees Raul Eamets ja analüütik Lauri Punga osalesid Riigikogu rahanduskomisjoni istungil, et tutvustada eelarvenõukogu seisukohti rahandusministeeriumi 2020. aasta suvise majandusprognoosi ja riigi eelarvestrateegias aastateks 2021–2024 seatud eelarve-eesmärkide kohta.

3. november

Eelarvenõukogu esimees Raul Eamets osales Eesti Panga nõukogu veebipõhisel istungil, et tutvustada eelarvenõukogu seisukohti rahandusministeeriumi 2020. aasta suvise majandusprognoosi ja riigi eelarvestrateegias aastateks 2021–2024 seatud eelarve-eesmärkide kohta.

2. detsember

Eelarvenõukogu aseesimees Andrus Alber ja analüütik Lauri Punga osalesid veebipõhisel kohtumisel IMFi delegatsiooniga, kes koostavad Eesti kohta „*Fiscal Transparency Evaluation*“ raportit. Kohtumisel tutvustas eelarvenõukogu oma ülesandeid ja töökorraldust ning seisukohti Eesti riigirahanduse prognoosimise, seire ja eelarvereeglitele vastavuse osas.

Arvamusartiklid ja teemapaberid

17. märts

Postimehes ilmus eelarvenõukogu liikme Urmas Varblase arvamusartikkel „Kasutagem püssirohtu targalt“.⁵

Eesti valitsus on teatanud koroonaviiruse põhjustatud kriisiolukorra ja võimaliku majanduslanguse leevendamiseks abimeetmete paketi ligikaudse maksumusega 1,5–2 miljardit eurot ja ettevalmistustest laenu võtmiseks esialgu kuni ühe miljardi euro ulatuses.

Teiste riikide põhjal on näha, et toetusmeetmed on pigem suunatud abivajavatele sektoritele kui üle kogu majanduse, pigem ajutise kui püsiva loomuga, pigem kohese toimega kui pikaajaliselt avalduva leevendusena. Sellest võiks lähtuda ka Eesti abipaketi koostamisel, arvestades meie seadusandluse eripärade ja rahaliste võimalustega.

Kogu lööki ei saa vastu võtta riik, aga riik saab pehendada lööki nendes sektorites, kus see on olnud kõige tugevam. Kuigi meil on eelarvereservide ja laenuvõtmise näol päris palju püssirohtu, tuleb seda kasutada targalt.

28. juuli

Eelarvenõukogu veebilehel ilmus Ricardo Vicente koostatud teemapaber „Majandusüksik, potentsiaalne SKP ja SKP lõhe: erinevad teooriad, erinevad reeglid“.⁶

Teemapaberis käsitletakse mitmeid põhilisi makromajanduslikke kontseptsioone ja lahatakse nende mõju olemasolevatele eelarvereeglitele alternatiivsete majandusüksikuteooriate valguses. Sellised mõisted nagu potentsiaalne SKP ja struktuurne eelarvepositsioon on eelarvereeglites ning seega ka eelarvenõukogu töös kesksel kohal. Teemapaberis vaadeldakse, kuidas neid reegleid täiustada – nii üldisemas plaanis kui ka Eesti majanduse eripärasid arvestades. Need teemad on muutunud hiljuti aktuaalsemaks, kuna Euroopa Liit ja riikide valitsused võtavad praeguse majanduskriisi valguses kasutusele mahukaid stimuleerivaid eelarvepoliitilisi meetmeid.

2. oktoober

Postimehes ilmus eelarvenõukogu esimehe Raul Eametsa arvamusartikkel „Kas võlg on võõra oma?“.⁷

Puudujäägi katmiseks on valitsus kaasanud sel aastal laenuvahendeid ligi 2,8 miljardi euro ulatuses. Viiendik sellest on lühiajalised võlakirjad, ülejäänud aga pikemaajalised kohustused. Seda on rohkem, kui selle aasta kulude katteks vaja läheb, aga kevadiste prognooside alusel valmistuti halvemaks. Mis jääb tänavu reservi, kulub ära järgmisel aastal.

