

**EELARVENÕUKOGU ARVAMUS 2023. AASTA
STRUKTUURSE EELARVEPOSITSIOONI
JA
2025.–2028. AASTAKS SEATUD STRUKTUURSE
EELARVEPOSITSIOONI EESMÄRKIDE KOHTA**

Sisukord

Arvamus	3
Seletuskiri	4
Hinnang 2023. aasta struktuurse eelarvepositsiooni eesmärgi saavutamisele	4
Hinnang 2025.–2028. aasta struktuurse eelarvepositsiooni eesmärkidele	7
Eriteema. Eesti eelarveregolid alates 2024. aastast.....	11

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

Arvamus

Eelarvenõukogu hinnangul vastavad stabiilsusprogrammis aastateks 2025–2028 seatud eelarve-eesmärgid kodumaiste eelarvereeglite nõuetele. Eelarvenõukogu tunnustab aasta tagasi tööle asunud valitsuse eesmärgi riigirahandust korrastada. Osa valitsuse plaanist viidi ellu juba 2023. aasta suvel. Oluline osa sellest plaanist, mida tutvustati 2023. aasta sügisel riigi eelarvestrateegias, on aga veel teoks tegemata. Sellest aga sõltub, milliseks kujuneb Eesti riigirahanduse edasine väljavaade.

Eelarvenõukogu hinnangul pole täna kindlust, et seatud eelarve-eesmärgid ka saavutatakse. Kavandatav eelarveparandus tugineb väga suure eelarvemõjuga meetmetele, mida pole veel seadustatud või isegi väljatöötamisega alustatud. Osasid meetmeid polekski enam võimalik 2025. aasta alguseks rakendada (järgides tavapäraseid norme ja tähtaegu). Samas on pea kõigi nende meetmete jõustumist eelarve-eesmärkide saavutamiseks tarvis ning eesmärgid on juba seatud nii madalale, kui reeglid võimaldavad.

2024. aastast on uuesti jõustumas nii kodumaised kui ka Euroopa Liidu eelarvereeglid, mille nõuetest tuleb pikaajaliste eelarveplaanide tegemisel taas lähtuda. Alates pandeemia puhkemisest olid eelarvereeglid neljaks aastaks peatatud. Selle ajaga on Eesti riigivõlg kasvanud 5 miljardi euro võrra, kuna riigi kulud on ületanud märgatavalt tulusid. Tekkinud eelarvepuudujääk on valdavalt püsivat laadi ehk struktuurne, mis tähendab, et eelarvepositsiooni parandamine eeldab valitsuselt teadlikke tulu- ja kulupoliitika otsuseid, mitte vaid majanduskasvu taastumist ja sellega kaasnevat paremat maksulaekumist.

Eestit ohustab Euroopa Liidu ülemäärase eelarvepuudujäägi menetlus, kuna 2023. aasta eelarvepuudujääk oli suurem kui 3% SKPst. Statistikaameti andmetel ulatus puudujääk 3,4%ni SKPst ehk ligikaudu 1,3 miljardi euroni. Rahandusministeeriumi kevadprognoosi järgi ületab puudujääk 3% SKPst ka 2024. aastal. Seetõttu peab eelarvenõukogu oluliseks parandada eelarvepositsiooni juba sel aastal. Kevadprognoosi järgi jääb 3% eesmärgist puudu ligikaudu 170 miljonit eurot – see on 1% valitsussektori 2024. aasta kulude mahust.

2024. aasta stabiilsusprogrammis on valitsus seadnud eesmärgi, et struktuurne eelarvepuudujääk püsiks aastatel 2025–2028 tasemel 1% SKPst. Ühtlasi tähendaks see, et nominaalne eelarvepuudujääk ei ületaks enam järgmisest aastast 3% SKPst. Nende eesmärkide saavutamine eeldab aga mahukat eelarveparandust: kevadprognoosiga võrreldes tuleks 2025. aasta eelarvepositsiooni parandada ligikaudu 1 miljardi euro võrra. Stabiilsusprogrammi järgi oleks sügisel tutvustatud eelarvemeetmete kogumaht selleks jätkuvalt piisav ja nende meetmete jõustamine tagaks eelarvereeglitele vastavuse ka pikemas ettevaates.

Pandeemiaga alanud riigi eelarvetugi ja täiendavad kulurüütmid on viinud Eesti riigirahanduse keerulisse seisusse. Kuna Eestit on seni tuntud korras riigirahanduse poolest, võib ülemäärase eelarvepuudujäägi menetlusega kaasneda esialgu vaid mainekahju meie majanduskeskkonnale. Kui aga eelarvepuudujääk jääb püsivalt lubatust suuremaks, kaasneb sellega väiksem otsustusõigus oma riigirahanduse korraldamisel. Pikaajalised eelarvekavad ja eelarve-eesmärgid tuleks sel juhul kooskõlastada Euroopa Komisjoniga, järgides ette antud kulutrajektoori. Seetõttu ei tohiks eelarveparandust kauem edasi lükata.

Viimaseks tuletab eelarvenõukogu meelde, et Eesti valitsussektori eelarve oli viimati ülejäägis 2019. aastal. Kuna sel kevadel koostatud prognooside järgi ka 2028. aastaks veel eelarvetasakaaluni ei jõuta, siis tähendaks see juba kümneaastast perioodi puudujäägis eelarve ja kasvava võlakoormusega. Seega kutsub eelarvenõukogu üles tulevikus koos majanduskasvu taastamisega seadma eelarve-eesmärke, mis oleksid nõudlikumad kui vaid eelarvereeglite miinimumnõuded.

