

**EELARVENÕUKOGU ARVAMUS
AASTATE 2021–2024 STRUKTUURSE
EELARVEPOSITSIOONI EESMÄRKIDE KOHTA**

Sisukord

Arvamus	3
Seletuskiri	4
Hinnang struktuurse eelarvepositsiooni eesmärkidele aastateks 2021–2024	4
Eelarvepositsiooni kujunemine 2020. aastal.....	4
Eelarvepositsiooni eesmärgid 2021.–2024. aastaks	5

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

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 eelarvereeglite järgimine on Euroopa Liidus ajutiselt peatatud. Kuna nii majanduslanguse põhi kui ka kulukamad majanduse abimeetmed jäävad rahandusministeeriumi prognoosi järgi 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 kavatseb valitsus ellu viia miljardieurose kulude kokkuhoiu kava, millest koguni pool rakendatakse 2024. aastal. Paraku ei selgu eelarvestrateegiast, milliste meetmetega kulude kokkuvõtte 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. Laenuhaga jooksvate kulude katmine pole kriisijärgsel ajal otstarbekas ega pikaajaliselt jätkusuutlik.

Eelarvenõukogu esimees

Raul Eamets

Tallinnas 29. septembril 2020

Seletuskiri

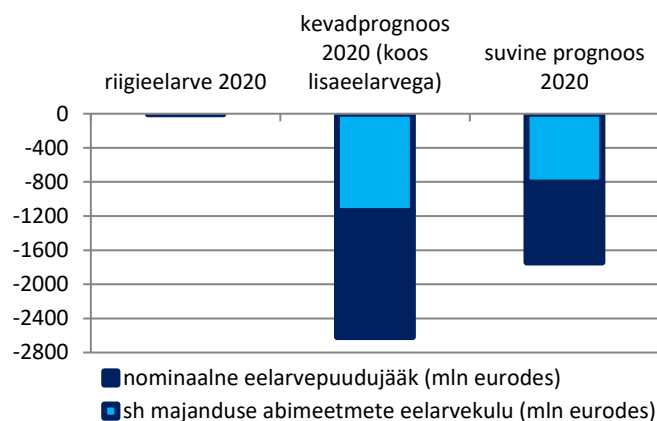
Eelarvenõukogu ülesanne on hinnata riigi eelarvestrateegias järgmiseks neljaks aastaks seatud eelarveeesmärke, lähtudes eelarveeelistest ja eelarvepositsiooni parandamise vajadusest. Sel aastal valmis eelarvestrateegia erandlikult sügisel, sest kevadel valitses pikaajaliste eelarveplaanide tegemiseks liiga suur ebakindlus. 2021. aasta riigieelarve ja riigi eelarvestrateegia 2021–2024 väljatöötamise aluseks on rahandusministeeriumi 2020. aasta suvine majandusprognosis. 2020. ja 2021. aastal on eelarveeeliste järgimine koroonakriisi tõttu ajutiselt peatatud.

Hinnang struktuurse eelarvepositsiooni eesmärkidele aastateks 2021–2024

Eelarvepositsiooni kujunemine 2020. aastal

Möödunud sügisel tuli valitsusel 2020. aasta riigieelarve koostamisel arvestada, et struktuurne puudujääk peab nii 2019. kui ka 2020. aastal vähenema vähemalt 0,5 protsendipunkti võrra. Lubatust suurem eelarvepuudujääk 2018. aastal oli käivitunud eelarveeelistes sisalduva korrigeerimismehhanismi, mis nõudis struktuurse tasakaalu taastamist. Selleks koostati 2020. aasta riigieelarve nii, et valitsussektori eelarvepositsioon oli nominaalses tasakaalus (vt joonis 1), mis pidi prognoosi järgi tagama struktuurse puudujäägi 0,7% SKPst.

2020. aasta eelarve koostamisel eeldati paari protsendilist majanduskasvu ja 5% kasvu maksutuludes. Kevadel tabas meid aga ootamatult koroonaviirus, mille leviku pidurdamiseks kehtestatud piirangud andsid Eesti majandusele tugeva löögi. 2020. aasta majanduslanguseks kujuneb rahandusministeeriumi hinnangul 5,5%. Riigieelarvesse laekub seetõttu oluliselt vähem maksutuluseid, kui eeldati. Kavandatud kulude mahtu pole aga teadlikult vähendatud. Vastupidi – lisavajadused tervishoiu- ja sotsiaalvaldkonnas ning ulatuslik majanduse abipakett on valitsuse kulusid hoopis suurendanud.