Eesti riigi rahvusvahelised reitingud on finantssektori silmis väga head, senine laenukoormus väike, mis tähendab, et laenu saamine on meil lihtne. Kui siia juurde lisada ka madalad intressid ja majanduskriisist väljatulemise vajadus, siis on laenu abil majanduse turgutamine igati asjakohane. Teisalt peame endale aru andma, mis on sellise teguviisi riskid ja millised ohud meid tulevikus võivad ähvardada. Negatiivseid ja hoiatavaid näiteid on Euroopa Liidust kuhjaga võtta.

⁵ Artikkel täismahus: <https://leht.postimees.ee/6925058/urmas-varblane-kasutagem-pussirohtu-targalt>

⁶ Teemapaber täismahus: <https://eelarvenoukogu.ee/uudised/eelarvenoukogu-teemapaberis-kasitletakse-eelarve-eeskirju-ja-nende-sobivust-estile>

⁷ Artikkel täismahus: <https://leht.postimees.ee/7076028/raul-eamets-kas-volg-on-voora-oma>

3. EELARVE

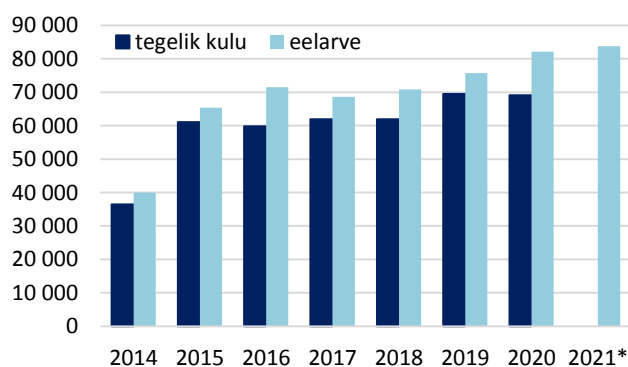
Eesti eelarvenõukogu töötab ühe aasta kaupa koostatava eelarve alusel, mille on kinnitanud Eesti Panga president. Eelarvenõukogu tegevust rahastab Eesti Pank oma eelarvest põhimõttel, et eraldatavatest vahenditest peab piisama eelarvenõukogu ülesannete sõltumatuks täitmiseks.⁸ Eelarvenõukogu kuludest 2020. aastal annab ülevaate tabel 2.⁹

Tabel 2. Eelarvenõukogu kulud 2020. aastal (eurodes)

Liikmete töötasu	67 830
Töölähetused	690
Seminarid ja üritused	380
Muud kulud	210
Kulud kokku	69 110

2020. aasta tegelikud kulud moodustasid 84% eelarves planeeritud. Eelkõige kujunesid oodatust väiksemaks kulutused töölähetustele, kuna koroonaviiruse leviku ja seatud piirangute tõttu jäid mitmed üritused ära või toimusid veebipõhiselt. Eelarvenõukogu 2020. aasta kuludest moodustas liikmete töötasu ligikaudu 98%, töölähetustega seonduvad kulud 1% ja ülejäänud kulud 1%.

Eelarvenõukogu 2021. aasta eelarve suuruseks on planeeritud 83 800 eurot (vt joonis 1). Eelarve koostati eeldusega, et 2021. aastal taastub tavapärase töö- ja reisikorraldus ning töölähetuste arv kujuneb seetõttu sarnaseks kriisieelse ehk 2019. aastaga. Eelarvenõukogu liikmete töötasu arvestamisel on lähtutud indekseerimise korrast vastavalt kõrgemate riigiteenijate ametipalkade seadusele. Lisaks panustab Eesti eelarvenõukogu alates 2020. aastast Euroopa Liidu eelarvenõukogude võrgustiku sekretariaadi tegevuse rahastamise.



