

**EESTI EELARVENÕUKOGU
2021. AASTA ARUANNE**

SISUKORD

Esimehe eessõna	3
1. Eelarvenõukogu lühitutvustus.....	4
2. Tegevuse ülevaade	5
3. Eelarve	10
Lisa 1. Arvamus rahandusministeeriumi 2021. aasta kevadise majandusproгноosi kohta	11
Lisa 2. Arvamus struktuurse eelarvepositsiooni eesmärgi saavutamise kohta 2020. aastal	12
Lisa 3. Arvamus aastate 2022–2025 struktuurse eelarvepositsiooni eesmärkide kohta	13
Lisa 4. Arvamus rahandusministeeriumi 2021. aasta suvise majandusproгноosi kohta	14

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

ESIMEHE EESSÖNA

Kuidas jälgida, kas riigirahanduse juhtimisel on eelarvereeglitest kinni peetud, kui reeglid ajutiselt ei kehti? Kuidas kiita heaks ametlikke majandusprognose, kui ümbritsev majanduskeskkond tundub kohati prognoosimatu? Kuidas hinnata valitsuse kaugemaid eelarve-eesmärke teadmata, millal ja millisel kujul reeglid uuesti jõustuvad? Just sellistes oludes on eelarvenõukogu oma põhiülesandeid täitnud juba kahel viimasel aastal.

Teist kevadet järjest saab siiski positiivsel noodil tõdeda, et valitsussektori eelarvepositsioon on lõppenud aastal kujunenud tugevamaks, kui eeldati aasta jooksul koostatud prognoosides. Sellegipoolest ületasid riigi kulud 2021. aastal riigi tulused ja seda palju suuremas mahu, kui olime enne pandeemiat harjunud nägema. Riigirahanduse väljakutsed ei ole paraku lõppenud 2021. aastaga ega pandeemia vaibumisega.

Aasta tagasi hindas eelarvenõukogu, et Eesti majandusel võib lähiaastatel minna paremini, kui toonases kevadprognoosis eeldati. 2021. aasta osas sedasi läkski, kui majanduskasv ületas lõpuks 8%. Sügisel hindasime seevastu, et lähiaastate kasv võib osutuda aeglasemaks, kui nägi ette ministeeriumi suvine prognoos. 2022. aasta osas on sedasi minemaski, kuna viimaste prognooside järgi Eesti majanduskasv sel aastal seiskub. Kõiki kasvu aeglustavaid tegureid ei osanud me loomulikult ette näha.

Selle eessõna kirjutamise ajal 2022. aasta kevadel oleme uute tõsiste väljakutsete keskel, mis on riigirahanduse kaarte taas segamas. Esiteks on inflatsioon jõudnud kahe protsendi eesmärgi juures ootamatult kahekohalise protsendini. Teiseks on Eesti idanaaber algatanud sõja meist vaid tuhande kilomeetri kaugusel.

Ehkki oodatust kiirem hinnatõus aeglustab paratamatult majanduskasvu, on selle vahetu mõju riigirahandusele kahetine. Ühest küljest muutuvad näiteks riigi investeeringud kallimaks, kuid teisalt kaasneb kõrgema hinnatasemega ka suurem maksulaekumine tarbimiselt. Kui suure ulatuses püüda hinnatõusu mõju riigi kulul leevendada, on juba poliitiline otsus.

Sõjategevus Ukrainas on pannud kiiresti ümber mõtlema ka Eesti kaitsekulude püsivajaduse. Kui siiani oleme võtnud eesmärgiks hoida kaitsekulusid vähemalt 2% tasemel SKPst, siis muutunud julgeolekuolukorras ei peeta seda enam piisavaks. Püsivalt tugevam kaitsevõime ei ole aga ühekordne kulu, nagu koroonakriisi või hinnatõusu toetusmeetmed, vaid eeldab täiendavaid väljaminekuid igal aastal.

Kuitahes hästi põhjendatud, ei saa riik võtta lõputult juurde uusi kohustusi või loobuda senistest tululiikidest, ilma et see mõjutaks riigirahanduse jätkusuutlikkust. Seetõttu on eelarvenõukogu põhisõnum 2022. aasta kevadel, et püsivate lisakulude katteks tuleb leida ka püsivaid lisatulusid (mis ei oleks laenu raha). Eelarvereeglite vabastusklausel ei vabasta meid vastutustundlikust eelarvepoliitikast.