Eelarvenõukogu esimees
Peter Lõhmus
Tallinnas 30. aprillil 2024

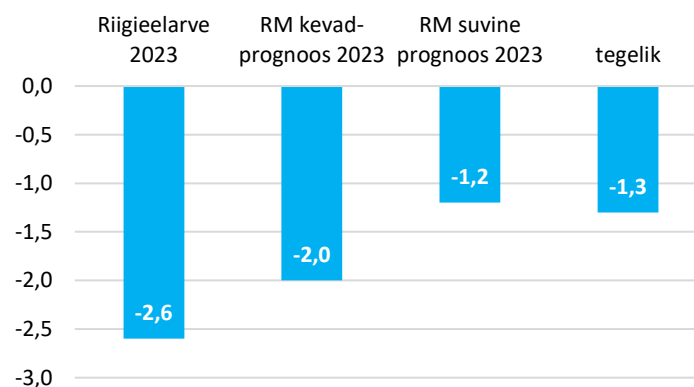
Seletuskiri

Alates 2022. aastast, kui riigi eelarvestrateegiat asuti koostama sügisei koos järgmise aasta riigieelarvega, seab Eesti valitsus keskpika perioodi eelarve-eesmärke kaks korda aastas: kevadel Euroopa Komisjonile esitatavas stabiilsusprogrammis ja sügisel sisepoliitiliselt olulises riigi eelarvestrateegias. Seetõttu hindab ka eelarvenõukogu valitsuse seatud keskpika perioodi eelarve-eesmärke kaks korda aastas. Lisaks hindab eelarvenõukogu kevaditi, kas möödunud aasta eelarvepositsioon vastas seatud eesmärgile ja kodumaistele eelarvereeglitele.

Käesolevas publikatsioonis esitatakse eelarvenõukogu arvamus valitsussektori 2023. aasta eelarvepositsiooni kohta ning 2024. aasta kevadel valitsuse koostatud stabiilsusprogrammis aastateks 2025–2028 seatud eelarvepositsiooni eesmärkide kohta.

Hinnang 2023. aasta struktuurse eelarvepositsiooni eesmärgi saavutamisele

2022. aasta suveks, kui valitsus asus koostama riigi eelarvestrateegiat aastateks 2023–2026, oli teada, et eelarvereeglite vabastusklausel kehtib Euroopa Liidus veel ka 2023. aastal. Seetõttu ei olnud sarnaselt paari eelneva aastaga kavandatava struktuurse puudujäägi suurus kodumaiste eelarvereeglitega piiratud. Riigi eelarvestrateegias 2023–2026 seadis valitsus oma eelarve-eesmärgi nii, et võrreldes 2022. aastaga struktuurne eelarvepositsioon ei paraneks ega ka halveneks. Kuna rahandusministeeriumi 2022. aasta suvise prognoosi järgi pidi struktuurne puudujääk 2022. aastal ulatuma 2,6%ni SKPst, siis otsustas valitsus hoida struktuurse eelarvepuudujäägi tasemel 2,6% SKPst ka 2023. aastal (vt joonis 1) ja edaspidi.

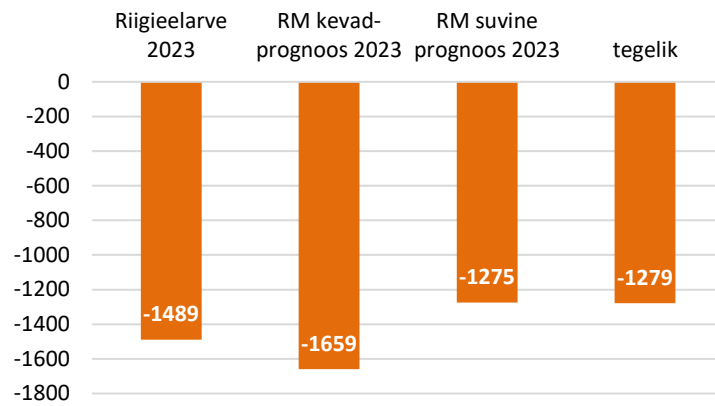


Joonis 1. Valitsussektori 2023. aasta struktuurse eelarvepositsiooni kujunemine (% SKPst)

Allikad: rahandusministeerium, statistikaamet

Ühtlasi võimaldas selliselt seatud eesmärk panna paika arvulised raamid, kui palju oli võimalik suveprognoosiga võrreldes eelarvestrateegias täiendavaid kuluotsuseid teha. Kuna rahandusministeeriumi 2022. aasta suvise prognoosi järgi ei olnuks struktuurne puudujääk 2023. aastal suurem kui 0,8% SKPst, siis võimaldas see võtta vastu eelarvepositsiooni nõrgendavaid otsuseid kogumahus 1,8 pp (ehk ligikaudu 700 miljoni euro ulatuses). Nendest suurima eelarvemõjuga olid peretoetuste tõus koos indekseerimisega, palgatõusud õpetajatele ning sisejulgeoleku-, kultuuri- ja sotsiaaltöötajatele, täiendavad kaitsekulud, tulumaksuvaba miinimumi tõstmine ja kõrghariduse lisarahastus. Juba varem oli kokku lepitud keskmise vanaduspensioni tulumaksuvabastus. Seega panid vähenõudlik eelarve-eesmärk ja uued meetmed aluse väga kiirele kulukasvule 2023. aastal ja püsiva eelarvepuudujäägi süvenemisele kulude eeliskasvust.

Selliselt seatud struktuurse eelarvepositsiooni eesmärk tähendas, et valitsussektori nominaalne eelarvepuudujääk ulatus 2023. aasta riigieelarve koostamisel 3,9%ni SKPst ehk ligikaudu 1,5 miljardi euroni (vt joonis 2). Kui 2023. aasta kevadel nominaalse puudujäägi prognoos kehvema majanduse kasvujärgaate tõttu halvenes, siis 2023. aasta suvel see taas paranes oodatust paremate tööturunäitajate tõttu.

