

**EESTI EELARVENÕUKOGU  
2023. AASTA ARUANNE**

## SISUKORD

Esimehe eessõna .....	3
1. Eelarvenõukogu lühitutvustus.....	4
2. Tegevuse ülevaade .....	5
3. Eelarve .....	10
Lisa 1. Arvamus rahandusministeeriumi 2023. aasta kevadise majandusproгноosi kohta .....	11
Lisa 2. Arvamus struktuurse eelarvepositsiooni eesmärgi saavutamise kohta 2022. aastal ja aastateks 2024–2027 seatud eesmärkide kohta .....	12
Lisa 3. Arvamus rahandusministeeriumi 2023. aasta suvise majandusproгноosi kohta .....	13
Lisa 4. Arvamus aastate 2024–2027 struktuurse eelarvepositsiooni eesmärkide kohta .....	14

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

## ESIMEHE EESSÖNA

Nagu eelarvenõukogu aasta tagasi märkis, paranes riigirahanduse olukord 2022. aastal vaid ajutiselt ja tänu teguritele, mis ei kandu üle järgmistesse aastatesse. Kui kiire hinnatõusu positiivne mõju ilmnes riigieelarve tulude poolel oodatust parema maksulaekumisena 2022. aastal, siis selle negatiivne mõju jõudis riigieelarve kulude poolele 2023. aastal.

Valitsussektori kulud kasvasid 2023. aastal peaaegu 15%. Osa sellest tulenes indekseerimisest ehk Eesti riigirahandusse juba sisse kirjutatud mehhanismist, mille järgi reageerivad mõned kulud (nagu pensionid ja teatud riigiteenistujate palgad) hinnatõusule aastase viitajaga. Osalt aga kasvasid kulud kiiresti valitsuse otsused, nagu näiteks peretoetuste tõstmine ja palgatõusud mitmes avaliku sektori valdkonnas. Mõlemal juhul kasvas riigi kulubaas püsivalt.

Erinevalt eelmistest aastatest 2023. aastal lisaelarve vajadust ei tekkinud. Samuti paranes oluliselt rahandusministeeriumi prognoositäpsus: eelarvepuudujääk kujunes ligilähedaselt selliseks, nagu viimases prognoosis arvati. Paraku näitasid nii viimane prognoos kui ka tegelikud andmed aasta järel, et puudujääk ületas 3% SKPst.

Seetõttu on sel kevadel vast suurim uudis see, et Eestit ohustab Euroopa Liidu ülemäärase eelarvepuudujäägi menetlus. Probleem ei olekski nii tõsine, kui puudujääk ületanuks 3% SKPst vaid 2023. aastal, mil veel viimast aastat kehtis eelarvereeglite vabastusklausel ja osa puudujäägist tulenes suurenenud kaitsekuludest. Kuid prognooside järgi ei kujune see väiksemaks ka 2024. aastal ega edaspidi.

2023. aasta kevadel tööle asunud valitsus seadis riigirahanduse kordategemise üheks oma prioriteediks. Selle eest on eelarvenõukogu valitsust ka tunnustanud. Mõned eelarvepositsiooni parandavad meetmed tehtigi teoks juba 2023. aasta suvel, kuid 2023. aasta sügisel tutvustatud uute meetmete elluviimine on suuresti takerdunud. Kui soovime, et 2025. aasta eelarvepositsioon vastaks nii Euroopa Liidu kui ka kodumaistele reeglitele, oleks vaja viimase prognoosiga võrreldes peaaegu miljardi euro suurust parandust.

Vaatamata riigirahanduse korrastamise eesmärgile on vastu võetud ka kulukaid otsuseid, mis sellele eesmärgile vastu töötavad. Nagu nägime, pandi 2022. aasta sügisel tehtud otsustega alus kiirele kulukasvule 2023. aastal. Lisaks loobutakse alates 2025. aastast suurel hulgal tulumaksulaekumisest. Sedasi on riigi tulused ja kulud raske kokku viia.

Vajaliku eelarveparanduse suuruse määravad eelarvereeglite nõuded. Kuna muutumatu poliitika eeldusel on Eesti riigirahandus kursil, mis reeglitele ei vastaks, tuleb eelarveseisu parandada vähemalt nii palju, et reeglite miinimumnõuded saaksid täidetud. Seejuures möödunud sügisel kodumaiseid eelarvereegleid ootamatult leevendati, mis võimaldas eelarveparandust ajas edasi lükata ja eelarvepoliitika latti madalamale seada. Murelikuks teeb, et viimased reeglimuudatused on olnud selgelt leevenemise suunas – pealegi ei kehtinud need 2020.–2023. aastal üldse.

Lisaks jõuti 2023. aasta lõpuks ka Euroopa Liidus uute eelarvereeglite kokkuleppeni, mis sel kevadel Euroopa Parlamendis heaks kiideti. Kuigi Euroopa Liidu reeglite ülevaatusel oli palju juttu riiklike eelarvenõukogude rolli laiendamisest, mida toetasid ka Euroopa Komisjon, IMF ja Euroopa Keskpangade Süsteem, siis liikmesriigid ise seda ei soovinud. Seega jätkab ka Eesti eelarvenõukogu vähemalt lähiajal oma tegevust senise mandaadi alusel. Küll aga on eelarvenõukogu esimehe teatepulk üle antud.

