

**EELARVENÕUKOGU ARVAMUS 2022. AASTA
STRUKTUURSE EELARVEPOSITSIOONI
JA
2024.–2027. AASTAKS SEATUD STRUKTUURSE
EELARVEPOSITSIOONI EESMÄRKIDE KOHTA**

Sisukord

Arvamus	3
Seletuskiri	4
Hinnang 2022. aasta struktuurse eelarvepositsiooni eesmärgi saavutamisele	4
Hinnang 2024.–2027. aasta struktuurse eelarvepositsiooni eesmärkidele	5
Eriteema 1. Eesti majanduse ilmakaart.....	8
Eriteema 2. Valitsussektori kulude ja tulude prognoositav muutumine aastail 2023–2027	9

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

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 eelarvereglid, 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 eelarvereglitele 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 eelarvereglitele 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 eelarvereglid 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.

Eelarvenõukogu aseesimees
Andrus Alber
Tallinnas 27. aprillil 2023

Seletuskiri

Lisaks riigi ametlikele majandusprognoosidele hindab eelarvenõukogu siseriiklike eelarvereeglite täitmist. Seetõttu hindab eelarvenõukogu igal kevadel, kas valitsussektori möödunud aasta struktuurne eelarvepositsioon vastas eelnevalt seatud eesmärgile ning kas järgmiseks neljaks aastaks seatud eelarveeesmärgid vastavad eelarvereegli nõuetele. Sel korral on need arvamused esitatud ühes dokumendis.

Pandeemia tõttu algselt 2020. aastaks kehtestatud eelarvereeglite vabastusklauslit on pikendatud kuni 2023. aasta lõpuni. Seetõttu keskendub eelarvenõukogu arvamuse esimene osa vaid valitsussektori 2022. aasta eelarvepositsiooni kirjeldamisele ega anna tavapäraselt hinnangut eelarvereeglitele vastavusele. Eelarvenõukogu arvamuse teises osas hinnatakse 2023. aasta kevadel koostatud stabiilsusprogrammis seatud eelarvepositsiooni eesmärgi. Stabiilsusprogramm on koostatud eeldusega, et eelarvereeglite vabastusklausel enam 2024. aastal ei kehti, kuid teadmata, millisel kujul eelarvereeglid uuesti jõustuvad.

Hinnang 2022. aasta struktuurse eelarvepositsiooni eesmärgi saavutamisele

Nii nagu 2020. ja 2021. aastal, võeti ka 2022. aasta kevadel vastu lisaelarve, mis muutis oluliselt riigirahanduse prognoosi jooksvaks aastaks. 2022. aasta lisaelarve koostamisel prognoosis rahandusministeerium, et 2022. aasta nominaalne eelarvepuudujääk ulatub 5,3%ni SKPst (vt tabel 1). Lisaelarve sisaldas riigi täiendavaid kulusi energia- ja sisejulgeolekule ning sõjapõgenikele kogumahuga ligikaudu 800 miljonit eurot.

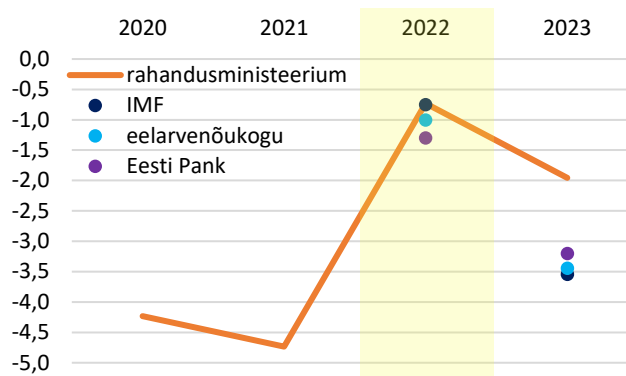
Tabel 1. Valitsussektori 2022. aasta nominaalse eelarvepositsiooni kujunemine

	prognoos kevadel 2022	prognoos suvel 2022	tegelik
THI	12,7%	19,5%	19,4%
SKP reaalkasv	-1,0%	1,0%	-1,3%
SKP nominaalkasv	6,7%	16,0%	15,1%
Maksutulude kasv	4,8%	11,6%	10,8%
Kulude kasv	13,4%	11,6%	9,5%
Nominaalne eelarvepositsioon (% SKPst)	-5,3%	-2,7%	-0,9%