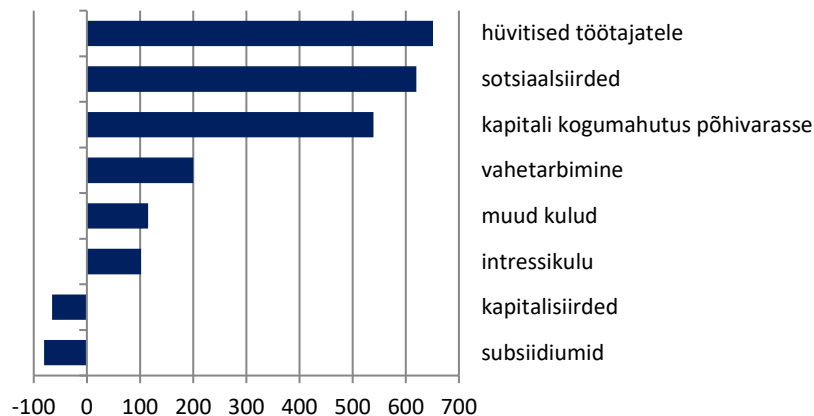


Joonis 2. Valitsussektori 2023. aasta nominaalse eelarvepositsiooni kujunemine (mln eurodes)

Allikad: rahandusministeerium, statistikaamet

Ehkki poole aasta möödudes ulatus 2023. aasta eelarvepuudujääk vaid 1%ni SKPst ja see tekitas küsimusi, kas sarnaselt eelmise kolme aastaga võib puudujääk osutada taaskord prognoositust palju väiksemaks, eeldas rahandusministeerium eelarvepositsiooni järsku halvenemist teisel poolaastal. Viimase kvartali eelarvepositsioon kujuneski läbi aegade nõrgimaks ja 2023. aasta tegelik eelarvepuudujääk osutus väga sarnaseks rahandusministeeriumi suvel koostatud prognoosiga. Statistikaameti andmetel ulatus valitsussektori nominaalne eelarvepuudujääk 2023. aastal 3,4%ni SKPst ehk ligikaudu 1,3 miljardi euroni.

Tegemist on oluliselt suurema eelarvepuudujäägiga kui 2022. aastal, mil eelarvepuudujääk moodustas kiirest hinnatõusust tingitud tugeva maksulaekumise toel vaid ligikaudu 350 miljonit eurot ehk 1,0% SKPst. Eelarvepuudujäägi süvenemise on põhjustanud valitsussektori kulude kiire kasv, mis ulatus 2023. aastal koguni 14,5%ni. Valitsussektori tulud kasvasid samal ajal 8,2%, sh maksutulud 7,2%. Võrreldes 2022. aasta tasemega suurenesid valitsussektori kulud peaaegu 2,1 miljardi euro võrra, millesse panustasid enim avaliku sektori palgad, sotsiaalsiirded ja valitsuse investeeringud (vt joonis 3).



Joonis 3. Valitsussektori kulude kasv 2023. aastal võrreldes 2022. aastaga (mln eurodes)

Allikas: statistikaamet

Võttes aluseks rahandusministeeriumi 2024. aasta kevadprognoosis sisalduva SKP lõhe hinnangu, moodustas struktuurne eelarvepuudujääk eelmisel aastal 1,3% SKPst. 2023. aasta struktuurne puudujääk on osutunud poole väiksemaks kui seatud eesmärk, kuna nominaalne eelarvepuudujääk kujunes prognoositust väiksemaks ja rahandusministeeriumi hinnang (negatiivsele) SKP lõhele prognoositust suuremaks. Seega, kui lähtuda rahandusministeeriumi hinnangust struktuurse eelarvepuudujäägi suurusel, saavutas valitsus 2023. aastal omale seatud eelarve-eesmärgi.

Eelarvenõukogu hinnangul on aga võimalik, et Eesti majandusükli seis ei olnud möödunud aastal nii halb, kui viitab rahandusministeeriumi SKP lõhe hinnang sel kevadel (-4,3% SKPst).¹ Eelarvenõukogu arvutuste järgi oli 2023. aasta eelarve tsükliline komponent oluliselt väiksem ja struktuurne puudujääk võis ulatuda koguni 3%ni SKPst. Seega võis eelarvenõukogu hinnangul möödunud aasta struktuurne puudujääk olla ka suurem kui eesmärgiks seatud 2,6% SKPst, kuid struktuurse puudujäägi hinnanguid ümbritseb hetkel tavapärasest suurem ebakindlus.

Ehkki valitsussektori 2023. aasta struktuurne eelarvepuudujääk vastas rahandusministeeriumi hinnangute järgi eelnevalt seatud eesmärgile, võib möödunud aasta eelarvetulem kaasa tuua Euroopa Liidu ülemäärase eelarvepuudujäägi menetluse. Nimelt teavitas Euroopa Komisjon 2023. aasta kevadel, et 2024. aastast asutakse taas hindama liikmesriikide riigirahanduse vastavust 3% SKPst nominaalse eelarvepuudujäägi kriteeriumile.² Kuna Eesti valitsussektori nominaalne eelarvepuudujääk ületas 2023. aastal 3% SKPst ja rahandusministeeriumi kevadprognoosi järgi ületab 3% SKPst ka käesoleval aastal (ning ilma uute eelarvemeetmeteta ka edaspidi), siis ohustab ülemäärase eelarvepuudujäägi menetlus sel kevadel ka Eestit.

