

**EELARVENÕUKOGU ARVAMUS
AASTATE 2022–2025 STRUKTUURSE
EELARVEPOSITSIONI EESMÄRKIDE KOHTA**

Sisukord

Arvamus	3
Seletuskiri	4
Hinnang struktuurse eelarvepositsiooni eesmärkidele aastateks 2022–2025	4
Eelarvepositsiooni kujunemine 2021. aastal.....	4
Eelarvepositsiooni eesmärgid 2022.–2025. aastaks	5
Eriteema 1. Riigirahanduse arengud Euroopa Liidus	9
Eriteema 2. Avaliku sektori investeeringute kvaliteet.....	10

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

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 võlakooormus 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

Seletuskiri

Eelarvenõukogu ülesanne on hinnata riigi eelarvestrateegias järgmiseks neljaks aastaks seatud eelarveeesmärke, lähtudes eelarvereeglitest ja eelarvepositsiooni parandamise vajadusest. Koroonakriisi tõttu käivitati 2020. aasta kevadel eelarvereeglite vabastusklausel, mis on siiani jõus. Riigi eelarvestrateegia aastateks 2022–2025 on koostatud eeldusega, et tõenäoliselt kehtib vabastusklausel ka 2022. aastal. Eelarvestrateegia tugineb rahandusministeeriumi 2021. aasta kevadisele majandusprognoosile, mille eelarvenõukogu heaks kiitis.

Hinnang struktuurse eelarvepositsiooni eesmärkidele aastateks 2022–2025

Eelarvepositsiooni kujunemine 2021. aastal

2020. aasta sügisel prognoosis rahandusministeerium, et valitsussektori 2020. aasta nominaalseks eelarvepuudujäägiks kujuneb 1,75 miljardit eurot ja 2021. aastal koguni 1,9 miljardit eurot ehk 6,7% SKPst (vt tabel 1). 2021. aasta riigieelarve koostamisel lähtuti eeldusest, et koroonaviiruse teist lainet ja täiendavaid piiranguid majandustegevusele ei tule. Seetõttu ei sisaldanud ka riigieelarve kulude prognoos täiendavaid majanduse abimeetmeid 2021. aastaks. Eelarvenõukogu hindas möödunud sügisel, et kuna nii majanduslanguse põhi kui ka kulukamad majanduse abimeetmed jäävad prognoosi järgi 2020. aastasse, ei ole 2021. aastal eelarvepuudujäägi suurendamine põhjendatud.

Tabel 1. 2021. aasta valitsussektori eelarvepositsiooni kujunemine

	riigieelarve 2021	kevadprognoos/ lisaelarve 2021	RES 2022–2025
Nominaalne positsioon (mln eurot)	–1898	–1723	–1706
Nominaalne positsioon (% SKPst)	–6,7	–6,0	–6,0
SKP reaalkasv (%)	4,5	2,5	2,5
SKP lõhe (% SKPst)	–1,7	–2,9	–2,9
Ühekordsed meetmed (% SKPst)	0,7	0,8	0,8
Struktuurne positsioon (% SKPst)	–6,6	–5,5	–5,4

Allikas: rahandusministeerium

Paraku hakkas 2020. aasta lõpus nakatumiste arv uuesti tõusma, saavutades rekordtaseme märtsikuus. Seetõttu võttis valitsus 2021. aasta kevadel vastu lisaelarve, et suunata lisaraha tervishoiusüsteemi ja majanduse abimeetmeteks.¹ Lisaelarve mahuks kujunes 641 miljonit eurot ja selle negatiivne mõju 2021. aasta eelarvepositsioonile on rahandusministeeriumi hinnangul 385 miljonit eurot (1,35% SKPst).

Sellele vaatamata on rahandusministeeriumi kevadprognoosi järgi 2021. aasta eelarvepositsioon võrreldes sügisega paranenud. Kuna möödunud aasta majanduslangus kujunes oodatust väiksemaks ja majanduse tootmismahut on seetõttu lähiaastatel varem prognoositust suurem, siis on kevadprognoosis tõstetud riigieelarve maksulaekumiste prognoosi (2021. aastal 640 miljoni euro võrra). Lisaks majanduskeskkonna positiivsele mõjule suurendab 2021. aasta maksulaekumisi teise samba pensionireform.² Riigi eelarvestrateegia 2022–2025 järgi ulatub valitsussektori 2021. aasta nominaalne eelarvepuudujääk 1,7 miljardi euro ehk 6%ni SKPst. Eelarvepuudujääk süveneb võrreldes 2020. aastaga, mil see ulatus statistikaameti andmetel 1,3 miljardi euro ehk 4,8%ni SKPst (vt eriteema 1).