Praegustes ebakindlates oludes on kindel vähemalt see, et kriisiaastatest väljub Eesti palju kõrgema riigivõlga ja et tänastel intressimääradel on võimalik liikuda vaid ülespoole. Kriisi ajal kogunenud võlgade tagasimaksmine, mitte pelgalt nende asendamine uute võlgadega, eeldab eelarveülejätkide kogumist. Siinkohal peab paraku kordama aastatagust tähelepanekut, et eelarvetasakaalu saavutamist tänaste prognooside silmapiiril veel pole.

Eelarvenõukogu esimees
Raul Eamets
Tallinnas 30. aprillil 2022

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 rahandusprognose 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

Alates 2022. aastast esitab eelarvenõukogu oma arvamuse:

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

Lisaks riigieelarve seaduses nõutud arvamustele on eelarvenõukogu oma tööplani 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 2021. 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 tegevust rahastab Eesti Pank ja selle tööd toetavad kaks Eesti Panga ökonomisti, kellest üks täidab ka eelarvenõukogu sekretäri ülesandeid. Eesti Pangalt saab eelarvenõukogu lisaks abi publikatsioonide toimetamisel ja tõlkimisel, veebilehe haldamisel, töölahetuste korraldamisel ja vajadusel 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. 2021. aastal kogunes eelarvenõukogu istungi pidamiseks viiel korral, sealhulgas neljal korral veebipõhiselt. Kõigil istungitel osales eelarvenõukogu täies koosseisus.

13. aprill

2021. aasta esimesel istungil kujundas eelarvenõukogu oma seisukohad rahandusministeeriumi 2021. aasta kevadise majandusprognoosi ja 2020. aastal kujunenud struktuurse eelarvepositsiooni kohta. Nõukogu leidis, et kevadprognoos on sobilik alus eelarvepoliitika kavandamiseks.

Eelarvenõukogu arvamus rahandusministeeriumi 2021. aasta kevadise majandusprognoosi kohta avaldati 16. aprillil (vt arvamuse kokkuvõtet lisas 1).

Eelarvenõukogu arvamus valitsussektori struktuurse eelarvepositsiooni eesmärgi saavutamise kohta 2020. avaldati 22. aprillil (vt arvamuse kokkuvõtet lisas 2).

28. aprill

Eelarvenõukogu teisel istungil arutati eelarvenõukogu arvamust riigi eelarvestrateegias seatud struktuurse eelarvepositsiooni eesmärkide kohta. Nõukogu hindas, et alates 2022. aastast pole eelarvepuudujäägi 3% piiri ületamine enam põhjendatud.

Eelarvenõukogu arvamus aastate 2022–2025 struktuurse eelarvepositsiooni eesmärkide kohta avaldati 29. aprillil (vt arvamuse kokkuvõtet lisas 3).

7. juuni

Eelarvenõukogu kolmandal istungil kooskõlastati eelarvenõukogu hinnang Eesti taastekava eelnõus sisalduva makromajandusliku mõju analüüsi kohta. Nõukogu murekohad olid peamiselt seotud majanduse prognoosiriskidega, mitte mõjuanalüüsi tehnilise lahendusega.

Eelarvenõukogu hinnang taastekava makromajandusliku mõju analüüsile avaldati 15. juunil ning see sisaldus täies mahus ka 2021. aasta sügisel heaks kiidetud Eesti taastekavas.⁴

15. september

Eelarvenõukogu neljandal istungil arutati eelarvenõukogu arvamust rahandusministeeriumi 2021. aasta suvise majandusprognoosi kohta. Nõukogu kiitis prognoosi heaks mõõndustega ning soovitas valitsusele 2022. aasta riigieelarve koostamisel lähtuda aeglasemast majanduskasvust.

Eelarvenõukogu arvamus rahandusministeeriumi 2021. aasta suvise majandusprognoosi kohta avaldati 23. septembril (vt arvamuse kokkuvõtet lisas 4).

6. detsember

Eelarvenõukogu viienda istungi põhiteemadeks olid majandusprognooside heakskiitmise protseduur ning prognoosides sisalduvate riskide analüüsi- ja esitlusviisid.

⁴ Loe lähemalt: <https://eelarvenoukogu.ee/uudised/eelarvenoukogu-hindas-taastekava-majandusmojusid>

Muud kohtumised ja ettekanded

26. jaanuar

Eelarvenõukogu analüütik Lauri Punga osales Euroopa Komisjoni korraldatud kohtumisel Euroopa Liidu eelarvenõukogude ja liikmesriikide majandus- ja rahanduskomitee asendusliikmete vahel. Kohtumise põhiteemaks oli siseriiklike eelarvereeeglite toimimine koroonakriisis.