Joonis 1. Eelarvenõukogu eelarve ja tegelikud kulud (eurodes)

⁸ Eesti Panga nõudel hüvitab Vabariigi Valitsus Eesti Pangale eelarvenõukogu töö tõttu kantud otsesed kulud. Seda õigust pole keskpang seni kasutanud.

⁹ Tabel 2 ei sisalda eelarvenõukogu tööd toetavate Eesti Panga ökonomistide töötasu kulu.

LISA 1. Arvamus rahandusministeeriumi 2020. aasta kevadise majandusprognoosi kohta

Arvamus

Praeguseks on prognoosijad jõudnud üksmeelele, et koroonaviiruse levikust tingitud eriolukord toob Eestis kaasa majanduslanguse. Küsimus on vaid selle ulatuses. Rahandusministeeriumi 2020. aasta kevadise majandusprognoosi järgi väheneb Eesti majanduse kogutoodang 2020. aastal eelmise aastaga võrreldes 8% ja eratarbimine 11,8%. Viimastele aastatele omane kiire palgakasv peatub sel aastal pea täielikult, samuti pidurdub hindade kasv.

Ministeeriumi prognoosis eeldatakse, et eriolukord koos seniste piirangutega kestab maikuu lõpuni ja pärast seda taastub majandusaktiivsus võrdlemisi kiiresti. Eelarvenõukogu hinnangul võib aga kriisist taastumise aeg kujuneda pikemaks, kuna majanduse tootmisvõimsus ja kaubandussuhted võivad kauem häiritud olla. Praegustes oludes tuleb meeles pidada, et igasuguse majandusprognoosi eeldused aeguvad kiiresti ja eriolukorra võimalik pikenemine toob kaasa ka vajaduse prognoosiuuenduseks.

Rahandusministeeriumi kevadprognoos oli 2020. aasta lisaelarve väljatöötamise alus. Nelja-aastase ettevaatega riigi eelarvestrateegiat valitsus sel kevadel üldisele määramatusele viidates koostada ei plaani. Seetõttu kirjeldab ka kevadprognoos vaid selle ja järgmise aasta võimalikke arenguid majanduses ja riigirahanduses. Eelarvenõukogu hinnangul on rahandusministeeriumi prognoos lisaelarve koostamise jaoks sobiv alus, kuid prognoosiga seotud ebakindlus on sel korral mõistetavalt suur.

Lisaelarve sisaldas koroonaviiruse majandusmõjude leevendamiseks mõeldud abimeetmete paketti, millega rahandusministeerium ei olnud oma makromajandusprognoosis veel arvestanud – muudel võrdsetel alustel leevendab majanduse abipakett majanduslanguse ulatust.

Abipaketi rahastamiseks on valitsus aktiivselt kaasamas laenuvahendeid. Ministeeriumi hinnangul võib Eesti valitsussektori võlakoormus senise 8% asemel ulatuda kriisi järel 22%ni SKPst. Et mitte võtta kohustusi, mis riigile üle jõu käivad, on eelarvenõukogu hinnangul tarvis abimeetmete väljatöötamisel tasakaalukat ja hästi sihitud lähenemist, keskendudes just lühiajaliselt suurima mõjuga sammudele.

Valitsussektori 2020. aasta eelarvepositsioon halveneb seega nii nõrgenenud majanduskeskkonna kui ka majanduse abimeetmete tagajärjel. Kui muutunud majanduskeskkond suurendab rahandusministeeriumi hinnangul eelarvepuudujääki 1,5 miljardi euro võrra, siis majanduse abipaketi maksumus 2020. aasta eelarvepositsioonis on üle 1,1 miljardi euro. Nominaalse tasakaalu asemel ulatub kevadprognoosi järgi 2020. aasta nominaalne puudujääk 10%ni SKPst.