Eelarvenõukogu esimees  
Peter Lõhmus  
Tallinnas 30. aprillil 2024

## 1. EELARVENÕUKOGU LÜHITUTVUSTUS

Eesti eelarvenõukogu (Fiscal Council of Estonia) on 2014. aastal loodud iseseisev nõuandekogu, mille ülesanne on hinnata Eesti eelarvepoliitika aluseks olevaid makromajandus- ja rahandusprognoose ning jälgida kodumaiste eelarvereeeglite 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.<sup>1</sup> Eelarvenõukogu põhikiri kinnitati 2014. aasta 9. aprillil toimunud Eesti Panga nõukogu istungil.<sup>2</sup> Eelarvenõukogu ja rahandusministeeriumi teabevahetust korraldab 2018. aasta veebruaris sõlmitud koostöökokkulepe, mille korraline ülevaatus toimub iga kolme aasta järel.<sup>3</sup>

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, arvamusartiklid ja taustapaberid avaldatakse nii eesti kui ka inglise keeles eelarvenõukogu kodulehel [www.eelarvenoukogu.ee](http://www.eelarvenoukogu.ee).

Eelarvenõukogu liikmed määratakse Eesti Panga presidendi ettepanekul ja Eesti Panga nõukogu kinnitusel ametisse viieks aastaks. Liikmetelt eeldatakse laitmatut mainet, majandusalast magistrikraadi ja eelarvenõukogu ülesannete täitmiseks vajalikke kogemusi. Lisaks ei või eelarvenõukogu liige olla ametis või osaline tegevuses, mis võib avaldada negatiivset mõju eelarvenõukogu ülesannete sõltumatule täitmisele. Eelarvenõukogu esimene koosseis nimetati ametisse 14. mail 2014 ja 26. märtsil 2019 kinnitati sama koosseis ka teiseks ametiajaks. 2023. aasta septembris nimetati eelarvenõukogu uueks esimeheks Peter Lõhmus ja uueks liikmeks Karin Jõeveer (vt tabel 1).

Tabel 1. Eelarvenõukogu koosseis 2023. aasta lõpu seisuga

Peter Lõhmus	esimees	
Andrus Alber	aseesimees	Bankish tegevjuht
Ülo Kaasik	liige	Eesti Panga asepresident
Martti Randveer	liige	Eesti Panga rahapoliitika ja majandusuuringute osakonna juhataja
Andres Võrk	liige	Tartu Ülikooli majanduse modelleerimise õppetooli juhataja
Karin Jõeveer	liige	Tallinna Tehnikaülikooli majanduse ja rahanduse instituudi direktor

Eelarvenõukogu tegevust rahastab Eesti Pank ja selle tööd toetavad kaks Eesti Panga ökonomisti, kes kuuluvad eelarvenõukogu sekretariaati. Eesti Pangalt saab eelarvenõukogu lisaks abi publikatsioonide toimetamisel ja tõlkimisel, veebilehe haldamisel, töölähetuste korraldamisel ja vajadusel muudes korralduslikes küsimustes.

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

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

<sup>3</sup> <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. 2023. aastal kogunes eelarvenõukogu istungi pidamiseks viiel korral. Neljal istungil viiest osales eelarvenõukogu täies koosseisus.

#### 17. jaanuar

2023. aasta esimesel istungil arutas eelarvenõukogu Euroopa Komisjoni suuniseid Euroopa Liidu majandusjuhtimise raamistiku reformiks ning nende võimalikku mõju kodumaistele eelarvereglitele ja eelarvenõukogu rollile. Lisaks arutati, milliseid arvamused võiks eelarvenõukogu lähiajal avaldada.

#### 17. aprill

2023. aasta teisel istungil kujundas eelarvenõukogu oma seisukohad rahandusministeeriumi 2023. aasta kevadise majandusprognoosi kohta. Eelarvenõukogu leidis, et kevadprognoos kirjeldab piisava usaldusväarsusega Eesti majanduse lähiaastate olukorda ja sobib stabiilsusprogrammi koostamise aluseks.

*Eelarvenõukogu arvamus 2023. aasta kevadise majandusprognoosi kohta avaldati 20. aprillil (vt arvamuse kokkuvõtet lisa 1)*

#### 24. aprill

2023. aasta kolmandal istungil kujundas eelarvenõukogu oma seisukohad stabiilsusprogrammis seatud eelarve-eesmärkide kohta aastateks 2024–2027. Eelarvenõukogu pidas 2024. aastaks seatud eesmärgi sobilikuks, kuid nentis, et eelarvepuudujäägi järkjärguline vähenemine peab jätkuma ka pärast 2024. aastat.

*Eelarvenõukogu arvamus struktuurse eelarvepositsiooni eesmärgi saavutamise kohta 2022. aastal ja stabiilsusprogrammis aastateks 2024–2027 seatud eesmärkide kohta avaldati 27. aprillil (vt arvamuse kokkuvõtet lisa 2).*

#### 31. august

2023. aasta neljandal istungil kujundas eelarvenõukogu oma seisukohad rahandusministeeriumi 2023. aasta suvise majandusprognoosi kohta. Eelarvenõukogu kiitis suveprognoosi heaks, kuid rõhutas viimastele aastatele omast ebakindlust majanduskasvu ja hinnatõusu prognoosides.