27. jaanuar

Eelarvenõukogu aseesimees Andrus Alber osales Euroopa Liidu eelarvenõukogude võrgustiku kohtumisel, kus kinnitati võrgustiku juhtkond ja kooskõlastati võrgustiku kommunikatsiooni- ja liikmesuse põhimõtted.

3. veebruar

Rahandusministeeriumi esindajad tutvustasid eelarvenõukogule Euroopa Komisjoniga kooskõlastatud muudatusi Eesti SKP lõhe hindamise meetodikas. Peamise uuendusena võetakse tootmisvõimsuste rakendatuse aegreast välja algusaastad, muutes käsitluse sarnaseks Läti ja Leeduga.

26. veebruar

Eelarvenõukogu analüütikud osalesid Euroopa Eelarvenõukogu korraldatud aastakonverentsil. Konverents keskendus riigivõla teemale: kui suureks on võlakoormus kujunemas koroonakriisis, kui suured on olnud riigivõla prognoosivead varem, milline võiks olla eelarvenõukogude roll võla jätkusuutlikkuse hindamisel.

3. märts

Eelarvenõukogu esimees Raul Eamets kohtus reitinguagentuur Fitch esindajatega, et arutada Eesti majanduse ja riigirahanduse hetkeseisu ning väljavaadet.

11. märts

Eelarvenõukogu analüütik Lauri Punga osales Euroopa Komisjoni korraldatud Euroopa Liidu eelarvenõukogude võrgustiku (EUNIFI) 14. kohtumisel. Kohtumisel arutati stabiilsuse ja kasvu pakti kitsaskohti, meedia rolli eelarvereeeglite efektiivsuses ning riiklike taastekavade valmimise hetkeseisu.

25. märts

Eelarvenõukogu aseesimees Andrus Alber osales ELi eelarvenõukogude võrgustiku kohtumisel, kus tehti ülevaade võrgustiku viimastest tegevustest ja eesolevatest kohtumistest, eelarvenõukogude panusest taastekavade koostamisel ning arutati võrgustiku võimalikku panust ELi eelarvereeeglite ülevaatusel.

31. märts

Rahandusministeeriumi esindajad tutvustasid eelarvenõukogule ministeeriumi 2021. aasta kevadist makromajandus- ja rahandusprognoosi.

20. aprill

Eelarvenõukogu esimees Raul Eamets osales Riigikogu rahanduskomisjoni istungil, et tutvustada eelarvenõukogu arvamust rahandusministeeriumi 2021. aasta kevadise majandusprognoosi kohta.

29. aprill

Eelarvenõukogu esimees Raul Eamets osales Eesti Vabariigi valitsuskabineti istungil, et tutvustada eelarvenõukogu arvamust valitsussektori struktuurse eelarvepositsiooni eesmärkide kohta (enne riigi eelarvestrateegia kinnitamist).

3. mai

Eelarvenõukogu esimees Raul Eamets osales Riigikogu riigieelarve kontrolli erikomisjoni istungil, et tutvustada eelarvenõukogu seisukohti rahandusministeeriumi kevadise majandusproгноosi ja riigi eelarvestrateegias seatud eelarve-eesmärkide kohta.

4. mai

Eelarvenõukogu esimees Raul Eamets osales Eesti Panga nõukogu istungil, et tutvustada eelarvenõukogu 2021. aasta kevadel valminud arvamusi ja 2020. aasta tegevuste aruannet.

6. mai

Eelarvenõukogu aseesimees Andrus Alber kohtus IMFi artikkel IV delegatsiooniga, et arutada Eesti majanduse ja riigirahanduse olukorda.

10. mai

Eelarvenõukogu esimees Raul Eamets kohtus OECD delegatsiooniga, kes asub koostama raportit Eesti majanduspoliitiliste soovitustega. Kohtumisel arutati Eesti majanduse ja riigirahanduse olukorda.

3. juuni

Eelarvenõukogu analüütik Ricardo Vicente osales ELi eelarvenõukogude võrgustiku korraldatud seminaril rohelise eelarvestamise teemal, kus oma kogemusi kliimamõjude kaasamisel prognoosidesse tutvustasid Taani, Šveitsi ja OECD esindajad.

10. juuni

Eelarvenõukogu analüütik Ricardo Vicente osales Euroopa Komisjoni korraldatud seminaril rohelise eelarvestamise teemal, kus oma kogemusi kliimapolitika makromajandusliku mõju hindamisest jagasid Prantsusmaa, Itaalia, Taani ja Hollandi esindajad.

21. juuni

Eelarvenõukogu aseesimees Andrus Alber osales ELi eelarvenõukogude võrgustiku kohtumisel, kus arutati võrgustiku veebilehe uuendusi, võrgustiku koostööleppe uuendamist Brüsselis asuva mõttekoja CEPStiga ning Euroopa Komisjoni pakutavaid toetusi eelarvenõukogude analüütilise võimekuse arendamiseks.