Peale piirangutega kaasneva surve riigirahandusele võib eelarvenõukogu hinnangul pidada eelarve tulude poolel negatiivseks lisariskiks suuremaid maksuvõlgu ja kehvemat maksudistsipliini, mis üldjuhul majanduslangustega kaasnevad.

Kuna 2018. aastal oli eelarvepuudujääk lubatust suurem, tuleb alates 2019. aastast Eesti valitsussektori *struktuurse* eelarvepositsiooni kavandamisel arvestada, et see paraneks eelmise aastaga võrreldes vähemalt 0,5% võrra. 2020. aastal seda nõuet täita ei tule, kuna koroonakriisi tõttu on rakendunud eelarvereeglites sisalduv vabastusklausel. Kevadprognoosi järgi ületab struktuurne puudujääk 2020. aastal 5% SKPst. Kui majanduslanguse tõttu saab kahjustada ka Eesti majanduse potentsiaalne tootmisvõime, siis suurendab see struktuurset puudujääki.

Eelarvenõukogu esimees
Raul Eamets
Tartus 15. aprillil 2020

¹⁰ Arvamusega kaasneva pikema seletuskirjaga on võimalik tutvuda eelarvenõukogu [kodulehel](#).

LISA 2. Arvamus valitsussektori struktuurse eelarvepositsiooni eesmärgi saavutamise kohta 2019. aastal

Arvamus

2019. aasta kevadel selgus, et valitsussektori struktuurne puudujääk oli 2018. aastal suurem, kui eelarvereeqlites lubatud. Seepeale käivitati riigieelarve seaduses sisalduv korrigeerimismehhanism, mille järgi tuleb struktuurset eelarvepuudujääki vähendada igal aastal vähemalt 0,5 protsendipunkti võrra, kuni struktuurne tasakaal on uuesti saavutatud.

Rahandusministeeriumi 2019. aasta suvise majandusprognoosi järgi oli struktuurne eelarvepuudujääk 2018. aastal 1,7% SKPst. Selleks, et tagada eelarvepuudujäägi vähenemine 0,5 protsendipunkti võrra, pidi valitsus veel 2019. aasta sügisel jooksva aasta eelarvepositsiooni 50 miljoni euro võrra parandama. Valitsus seadis 2019. aasta struktuurse eelarvepositsiooni eesmärgiks puudujäägi 1,2% SKPst.

2020. aasta kevadise hinnangu järgi oli valitsussektori struktuurne eelarvepuudujääk 2019. aastal 1,9% SKPst. Valitsuse seatud eesmärgiga võrreldes on puudujääk 0,7 protsendipunkti võrra suurem: 0,4 pp muutunud majandustsükli hinnangu ja 0,3 pp oodatust suurema nominaalse eelarvepuudujäägi tõttu.

Võrreldes 2018. aastaga ei ole valitsussektori struktuurne eelarvepositsioon seega paranenud. Eelarvenõukogu hinnangul ei täitnud valitsus 2019. aastaks seatud arvulist eelarve-eesmärki ega korrigeerimismehhanismi nõudeid, mis on vajalikud struktuurse tasakaalu taastamiseks.

Struktuurne puudujääk on esinenud juba kolmel viimasel aastal ja eelarvereeqlite nõuete vastu on eksitud kahel järjestikusel aastal. Koroonakriisist tingitud eriolukorra tõttu aktiveeriti 2020. aasta kevadel vabastusklauslid nii Euroopa Liidu kui ka Eesti eelarvereeqlites. Vabastusklausel annab valitsusele võimaluse ka sel aastal korrigeerimismehhanismi nõuetega mitte arvestada.

Eelarvereeqlitest kinnipidamine ja reservide kogumine majanduse headel aegadel on eelduseks, et majandust saaks raskematel aegadel toetada. Eelarvenõukogu hinnangul on oluline, et valitsus esitaks hiljemalt 2020. aasta sügisel riigirahanduse pikemaajalise vaate koos sammudega eelarvetasakaalu taastamiseks.