*Eelarvenõukogu arvamus 2023. aasta suvise majandusprognoosi kohta avaldati 7. septembril (vt arvamuse kokkuvõtet lisa 3).*

#### 25. september

2023. aasta viiendal istungil kujundas eelarvenõukogu oma seisukohad riigi eelarvestrateegias seatud eelarve-eesmärkide kohta aastateks 2024–2027. Eelarvenõukogu leidis, et 2024.–2027. aasta eelarve-eesmärgid vastavad riigieelarve seadusele vaid eeldusel, et 2024. aasta algul jõustuvad kavandatud muudatused kodumaises eelarvereglis. Ka seejuures jäi eelarvenõukogu hinnangul nende eesmärkide saavutamine tugevalt sõltuma uutest, kuid kohati veel sisustamata ja seadustamata eelarvemeetmetest.

*Eelarvenõukogu arvamus riigi eelarvestrateegias aastateks 2024–2027 seatud struktuurse eelarvepositsiooni eesmärkide kohta avaldati 26. septembril (vt arvamuse kokkuvõtet lisa 4).*

## Muud kohtumised ja ettekanded

### 22. veebruar

Eelarvenõukogu liikmed ja analüütikud kohtusid rahandusministeeriumi esindajatega, et tutvuda rahandusministeeriumi koostatud erakondade valimislubaduste analüüsiga ja saada ülevaade ELi eelarvereeglite reformi hetkeseisust.

### 17. märts

Eelarvenõukogu esimees Raul Eamets osales Euroopa Komisjoni korraldatud Euroopa Liidu eelarvenõukogude võrgustiku (EUNIFI) 18. kohtumisel. Kohtumisel tutvustati Euroopa Eelarvenõukogu 2022. aasta aruannet, Euroopa Komisjoni juhiseid liikmesriikidele 2024. aasta eelarvepoliitika kujundamiseks ja Euroopa Komisjoni analüüsi liikmesriikides rakendatud energiahinna toetusmeetmetest.

### 30. märts

Eelarvenõukogu analüütik Lauri Punga osales Euroopa Komisjoni korraldatud kohtumisel Euroopa Liidu eelarvenõukogude ja majandus- ja rahanduskomitee asendusliikmete (EFC-A) vahel. Kohtumise põhiteemaks oli kiire hinnatõusu mõjud riigirahandusele.

### 3. aprill

Rahandusministeerium tutvustas eelarvenõukogule 2023. aasta kevadist majandusprognoosi.

### 13.-14. aprill

Eelarvenõukogu aseesimees Andrus Alber osales Reykjavikis OECD korraldatud eelarvenõukogude ja – ametnike aastakohtumisel. Kohtumisel arutati kiire hinnatõusu ja kliimamuutuste mõjusid riigirahandusele ning eelarvepoliitika pikaajalisi väljakutseid pandeemia-järgsel ajal.

### 18. aprill

Eelarvenõukogu aseesimees Andrus Alber ja analüütik Lauri Punga kohtusid Tallinnas Eesti majandusraportit koostava OECD delegatsiooniga. Kohtumisel arutati Eesti majanduse ja riigirahanduse olukorda.

### 20. aprill

Eelarvenõukogu aseesimees Andrus Alber ja eelarvenõukogu analüütikud kohtusid rahandusministeeriumi esindajatega, et tutvustada eelarvenõukogu arvamust ministeeriumi kevadise majandusprognoosi kohta.

### 25. aprill

Eelarvenõukogu aseesimees Andrus Alber osales Riigikogu rahanduskomisjoni istungil, et tutvustada eelarvenõukogu arvamust rahandusministeeriumi kevadise majandusprognoosi kohta.

### 11. mai

Eelarvenõukogu esimees Raul Eamets osales Euroopa Eelarvenõukogu aastakonverentsil, kus arutati seda, kui tsentraliseeritud peaks olema Euroopa Liidu eelarvereeglite järelevalve, milline on Euroopa Komisjoni riigivõla jätkusuutlikkuse analüüsi meetodika ning kuidas seda kasutada eelarvereeglites.

### 16. mai

Eelarvenõukogu esimees Raul Eamets osales Eesti Panga nõukogu istungil, et tutvustada eelarvenõukogu 2023. aasta kevadel valminud arvamusi ja 2022. aasta tegevuste aruannet.

### 19. mai

Eelarvenõukogu esimees Raul Eamets kohtus Tartus IMFi artikkel IV delegatsiooniga, et arutada Eesti majanduse ja riigirahanduse olukorda.

### 6. juuni

Eelarvenõukogu esimees Raul Eamets esines kõnega Riigikogus, kus oluliselt tähtsa riikliku küsimusena arutati Eesti riigirahanduse olukorda.

### 8.-9. juuni

Eelarvenõukogu liikmed ja analüütikud osalesid Eesti eelarvenõukogu korraldatud Balti- ja Põhjamaade eelarvenõukogude aastakohtumisel Tallinnas. Kohtumisel tegi eelarvenõukogu esimees Raul Eamets ülevaate Eesti eelarvenõukogu hiljutisest tegevusest ja modereeris eelarvereeglite teemalist paneelarutelu.