2. juuli

Eelarvenõukogu esimees Raul Eamets osales ELi eelarvenõukogude võrgustiku kohtumisel, kus arutati võrgustiku kirjalikke seisukohti ELi eelarvereeplite ülevaatuse osas.

6. juuli

Eelarvenõukogu analüütikud osalesid kohtumisel, kus Euroopa Eelarvenõukogu tutvustas oma hinnanguid Euroopa Komisjoni poolt kevadel avaldatud majanduspoliitilistele seisukohtadele ja soovitustele.

7. september

Rahandusministeeriumi esindajad tutvustasid eelarvenõukogule ministeeriumi 2021. aasta suvist makromajandus- ja rahandusproгноosi.

22. september

Eelarvenõukogu esimees Raul Eamets osales Euroopa Komisjoni korraldatud seminaril riigivõla jätkusuutlikkuse analüüsi teemal.

23. september

Eelarvenõukogu esimees Raul Eamets osales Euroopa Komisjoni korraldatud Euroopa Liidu eelarvenõukogude võrgustiku (EUNIFI) 15. kohtumisel. Kohtumisel tegi Euroopa Komisjon ülevaate oma kevadistest poliitikasoovitustest ja Euroopa Eelarvenõukogu oma hiljutisest analüüsist liikmesriikide 2022. aastaks kavandatava eelarvepositsiooni kohta.

27. september

Eelarvenõukogu esimees Raul Eamets osales Riigikogu rahanduskomisjoni istungil, et tutvustada eelarvenõukogu arvamust rahandusministeeriumi 2021. aasta suvise majandusproгноosi kohta. Lisaks kohtusid eelarvenõukogu liikmed rahandusministeeriumiga, et lähemalt selgitada seekordse prognoosiarvamuse kujunemist.

28. september

Eelarvenõukogu esimees Raul Eamets osales Eesti Vabariigi valitsuskabineti istungil, et tutvustada eelarvenõukogu arvamust rahandusministeeriumi 2021. aasta suvise majandusproгноosi kohta.

30. september

Eelarvenõukogu aseesimees Andrus Alber osales ELi eelarvenõukogude võrgustiku kohtumisel, kus kiideti heaks koostöölepe pikendamise CEPSiga, anti ülevaade võrgustiku töögruppide tegevusest ning arutati võrgustiku teemapaberit eelarvereglite teemal.

12. oktoober

Eelarvenõukogu esimees Raul Eamets osales Eesti Panga nõukogu istungil, et tutvustada eelarvenõukogu arvamust rahandusministeeriumi 2021. aasta suvise majandusproгноosi kohta ja lähiaja tegevusplaani.

5. november

Eelarvenõukogu analüütik Lauri Punga osales OECD korraldatud eelarvenõukogude ja –ametnike aastakohtumisel, kus arutati OECD ülevaateid eelarvenõukogude senisest tegevusest ja arenguvajadustest (Soome, Läti ja Lirimaa näitel) ning eelarvenõukogude kogemusi prognoosivigade analüüsimisel.

16. november

Eelarvenõukogu liige Andres Võrk ja analüütik Ricardo Vicente osalesid Euroopa Komisjoni korraldatud seminaril, kus eelarvenõukogudele tutvustati SKP lõhe hindamise meetodikat, mis on ametlikult kasutusel nii Euroopa Komisjonis kui ka Euroopa Liidu liikmesriikides.

25. november

Eelarvenõukogu esimees Raul Eamets kohtus OECD delegatsiooniga, et arutada OECD raportit Eesti majandusolukorrast ja majanduspoliitilistest soovitustest.

29. november

Eelarvenõukogu analüütikud osalesid ELi eelarvenõukogude võrgustiku arutelul, kus tutvustati võrgustiku senist panust ja edasisi kavatsusi Euroopa Liidu eelarvereglite ülevaatuses raames.

2. ja 9. detsember

Euroopa Liidu eelarvereglite ülevaatuses raames korraldas Euroopa Komisjon eelarvenõukogudele kahepäevase seminaril, mis keskendus võimalikele muutustele eelarvereglite ülesehituses ja eelarvenõukogude rollis. Seminaril osalesid eelarvenõukogu analüütikud.

Meediasuhtlus

27. jaanuar

Eelarvenõukogu esimees Raul Eamets andis intervjuu Aktuaalsele Kaamerale.

5. veebruar

Eelarvenõukogu esimees Raul Eamets osales Vikerraadio Uudis+ saates.