¹ Abimeetmete pakett sisaldas muu hulgas töötasu jätkutoetust, haiguspäevade hüvitamise korra pikendamist ning toetusi turismi-, kultuuri- ja spordisektorile.

² Pensionireformi mõjust loe lähemalt [eelarvenõukogu arvamusest rahandusministeeriumi kevadprognoosi kohta](#).

Rahandusministeeriumi uuenenud majandustsükli hinnangu järgi ei kujune negatiivne SKP lõhe enam suurimaks 2020. aastal, vaid just 2021. aastal, mil see ulatub kevadprognoosi järgi 2,9%ni SKPst. Ehkki ühekordsete eelarvemeetmete suurus on jäänud riigieelarve prognoosiga sarnaseks, on meetmete sisu muutunud. Kui veel 2020. aasta sügisel arvestas rahandusministeerium ühekordsete meetmete hulka teise pensionisamba riigipoolsete sissemaksete peatamise (ja hilisema kompenseerimise), siis kevadeks on ministeerium sellest lähenemisest loobunud. Seevastu liigitub 2021. aastal ühekordseks meetmeks pensionireformi käivitumisel riigile laekuv täiendav tulumaks, millega varasemates prognoosides ei olnud veel võimalik arvestada. Ministeeriumi arvutuste järgi ulatub ajutine lisatulu 2021. aastal 240 miljoni euro ehk 0,8%ni SKPst, mis struktuurse eelarvepositsiooni arvestusest välja jätakse.

Võttes aluseks rahandusministeeriumi kevadprognoosi ja riigi eelarvestrateegias 2022–2025 lisandunud otsused, moodustab valitsussektori struktuurne eelarvepuudujääk 2021. aastal 5,4% SKPst. Struktuurne puudujääk süveneb märgatavalt võrreldes 2020. aastaga, mil see ulatus rahandusministeeriumi hinnangul 3,6%ni SKPst. Koroonakriisi puhkedes loobus Eesti valitsus varasemast eesmärgist struktuurset eelarvepuudujääki vähendada ja uut arvulist eesmärki 2020. ja 2021. aasta struktuurse eelarvepuudujäägi suurusle ei seatud. Eelarvenõukogu arvates oli see põhjendatud. Kuna nii 2020. kui ka 2021. aastal kehtib eelarvereeglite vabastusklausel, siis ei järgne erakordselt suurele eelarvepuudujäägile mingeid sanktsioone riigieelarve seaduse järgi.

Eelarvepositsiooni eesmärgid 2022.–2025. aastaks

Sel kevadel koostatud riigi eelarvestrateegia kirjeldab riigirahanduse arengut 2022.–2025. aastal. Võrreldes eelmise eelarvestrateegiaga, mis võeti erandkorras vastu alles 2020. aasta sügisel, on tänaseks teada möödunud aasta majanduslanguse ulatus, mis osutus oodatust väiksemaks. Paraku ei ole veel selgust, millal lõpetatakse eelarvereeglite vabastusklausli rakendamine.³ See muudab keerukamaks nii eelarvepositsiooni eesmärkide seadmise kui ka nende hindamise. Riigi eelarvestrateegia aastateks 2022–2025 on koostatud eeldusega, et tõenäoliselt kehtib vabastusklausel ka 2022. aastal. Kuna kevadprognoosi järgi pöördub Eesti majandus 2021. aastast taas kasvule, siis peaks sel kevadel koostatud eelarvestrateegia kirjeldama, kuidas on majanduslangusest taastumas riigirahanduse olukord ja millal taastatakse eelarvetasakaal.