Joonis 1. Valitsussektori nominaalne eelarvepositsioon 2020. aastal (mln eurodes)

Allikas: rahandusministeerium

Rahandusministeeriumi 2020. aasta kevadel koostatud prognoos nägi ette, et valitsussektori nominaalne puudujääk ulatub sel aastal koguni 2,6 miljardi euroni (–10,1% SKPst), millest lisaelarvega vastu võetud majanduse abimeetmete paketi eelarvekulu moodustab üle 1,1 miljardi euro. Suvisel majandusprognoosil järgi ei ole kriisi mõju käesoleva aasta riigirahandusele nii ulatuslik ja nominaalne puudujääk ulatub 1,75 miljardi euroni (–6,6% SKPst). Majanduse abimeetmete paketi eelarvekulu jääb prognoositust väiksemaks nii meetmete oodatust tagasihoidlikuma rakendamise kui ka eeldatava maksumuse osas ja moodustab sel aastal rahandusministeeriumi hinnangul 810 miljonit eurot. Seega kujuneb 2020. aasta majanduse abipaketi suuruseks 3% SKPst.

Koroonakriisi oodatust väiksem mõju majandusele 2020. aastal on võimaldanud ministeeriumil parandada selle aasta maksulaekumiste prognoosi (vt tabel 1). Kui kevadise lisaelarve põhjal oodati riigieelarvesse koguni 12% vähem maksutulust kui 2019. aastal, siis suvise prognoosi järgi kahanevad maksutulud sel aastal vaid ligikaudu 6%. Võrreldes lisaelarvega on paranenud kõigi peamiste maksutulude laekumise väljavaade: prognoosi kohaselt väheneb käibemaksu laekumine sel aastal eelmise aastaga võrreldes 5,5% ja sotsiaalmaksu laekumine vaid 0,4%. Aktsiiside suure prognoosimuutuse taga on lisaks majandusaktiivsuse langusele ka aktsiisimäärade alandamine majanduse abipaketi osana. Ministeeriumi prognoosi lähtealuseks on 2020. aasta senine maksulaekumine, mis viitab esimese seitsme kuu põhjal maksutulude neljaprotsendilisele langusele.

Tabel 1. 2020. aasta maksutulude kasvu prognoos (% v.e.a)

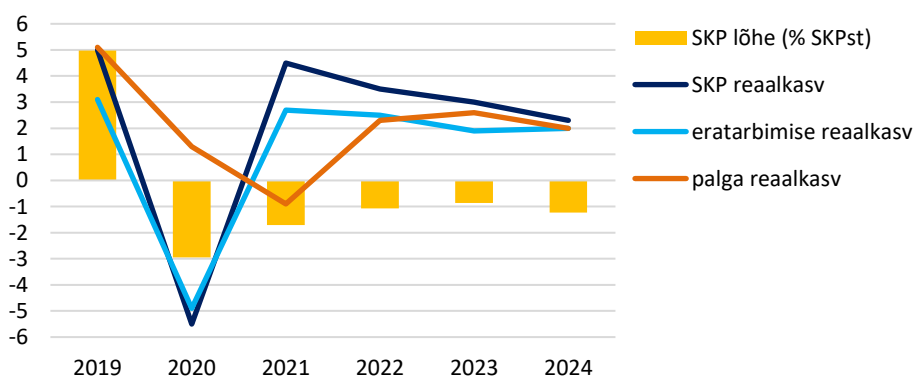
	riigieelarve 2020	lisaelarve 2020	suvine prognoos 2020	2020 7 kuud tegelik
maksutulud kokku	4,3	-12,1	-6,1	-4,1
füüsilise isiku tulumaks	26,8	-3,7	7,5	43,5
juriidilise isiku tulumaks	-13,7	-23,0	-19,1	-16,4
sotsiaalmaks	7,0	-8,9	-0,4	2,2
käibemaks	6,7	-9,0	-5,5	-5,9
aktsiisid	-6,5	-25,3	-21,8	-19,9

Allikad: rahandusministeerium, eelarvenõukogu arvutused

Rahandusministeeriumi suvises majandusprognoosis eeldatakse, et Eesti majanduse kogutoodang jääb sel aastal umbes 3% oma võimetekohasele tasemele alla. See tähendab, et valitsussektori 2020. aasta struktuurse puudujäägi suuruseks kujuneb ministeeriumi hinnangul 5,7% SKPst (vt joonis 5). Mõistagi tähendab see eelarvepositsiooni halvenemist võrreldes 2019. aastaga, kuid 2020. aasta kevadel jõustunud eelarvereeglite vabastusklausel tähendab, et nii sel kui ka järgmisel aastal ei ole valitsusel kohustust hoida eelarvet struktuurses tasakaalus ega tasakaalu poole reeglites nõutud parandussammuga liikuda.