16. aprill

Eelarvenõukogu esimees Raul Eamets andis intervjuu Kuku raadiole.

31. mai

Eelarvenõukogu esimees Raul Eamets andis intervjuu ERR uudistele.

3. juuni

Eelarvenõukogu esimees Raul Eamets osales ERR saates Reporteritund.

7. juuni

Eelarvenõukogu esimees Raul Eamets andis intervjuu ERR uudistele.

23. september

Eelarvenõukogu esimees Raul Eamets andis intervjuu Aktuaalsele Kaamerale ja Kuku raadiole.

1. oktoober

Eelarvenõukogu esimees Raul Eamets osales Vikerraadio Uudis+ saates.

3. EELARVE

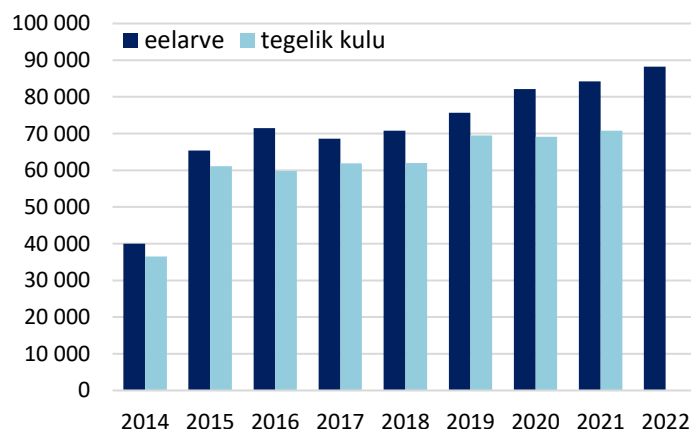
Eesti eelarvenõukogu töötab ühe aasta kaupa koostatava eelarve alusel, mille on kinnitanud Eesti Panga president. Eelarvenõukogu tegevust rahastab Eesti Pank oma eelarvest põhimõttel, et eraldatavatest vahenditest peab piisama eelarvenõukogu ülesannete sõltumatuks täitmiseks.⁵ Eelarvenõukogu kuludest 2021. aastal annab ülevaate tabel 2.⁶

Tabel 2. Eelarvenõukogu kulud 2021. aastal (eurodes)

Liikmete töötasu	69 939
Töölähetused	0
Seminarid ja üritused	0
Muud kulud	865
Kulud kokku	70 804

2021. aasta tegelikud kulud moodustasid 84% eelarves planeeritud. Oodatust väiksemaks kujunesid kulutused töölähetustele ja seminaridele, kuna koroonaviiruse leviku ja seatud piirangute tõttu toimusid kohtumised peamiselt veebipõhiselt. Eelarvenõukogu 2021. aasta kuludest moodustas liikmete töötasu ligikaudu 99% ja ülejäänud kulud 1%.

Eelarvenõukogu 2022. aasta eelarve suuruseks on planeeritud 88 200 eurot (vt joonis 1). Eelarve on koostatud eeldusega, et 2022. aastal taastub tavapärane töö- ja reisikorraldus ning töölähetuste arv kujuneb seetõttu sarnaseks kriisieelse ehk 2019. aasta tasemega. 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 rahastamisse.



Joonis 1. Eelarvenõukogu eelarve ja tegelik kulu (eurodes)

⁵ Eesti Panga nõudel hüvitab Vabariigi Valitsus Eesti Pangale eelarvenõukogu töö tõttu kantud otsesed kulud. Seda õigust pole keskpank seni kasutanud.

⁶ Tabel 2 ei sisalda eelarvenõukogu tööd toetavate Eesti Panga ökonomistide töötasu kulu.

LISA 1. Arvamus rahandusministeeriumi 2021. aasta kevadise majandusprognoosi kohta

Arvamus

Eesti majanduslangus ja eelarvepuudujääk osutusid möödunud aastal oodatust väiksemaks. Eeldusel et koroonaviiruse kolmandat lainet ja täiendavaid piiranguid majandustegevusele ei tule, kasvab Eesti majandus rahandusministeeriumi kevadise majandusprognoosi järgi 2021. aastal 2,5% ja 2022. aastal 4,8%.

Eelarvenõukogu hinnangul võib lähiaastate majanduskeskkond kujuneda isegi prognoositust paremaks. Nii varem kogutud säästude kui ka teisest sambast välja võetavate vahendite toel võib eratarbimise kasv osutada lähiaastatel kiiremaks, kui eeldatakse kevadprognoosis. Samuti on rahandusministeeriumi varasemad prognoosid korduvalt alahinnanud palkade kasvu. Seetõttu võib ettevaates prognoositust paremini laekuda nii tarbimis- kui ka tööjõumakse. Lisaks võib oodatust suurema kasvutõuke anda välisvahendite toel kasvavad investeeringud.