Möödunud sügisel valminud riigi eelarvestrateegias aastateks 2021–2024 prognoositi 2022. aasta nominaalseks eelarvepuudujäägiks 5,4% SKPst, 2023. aastaks 4,3% SKPst ja 2024. aastaks 2,5% SKPst. Selle prognoosi paikapidavus sõltus eelarvenõukogu hinnangul aga sellest, kas kavandatud kulude kokkuvõid suudetakse ellu viia. Nimelt nägi eelarvestrateegia ette üldist kulude kokkuvõidu aastatel 2022–2024 vastavalt 0,9%, 0,8% ja 1,4% SKPst. Samuti leidis eelarvenõukogu sügisel, et arvestades koroonakriisi teadaolevat mõju Eesti majandusele, ei ole alates 2022. aastast eelarvepuudujäägi 3% piiri ületamine enam põhjendatud.

Sel kevadel koostatud riigi eelarvestrateegias aastateks 2022–2025 (vt tabel 2) ületab valitsussektori nominaalne eelarvepuudujääk 3% SKPst nii 2022. aastal (3,8% SKPst) kui ka veel 2023. aastal (3,2% SKPst). Eelarvestrateegia järgi väheneb struktuurne eelarvepuudujääk ettevaates igal aastal vähemalt 0,5 protsendipunkti võrra. Ehkki eelarvepuudujääk hakkab järgmisest aastast vähenema, ei saavutata prognoosiperioodi lõpuks veel eelarvetasakaalu, vaid puudujääk jääb nii nominaalselt kui ka struktuurselt 1,6–1,7% lähedale SKPst. Eelarvepuudujäägi finantseerimiseks tõuseb valitsussektori võlakoormus 2025. aastaks 28,2%ni SKPst. Valitsuse sõnul keskendutakse koroonakriisi järel taas pikemaajalistele eesmärkidele, saavutades ja säilitades valitsussektori struktuurse eelarvetasakaalu.

³ Vabastusklausli kohta loe lähemalt siit: https://ec.europa.eu/estonia/news/20210303_eelarvepoliitika_suunised_et

Tabel 2. Valitsussektori eelarvepositsiooni kujunemine riigi eelarvestrateegias 2022–2025 (% SKPst)

	2022	2023	2024	2025
Nominaalne positsioon (mln eurot)	-1148	-1030	-739	-585
Nominaalne positsioon	-3,8	-3,2	-2,2	-1,7
SKP lõhe	-1,0	-0,5	-0,2	0,0
Tsükliline komponent	-0,5	-0,3	-0,1	0,0
Ühekordsed meetmed	0,2	0,0	0,0	0,0
Struktuurne positsioon	-3,4	-2,9	-2,1	-1,6
Valitsussektori võlg	24,6	27,4	28,0	28,2

Allikas: rahandusministeerium

Võrreldes möödunud sügisel koostatud eelarvestrateegiaga on riigirahanduse ettevaade seega paranenud. Prognoos on parem vaatamata asjaolule, et rahandusprognoosis ei ole enam arvestatud eelmises eelarvestrateegias sisaldunud kulude kokkuhoiukavaga, mis ei olnud meetmetega sisustatud. Tugevama majanduskeskkonna ja pensionireformi mõjul on valitsussektori tulude prognoos suurenenud enam kui valitsussektori kulude prognoos.

Lisaks sellele on valitsus võtnud eesmärgiks riigi eelarvestrateegia koostamisel eelolevate aastate eelarvepositsiooni rahandusministeeriumi kevadprognoosiga võrreldes täiendavalt parandada. Tulu- ja kulumeetmete paketi tulemusena on valitsussektori eelarvepositsioon paranenud ligikaudu 0,3 protsendipunkti võrra 2022. aastal ja 0,2 protsendipunkti võrra aastatel 2024–2025 (vt tabel 3).

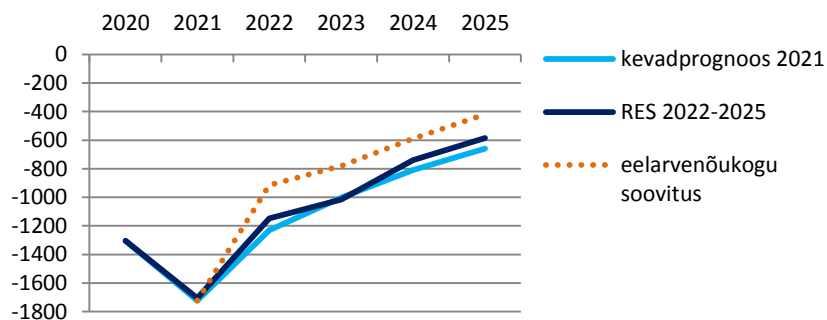
Tabel 3. Valitsussektori tulud, kulud ja eelarvepositsioon riigi eelarvestrateegias 2022–2025 (% SKPst)