Eelarvepositsiooni eesmärgid 2021.–2024. aastaks

Riigi eelarvestrateegia koostamisel ja eelarve-eesmärkide seadmisel aastateks 2021–2024 on lähtutud rahandusministeeriumi 2020. aasta suvisest majandusprognoosist. Prognoosi järgi mõjutas koroonakriis majandust kevadel oodatust vähem ja majanduskasv taastub 2021. aastal. Mitmed majandusnäitajad taastuvad aga eelmise prognoosiga võrreldes vaevalisemalt: palkade ja hõive kasv ei taastu veel järgmisel aastal ning eratarbimise kasv jääb majanduskasvust aeglasemaks (vt joonis 2).



Joonis 2. Rahandusministeeriumi 2020. aasta suvise majandusprognoosi põhinäitajad (%)

Allikas: rahandusministeerium

Eelarvenõukogu hinnangul annab rahandusministeeriumi suvine majandusprognoos ligilähedase pildi Eesti majanduse võimalikust arengust ja on seega sobiv alus eelarvepoliitika kavandamiseks. 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 sellega, et majandusprognoose ümbritseb endiselt tavapärasest suurem määramatus. Prognoosi avaldamise järel ja enne eelarvestrateegia kinnitamist ei olnud koroonaviiruse leviku pidurdamiseks Eestis täiendavaid piiranguid kehtestatud.

Valitsussektori kulude osakaal SKPs tõuseb järsult 2020. aastal nii kulude kiire kasvu (11,3%) kui ka SKP languse arvelt ning kulude senisest kõrgem tase jääb prognoosi järgi püsima ka ettevaates (vt tabel 2). Maksutulude kasv jääb ministeeriumi hinnangul seevastu pikemas ettevaates majanduskasvust väiksemaks ja seda peamiselt tööturu aeglasema taastumise tõttu. Seetõttu jääb valitsussektori eelarve kogu prognoosiperioodil suurde puudujääki, mis tähendab, et võlakoormus kasvab kiiresti.

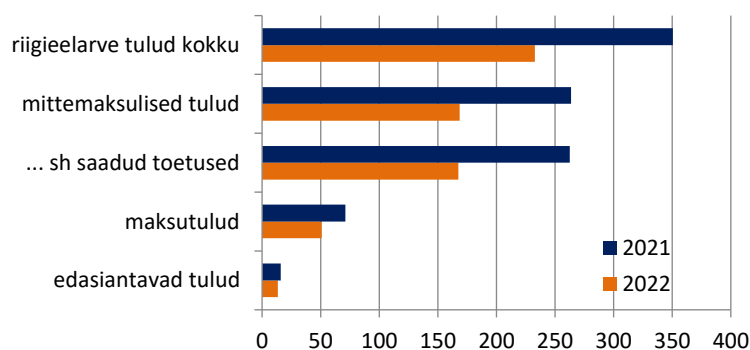
Tabel 2. Valitsussektori tulud, kulud ja eelarvepositsioon riigi eelarvestrateegias 2021–2024 (% SKPst)

	2020	2021	2022	2023	2024
valitsussektori kulud	45,9	45,7	43,1	42,0	39,8
<i>erinevus suvisest prognoosist</i>	0	1,9	0,8	0,1	-0,5
valitsussektori tulud	39,3	39,0	37,7	37,7	37,3
<i>erinevus suvisest prognoosist</i>	0	1,3	0,8	0,1	0,1
nominaalne eelarvepositsioon	-6,6	-6,7	-5,4	-4,3	-2,5
<i>erinevus suvisest prognoosist</i>	0	-0,7	0	0	0,6

Allikas: rahandusministeerium

Võrreldes suvise majandusprognoosiga on riigieelarve ja eelarvestrateegia koostamise käigus valitsussektori kulusid lähiaastatel veelgi suurendatud – 2021. aastal mahus 1,9% SKPst ja 2022. aastal mahus 0,8% SKPst. Eelarvestrateegia järgi on lisandunud kulumeetmetest suurima mõjuga täiendavad investeeringud (teedehitusse, ITsse, põhivarasse, teadus- ja arendustegevusse), kaitsekulude tõstmine ning erakorraline pensionitõus. Samal ajal näeb valitsus alates 2022. aastast ette ka üldist kulude kokkuhoidu, mis ulatub järgmise kolme aasta peale kokku ligi ühe miljardi euroni.