Rahandusministeeriumi kevadise majandusprognoosi alusel koostab valitsus 2022. aasta eelarvekavandi ja riigi eelarvestrateegia aastateks 2022–2025. Eelarvenõukogu hinnangul on ministeeriumi prognoos selleks sobilik alus.

Kevadprognoosi järgi ulatub valitsussektori eelarvepuudujääk 2021. aastal 6%ni SKPst ja hakkab seejärel vähenema, kuid ei saavuta 2025. aastaks ehk prognoosiperioodi lõpuks veel tasakaalu. Sügisega võrreldes on riigirahanduse väljavaated siiski paranenud. Koroonakriisi majandusmõju on osutunud kardetust väiksemaks ja sel korral on prognoosis arvestatud pensionireformiga, mis suurendab riigieelarve maksulaekumisi.

Eelarvenõukogu hinnangul on põhjendatud, et kevadprognoosis ei ole enam arvestatud ligikaudu ühe miljardi euro suuruse kulude kokkuhoiu kavaga, mida tutvustati möödunud sügisel koostatud riigi eelarvestrateegias. Meetmetega sisustamata eelarvepositsiooni parandusest tuleks edaspidi hoiduda.

Kuna prognoosi järgi ületab Eesti majandus 2022. aastal oma kriisieelset taset, siis soovib eelarvenõukogu alates järgmisest aastast taas lähtuda eelarvereeqlitest. See tähendab, et nominaalne eelarvepuudujääk ei tohiks 2022. aastal enam ületada 3% SKPst ja struktuurne eelarvepuudujääk peab hakkama aasta-aastalt vähenema.

Eelarvenõukogu esimees

Raul Eamets

Tallinnas 16. aprillil 2021

⁷ Arvamusega kaasneva pikema seletuskirjaga on võimalik tutvuda eelarvenõukogu [kodulehel](#).

LISA 2. Arvamus struktuurse eelarvepositsiooni eesmärgi saavutamise kohta 2020. aastal

Arvamus

Lisaks riigi ametlike majandusprognooside hindamisele on eelarvenõukogu ülesanne hinnata siseriiklike eelarvereeglite täitmist. Seejuures hindab eelarvenõukogu kevaditi, kas valitsussektori möödunud aasta struktuurne eelarvepositsioon vastas seatud eesmärgile ja eelarvereeglitele laiemalt. Esimest korda eelarvenõukogu ja riigieelarve seaduse ajaloos käivitati 2020. aastal koroonakriisi puhkedes eelarvereeglite vabastusklausel, mis peatas ajutiselt arvuliste piirangute järgimise nõude eelarvepoliitika kujundamisel. Vabastusklausel kehtib veel ka vähemalt 2021. aastal.

Paraku ei olnud enne koroonakriisi Eesti valitsussektori eelarvepositsioon struktuurses tasakaalus, et kriisiks suuremaid eelarvepuhvreid koguda. Lubatust suurema struktuurse puudujäägi tõttu 2018. aastal oli käivitunud eelarvereeglites sisalduv korrigeerimismehhanism, mis nõudis eelarvepuudujäägi järkjärgulist vähendamist ja millest lähtudes soovis valitsus uuesti struktuurse tasakaalu lähedale jõuda 2021. aastal.

Vähemalt selline oli valitsuse plaan 2019. aasta sügisel, kui asuti koostama järgmise aasta riigieelarvet. 2020. aasta riigieelarve koostati nii, et valitsussektori nominaalne eelarvepositsioon oleks tasakaalus ja struktuurne eelarvepuudujääk väheneks seejuures 0,7%ni SKPst.

2020. aasta kevadel aga selgus, et puudujäägi vähendamise eesmärk jäi saavutamata 2019. aastal ja jääb koroonakriisi tõttu saavutamata ka 2020. aastal. Koroonakriisi puhkemisel käivitati eelarvereeglite vabastusklausel ja Eesti valitsus ei seadnud enam arvulist eesmärki 2020. aasta eelarvepuudujäägi suurusele – olid vaid kevadel ja suvel koostatud prognoosid, mida ümbritses paratamatult suur ebakindlus. Rahandusministeeriumi kevadise ehk pessimistlikuma prognoosi järgi võis valitsussektori 2020. aasta eelarvepuudujääk ulatuda nominaalselt koguni 10%ni SKPst ja struktuurselt 5%ni SKPst.