	2021	2022	2023	2024	2025
Valitsussektori tulud	41,7	40,2	40,1	39,4	38,9
Valitsussektori kulud	47,6	43,9	43,3	41,6	40,5
Nominaalne eelarvepositsioon	-6,0	-3,8	-3,2	-2,2	-1,7
<i>erinevus kevadprognoosist (pp)</i>	<i>0,06</i>	<i>0,27</i>	<i>-0,09</i>	<i>0,21</i>	<i>0,21</i>
<i>erinevus kevadprognoosist (mln eurot)</i>	<i>17</i>	<i>83</i>	<i>-27</i>	<i>70</i>	<i>74</i>

Allikas: rahandusministeerium

Tulupoliitilised meetmed nagu dividendid riigiettevõtelt, varade müük, EAS meetmete maksutulu ja eluasemelaenu intresside maksuvabastuse kaotamine suurendavad valitsussektori tulude prognoosi ettevaates igal aastal 50–90 miljoni euro võrra. Kulude poolel esineb nii kulude kokkuhoiud kui ka kulude suurendamist. Valitsussektori majandamis- ja tööjõukulude kokkuhoiuga loodab valitsus aastatel 2022–2025 eelarvepositsiooni parandada 40–50 miljoni euro võrra aastas. Avaliku sektori investeeringute nihutamisega on vähendatud riigi kulusid oma vahenditest, mis 2024. ja 2025. aastal võimaldab kokku hoida 85–95 miljonit eurot. Kulude prognoosi suurendab enim erakorraline pensionitõus ja pensioni tulumaksuvaba osa tõstmine, mille maksumuseks on 2023.–2025. aastal 140–190 miljonit eurot.

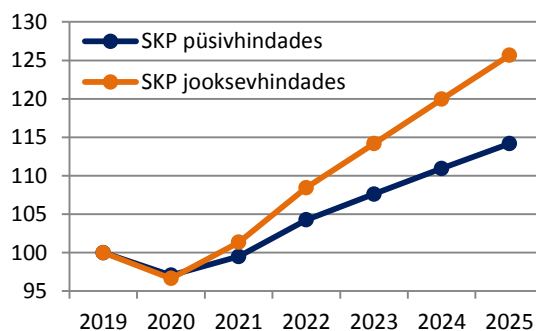
Sarnaselt möödunud sügisega on eelarvenõukogu soovitus valitsusele, et nominaalne eelarvepuudujääk ei ületaks 2022. aastast enam 3% SKPst. Ehkki riigi eelarvestrateegias on võrreldes rahandusministeeriumi kevadprognoosiga 2022. aasta eelarvepuudujääki 83 miljoni euro võrra vähendatud, tuleks selle eesmärgi saavutamiseks puudujääki vähendada veel 220–230 miljoni euro võrra (vt joonis 1). Seega soovitab eelarvenõukogu sel sügisel 2022. aasta riigieelarvet koostades valitsussektori eelarvepositsiooni täiendavalt parandada. Eelarvepositsiooni saab parandada riigi tulusid suurendades ja/või kulusid vähendades.



Joonis 1. Valitsussektori nominaalne eelarvepuudujääk aastatel 2020–2025 (mln eurot)

Allikad: rahandusministeerium, eelarvenõukogu arvutused

Kuigi eelarvereeglite vabastusklauslit laiendatakse Euroopa Liidus tõenäoliselt ka 2022. aastaks, siis arvestades Eesti majanduslanguse ulatust ja edasist kasvuväljavaadet, ei ole see eelarvenõukogu arvates Eesti oludes enam põhjendatud. Eesti 2020. aasta majanduslangus kujunes väiksemaks kui Euroopa Liidu riikides keskmiselt ja rahandusministeeriumi kevadprognoosi järgi ületab Eesti SKP 2022. aastal oma kriisieelset taset nii jooksev- kui ka püsivhindades (vt joonis 2). Lisaks hakkab kevadprognoosi järgi SKP lõhe järgmisest aastast kiiresti vähenema ja majandustsükli negatiivne mõju riigirahandusele kujuneb pärast 2022. aastat tagasihoidlikuks (vt tabel 2 lk 6).