Allikad: rahandusministeerium, statistikaamet

Rahandusministeeriumi 2022. aasta suvise majandusprognoosi koostamise ajaks oli selgunud, et kevadprognoosis oli märgatavalt alahinnatud hinnakasvu kiirust ja sellega kaasnevat täiendavat maksutulud. See võimaldas suve lõpus prognoosida 2022. aastaks juba palju väiksemat eelarvepuudujääki. 2022. aasta tegelik eelarvepuudujääk osutus siiski ka suvisest prognoosist väiksemaks, kuna teisel poolaastal jäid oodatust väiksemaks lisaelarvega kavandatud täiendavad kulutused. Seega võib öelda, et 2022. aastal osutusid valitsussektori tulud oodatust suuremaks ja kulud oodatust väiksemaks. Statistikaameti esialgetel andmetel ületasid aasta lõpuks valitsussektori kulud tulusid vaid 355 miljoni euro võrra ehk 0,9% SKPst.

Võrreldes 2021. aastaga paranes möödunud aastal märgatavalt nii valitsussektori nominaalne kui ka struktuurne eelarvepositsioon. Rahandusministeeriumi hinnangul kujunes 2022. aasta struktuurseks eelarvepuudujäägiks 0,7% SKPst (vt joonis 1).



Joonis 1. Valitsussektori struktuurne eelarvepositsioon aastatel 2020–2023

Allikad: Eesti Pank, IMF, rahandusministeerium, eelarvenõukogu arvutused

Selline hinnang tugineb rahandusministeeriumi kevadprognoosile, mille järgi oli Eesti SKP lõhe 2022. aastal negatiivne (–0,9% SKPst) ning ühekordsetest ja ajutistest eelarvemeetmetest mõjutasid struktuurse eelarvepositsiooni arvestust vaid pensionisüsteemi teise samba muudatustega kaasnenud erakorraline maksutulu 86 miljoni euro ulatuses.¹

Sarnase struktuurse puudujäägi hinnanguni 2022. aastal on jõudnud ka Rahvusvaheline Valuutafond (IMF). Eesti Panga ja eelarvenõukogu arvutuste järgi (vt eriteema 1) osutus Eesti majandus tsükli seis möödunud aastal rahandusministeeriumi hinnangust tugevamaks, mistõttu on ka struktuurse puudujäägi hinnang mõnevõrra suurem. Seejuures prognoosib nii rahandusministeerium kui ka teised asutused, et valitsussektori struktuurne eelarvepositsioon nõrgeneb taas 2023. aastal.

Riigirahanduse olukorra paranemine 2022. aastal oli seega vaid lühiajaline ja mõjutatud teguritest, mis ei kandu üle järgmistesse aastatesse. Kiirest hinnatõusust tingitud kulurõhu avaldub peamiselt 2023. aastast, kui indekseerimise ja valitsuse poliitikameetmete najal eelarvepuudujääk taas järsult suureneb. Rahandusministeeriumi kevadprognoosi järgi ulatub Eesti nominaalne eelarvepuudujääk sel aastal 1,66 miljardi euro ehk 4,3%ni SKPst.