Nii vabastusklausli rakendamine kui ka eelnevalt seatud arvulistest eelarve-eesmärkidest loobumine koroonakriisi majandusmõjude leevendamiseks oli eelarvenõukogu hinnangul 2020. aastal põhjendatud.

2020. aasta majanduslangus ja eelarvepuudujääk kujunesid siiski väiksemaks, kui rahandusministeerium aasta jooksul prognoosis. Statistikaameti hinnangul ulatus valitsussektori nominaalne eelarvepuudujääk 2020. aastal 1,3 miljardi euronit ehk 4,8%ni SKPst. Rahandusministeeriumi hinnangul vastab see struktuursele puudujäägile 3,6% SKPst.

2020. aasta eelarve on viinud tasakaalust välja tulude vähenemine ja kulude suurenemine. Võrreldes 2020. aasta riigieelarve ootustega, mille järgi ulatusid nii valitsussektori tulud kui ka kulud 11,5 miljardi euronit, osutusid tulud ligikaudu 600 miljoni euro võrra väiksemaks ja kulud 700 miljoni euro võrra suuremaks. Majanduse abimeetmete eelarvekuluks kujunes 2020. aastal rahandusministeeriumi hinnangul 2,8% SKPst. Riigi abimeetmed on jätkunud ka 2021. aastal.

Enneolematult suure eelarvepuudujäägi finantseerimiseks võttis riik nii lühiajalisi kui ka pikaajalisi võlakohustusi ning 2020. aasta lõpuks ulatus valitsussektori võlakoormus esmakordselt 18,2%ni SKPst.

Eelarvenõukogu esimees
Raul Eamets
Tallinnas 22. aprillil 2021

⁸ Arvamusega kaasneva pikema seletuskirjaga on võimalik tutvuda eelarvenõukogu [kodulehel](#).

LISA 3. Arvamus aastate 2022–2025 struktuurse eelarvepositsiooni eesmärkide kohta

Arvamus

Rahandusministeeriumi 2021. aasta kevadise majandusprognoosi põhjal on valitsus koostanud riigi eelarvestrateegia aastateks 2022–2025. Eelarvenõukogu ülesanne on hinnata eelarvestrateegias seatud eelarve-eesmärke, lähtudes eelarvereeglitest ja eelarvepositsiooni parandamise vajadusest. 2020. aasta kevadel kehtestati Euroopa Liidus eelarvereeglite vabastusklausel, mis on siiani jõus.

Rahandusministeeriumi hinnangul ulatub valitsussektori eelarvepuudujääk sel aastal 1,7 miljardi euro ehk 6%ni SKPst. Riigi eelarvestrateegia järgi hakkab puudujääk 2022. aastast vähenema, kuid ei saavuta 2025. aastaks ehk prognoosiperioodi lõpuks veel tasakaalu. Eelarvepuudujäägi finantseerimiseks tõuseb valitsussektori võlakoorumus 28%ni SKPst.

Eelarvestrateegia koostamisel on valitsuse eesmärk olnud eelolevate aastate eelarvepuudujääki kevadprognoosiga võrreldes vähendada. Selleks kavandatakse lisatulusid ja tegevuskulude kokkuhoidu, aga ka avaliku sektori investeeringute vähendamist. Riigi eelarvestrateegia järgi ulatub nominaalne eelarvepuudujääk 2022. aastal 3,8%ni SKPst ja 2023. aastal 3,2%ni SKPst.

Euroopa Liidu eelarvereeglite järgi ei tohi eelarvepuudujääk tavaoludes ületada 3% SKPst. Kuna rahandusministeeriumi kevadprognoosi järgi ületab Eesti majandus juba järgmisest aastast oma kriisieelse taseme, pole eelarvenõukogu hinnangul alates 2022. aastast eelarvepuudujäägi 3% piiri ületamine enam põhjendatud.

Seega soovib eelarvenõukogu sel sügisel 2022. aasta riigieelarvet koostades valitsussektori eelarvepuudujääki vähendada, praeguste prognooside järgi vähemalt 220–230 miljoni euro võrra. Eelarvepuudujääki saab vähendada riigi tulusid suurendades ja/või kulusid vähendades.

Rahandusministeeriumi kevadprognoosi hinnates leidis eelarvenõukogu, et lähiaastate majanduskasv võib osutuda oodatust kiiremaks. Seda tänu teise pensionisamba väljamaksetele ja kasvanud eratarbimisele ning prognoositust kiiremale palgakasvule. Tänu sellele võivad ka maksulaekumised kujuneda oodatust paremaks. Positiivsema kasvustsenaariumi täitumisel soovib eelarvenõukogu kasutada täiendavat maksutulu mitte lisakuludeks, vaid eelarvetasakaalu kiiremaks taastamiseks.