Ehkki 2024. aasta riigieelarve koostati nii, et valitsussektori nominaalne eelarvepuudujääk moodustaks 2,9% SKPst, siis rahandusministeeriumi 2024. aasta kevadprognoosi järgi võib käesoleva aasta puudujääk ulatuda 3,5%ni SKPst. Võrreldes sügisega oodatakse suuremat eelarvepuudujääki, kuna majanduskasvu taastumine on edasi lükkunud ja seetõttu on rahandusministeerium vähendanud ka maksulaekumiste prognoosi. Et puudujääk ei ületaks 3% SKPst mitmel järjestikusel aastal, peab eelarvenõukogu oluliseks eelarvepositsiooni parandada juba käesolevast aastast. Rahandusministeeriumi kevadprognoosi järgi tuleks selleks 2024. aasta eelarvepositsiooni parandada ligikaudu 170 miljoni euro võrra – see on 1% valitsussektori kulude prognoositavast kogumahust 2024. aastal.

Ülemäärase eelarvepuudujäägi menetluse peamiseks tagajärjeks on see, et liikmesriik peab näitama, kuidas asutakse eelarvepositsiooni parandama, et nominaalne puudujääk ei ületaks enam 3% SKPst. Kuna Eesti valitsus oli juba varasemalt kavandamas suuremahulist eelarveparandust 2025. aastast, siis ei muudaks menetluse avamise otsus oluliselt Eesti eelarvepoliitika edasist suunda. Küll aga võib menetlusega kaasneda mainekahju Eesti majanduskeskkonnale, kuna oleme seni tuntud olnud korras riigirahanduse poolest.

Lisaks on oluline teadvustada, et Euroopa Liidu uus majandusjuhtimise raamistik annab suhteliselt vabad käed oma riigirahanduse korraldamisel madala võlakoormuse ja väikese eelarvepuudujäägiga riigile. Paraku Eesti hetkel nende riikide hulka ei kuulu, kuna sel kevadel koostatud prognooside järgi ületab eelarvepuudujääk 3% SKPst ka edaspidi. Suure eelarvepuudujäägi ja/või kõrge võlakoormusega riigid peavad aga oma eelarve-eesmärgid edaspidi kooskõlastama Euroopa Komisjoniga, lähtudes viimase poolt ette kirjutatud kulude kasvutrajektoorist. Seega tuleks Eesti valitsusel sügisel edasise eelarveparanduse kavandamisel arvestada nii kodumaise struktuurse tasakaalu reegli kui ka Euroopa Liidu kulureegli nõuetega, ning seda Euroopa Komisjoniga kooskõlastades.

Eelarvenõukogu hinnangul on 2023.–2024. aasta eelarvepuudujääk valdavalt püsivat laadi ehk struktuurne, mis tähendab, et eelarvepositsiooni parandamine eeldab valitsuselt teadlikke tulu- ja kulupoliitika otsuseid, mitte vaid majanduskasvu taastumist ja sellega kaasnevat paremat maksulaekumist. Kui majandusolud ootamatult paraneksid, muutuks ka struktuurse eelarvepositsiooni eesmärgi saavutamine keerulisemaks.

¹ Loe lähemalt eelarvenõukogu [arvamusest](#) rahandusministeeriumi 2024. aasta kevadise majandusprognoosi kohta.

² Eurostati [andmetel](#) oli 2023. aastal 11 Euroopa Liidu liikmesriiki, sh Eesti, kus nominaalne eelarvepuudujääk ületas 3% SKPst. 12 riigis oli puudujääk väiksem kui 3% SKPst ja 4 riigis oli eelarve ülejäägis.

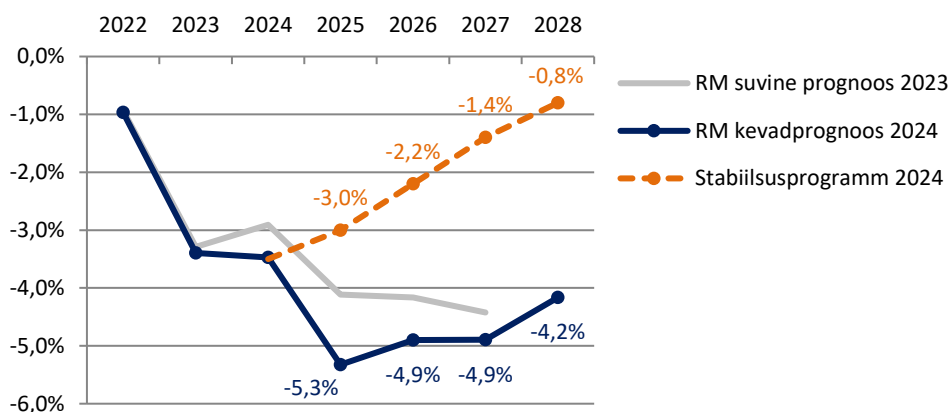
Hinnang 2025.–2028. aasta struktuurse eelarvepositsiooni eesmärkidele

Ehkki 2023. aasta kevadeks oli teada, et eelarvereeolid on 2024. aastast uuesti jõustumas, siis polnud veel eelmisel kevadel stabiilsusprogrammi koostades ega sügisel eelarvestrateegiat koostades teada, milliseks kujunevad uued Euroopa Liidu eelarvereeolid. Nimelt oli samaaegselt eelarvereeolite vabastusklausliga käimas ELi majandusjuhtimise raamistiku reform, et vabastusklausli järel taasjõustada eelarvereeolid juba uuendatud kujul. Eelarvereeolite kokkulepe liikmesriikide vahel saavutati alles 2023. aasta detsembris ning lõplik hääletus Euroopa Parlamendis toimus 2024. aasta aprillis.