### 15.-16. juuni

Eelarvenõukogu analüütik Lauri Punga osales Haagis Euroopa Liidu eelarvenõukogude võrgustiku korraldatud konverentsil ja kohtumisel. Konverentsil lahati kliimamuutuste mõju eelarvepoliitikale ja selle kajastust rahandusprognosides. Eelarvenõukogude võrgustiku kohtumisel arutati tekkinud küsimusi ELi eelarvereeglite reformi kohta ja võrgustiku töökorraldust.

### 22. august

Rahandusministeerium tutvustas eelarvenõukogule 2023. aasta suvist majandusprognosi.

### 6. september

Eelarvenõukogu aseesimees Andrus Alber ja eelarvenõukogu analüütikud kohtusid rahandusministeeriumi esindajatega, et tutvustada eelarvenõukogu arvamust ministeeriumi suvise majandusprognosi kohta.

### 18. september

Eelarvenõukogu aseesimees Andrus Alber osales Riigikogu rahanduskomisjoni istungil, et tutvustada eelarvenõukogu arvamust rahandusministeeriumi suvise majandusprognosi kohta.

Eelarvenõukogu liige Ülo Kaasik osales Riigikogu riigieelarve kontrolli erikomisjoni istungil, kus arutati samuti rahandusministeeriumi suvist majandusprognosi.

### 20. september

Eelarvenõukogu aseesimees Andrus Alber ja analüütik Lauri Punga osalesid Frankfurdis Euroopa Keskpankade Süsteemi ja ELi eelarvenõukogude ühisel seminaril, kus arutati ELi eelarvereeglite reformi, poliitikameetmete eelarvemõjude hindamist ja kiire hinnatõusu mõjusid riigirahandusele.

### 26. september

Eelarvenõukogu aseesimees Andrus Alber osales Eesti Vabariigi valitsuskabineti nõupidamisel, et tutvustada eelarvenõukogu arvamust rahandusministeeriumi 2023. aasta suvise majandusprognosi ja aastateks 2024–2027 koostatud riigi eelarvestraategias seatud struktuurse eelarvepositsiooni eesmärkide kohta.

Eelarvenõukogu esimees Peter Lõhmus osales kohtumisel ELi eelarvenõukogude ja Euroopa Komisjoni majandus- ja rahandusküsimuste peadirektoraadi (DG ECFIN) vahel, et arutada ELi eelarvereeglite reformi hetkeseisu.

### 29. september

Eelarvenõukogu aseesimees Andrus Alber ja analüütik Lauri Punga kohtusid Tallinnas Euroopa Komisjoni Eesti prognoosimeeskonna esindajatega, et arutada Eesti majanduse ja riigirahanduse olukorda.

### 31. oktoober

Eelarvenõukogu esimees Peter Lõhmus osales Eesti Panga nõukogu istungil, et tutvustada eelarvenõukogu 2023. aasta sügisel valminud arvamusi.

Eelarvenõukogu analüütik Andres Saarniit osales Riigikogu rahanduskomisjoni korraldatud arutelul Eesti riigieelarve baasseaduse muutmise teemal.

### 2. november

Eelarvenõukogu liikmed ja analüütikud kohtusid rahandusministeeriumi esindajatega, kes tegid ülevaate Eesti riigirahanduse pikaajaliste väljakutsete raportist ja rahandusministeeriumis kasutusel olevast valitsussektori kulude prognoosimise meetodikast.

### 11.-13. detsember

Eelarvenõukogu esimees Peter Lõhmus osales Brüsselis Euroopa Liidu eelarvenõukogude võrgustiku kohtumisel, eelarvereeeglite teemalisel konverentsil ning Euroopa Komisjoni korraldatud Euroopa Liidu eelarvenõukogude võrgustiku (EUNIFI) 19. kohtumisel, kus põhiteemadena käsitleti eelarvenõukogude kokkupuuteid fiskaalriskide analüüsiga ja väljakutseid oma tööks vajalike andmete kättesaadavusega.

### 14. detsember

Eelarvenõukogu esimees Peter Lõhmus kohtus Tallinnas Eesti majandusraportit koostava OECD delegatsiooniga. Kohtumisel arutati Eesti majanduse ja riigirahanduse olukorda.



## Meediasuhtlus

### 1. veebruar

ERRis ilmus eelarvenõukogu liikme Urmas Varblase kommentaar erakondade valimisprogrammidele.<sup>4</sup>

### 13. veebruar

Postimehes ilmus eelarvenõukogu liikme Ülo Kaasiku arvamusartikkel „Eesti riigirahandus liigub ohukursil“.<sup>5</sup>

### 5. aprill

Eelarvenõukogu aseesimees Andrus Alber selgitas ERRis 2022. aasta oodatust väiksema eelarvepuudujäägi põhjuseid.<sup>6</sup>

### 17. aprill

Eesti Päevalehes ilmus eelarvenõukogu liikme Urmas Varblase kommentaar erakondade valimislubadustest ja Eesti maksusüsteemist.<sup>7</sup>

### 6. juuni

ERRis ilmus eelarvenõukogu esimehe Raul Eametsa Riigikogus esitatud kõne Eesti riigirahanduse olukorrast.<sup>8</sup>

### 26. september

Eelarvenõukogu aseesimees Andrus Alber andis intervjuu Aktuaalsele Kaamerale 2024. aasta riigieelarve ja eelarvestrateegia teemal.