Eelarvenõukogu esimees
Raul Eamets
Tartus 30. aprillil 2020

¹¹ Arvamusega kaasneva pikema seletuskirjaga on võimalik tutvuda eelarvenõukogu [kodulehel](#).

LISA 3. Arvamus rahandusministeeriumi 2020. aasta suvise majandusprognoosi kohta

Arvamus

Rahandusministeeriumi 2020. aasta suvise majandusprognoosi järgi mõjutab koroonakriis majandust kevadel oodatust vähem ning 2020. aasta majanduslanguseks prognoositakse 5,5%. 2021. aastal majanduskasv taastub (4,5%) ja jooksevhindades SKP jõuab kriisieelsele tasemele. Mitmed majandusnäitajad taastuvad aga eelmise prognoosiga võrreldes vaevalisemalt: palkade ja hõive kasv ei taastu veel järgmisel aastal ning eratarbimise kasv jääb majanduskasvust aeglasemaks.

Rahandusministeeriumi hinnangul jääb Eesti majanduse tootmiskaht sel aastal 3% võrra oma võimetekohasele tasemele alla ega saavuta oma võimetekohast taset ka prognoosiperioodi lõpuks. Eelarvenõukogu hinnangul võiks eeldada, et 2024. aastaks on majandus kohanenud ja SKP lõhe sulgunud.

Eelarvenõukogu hinnangul annab rahandusministeeriumi suvine majandusprognoos ligilähedase pildi Eesti majanduse võimalikust arengust ja on seega sobiv alus eelarvepoliitika kavandamisel. Negatiivse riskina näeb eelarvenõukogu seda, et 2020. aasta tööpuudus võib kujuneda prognoositust suuremaks. Positiivse riskina võib palgakasv lähiaastatel oodatust kiiremaks osutuda, mis panustab omakorda eratarbimise kasvu. Samas tuleb arvestada, et majandusprognoose ümbritseb endiselt tavapärasest suurem määramatus.

Ootused 2020. aasta maksulaekumise kohta on paranenud. Suvise prognoosi järgi kahanevad riigieelarve maksutulud sel aastal ligikaudu 6% ja valitsussektori tulud kokku umbes 4%. Kulude kasv on seevastu tavatult kiire (rohkem kui 11%), mistõttu on valitsussektori eelarve 2020. aastal nominaalses puudujäägis 6,6% SKPst. Majanduse abimeetmete eelarvekulu ulatub ministeeriumi hinnangul sel aastal 3%ni SKPst.

Kulude senisest kõrgem tase jääb prognoosi järgi püsima ka ettevaates. Samal ajal jääb maksutulude kasv varasemast aeglasemaks ja sõltuvus välisvahenditest suureneb. Rahandusprognoosi kohaselt jääb valitsussektori eelarvepositsioon suurde puudujääki kogu prognoosiperioodil, tuues kaasa võlakoormuse kiire kasvu.

Et eelarvereglid on peatatud ajutiselt, peaksid eelarvenõukogu hinnangul ka võimalikud kõrvalekalded reeglitest olema ajutised. Suvise prognoosi järgi ulatub 2021. aasta eelarvepuudujääk 1,7 miljardi euroni (ehk 6%ni SKPst), ehkki nii majanduslanguse põhi kui ka suurem osa seniste abimeetmete kuludest jäävad rahandusministeeriumi hinnangul 2020. aastasse.

Eelarvenõukogu hinnangul võiks Eesti nominaalne eelarvepuudujääk ületada 2021. aastal 3% SKPst vaid juhul, kui see tuleneks tulude ja kulude tsüklilisest komponendist ning koroonakriisi põhjustatud täiendavate tervishoiukulude ja majanduse otseste abimeetmete arvelt. Praeguste prognooside järgi ei ole alates 2022. aastast eelarvepuudujäägi 3% piiri ületamine eelarvenõukogu hinnangul põhjendatud ja prognoosi lõpuaastatel tuleks taastada struktuurne tasakaal.