Teadmatuse ELi eelarvereeolite uuendatud kujust ja sellega kaasnevatest nõuetest madala võlakooormusega riikidele (nagu Eesti) muutis keerukaks ka mitme-aastaste eelarve-eesmärkide seadmise. Lisaks raskendas riigirahanduse pikaajaliste plaanide tegemist ärev julgeolekulukord ja majandusprognoose ümbritsev ebakindlus. Kui 2023. aasta stabiilsusprogrammis oli vastvalitud valitsus sõnastanud vaid eesmärgi, et nominaalne eelarvepuudujääk ei tohiks ületada 2024. aastal enam 3% SKPst, siis 2023. aasta sügisel koostatud riigi eelarvestrateegias olid juba seatud konkreetsed struktuurse eelarvepositsiooni eesmärgid järgmiseks neljaks aastaks. Ühtlasi oli eelarvestrateegia koostamise käigus muudetud kodumaiseid eelarvereeoleid leebemaks (vt eriteema).

Möödunud sügisel seadis valitsus keskpika perioodi eesmärgiks vähendada struktuurset eelarvepuudujääki 1%ni SKPst (ja seejärel sellist puudujäägi taset hoida). Kuna majanduse tsüklilist seisut prognoositi 2024. aastaks liiga nõrgaks, et eelarvepositsiooni parandada, siis kavandati struktuurse eelarvepuudujäägi eesmärgi saavutamise 2025. aastasse. Selleks tutvustati eelarvestrateegias hulgaliselt uusi tulu- ja kulumeetmeid, mis rahandusministeeriumi prognoosi järgi eesmärgi täitmise tagaksid. Seega kujunes aastateks 2025–2027 kavandatud eelarveparanduse maht vastavalt sellele, et täita kodumaiste reeglite miinimumnõuded.

Sel kevadel koostatud 2024. aasta stabiilsusprogrammis ei ole valitsuse eelarve-eesmärk muutunud. Jättkuvalt on valitsuse eesmärgiks, et struktuurne eelarvepuudujääk püsiks alates 2025. aastast tasemel 1% SKPst. See on ühtlasi suurim struktuurne puudujääk, mis on hetkeoludes kodumaiste eelarvereeolite järgi lubatud. Sügisega võrreldes on toimunud nii selle eesmärgi saavutamist raskendavaid, aga ka toetavaid arenguid.



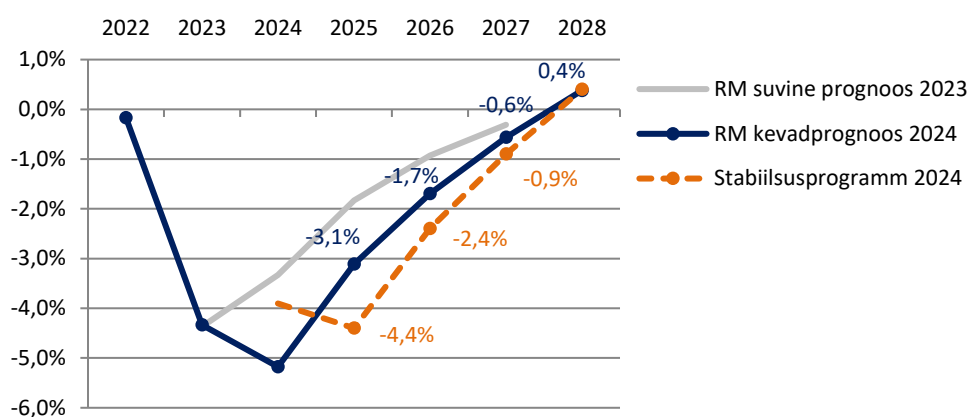
Joonis 4. Valitsussektori nominaalne eelarvepositsioon aastatel 2022–2028 (% SKPst)³

Allikas: rahandusministeerium

³ Joonistel 4-6 on kajastatud kolme prognoositsenaariumit. Rahandusministeeriumi 2023. aasta suvine prognoos ja 2024. aasta kevadprognoos ei sisaldanud möödunud sügisel riigi eelarvestrateegias tutvustatud eelarvepositsiooni parandavaid meetmeid. 2024. aasta stabiilsusprogrammis on aga arvestatud nii nende meetmete jõustumise kui ka eeldatava mõjuga kevadise majandusprognoosi põhinäitajatele, sh SKP lõhele.

Esmalt on sügisega võrreldes mõnevõrra halvenenud Eesti majanduse kasvuväljavaade, mistõttu on rahandusministeerium vähendanud lähiaastate maksulaekumiste prognoosi. Tegemist on juba teistkordse majanduskasvu taastumise edasilükkumisega alates 2023. aasta kevadest, mil valitsus seadis eesmärgiks asuda riigirahandust korrastama. Seega on valitsuse kavandatavad meetmed jõustumas nõrgemates majandusoludes, kui algselt arvati. Samas on eelarveparanduse vajadus muutunud veelgi ilmsemaks. Kui sügisel prognoosis rahandusministeerium, et muutumatu eelarvepoliitika eeldusega ulatuks lähiaastate nominaalne eelarvepuudujääk 4%ni SKPst, siis kevadprognoosi järgi juba koguni 5%ni SKPst (vt joonis 4). Sedasi kasvaks Eesti valitsuse võlakoormus 2028. aastaks 36%ni SKPst ja intressikulud üle 400 miljoni euro.