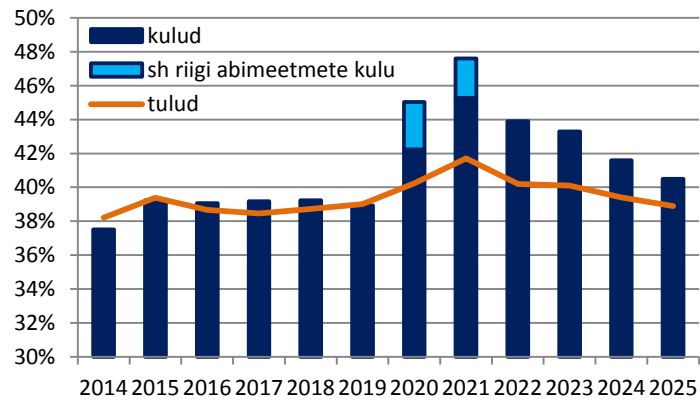


Joonis 2. SKP prognoos püsiv- ja jooksevhindades (2019. aasta SKP tase = 100)

Allikad: rahandusministeerium, eelarvenõukogu arvutused

Eelarvenõukogu hinnangul on tähtis, et valitsussektori kulud viiakse ettevaates paremasse kooskõlla oodatavate tuludega ja eelarvepuudujäägiga majanduse toetamine jääb vaid kriisiaja meetmeks. Valitsussektori kulude osakaal SKPs tõusis järsult 2020. aastal (vt joonis 3). Riigi eelarvestrateegia 2022–2025 järgi kasvab kulude osakaal SKPs 2021. aastal veelgi ning jääb püsima senisest kõrgemale tasemele ka edaspidi. Ehkki ka valitsussektori tulude osakaal SKPs on pensionireformi ja välisvahendite kasvu toel kujunemas suuremaks, ei ole selline kulude ülekaal siiski pikaajaliselt jätkusuutlik.

Riigi eelarvestrateegias aastateks 2022–2025 ületab valitsussektori nominaalne eelarvepuudujääk 3% SKPst nii 2022. aastal (3,8% SKPst) kui ka veel 2023. aastal (3,2% SKPst). Lähtudes Eesti majanduse kasvuväljavaatest rahandusministeeriumi 2021. aasta kevadprognoosis, tuleks eelarvenõukogu hinnangul lähiaastate eelarve-eesmärgid seada nõudlikumalt kui riigi eelarvestrateegias ja eelarvereeglitest taas lähtuda juba 2022. aastast. See tähendab, et valitsussektori nominaalne eelarvepuudujääk ei tohiks 2022. aastast enam ületada 3% SKPst ja struktuurne eelarvepuudujääk peab hakkama vähenema vähemalt 0,5 protsendipunkti võrra aastas.



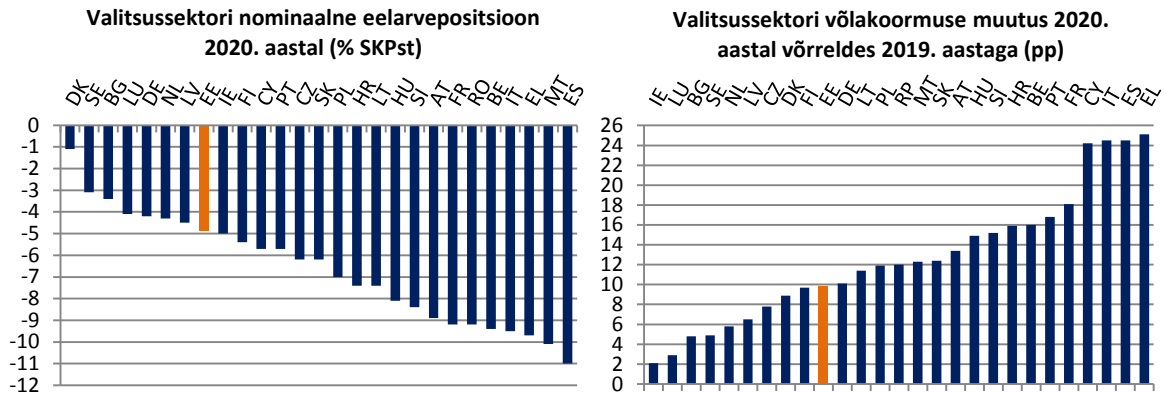
Joonis 3. Valitsussektori tulud ja kulud riigi eelarvestrateegias 2022–2025 (% SKPst)

Allikas: rahandusministeerium

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.