### 18. oktoober

Eelarvenõukogu esimees Peter Lõhmus andis lühikommentaari ERRi raadiouudistele 2024. aasta riigieelarve teemal.

---

<sup>4</sup> <https://www.err.ee/1608861650/valimislubadustes-ulepakkuvad-parteid-kaugenevad-eelarvetasakaalust>

<sup>5</sup> <https://arvamus.postimees.ee/7711559/ulo-kaasik-eesti-riigirahandus-liigub-ohukursil>

<sup>6</sup> <https://www.err.ee/1608933686/eesti-riigieelarve-tasakaal-voitis-ka-poole-miljardi-tegemata-kulu-arvel>

<sup>7</sup> <https://epl.delfi.ee/artikkel/120172496/urmas-varblane-rahja-sotsiaalse-heaolu-tarbeks-ei-tule-jumalikust-tahtmisest-me-peame-maksususteemi-muutma>

<sup>8</sup> <https://www.err.ee/1608999536/raul-eamets-eelarvepoliitika-peab-toetama-majanduse-tasakaalulist-arengut>

### 3. EELARVE

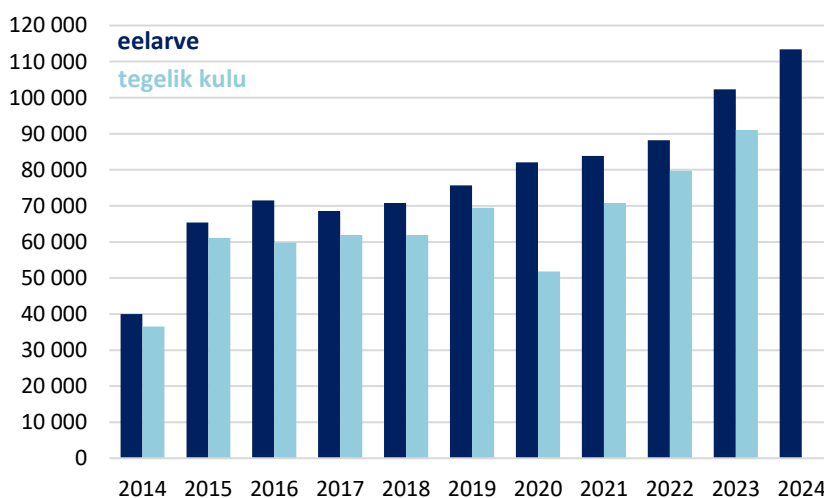
Eesti eelarvenõukogu töötab ühe aasta kaupa koostatava eelarve alusel, mille on kinnitanud Eesti Panga president. Eelarvenõukogu tegevust rahastab Eesti Pank oma eelarvest põhimõttel, et eraldatavatest vahenditest peab piisama eelarvenõukogu ülesannete sõltumatuks täitmiseks.<sup>9</sup> Eelarvenõukogu kuludest 2023. aastal annab ülevaate tabel 2.<sup>10</sup>

Tabel 2. Eelarvenõukogu kulud 2023. aastal (eurodes)

Liikmete töötasu	80 115
Töölähetused	4 412
Seminarid ja üritused	6 413
Muud kulud	63
Kulud kokku	91 003

2023. aasta tegelikud kulud moodustasid 89% eelarves planeeritud. Oodatust väiksemaks kujunesid eelkõige kulutused töölähetustele ning seminaridele ja üritustele. Mõlema kululiigi puhul on eelarve koostamisel üldjuhul arvestatud väikese varuga.

Eelarvenõukogu 2024. aasta eelarve suuruseks on planeeritud 113 400 eurot (vt joonis 1). Eelarve koostamisel on arvestatud tavapärase lähetuste arvuga eelarvenõukogude võrgustike töös osalemiseks ja eelarvenõukogu liikmete töötasu muutusega vastavalt senisele indekseerimise korrale kõrgemate riigiteenijate ametipalkade seaduses.



Joonis 1. Eelarvenõukogu eelarve ja tegelik kulu (eurodes)

<sup>9</sup> Eesti Panga nõudel hüvitab Vabariigi Valitsus Eesti Pangale eelarvenõukogu töö tõttu kantud otsesed kulud. Seda õigust pole keskpank seni kasutanud.

<sup>10</sup> Tabel 2 ei sisalda eelarvenõukogu tööd toetavate Eesti Panga ökonomistide töötasu kulu.

## LISA 1. Arvamus rahandusministeeriumi 2023. aasta kevadise majandusprognoosi kohta

### Arvamus

Möödunud sügisel koostas valitsus riigi eelarvestrateegia aastateks 2023–2026, mille järgi ei kavandatud ettevaates ühelgi aastal väiksemat eelarvepuudujääki kui 3% SKPst. Sel kevadel on rahandusministeeriumi hinnangul riigirahanduse väljavaade veelgi halvem, kuna kevadprognoosi järgi ei osutu eelarvepuudujääk ühelgi aastal väiksemaks kui 4% SKPst.