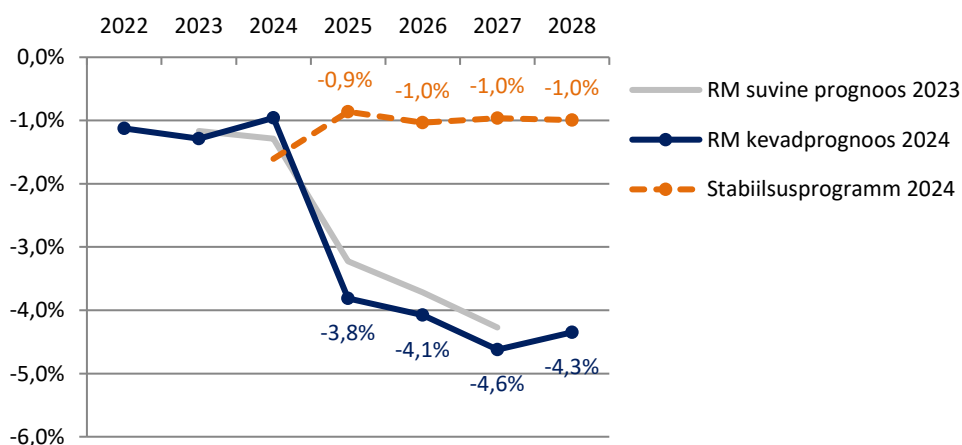
Teisalt on majanduskasvu taastumise edasilükkumine muutnud halvemaks ka rahandusministeeriumi hinnangu Eesti majanduse tsüklilisele seisule (vt joonis 5). Kui jõustada kõik eelarvestrateegias sisaldunud meetmed, siis süveneks lähiaastate negatiivne SKP lõhe rahandusministeeriumi prognoosi järgi veelgi. Tehniliselt aga tähendab negatiivsem SKP lõhe väiksemat struktuurset eelarvepuudujääki, mis omakorda muudaks eelnevalt seatud arvuliste eelarve-eesmärkide saavutamise lihtsamaks.



Joonis 5. SKP lõhe aastatel 2022–2028 (% SKPst)

Allikas: rahandusministeerium

Lähiaastate eelarveparanduseks kavandatud tulu- ja kulumeetmete loetelus ei ole suuri muudatusi võrreldes sügisega ja stabiilsusprogrammi koostamisel on tehtud oluline eeldus, et kõik need meetmed ettenähtud kujul ka jõustuvad. 2024. aasta stabiilsusprogrammi järgi on rahandusministeeriumi hinnangul sügisel tutvustatud eelarvemeetmete maht endiselt piisav, et valitsus saavutaks oma eelarve-eesmärgi, milleks on struktuurne puudujääk 1% SKPst (vt joonis 6).



Joonis 6. Valitsussektori struktuurne eelarvepositsioon aastatel 2022–2028 (% SKPst)

Allikas: rahandusministeerium

Seega, võttes aluseks rahandusministeeriumi hinnangu Eesti majandustsükli seisule ja struktuurse eelarvepuudujäägi suurusele ning eeldades kõigi stabiilsusprogrammis sisalduvate uute eelarvemeetmete jõustumist (vt tabel 1), vastavad 2024. aasta stabiilsusprogrammis seatud eelarve-eesmärgid eelarvenõukogu hinnangul kodumaiste eelarvereeeglite nõuetele. Küll aga pole eelarvenõukogu hinnangul täna võimalik öelda, et need eesmärgid ka saavutatakse.

Tabel 1. 2024. aasta stabiilsusprogrammis sisalduvate meetmete eelarvemõju aastatel 2025–2028 (% SKPst)

	2025	2026	2027	2028
laiapindse julgeoleku maks	1,04	1,03	1,06	1,08
mootorsõidukimaks	0,48	0,51	0,53	0,55
sotsiaalmaksu erijuhtumite reform	0,28	0,30	0,30	0,30
keskkonnatasud	0,18	0,19	0,18	0,17
taastuvenienergia reform	0,15	0,14	0,13	0,13
vanaduspensioni maksuvaba tulu määra fikseerimine	0,05	0,11	0,15	0,19
magustatud jookide maks	0,06	0,06	0,06	0,05
trahvimäärade tõstmine	0,04	0,04	0,04	0,03
riigilõivude tõstmine	0,03	0,03	0,02	0,02
maksuhalduri töö tõhustamine	0,02	0,02	0,02	0,02
muud tulud	0,05	0,06	0,07	0,08
tulumeetmed kokku	2,18	2,30	2,60	2,54
kulude kokkuvõtte	0,31	0,40	0,53	0,50
intressikulude vähenemine	0,10	0,20	0,30	0,40
töötushüvitise ja töötutoetuse süsteemi muutmine	-0,03	0,04	0,04	0,04
kulumeetmed kokku	0,19	0,48	0,91	0,85
meetmed kokku	2,36	2,78	3,50	3,39

Allikas: rahandusministeerium

Eelarvenõukogu rõhutas juba möödunud sügisel, et eelarvestrateegias seatud eelarve-eesmärkide saavutamine jääb tugevalt sõltuma kavandatud tulu- ja kulumeetmete tegelikust jõustamisest (koos prognoositud eelarvemõjuga). Käesolevaks kevadeks on teada, on paljude nende meetmete sisustamisel ei ole poole aastaga olulist edasiminekut toimunud, mistõttu ei olnud ka rahandusministeeriumil võimalik nendega 2024. aasta kevadprognoosis arvestada.

Seetõttu oleks sel kevadel tegemist veelgi suurema eeldusega, et riigi eelarvestrateegias tutvustatud meetmed ka ettenähtud kujul jõustuvad, kuna suuremahuline eelarvepositsiooni parandus oli kavandatud juba 2025. aastasse. Samuti sõltub kõigi edasiste aastate eelarveparandus sellest, kas 2025. aastast jõustumata pidanud meetmed rakenduvad. Kuna eelarve-eesmärgid on juba seatud kodumaiste eelarvereeeglitega lubatu piiri peale, siis võib väiksema muudatus kavandatud eelarvemeetmetes (nt mõne tulumeetme ärajätmine või kulude oodatust väiksem kokkuvõtte) tähendada, et eesmärgid jäävad saavutamata.