Lisandunud kulude katteks on võrreldes suvise prognoosiga leitud ka lisatulud (vt joonis 3). Peamiselt eeldatakse välisvahendite (ehk saadud toetuste) seni prognoositust kiiremat kasutuselevõttu, millel on omakorda positiivne mõju maksulaekumistele. Muutused 2023. ja 2024. aasta riigieelarve tuludes võrreldes suvise prognoosiga on tagasihoidlikumad.



Joonis 3. Riigieelarve tulude prognoosi muutus võrreldes 2020. aasta suvise prognoosiga (mln eurodes)

Allikas: rahandusministeerium

Kokkuvõttes on 2021. aasta eelarvepositsioon võrreldes suvise prognoosiga 0,7 protsendipunkti ehk umbes 200 miljoni euro võrra nõrgenenud. 2022. ja 2023. aastal on tulusid ja kulusid suurendatud sarnases mahus, mistõttu eelarvepositsiooni prognoos ei ole muutunud. 2024. aasta eelarvepositsioon on võrreldes suvise prognoosiga paranenud 0,6 protsendipunkti võrra. 2022.–2024. aastal sõltub eelarvepositsiooni prognoosi paikapidavus aga esiteks sellest, kas kavandatud kulude kokkuhoid suudetakse ellu viia. Eelarvestrateegia järgi moodustab üldine kulude kokkuhoid aastatel 2022–2024 vastavalt 0,9%, 0,8% ja 1,4% SKPst. Teiseks on välisvahendite prognoositust kiiremat kasutuselevõttu ka varasemalt riigi eelarvestrateegias tulude suurendamise meetmena esitletud. See aga eeldab paremat administratiivset võimekust eelarvevahendite rakendamisel.

Riigi eelarvestrateegia 2021–2024 järgi on Eesti valitsussektori nominaalne eelarvepuudujääk sel aastal 1,75 miljardit eurot ja 2021. aastal koguni 1,9 miljardit eurot (ehk vastavalt 6,6% ja 6,7% SKPst). Seejärel hakkab puudujääk vähenema ja valitsuse seatud eesmärk on, et 2024. aastal ulatuks see 2,5%ni SKPst (vt tabel 3).

Tabel 3. Valitsussektori eelarvepositsiooni kujunemine aastatel 2020–2024 (% SKPst)

	2020	2021	2022	2023	2024
nominaalne positsioon (mln eurodes)	-1749	-1898	-1622	-1357	-815
nominaalne positsioon	-6,6	-6,7	-5,4	-4,3	-2,5
SKP lõhe	-2,9	-1,7	-1,1	-0,9	-1,2
tsükliline komponent	-1,4	-0,8	-0,5	-0,4	-0,6
tsükliliselt tasandatud positsioon	-5,2	-5,9	-4,9	-3,9	-1,9
ühekordsed meetmed	0,5	0,7	0,0	-0,5	-0,5
struktuurne positsioon	-5,7	-6,6	-4,9	-3,3	-1,3
valitsussektori võlg	18,2	23,6	27,1	29,6	30,8

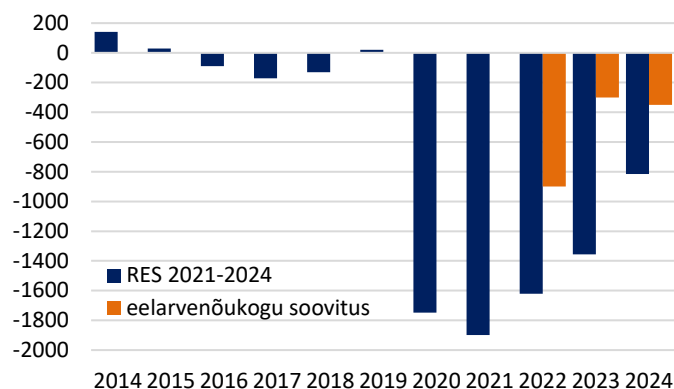
Allikas: rahandusministeerium

Valitsus ei ole seadnud arvulist eesmärki puudujäägi suurusele sel ja järgmisel aastal, mil eelarveeeglite järgimine on Euroopa Liidus ajutiselt peatatud. Nagu on mainitud riigi eelarvestrateegias, kehtib aga endiselt nõue vältida ülemäärast nominaalset eelarvepuudujääki, mille piirmääraks on stabiilsuse ja kasvu pakti kohaselt 3% SKPst.