Rahandusprognoosi halvenemise on osaliselt põhjustanud rahandusministeeriumi muutunud hinnang Eesti makromajanduse väljavaatele. Varasemaga võrreldes ootab rahandusministeerium kevadprognoosis aeglasemat majanduskasvu ja suuremat tööpuudust. Valitsussektori jaoks on see tähendanud tulude vähenemist ja kulude suurenemist.

Kevadprognoosi hindamisel tuleb siiski arvestada, et see ei võta veel arvesse uue valitsuse koalitsioonilepet ega kavatsust eelarvepuudujääki vähendada. Nendel sammudel võib olla arvestatav mõju Eesti majanduse käekäigule. Eelarvenõukogu hinnangul on eelarvepuudujäägi vähendamise eesmärk põhjendatud, kuna see aitaks pidurdada Eesti võlakoormuse ja ka hinnataseme kasvu. Lisaks jõustuvad järgmisest aastast taas Euroopa Liidu ja Eesti eelarvereeqlid.

Kui möödunud sügisel rahandusministeeriumi majandusprognoosi hinnates oli eelarvenõukogu kriitiline, et selles ei olnud arvestatud hiljuti muutunud valitsuskoalitsiooni plaanidega, siis sel korral avalikustati koalitsioonileppe sisu alles pärast kevadprognoosi valmimist. Küll aga sisaldab kevadprognoos kulude kasvu lisatsenaariumit, mida eelarvenõukogu peab heaks täienduseks pikemaajalise kulurive iseloomustamiseks.

Kokkuvõttes leiab eelarvenõukogu, et valitud eelduste juures kirjeldab rahandusministeeriumi kevadine majandusprognoos piisava usaldusvärsusega Eesti majanduse lähiaastate väljavaadet. Seetõttu kiidab eelarvenõukogu rahandusministeeriumi 2023. aasta kevadise majandusprognoosi heaks. Siiski tuleb rõhutada, et majanduslik ja geopoliitiline ebakindlus on endiselt väga suur. Eesti majanduskasv võib tulla prognoositust aeglasem tulenevalt näiteks toormehindade tõusust või häiretest tarneahelates. Teisalt võib lähiaastate palgakasv osutada prognoositust kiiremaks.

Eelarvenõukogu on nõus rahandusministeeriumi seisukohaga, et kevadprognoosis võib Eesti majanduse tsüklilist olukorda olla kirjeldatud liialt negatiivsena. Majandus tsükli seisu paranemine ei vähendaks aga eelarvepositsiooni parandamise vajadust.

Eelarvenõukogu hinnangul on rahandusministeeriumi kevadprognoos sobiv alus stabiilsusprogrammi koostamisele. Eelarvepuudujäägi vähendamiseks kavandatavaid samme (koos nende hinnangulise eelarvemõjuga) võiks valitsus kirjeldada juba aprilli lõpuks valmivas stabiilsusprogrammis. Eelarvenõukogu soovib valitsusele seada 2024. aastaks eesmärgi, et valitsussektori nominaalne eelarvepuudujääk ei ületa 3% SKPst.

---

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

## LISA 2. Arvamus struktuurse eelarvepositsiooni eesmärgi saavutamise kohta 2022. aastal ja aastateks 2024–2027 seatud eesmärkide kohta

### Arvamus

2022. aastal osutus valitsussektori eelarvepuudujääk prognoositust palju väiksemaks, kuna oodatust kiirem hinnatõus tõi kaasa tugeva maksulaekumise ja lisaelarves kavandatud täiendavad kulutused jäid prognoositust väiksemaks. Aasta lõpuks ületasid valitsussektori kulud tulusid vaid 355 miljoni euro võrra ehk 0,9% SKPst. Rahandusministeeriumi hinnangul tähendas see struktuurset eelarvepuudujääki 0,7% SKPst. Nii nominaalne kui ka struktuurne eelarvepuudujääk vähenes võrreldes 2021. aastaga märgatavalt.

Riigirahanduse olukorra paranemine 2022. aastal oli siiski vaid lühiajaline ja mõjutatud teguritest, mis ei kandu üle järgmistesse aastatesse. Kiirest hinnatõusust tingitud kulusurve avaldub peamiselt 2023. aastast, kui indekseerimise ja valitsuse poliitikameetmete najal eelarvepuudujääk taas järsult suureneb.

Poliitikamuutusteta püsib rahandusministeeriumi kevadprognoosi järgi nominaalne eelarvepuudujääk aastatel 2024–2027 vähemalt 4% SKPst. Kevadprognoosi aluseks võttes leidis eelarvenõukogu, et ka *struktuurne* eelarvepuudujääk moodustab samal perioodil keskmiselt 4% SKPst. See tähendab, et tasakaal riigi tulude ja kulude vahel on püsivalt paigast ära.

Eelarvenõukogu hinnangul on eelarvepuudujäägi vähendamine vajalik, kuna see aitaks pidurdada Eesti võlakooormuse kasvu ja ka hinnatõusu. Lisaks jõustuvad 2024. aastast taas Euroopa Liidu ja Eesti eelarvereeolid, mis pandeemia ja Ukraina sõjast tingitud ebakindluse ajaks peatati.