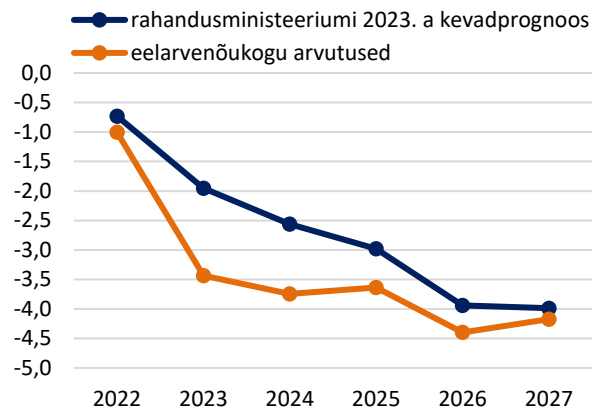
Kokkuvõttes ulatus rahandusministeeriumi hinnangul 2022. aastal valitsussektori struktuurne eelarvepuudujääk 0,7%ni SKPst. Kuna struktuurse puudujäägi suurust piiravad nõuded on ajutiselt peatatud, siis ei saa eelarvenõukogu hinnata möödunud aasta eelarvepositsiooni vastavust siseriiklikele eelarvereeglitele. Küll aga vastas valitsussektori nominaalne eelarvepuudujääk (0,9% SKPst) 2022. aastal Euroopa Liidu stabiilsuse ja kasvu pakti nõudele, mille järgi ei tohiks puudujääk ületada 3% SKPst.

Hinnang 2024.–2027. aasta struktuurse eelarvepositsiooni eesmärkidele

Möödunud sügisel aastate 2023–2026 riigi eelarvestrateegiat koostades võttis valitsus eesmärgiks struktuurset eelarvepositsiooni võrreldes 2022. aastaga mitte parandada, aga mitte ka halvendada. Rahandusministeeriumi suvise prognoosi järgi pidi 2022. aasta struktuurne puudujääk ulatuma 2,6%ni SKPst ja seda taset sooviti hoida ka aastatel 2023–2026. Ehkki rahandusministeeriumi suvise prognoosi järgi ei osutunud ettevaates struktuurne puudujääk ühelgi aastal nii suureks, võttis valitsus riigi eelarvestrateegia koostamisel vastu täiendavaid otsuseid (nt avaliku sektori palgatõus, peretoetuste tõus, tulumaksuvaba miinimumi tõstmine), mis iga-aastast puudujääki eesmärgiks seatud tasemeni kergitasid.

¹ Kui soovida liigitada ühekordseks eelarvemeetmeks ka 2022. aastal välja makstud energiahindade hüvitised äri- ja kodutarbijatele, siis väheneb struktuurne eelarvepuudujääk ligikaudu 0,3–0,4 protsendipunkti võrra SKPst.

Tänaseks on selgunud, et 2022. aasta struktuurne puudujääk osutus märgatavalt väiksemaks kui 2,6% SKPst ja vastvalminud stabiilsusprogrammis on uus valitsus möödunud sügisel seatud eesmärgipüstitusest loobunud. Rahandusministeeriumi 2023. aasta kevadprognoosi järgi ei püsi valitsussektori struktuurne eelarvepuudujääk ettevaates 2022. aasta tasemel ega ka väiksemana kui 2,6% SKPst (vt joonis 2).



Joonis 2. Hinnangud valitsussektori struktuursele eelarvepositsioonile aastatel 2022–2027 (% SKPst)

Allikad: rahandusministeerium, eelarvenõukogu arvutused

Seejuures on eelarvenõukogu nõus rahandusministeeriumi seisukohaga, et kevadprognoosis võib Eesti majanduse tsüklilist olukorda olla kirjeldatud liiga negatiivsena. See omakorda tähendab, et struktuurne puudujääk võib osutuda prognoositust suuremaks. Võttes aluseks rahandusministeeriumi kevadised prognoosinäitajad, aga teistsuguse meetodika majandustsükli mõju hindamiseks, viitavad eelarvenõukogu arvutused, et valitsussektori struktuurne eelarvepuudujääk ulatub lähiaastatel vähemalt 3,5%ni SKPst.