Eelarvenõukogu hinnangul võinuks valitsus sel kevadel koostatud stabiilsusprogrammis täpsustada, millised sügisel riigi eelarvestrateegias sisaldunud eelarvemeetmed on jätkuvalt ettenähtud kujul jõustuvad ja millised enam mitte. See oleks vähendanud poliitikaotsustega seotud ebakindlust Eesti riigirahanduse prognooside ümber. Kuna käesoleval kevadel hindab ühtlasi Euroopa Komisjon seda, kas avada 2023. aasta tulemi kohta ülemäärase eelarvepuudujäägi menetlus, ning see otsus sõltub ka puudujäägi trajektooriga 2024. aastal ja edaspidi, võinuks tulla kasuks, kui eelarveparanduse plaan olnuks stabiilsusprogrammis võrreldes sügisega juba konkreetsemalt sisustatud.

Rahandusministeeriumi 2024. aasta kevadprognoosi järgi ulatub valitsussektori nominaalne eelarvepuudujääk muutumatu poliitika eeldusel 2025. aastal 2,2 miljardi euro ehk 5,3%ni SKPst. Selleks, et eelarvepuudujääk ei ületaks 3% SKPst, tuleks järgmise aasta eelarvepositsiooni parandada peaaegu ühe miljardi euro võrra. Lisaks sellele, et nii täidetaks Euroopa Liidus nõutud 3% SKPst eelarvepuudujäägi kriteerium, tagaks taolises mahus eelarveparandus rahandusministeeriumi hinnangute järgi ka struktuurse eelarvepositsiooni eesmärgi saavutamise. Seega on ligi miljardieurone eelarvepositsiooni parandus 2025. aastal hädavajalik eelarvereglite miinimumnõuete täitmiseks. Kui kavandatud meetmed 2025. aastaks jõustada, siis tagaksid need rahandusministeeriumi hinnangul reeglitele vastavuse ka edasistel aastatel.

Paraku on selleks kevadeks valitsuse esindajate sõnavõttudest meedias teada, et näiteks julgeolekumaksu ja taastuenergiatasude reformi algusel kujul ei tule.⁴ Juba nende kahe meetme eelarvemõju on ligikaudu pool 2025. aastaks kavandatud eelarveparandusest (kui neid mitte asendada sarnases mahus muude tuluvõi kulumeetmetega). Lisaks on teada, et mootorsõidukimaksu lõplikus kujus veel kokkulepet pole ning et magustatud jookide maks jõustub aasta võrra hiljem.⁵ Kui eelarvepuudujääki ei õnnestu prognoositud mahus vähendada, väheneb ka võimalus hoida kokku riigivõla väiksematelt intressikuludelt. Seega on eelarvenõukogu hinnangul olukord (aja)kriitiline.

Eelarvenõukogu hinnangul on oluline täita kodumaiseid eelarveregleid ja pidada kinni struktuurse eelarvepuudujäägi eesmärgist. Kodumaiseid eelarveregleid on hiljuti veel kord leevendatud ja valitsuse plaan on täita vaid selle miinimumnõuded, mistõttu ei saa kavandada eelarveparandust veelgi leebemeks ja laugemaks. Stabiilsusprogrammis seatud eesmärkide saavutamine tähendaks, et valitsussektori nominaalne eelarvepuudujääk, mis ulatub 2024. aastal rahandusministeeriumi kevadprognoosi järgi 1,36 miljardi euroni, hakkab ettevaates järk-järgult vähenema, kuid ei jõuaks tasakaaluni ka 2028. aastaks. Seega ei saaks sellist kohanemistrajektoori pidada liiga järsuks aastatevahelises võrdluses. Küll aga tõdeb eelarvenõukogu, et tegu on vägagi ambitsioonika eelarveparandusega 2025. aastal, kui võrrelda rahandusministeeriumi prognoose valitsussektori eelarvepuudujäägile koos ja ilma eelarvemeetmeteta.

Vaatamata majandusolude halvenemisele sel aastal ootavad prognoosijad Eesti majanduskasvu taastumist 2025. aastal, mil ühtlasi peaksid jõustuma järgmised suuremahulised eelarvemeetmed. Pandeemiaga alanud riigi pikaajaline eelarvetugi ja täiendavad kulurused on viinud Eesti riigirahanduse tänaseks keerulisse seisusse. Koos eelarvereglite taasjõustumisega 2024. aastast tähendab see, et eelarveparandust ei tohiks kauem edasi lükata.

Eelarvenõukogu hinnangul on leevenenud eelarvereglid piisavad, et teha ruumi uutele põhjendatud kuluruvetele (nt riigikaitse valdkonnas), ohustamata riigirahanduse pikaajalist jätkusuutlikkust. Viimane aga eeldab ka poliitilist tahet reeglitest kinni pidada. Kui alguses nõudsid kodumaised eelarvereglid iga-aastaselt vähemalt struktuurset tasakaalu, siis nüüd on lubatud struktuurne puudujääk kuni 1% SKPst. Täiendavat kodumaiste eelarvereglite leevendamist eelarvenõukogu ei poolda. Selle asemel soovib eelarvenõukogu naasta Eesti riigirahandust hästi teeninud põhimõtte juurde, et uute püsikulude võtmisel tuleb selle kõrvale kohe näidata ka samas mahus uusi püsituluseid.