Eriteema 1. Riigirahanduse arengud Euroopa Liidus

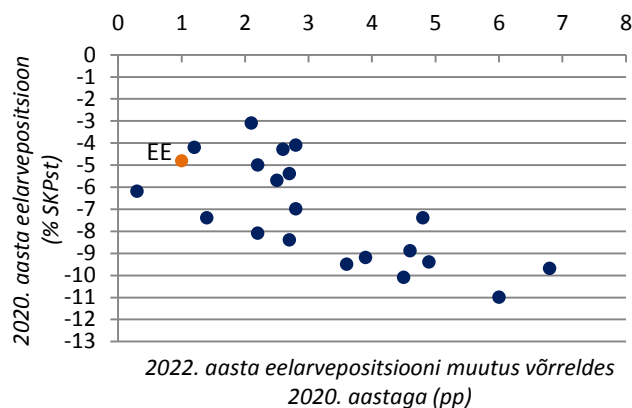
Koroonaviiruse levik 2020. aastal tõi Euroopa Liidus kaasa majanduslanguse, eelarvepuudujäägi ja võlakoormuse tõusu. Valitsussektori nominaalne eelarvepuudujääk ületas 3% SKPst kõigis Euroopa Liidu riikides, v.a Taanis (vt joonis 4 vasakul). Eesti eelarvepuudujääk ulatus statistikaameti andmetel 2020. aastal 1,3 miljardi euro ehk 4,8%ni SKPst. Kui 2019. aastal moodustas Eesti riigivõlg 8,4% SKPst, siis 2020. aasta lõpuks tõusis võlakoormus umbes 10 protsendipunkti ehk 18,2%ni SKPst (vt joonis 4 paremal).



Joonis 4. Valitsussektori nominaalne eelarvepositsioon ja võlakoormuse muutus 2020. aastal

Allikas: Eurostat

Kuna Eesti majanduslangus ja eelarvepuudujääk osutusid 2020. aastal teiste Euroopa Liidu riikidega võrreldes üheks väiksemaks, siis võiks eeldada, et see võimaldab Eestil keskmisest kiiremini naasta eelarvetasakaalu juurde, kui koroonakriisi mõju riigirahandusele ja riigi ajutised abimeetmed on lõppenud. Rahandusministeeriumi kevadprognoosi järgi pöördub Eesti majandus uuesti kasvule 2021. aastal ja ületab oma kriisieelset taset juba 2022. aastal. Eelarvestrateegia järgi suureneb Eesti eelarvepuudujääk sel aastal 6%ni SKPst, kuid hakkab seejärel vähenema, ulatudes 3,8%ni SKPst 2022. aastal. Kui võrrelda Euroopa Liidu riikide eelarvepuudujääke 2022. ja 2020. aastal, siis praeguste prognooside järgi on Eesti eelarvepositsiooni parandus kahe aastaga üks väiksemaid (vt joonis 5).⁴ Samas tuleb silmas pidada, et eelarvepositsiooni parandus on keskmiselt suurem riikides, kus ka 2020. aasta puudujääk oli suurem.



Joonis 5. Nominaalse eelarvepositsiooni muutus 2022. aastal võrreldes 2020. aastaga

Allikad: Euroopa Komisjon, Eurostat, eelarvenõukogu arvutused

⁴ Joonisel on kasutatud Eurostati andmeid 2020. aasta eelarvepuudujäägi kohta ja Euroopa Liidu liikmesriikide Stabiilsus- ja Konvergentsiprogrammides sisalduvaid prognoose 2022. aasta kohta. Jooniselt on puudu Bulgaaria, Küprose, Taani, Soome, Rumeenia ja Slovakkia andmed, kuna nende programmid ei olnud arvamuse ilmutisel veel Euroopa Komisjonile esitatud.

Eriteema 2. Avaliku sektori investeeringute kvaliteet

Koroonakriis ja ulatuslikud eelarvestiimulid on suurendanud huvi avaliku sektori investeeringute vastu. Lisaks on avaliku sektori investeeringutele omistatud tähtis roll kliimamuutuste leevendamise strateegias.