Eelarvenõukogu hinnangul on tähtis, et valitsussektori kulud viiakse paremasse kooskõlla oodatavate tuludega ja eelarvepuudujäägiga majanduse toetamine jääb vaid kriisiaja meetmeks. Majanduse liigse elavdamise ohtudeks ettevaates, kui majanduse tootmiskaht on jõudmas oma potentsiaali lähedale ja tööturu olukord on stabiliseerunud, on liigne surve palkade ja hinnataseme tõusule, mis kahjustab Eesti ettevõtlussektori konkurentsivõimet.

Eelarvenõukogu esimees
Raul Eamets
Tallinnas 21. septembril 2020

¹² Arvamusega kaasneva pikema seletuskirjaga on võimalik tutvuda eelarvenõukogu [kodulehel](#).

LISA 4. Arvamus aastate 2021–2024 struktuurse eelarvepositsiooni eesmärkide kohta

Arvamus

Riigi eelarvestrateegia 2021–2024 järgi on Eesti valitsussektori eelarvepuudujääk sel aastal 1,75 miljardit eurot ja 2021. aastal koguni 1,9 miljardit eurot (ehk vastavalt 6,6% SKPst ja 6,7% SKPst). Seejärel hakkab puudujääk vähenema ja valitsuse eesmärk on, et 2024. aastal ulatuks see 2,5%ni SKPst.

Valitsus ei ole seadnud arvulist eesmärki puudujäägi suurusele sel ja järgmisel aastal, mil eelarvereglite järgimine on Euroopa Liidus ajutiselt peatatud. Kuna nii majanduslanguse põhi kui ka kulukamad majanduse abimeetmed jäävad 2020. aastasse, ei ole eelarvenõukogu hinnangul 2021. aastal eelarvepuudujäägi suurendamine põhjendatud.

2022. aastal, kui majandus on prognoosi järgi saavutanud oma kriisieelse taseme, ulatub eelarvepuudujääk 1,6 miljardi euroni (ehk 5,4% SKPst). Eelarvenõukogu hinnangul ei ole alates 2022. aastast eelarvepuudujäägi 3% piiri ületamine enam põhjendatud.

Eelarvenõukogu soovitus valitsusele aastateks 2023–2024 on taastada struktuurne eelarvetasakaal. Alates 2022. aastast hakkab valitsussektori struktuurne eelarvepuudujääk küll vähenema, kuid ei saavuta 2024. aastaks veel tasakaalu.

Eelarvepositsiooni parandamiseks kriisi järel kavatses valitsus ellu viia miljardieurose kulude kokkuhoiu kava, millest koguni pool rakendatakse 2024. aastal. Paraku ei selgu eelarvestrateegiast, milliste meetmetega kulude kokkuhoid saavutatakse. Seetõttu on eelarvenõukogu hinnangul kaheldav ka 2024. aastaks seatud eelarve-eesmärgi saavutamine.

Riigi eelarvestrateegias 2021–2024 kavandatud eelarvepositsiooni parandamine ei ole seega eelarvenõukogu hinnangul piisavalt jõuline ja tugineb osaliselt meetmetele, mida alles hakatakse välja töötama.

Eelarvenõukogu hinnangul on tähtis, et ettevaates viiakse valitsussektori kulud paremasse kooskõlla oodatavate tuludega ja majanduse toetamine suuremahulise eelarvepuudujäägiga jääb vaid kriisiaja meetmeks. Laenurahaga jooksvate kulude katmine pole kriisijärgsel ajal otstarbekas ega pikaajaliselt jätkusuutlik.

Eelarvenõukogu esimees

Raul Eamets

Tallinnas 29. septembril 2020

¹³ Arvamusega kaasneva pikema seletuskirjaga on võimalik tutvuda eelarvenõukogu [kodulehel](#).