Viimaseks tuleb eelarvenõukogu meelde, et Eesti valitsussektori eelarve oli viimati ülejäägis 2019. aastal. Kuna sel kevadel koostatud prognooside järgi ka 2028. aastaks veel eelarvetasakaaluni ei jõuta, siis tähendaks see juba kümneaastast perioodi puudujäägis eelarve ja kasvava võlakoormusega. Riigivõla vähendamisel ja eelarvepuhvrte kogumisel järgmisteks kriisilukordadeks on aga oluliseks eelduseks eelarveülejätk. Seega kutsub eelarvenõukogu üles tulevikus koos majanduskasvu taastumisega seadma eelarve-eesmärgi, mis oleksid nõudlikumad kui vaid eelarvereglite miinimumnõuded.

⁴ Loe lähemalt [julgeolekumaksu](#) ja [taastuenergiatasu reformi](#) kohta.

⁵ Loe lähemalt [mootorsõidukimaksu](#) ja [magustatud jookide maksu](#) kohta.

Eriteema. Eesti eelarvereeolid alates 2024. aastast

Alates 2014. aastast on Eesti eelarvepoliitika kavandamisel tulnud lähtuda struktuurse eelarvetasakaalu reeglist. Eelarvenõukogu hindab selle reegli täidetust tagasisivaatavalt, kui on selgunud möödunud aasta eelarvepositsioon, ja ettevaatavalt, kui valitsus seab järgmiste aastate eelarve-eesmärke. 2023. aasta sügisel, kui koostati riigi eelarvestrateegiat 2024.–2027. aastaks, otsustas valitsus struktuurse eelarvetasakaalu reeglit muuta. Reeglimuudatused jõustusid riigieelarve seaduses 2024. aasta algusest.

Reeglimuudatus annab valitsusele võimaluse kavandada suuremat struktuurset eelarvepuudujääki kui seni (enne reeglite peatamist 2020.–2023. aastaks). Kui 2014. aastal jõustunud eelarvereegeel nõudis igaks aastaks vähemalt struktuurset tasakaalu, ning pärast 2017. aastal jõustunud muudatusi oli lubatud struktuurne puudujääk kuni 0,5% SKPst (eeldusel, et varem oli kogunenud samas mahus ülejääk), siis alates 2024. aastast võib struktuurne puudujääk ulatuda 1%ni SKPst. Nii suurt eelarvepuudujääki on siiski võimalik kavandada vaid kuni 2030. aastani või seni, kuni Eesti valitsussektori võlakooormus ei ületa 30% SKPst – vastasel juhul oleks suurimaks lubatud struktuurseks puudujäägiks 0,5% SKPst. Ühtlasi on tegemist suurima struktuurse puudujäägiga, mida võimaldanuks Eestile pandeemia eel kehtinud ELi eelarvereeolid.

Lisaks muutus 2024. aastal eelarvereeegli korrigeerimismehhanism ehk nõuded, kuidas lubatust suuremat eelarvepuudujääki edaspidi vähendada. Kui seni nõudis korrigeerimismehhanism struktuurse eelarvepositsiooni parandamist vähemalt 0,5 pp võrra aastas, siis uuenenud reegli järgi sõltub iga-aastane parandussamm Eesti majandustsükli seisust. Kui majanduse olukord on nõrk, siis on lubatud ka väiksem eelarveparandus kui 0,5 pp, ning kui majanduse olukord on tugev, siis on nõutud suurem eelarveparandus kui 0,5 pp (vt tabel 2).⁶

Tabel 2. Iga-aastane parandussamm korrigeerimismehhanismis pärast 2024. aasta reeglimuudatusi

SKP lõhe	negatiivsem kui –3% SKPst	–3%...–1,5% SKPst	–1,5%...1,5% SKPst	positiivsem kui 1,5% SKPst
Parandus- samm	0	0 kui majanduskasv alla potentsiaali, 0,25 kui majanduskasv üle potentsiaali	0,5	vähemalt 0,5 kui majanduskasv alla potentsiaali, vähemalt 0,75 kui majanduskasv üle potentsiaali

Allikas: Euroopa Komisjon

Peale selle kaotati Eesti riigieelarve seadusest kumulatiivse struktuurse eelarvepositsiooni arvestus ja kompenseerimismehhanism. Esimene neist võimaldas struktuurset eelarvepuudujääki kavandada vaid juhul, kui varem oli kogunenud vähemalt samas mahus struktuurne ülejääk. Kompenseerimismehhanism nõudis aga lubatust suurema struktuurse eelarvepuudujäägi hilisemat kompenseerimist samas mahus struktuurse ülejäägiga. Seega pole alates 2024. aastast struktuurse puudujäägi kavandamisel enam oluline jälgida, kas varem on eelarvepositsioon olnud struktuurses ülejäägis. Lubatust suurema puudujäägi korral tuleb edaspidi parandada eelarvepositsiooni vaid seni, kuni uuesti on saavutatud keskpika perioodi eelarve-eesmärk (ehk struktuurne puudujääk 1% SKPst) – s.t struktuurse ülejäägi kavandamine enam nõutud pole.

Endiselt sisaldab riigieelarve seadus eelarvereeglite vabastusklauslit erakorralisteks asjaoludeks. Vabastusklausli kehtestamine ja selle kehtivuse lõpp on seotud vastavasisuliste otsustega Euroopa Liidu majandusjuhtimise raamistikus.

⁶ Sellised nõuded kehtivad oludes, kus Eesti valitsussektori võlakooormus ei ületa 60% SKPst ja võla pikaajaline jätkusuutlikkus pole ohus. Vastasel juhul oleks parandussamm kõikides tüüpoludes mõnevõrra nõudlikum.