Avaliku sektori investeeringute *kõrge kvaliteet* soodustab majanduse lühiajalist ja pikaajalist kasvu ning toetab kliimamuutuste mõju leevendamist. Ühtlasi tähendab investeerimisprojektide kõrge kvaliteet nende suurt sotsiaalset tulusust ehk nüüdispuhasväärtust, eeldusel et projektid viiakse ellu suuremate viivitusteta, ülekuludeta ja korrupsioonivabalt. Neid kvaliteedi tahke on viimasel ajal rõhutanud ka erinevad institutsioonid, mõttekojad, meedia ja arvamuslimidrid, nagu näiteks IMF ja Euroopa Komisjon.⁵

Praktikas varieerub avaliku sektori investeeringute kvaliteet märgatavalt ning see osutab vajadusele investeerimisprojekte enne hoolikalt hinnata ja valida ning neid pärast korralikult juhtida.

Avaliku sektori investeeringud on seotud ka eelarvepoliitika jätkusuutlikkuse ja stabiilsuse eesmärgiga. Makromajandusliku stabiilsuse kontekstis võib riiklikke investeeringuid kasutada vastutsüklilise poliitikameetmena, et soodustada lühiajalist kasvu majanduse languse või taastumise perioodil. Hooldusprojektid on selleks otstarbeks eriti sobivad võrreldes uute ja suurte projektidega, iseäranis majanduslanguse ajal, arvestades nende suuremat valmidusastet ja töömahukust, mis omakorda toob kaasa kõrged lühiajalised investeerimiskordajad (IMF, 2020b). Potentsiaalse kasvu toetamise kontekstis võivad avaliku sektori investeeringud toetada riigivõla jätkusuutlikkust.

Kvaliteetsed (viivitusteta ja ülekuludeta) investeeringud aitavad ka jätkusuutlikkust tõsta, kuna madalamad kulud mõjutavad otseselt riigi eelarvepuudujääki. Ühest küljest tähendavad madalad kulud vähem kulutamist; teisalt kaasneb nendega väiksem vajadus valitsussektori tulude järele, mis omakorda vähendab maksudest tingitud majanduslikke moonutusi.

Milliseid soovitusi seoses kõrge kvaliteediga avaliku sektori investeeringutega võiks aga anda Eestile? Esiteks on oluline meeles pidada, et ELi majandus on endiselt nõrk, Eesti majandus on alles taastumas ja majandusega seotud ebakindlus on suur. Sealjuures võivad majandusele avaldada suurt positiivset mõju Euroopa taastekavast tulevad märkimisväärsed summad, sõltuvalt sellest, kui targasti neid kasutatakse.

Eesti valitsusele ja kohalikele omavalitsustele võib soovitada järgmisi prioriteete:

- olemasolevate ehitiste hooldamine uute projektide käivitamise asemel – näiteks elamuhoonete elamiskõlblikkuse ja energiatõhususe parandamine; kultuuri- ja religioonipärandisse kuuluva renoveerimine ja parandamine;
- väikeste projektide eelistamine suurtele – näiteks olemasoleva raudtee väljaehitamine;
- lihtsate projektide eelistamine keerukamatele, arvestades et ehitusprojektid erinevad märkimisväärselt oma keerukuselt – näiteks silla ehitamine lühikese vahemaa katmiseks on kordi lihtsam kui veealuse tunneli rajamine.

Samuti peaksid valitsus ja kohalikud omavalitsused eelistama projekte,

- mille järele on selge vajadus ja milleks elanikkond on juba soovi avaldanud (kas siis riiklikul või kohalikul tasandil) – tähtis on luua kanalid, mille kaudu inimesed saaksid oma vajadusi väljendada;
- mida saaks kohe alustada ega peaks pikalt planeerima – näiteks peatatud või katkestatud projektid;
- milleks vajalikud seadmed-masinad ja oskusteave on juba olemas;
- mis soodustavad süsinikuheite vähendamist ja on energiatõhusad;
- mis võtavad arvesse riigi looduslikke eripärasid;

⁵ Vt IMF (2020a, 2020b) ja [Euroopa roheline kokkulepe](#).