Eelarvestrateegias on selgitatud, et kuna Eesti majandus 2021. aastal veel kriisist täielikult ei välju, rakendab valitsus majanduse elavdamise meetmeid ka järgmisel aastal. Eelarvenõukogu hinnangul võiks 2021. aasta eelarvepuudujääk ületada 3% SKPst vaid juhul, kui see tuleneb majandustsükli nõrgast seisust ja koroonakriisist tingitud lisakuludest.¹ Kuna nii majanduslanguse põhi kui ka kulukamad majanduse abimeetmed jäävad ministeeriumi suviste prognoosinäitajate järgi 2020. aastasse, ei ole eelarvenõukogu hinnangul 2021. aastal eelarvepuudujäägi suurendamine põhjendatud. Selleks, et majandust kriisist taastumisel toetada, ei pea eelarvepuudujääk tingimata eelnenud aastaga võrreldes süvenema.

2022. aastal, kui majandus on prognoosi järgi saavutanud oma kriisieelse taseme, ulatub eelarvepuudujääk 1,6 miljardi euroni ehk 5,4%ni SKPst (vt joonis 4). Arvestades koroonakriisi senist mõju Eesti majandusele, ei ole eelarvenõukogu hinnangul alates 2022. aastast eelarvepuudujäägi 3% piiri ületamine enam põhjendatud. 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 ka pikaajaliselt jätkusuutlik.

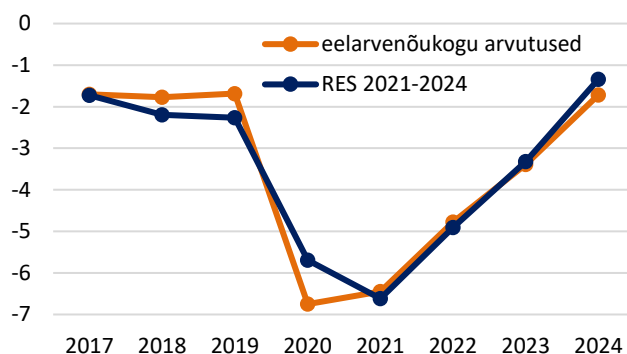
¹ Loe lähemalt eelarvenõukogu selgitusi [arvamusest rahandusministeeriumi 2020. aasta suvise majandusprognoosi kohta](#).



Joonis 4. Valitsussektori nominaalne eelarvepositsioon aastatel 2014–2024 (mln eurodes)

Allikad: rahandusministeerium, eelarvenõukogu arvutused

Eelarvenõukogu soovitus valitsusele aastateks 2023–2024 on taastada struktuurne eelarvetasakaal. Lähtudes ministeeriumi hinnangust majandustsükli seisule, võimaldaks see kriisi järel hoida nominaalset eelarvepositsiooni endiselt puudujäägis (umbes 300–350 miljoni euroga), et kohanemine ei oleks liiga järsk. Riigi eelarvestrateegia järgi hakkab alates 2022. aastast struktuurne eelarvepuudujääk küll vähenema, kuid ei saavuta 2024. aastaks veel tasakaalu (vt joonis 5). Eelarvenõukogu arvutused annavad valitsussektori struktuurse puudujäägi suurusele ministeeriumi hinnanguga sarnase ettevaate.



Joonis 5. Hinnangud valitsussektori struktuursele eelarvepositsioonile aastatel 2017–2024 (% SKPst)

Allikad: rahandusministeerium, eelarvenõukogu arvutused

Kuna majandustsükli seis on hetkel tavapärasest keerulisem hinnata, on eelarvenõukogu hinnangul põhjendatud, et valitsus ei ole lähiaastateks seadnud arvulist eesmärki valitsussektori *struktuursele* eelarvepositsioonile. 2024. aastaks seatud eesmärk *nominaalse* eelarvepuudujäägi vähendamiseks ei ole aga eelarvenõukogu hinnangul piisavalt nõudlik. Riigi eelarvestrateegia järgi ületab nominaalne eelarvepuudujääk kuni 2024. aastani igal aastal 3% SKPst. 2024. aastal sõltub sellest väiksema eelarvepuudujäägi saavutamine suuremahulisest kulude kokkuhoiust, aga meetmetes, kuidas seda saavutada, eelarvestrateegia koostamisel kokkuleppele veel ei jõutud. Seetõttu on eelarvenõukogu hinnangul kaheldav ka 2024. aastaks seatud eelarve-eesmärgi saavutamine.

Eelarvenõukogu hinnangul on oluline teadvustada, et järgmistel aastatel annavad Eesti majandusele lisahoogu välisvahendite toel suurenevad investeeringud, mis kajastuvad eelarvepositsioonis ühtemoodi nii tulude kui ka kulude poolel. Seega on lisastiimul majandusele suurem, kui eelarvepuudujäägi suurusest võib välja paista. Seetõttu on kriisi järel võimalik eelarvepuudujääki jõulisemalt vähendada ka majanduse kasvupotentsiaali kahjustamata.