Sel kevadel on keeruline nii valitsusel seada keskpika perioodi eelarve-eesmärke kui ka eelarvenõukogul hinnata nende võimalikku vastavust eelarvereglitele. Nimelt on teada, et 2020. aastal Euroopa Liidus jõustunud eelarvereglite vabastusklauslit 2024. aastaks enam ei pikendata. Sellega taasjõustuvad ka kodumaise struktuurse tasakaalu reegli nõuded. Samas on eelarvereglite peatumise ajal taaskäivitatud Euroopa Liidu eelarvereglite ülevaatus, kuid seda ei ole veel praeguseks ajaks lõpule viidud. Seega on tekkinud olukord, kus eelarvereglid on küll järgmisest aastast uuesti jõustumas, kuid stabiilsusprogrammi koostamise ajaks ei ole veel lõplikku kokkulepet nende uuendatud kujust.

Sel kevadel valmivates stabiilsusprogrammides soovitas Euroopa Komisjon liikmesriikidel näidata, kuidas kavatsetakse nominaalset eelarvepuudujääki vähendada 3%ni SKPst ja edaspidi seda mitte ületada.² Seetõttu on eelarvenõukogu hinnangul põhjendatud, et uus valitsus on seadnud eesmärgiks 2024. aastal vähendada eelarvepuudujääki 3%ni SKPst ning et stabiilsusprogrammi lisades on kirjeldatud eelarvemeetmeid, mille toel seda kavatsetakse saavutada.

Lisaks on Euroopa Komisjoni teatel võimalik, et 2024. aasta kevadel asutakse taas avama liigse eelarvepuudujäägi menetlusi, kui 2023. aasta eelarvepuudujääk ületab põhjendamatult 3% SKPst. Seega juhul kui Eesti nominaalne eelarvepuudujääk peaks sel aastal ületama 3% SKPst (rahandusministeeriumi kevadprognoosi järgi -4,3% SKPst), võib Eesti sellest menetlusest pääseda juhul, kui 2024. aastaks on juba võetud eesmärk vähendada puudujääki 3%ni SKPst.

² Loe Euroopa Komisjoni juhiseid 2024. aasta eelarvepoliitika kavandamiseks [siit](#).

Kui 2023. aasta nominaalse eelarvepositsiooni prognoos (−4,3% SKPst) peab paika ja 2024. aasta puudujääki vähendada 3%ni SKPst, siis oleks 2024. aastal tõenäoliselt täidetud ka siseriiklik nõue struktuurse eelarvepuudujäägi vähendamiseks vähemalt 0,5 protsendipunkti võrra aastas.

Kui Euroopa Liidu majandusjuhtimise raamistiku reformi põhijooned on selgunud, siis soovitab eelarvenõukogu valitsusele üle vaadata ka Eesti riigieelarve seaduses sisalduvad eelarvereeolid ning otsustada, kas eelarve-eesmärkide seadmisel soovitakse endiselt lähtuda struktuurse eelarvetasakaalu mõõdikust ja eesmärgist (ning lubatust suurema puudujäägi korral selle vähendamise sammust 0,5 protsendipunkti aastas).

Kokkuvõttes leiab eelarvenõukogu, et uus valitsus on 2024. aastaks seadnud sobiliku eelarve-eesmärgi, mille kohaselt ei ületa nominaalne eelarvepuudujääk 3% SKPst. Eelarvenõukogu hinnangul peab eelarvepuudujäägi järkjärguline vähenemine jätkuma ka pärast 2024. aastat. Selleks on oluline, et sūgisel koostatav riigi eelarvestrateegia aastateks 2024–2027 sisaldaks valitsuse pikemat vaadet eelarvepuudujäägi vähendamise trajektoorile ja kirjeldust meetmetest, mille toel kavandatakse seatud eelarve-eesmärke saavutada.