- mille elluviimisel arvestatakse olemasolevaid geograafilisi vastastikusi sõltuvusi – näiteks asulate ja maapiirkondade ühendusi;
- mis toetuvad varasemalt kasutatud lepinguvormidele – näiteks tuleb väga ettevaatlik olla avaliku ja erasektori partnerluse korral, nagu soovitab Euroopa Kontrollikoda (2018);
- mis edendavad piirkondade lähenemist – kui mitte majandusliku tugevuse mõttes, siis vähemalt elukvaliteedi poolest;
- mis võtavad arvesse olemasolevat infrastruktuuri – näiteks rongide elektrifitseerimine on mõttekas siis, kui elekter tuleb puhta energia allikast.

Rahastamise tagamise vajadus ei tohiks projektide heakskiitmist tagant kiirustada, ilma et oleks arvesse võetud kehtivaid õiguslikke piiranguid, olemasolevaid keskkonnanariske ja avalikku arvamust.

Kulude-tulude analüüs tuleb lasta läbi viia sõltumatutel ekspertidel, kelle arvamusi tuleks otsuselangetajatel arvestada. Kui projektile on antud enamiku või kõige tõenäolisemate stsenaariumide korral negatiivne hinnang, siis tuleb projektist loobuda. Meelevaldsus ja poliitiline oportunity ei tohi kulude-tulude analüüsi üles kaaluda.

Samuti tuleb hoolikalt uurida projektide võimalikku kaasmõju (*crowding-in*). Näiteks kui valitsus plaanib ellu viia hulgaliselt suuri ehitusprojekte (maanteed, kiirrongid, sillad, haiglad), siis sellega võib kaasneda erasektori tugev motivatsioon investeerida suhteliselt rohkem ehitusseadmetesse-masinatele ja oskusteabesse, mitte näiteks teadus- ja arendustegevusse.

Kui valitsussektori nõudlus arvukate ja suurte ehitusprojektide järele muutub suhteliselt püsivaks, kaasneb sellega erasektoris oht kallutada füüsilise kapitali varu koosseis jäädavalt ehituse suunas. Ehitussektori näol ei ole tegu suletud sektoriga (selle toodangut ei saa eksportida) ja ei ole see ka kuigi innovaatiline (erinevalt näiteks IT-sektorist). Seetõttu ei soodusta ehitussektor lisandväärtuse kasvu sama hulga sisendite eest (näiteks maanteed vs arvutid).

Suletud ja väheminnovaatiliste sektorite soodustamine teiste sektorite arvel õõnestab majanduse välistasakaalu ja konkurentsivõimet. Ühtlasi võivad riiklikud ehitusprojektid tõsta tööjõu kulu, mis kahjustab teisi sektoreid. Immigratsioonipiirangud võivad omakorda seda mõju veelgi suurendada.

Seepärast on tähtis teadvustada, et erinevad avaliku sektori investeeringud võivad avaldada lühi- ja pikaajalisele kasvule erinevat mõju, samuti erasektori kasvule, konkurentsivõimele, riigi välistasakaalule ning füüsilise kapitali varu koosseisule.

Avaliku sektori investeeringutega kaasnevad valikukohad. Näiteks kuigi Eesti avaliku sektori investeeringud suhtena SKPsse on olnud ühed Euroopa Liidu suuremad⁶, olid 2019. aastal Eesti kogukulud teadus- ja arendustegevusele äriettevõtluses, arvestatuna eurodes ühe elaniku kohta, vaid 40% Euroopa Liidu keskmisest (Eurostat).

Kasutatud allikad

Eesti Pank (2020): *Rahapoliitika ja Majandus 2/2020*, taustinfo 3 „Riiklikud investeeringud”.

Eurostat: [https://ec.europa.eu/eurostat/databrowser/view/RD_E_GERDTOT\\$DEFAULTVIEW/default/table](https://ec.europa.eu/eurostat/databrowser/view/RD_E_GERDTOT$DEFAULTVIEW/default/table) (vaadatud 22. aprillil 2021).

IMF (2020a): *World Economic Outlook – A Long and Difficult Ascent*, Washington, DC, USA.

IMF (2020b): *Fiscal Monitor – Policies for the Recovery*, Washington, DC, USA.

⁶ 2015–2019 keskmisena oli Eesti valitsussektori investeeringute osakaal SKPs ELis teisel kohal (Ameco, vt Eesti Pank, 2020).