Eelarvenõukogu esimees

Raul Eamets

Tallinnas 29. aprillil 2021

⁹ Arvamusega kaasneva pikema seletuskirjaga on võimalik tutvuda eelarvenõukogu [kodulehel](#).

LISA 4. Arvamus rahandusministeeriumi 2021. aasta suvise majandusprognoosi kohta

Arvamus

Eesti majandus on taastunud koroonakriisist oodatust paremini ning rahandusministeeriumi 2021. aasta suvise majandusprognoosi järgi kasvab Eesti majandus sel aastal 9,5% ja järgmisel aastal 4%. Arvestades koroonaviiruse leviku visa taandumist, on usaldusväärse majandusprognoosi koostamine endiselt keeruline ja prognoosivead võivad kujuneda tavapärasest suuremaks.

Eelarvenõukogu hinnangul võib 2021.–2022. aasta majanduskasv kujuneda prognoositust aeglasemaks. Seda peamiselt põhjusel, et vaksineerimisega seotud ootused majanduse kiire taastumise suhtes nii Eestis kui ka mujal maailmas ei pruugi täituda ning tootmissisendite ja tarbekaupade tarnekindluse paranemine võib võtta oodatust rohkem aega. Seetõttu soovitab eelarvenõukogu 2022. aasta riigieelarve koostamisel arvestada ka rahandusministeeriumi majandusprognoosi riskisenaariumiga, kus nähakse ette majanduskasvu selget pidurdumist järgmisel aastal.

Rahandusministeeriumi suvise prognoosi järgi jõuab nii valitsussektori nominaalne kui ka struktuurne eelarvepositsioon prognoosiperioodi lõpuks ehk 2025. aastaks tasakaalu lähedale. Eelarvepuudujääk hakkab vähenema, kuna kriisiaastatele omane kulude kiire kasv järgmisel aastal pidurdub ja ettevaates on eeldatud, et valitsussektori tulude kasv ületab iga-aastaselt kulude kasvu. Eelarvenõukogu hinnangul püsib siiski risk, et arvestades üldist kindlustunde paranemist ja avaliku sektori palgatõusu ootusi, ei suudeta järgmiste eelarvekavade koostamisel kulude kasvu nii madalal hoida. Pealegi ei ole kulude planeerimisel arvestatud kiirenenud hinnatõusuga.

Rahandusministeeriumi hinnangul ületab Eesti majandus juba sel aastal oma kriisieelset taset nii jooksev- kui ka püsivhindades ning SKP lõhe sulgub. Ehkki pandeemia mõju majanduse kasvupotentsiaalile on keeruline hinnata, võib Eesti majanduses lähiajal näha ka ülekuumenemise märke. Veel kevadel prognoosis rahandusministeerium, et Eesti SKP lõhe sulgub alles 2025. aastaks.

Majanduse ja riigirahanduse paranenud väljavaade tähendab, et valitsusel tuleks seada nõudlikumad eelarve-eesmärgid, kui kevadel riigi eelarvestrateegiat koostades. Eelarvenõukogu hinnangul ei ole Eesti oludes eelarvereeplit vabastusklausel järgmisest aastast enam põhjendatud, ehkki Euroopa Liidus kehtib see jätkuvalt. 2022. aasta riigieelarve koostamisel pole ka eelarvenõukogu varasem soovitus lähtuda eelarvepuudujäägi 3% nõudest enam piisavalt ambitsioonikas.

Maksulaekumise taastudes ja kriisi toetusmeetmete lõppedes hakkab valitsussektori eelarvepuudujääk ettevaates vähenema, kuid eelarvepoliitika püsib majandust toetav. Rahandusministeeriumi suveprognoosi järgi ulatub valitsussektori nominaalne eelarvepuudujääk järgmise nelja aasta peale kokku ligikaudu ühe miljardi euron. Täiendavat eelarvetuge sellest suurema eelarvepuudujäägi näol Eesti majandus eelarvenõukogu hinnangul ei vaja. Lähiaastatel annavad majanduskasvule olulise lisatõuke suurenevad välistoetused, mis on eelarvepositsiooni arvestuses neutraalsed.

Majanduse täiendav stimuleerimine oludes, kus see juba toimib oma võimetekohasel tasemel või isegi ajutiselt üle selle, võib lühiajaliselt vähendada elanike ostujõudu ja pikaajaliselt kahjustada Eesti ettevõtete konkurentsivõimet.

Eelarvenõukogu esimees

Raul Eamets

Tallinnas 23. septembril 2021

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