Eriteema 2. Valitsussektori kulude ja tulude prognoositav muutumine aastail 2023–2027

Kriisiaastatel (2020–2022) tehtud kuluotsused ei päädinud ainult lühiajaliste erakorraliste meetmetega. Näiteks tervishoiusüsteemi kriisikindluse suurendamiseks langetatud otsustel on kevadprognoosi järgi püsiv kulusid suurendav mõju (vt tabel 2), mida võimendab rahvastiku vananemine. Samuti ei lähtunud viimasel paaril aastal tehtud sotsiaalsiirete suurendamise otsused ainult lühiajalisest vaesusriski vähendamise soovist, vaid silmas peeti ka pikemaajalisi eesmärke. Seetõttu on kevadprognoosis eeldatud, et sotsiaalsiirete osatähtsus SKPs kujuneb ettevaates suuremaks kui enne kriisi. Lisaks on Venemaa kallaletung Ukrainale sundinud üle vaatama riigikaitse programme nii maksumuse kui ka nende jõustamise tähtaegade mõttes. Kevadprognoosis on eeldatud, et sõjaliste kulutuste tõus jääb ajutiseks ning prognoosiperioodi lõpus kulub osakaaluna SKPst riigikaitsele sama palju kui enne pandeemiat.

Kevadprognoosi üheks oluliseks eelduseks on palgakulude aeglane kasv avalikus sektoris, mis aastatel 2024–2027 jääb erasektorile alla. Tööjõukulude keskmiseks kasvuks on nendel aastatel prognoositud 3,0%, mis on väiksem ka keskmisest SKP nominaalkasvust. Minevikus on valitsussektori palgakulud kasvanud umbes samas tempos muude jooksvate kuludega: 2011–2019 kasvasid tööjõukulud keskmiselt 7,3% aastas.

Tabel 2. Valitsussektori tulud ja kulud (% SKPst)

	2011– 2019	2019	2022	2023*	2027*
Kulud valitsemisfunktsiooni järgi					
Sotsiaalkaitse	12,3	12,9	12,5	13,4	14,4
Haridus	5,9	6,1	5,6	6,1	5,8
Tervishoid	5,4	6,5	5,9	6,4	6,6
Majandus	4,4	3,9	4,6	5,3	3,4
Üldine avalik haldus	3,8	3,5	3,6	4,0	3,5
Kultuur ja religioon	2,0	2,0	2,1	2,1	2,1
Riigikaitse	1,9	2,0	2,4	2,9	2,0
Sisejulgeolek	1,9	1,8	1,8	1,8	1,8
Keskkonnakaitse, elamu- ja kommunaalmajandus	1,2	0,9	0,9	0,9	1,0
Kulud majandusliku sisu järgi					
Hüvitised töötajatele	10,5	10,9	10,4	11,4	10,6
Vahetarbimine	6,6	6,6	6,4	7,0	5,9
Sotsiaalsiirded	11,7	10,2	11,8	12,4	13,3
Investeeringud	5,3	5,0	5,7	5,5	4,9
Muud	4,7	6,7	5,1	6,6	5,9
Tulud					
Maksutulud	32,6	33,5	32,8	33,1	32,1
tootmis- ja impordimaksud	13,8	14,2	13,2	13,4	12,7
sissetuleku- ja varamaksud	7,3	7,4	7,9	7,7	7,4
sotsiaalkindlustusmaksed	11,5	12,0	11,7	12,0	12,0
Mittemaksulised tulud	6,3	5,9	5,7	5,5	4,2
<i>Kulud kokku</i>	<i>38,8</i>	<i>39,4</i>	<i>39,4</i>	<i>42,9</i>	<i>40,5</i>
<i>Tulud kokku</i>	<i>38,9</i>	<i>39,5</i>	<i>38,5</i>	<i>38,6</i>	<i>36,3</i>
<i>Valitsussektori nominaalne eelarvepositsioon</i>	<i>0,1</i>	<i>0,1</i>	<i>-0,9</i>	<i>-4,3</i>	<i>-4,2</i>

* prognoos

Allikas: rahandusministeerium