Värskes koalitsioonileppes on valitsus seadnud eesmärgiks asuda Eesti riigirahanduse olukorda parandama. Kuna aga selleks kavandatavaid meetmeid pole veel jõustatud ega teada piisava kindlusega, ei sisaldunud need rahandusministeeriumi kevadprognoosis ega 2023. aasta kevadel koostatud stabiilsusprogrammis. Seega ei sisalda stabiilsusprogramm ka struktuurse eelarvepositsiooni eesmärgi aastateks 2024–2027, mille vastavust eelarvereeolitele saaks eelarvenõukogu hinnata.

Siiski võib 2023. aasta stabiilsusprogrammist välja lugeda, et valitsus on seadnud eesmärgiks vähendada nominaalset eelarvepuudujääki 3%ni SKPst 2024. aastal. Eelarvenõukogu hinnangul on selliselt seatud eesmärk sobilik ja selle saavutamine aitaks tagada eelarvereeolitele vastavuse 2024. aastal. Eelarvenõukogu arvates peab eelarvepuudujäägi järkjärguline vähenemine jätkuma ka pärast 2024. aastat.

Eelarvenõukogu mõistab, et sel kevadel on mitmeaastaste eelarve-eesmärkide seadmine mitmel põhjusel raskendatud. Esiteks ei ole veel teada uue valitsuse kavandatavate tulu- ja kulumeetmete täpne sisu ja hinnanguline eelarvemõju. Teiseks on majanduslik ja geopoliitiline ebakindlus endiselt väga suur, mistõttu võivad prognoosivead osutuda tavapärasest suuremaks ja eelarvepoliitika peab jääma paindlikuks. Kolmandaks ei ole veel teada, millisel kujul taasjõustuvad Euroopa Liidu eelarvereeolid ja millised nõuded need seavad Eesti riigirahandusele.

Seetõttu soovib eelarvenõukogu, et valitsus tutvustaks järgmiste aastate arvulisi eelarve-eesmärgi koos nende saavutamiseks kavandatavate meetmetega sügisel, kui asutakse koostama riigi eelarvestrateegiat aastateks 2024–2027.

---

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

### LISA 3. Arvamus rahandusministeeriumi 2023. aasta suvise majandusprognoosi kohta

#### Arvamus

Rahandusministeeriumi 2023. aasta suvise majandusprognoosi järgi on Eesti majandus sel aastal suuremas languses, kui veel kevadel arvati. Nõrga välisõudluse tõttu on SKP reaalkasvu taastumine edasi lükkunud 2023. aasta teisest poolest 2024. aastasse. Kuid kiire hinnatõusu oludes on majanduskasvu näitajaid tõlgendades oluline vahet teha reaal- ja nominaalväärtusel. Eesti SKP nominaalmahtu, millega on lähemalt seotud riigi maksulaekumised, on kevadega võrreldes prognoosiperioodil suurendatud.

Eelarvenõukogu kiidab rahandusministeeriumi 2023. aasta suvise majandusprognoosi heaks ning leiab, et see on sobiv alus, mille põhjal töötada välja 2024. aasta riigieelarve ja järgmise nelja aasta eelarvestrateegia. Kevadprognoos ei sisaldanud veel uue valitsuse koalitsioonilepet ega eesmärki asuda eelarvepuudujääki vähendama, kuid rahandusministeeriumi suvises prognoosis on 2023. aasta suvel jõustunud maksumuudatuste ja kuluotsustega juba arvestatud.

Kevadprognoosiga võrreldes on valitsussektori eelarvepositsioon 2023. ja 2024. aastal paranenud ligikaudu 400–500 miljoni euro võrra. Seejuures võib 2023. aasta eelarvepuudujääk osutada prognoositust veelgi väiksemaks, kui kõiki kavandatud kulutusi-investeeringuid ei suudeta teisel poolaastal ellu viia. Rahandusministeeriumi suvise prognoosi järgi saavutab valitsus 2024. aastal endale seatud eesmärgi – eelarvepuudujääk ei ületa 3% SKPst.

Kuid 2025. aastast alates ületab eelarvepuudujääk prognoosi järgi püsivalt 4% SKPst. Pikemas ettevaates püsib riigirahanduse väljavaade keeruline, kuna maksutõusude kõrval on valitsus vastu võtnud ka tulusid vähendavaid ja kulusid suurendavaid otsuseid. Samuti on majanduskeskkonnast tingitud prognoosimuutused kasvatanud korraga nii riigi tulusid kui ka kulusid. Ettevaates ei ole riigieelarves seega endiselt rahalist katet viimastel aastatel otsustatud kulude eeliskasvule tervishoius, sotsiaalkaitses ja riigikaitses.

Eelarvenõukogu hinnangul peab eelarvepuudujääk 2024. aastast järk-järgult vähenema. Kuna eelarvereeeglite vabastusklausel lõpeb 2023. aastaga, tuleb riigi eelarvestrateegias eelarve-eesmärkide seadmisel taas lähtuda nii Euroopa Liidu kui ka kodumaiste eelarvereeeglite nõuetest. Reeglitest kinnipidamine eeldab, et lisaks juba otsustatud meetmetele võetakse alates 2025. aastast ette täiendav ulatuslik eelarvepositsiooni parandus. Teada on, et suveprognoos ei sisaldanud veel näiteks automaksu, suuremaid keskkonnatasusid ega täiendavat kulude kokkuhoidu (peale peretoetuste tõusu vähendamise).

Eelarvestrateegia koostamisel tuleb aga arvestada ebakindlusega, mis ümbritseb Eesti majanduskeskkonda ning reaalkasvu ja inflatsiooni prognoose: Eesti majandus võib kasvada nii prognoositust kiiremini kui ka aeglasemalt. Seetõttu on tavapärasest keerukam ka Eesti majanduse tsüklilise seisu hindamine. Lisaks tuleb arvestada, et lähiaastate rohked muudatused maksusüsteemis võivad tekitada keskmisest suuremaid prognoosivigu maksulaekumises ning et suurtel muudatustel eelarvepoliitikas on tagasimõju makromajandusprognoosile.

---

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

## LISA 4. Arvamus aastate 2024–2027 struktuurse eelarvepositsiooni eesmärkide kohta

### Arvamus

Rahandusministeeriumi 2023. aasta suvise prognoosi järgi püsib Eesti riigirahanduse väljavaade keeruline: 2025. aastast ületab nominaalne eelarvepuudujääk püsivalt 4% SKPst, struktuurne eelarvepuudujääk on järsult suurenemas ja valitsuse võlakooormus kiiresti kasvamas. 2023. aasta kevadel moodustatud valitsus on võtnud eesmärgi asuda riigirahandust korrastama ja seda nõuavad ka 2024. aastast taasjõustuvad eelarvereeolid.

Riigi eelarvestrateegias aastateks 2024–2027 on valitsus seadnud eesmärgi, et valitsussektori struktuurne eelarvepuudujääk ei ületaks 1% SKPst ning rahandusministeeriumi prognoosi järgi saavutatakse see eesmärk 2025. aastal. Kehtiva riigieelarve seaduse alusel ei tohi struktuurse eelarvepuudujäägi lõppeesmärki seada nii madalale ega kavandada nii väikest eelarvepositsiooni parandust 2024. ja 2025. aastal. Seetõttu leidis eelarvenõukogu, et kui aluseks võtta kehtiv riigieelarve seadus, siis ei vasta riigi eelarvestrateegias seatud eelarve-eesmärgid kodumaise eelarvereepli nõuetele.

Koos järgmise aasta riigieelarve ja eelarvestrateegia koostamisega kavandab valitsus muudatusi kodumaises eelarvereeplis, mis jõustuksid juba 2024. aastal. Kavandatavad muudatused riigieelarve seaduses tähendaksid seniste eelarvereeplite leevendamist, kuid oleksid kooskõlas Euroopa Liidu nõuetega. Eelarvenõukogu on kriitiline nii reeglimuudatuse ajastuse kui ka osaliselt selle sisu osas.

Ka vähem nõudliku eelarvereepli järgimine eeldab suuri muudatusi valitsuse tulude ja kulude tänases arengurajas. Järgmise nelja aasta peale kokku nõuaks eelarvestrateegias seatud eesmärkide saavutamine rahandusministeeriumi prognoosi järgi eelarvepositsiooni parandust ligikaudu 3,7 miljardi euro võrra. Selleks sisaldub eelarvestrateegias palju uusi tulu- ja kulumeetmeid, millest osa on alles väljatöötamisel.

Kokkuvõttes tervitab eelarvenõukogu valitsuse soovi asuda eelarvepositsiooni parandama, ehkki seda tehakse senisest leebema eelarvereepli alusel. Juhime tähelepanu, et 2024. aasta riigieelarve ja riigi eelarvestrateegias aastateks 2024–2027 seatud valitsussektori struktuurse eelarvepositsiooni eesmärgid vastavad riigieelarve seadusele vaid eeldusel, et 2024. aastal jõustuvad kavandatavad muudatused kodumaises eelarvereeplis. Ka seejuures jääb eesmärkide saavutamine tugevalt sõltuma eelarvestrateegias sisalduvate uute, kuid kohati veel detailselt sisustamata ja seadustamata eelarvemeetmete jõustumisest.

Lisaks osutab eelarvenõukogu protseduurilistele puudujääkidele riigi eelarvestrateegia kokkupanekul. Eelarvenõukogu ei saa koostada sisukat arvamust eelarve-eesmärkide kohta enne eelarvestrateegia kinnitamist, kui rahandusministeeriumil ei ole olnud piisavalt aega eelarvestrateegia seletuskirja koostamiseks. Sel sügisel sisaldab riigi eelarvestrateegia mahukat eelarvepositsiooni parandust koos paljude uute tulu- ja kulumeetmetega. Nii suurtel muudatustel eelarvepoliitikas on tagasimõju makromajandusele ja vastav rahandusministeeriumi analüüs peaks ilmuma koos riigi eelarvestrateegiaga. Kordame siinkohal oma varasemat soovitusi viia eelarvestrateegia koostamine tagasi kevadesse ja mitte menetleda seda koos järgmise aasta riigieelarvega, mil ajaline surve on palju suurem.

---

<sup>14</sup> Arvamusega kaasneva pikema seletuskirjaga on võimalik tutvuda eelarvenõukogu [kodulehel](#).