

**EESTI EELARVENÕUKOGU  
2022. AASTA ARUANNE**

## SISUKORD

Esimehe eessõna .....	3
1. Eelarvenõukogu lühitutvustus.....	4
2. Tegevuse ülevaade .....	5
3. Eelarve .....	10
Lisa 1. Arvamus rahandusministeeriumi 2022. aasta kevadise majandusproгноosi kohta .....	11
Lisa 2. Arvamus struktuurse eelarvepositsiooni eesmärgi saavutamise kohta 2021. aastal ja aastateks 2023–2026 seatud eesmärkide kohta .....	12
Lisa 3. Arvamus rahandusministeeriumi 2022. aasta suvise majandusproгноosi kohta .....	13
Lisa 4. Arvamus rahandusministeeriumi 2022. aasta suvise majandusproгноosi lisastsenaariumi kohta ...	14
Lisa 5. Arvamus aastate 2023–2026 struktuurse eelarvepositsiooni eesmärkide kohta .....	15

Eelarvenõukogu  
Estonia pst 13, 15095 Tallinn  
+372 668 0661  
[info@eelarvenoukogu.ee](mailto:info@eelarvenoukogu.ee)  
[www.eelarvenoukogu.ee](http://www.eelarvenoukogu.ee)

## ESIMEHE EESSÖNA

Riigirahanduse vaatenurgast kujunes 2022. aasta mitmeski mõttes sarnaseks kahe eelnenud aastaga – eelarvereeolid ei kehtinud, majandusprognoose koostati äärmiselt ebakindlates oludes, kevadel võeti vastu kulused suurendav lisaelarve, püsis ühiskondlik ootus riigi toetusmeetmetele ning tegelik eelarvepuudujääk osutus kardetust väiksemaks.

Aga oli ka olulisi erinevusi. Nii kiiret inflatsiooni ja nii vahetut sõjaohtu kui 2022. aastal pole Eestis pikka aega olnud. Kui esimene neist tähendas riigi rahakoti jaoks peamiselt ootamatut lisatulu tugevama maksulaekumise toel, siis teine vältimatuid lisakulusid sõjapõgenikele, julgeolekule ja kaitsevõimekusele.

Lisaks polnud eelarvenõukogu kunagi varem jätnud rahandusministeeriumi majandusprognoosi heaks kiitmata. 2022. aasta sügisel pidasime esmakordselt vajalikuks seda teha, kuna leidsime, et kiire hinnatõusu oludes ei oldud valitsussektori kulueeldusi piisavalt uuendatud ega arvestatud juba suvel välja hõigatud eelarvepoliitiliste kavatsustega. Eelarvenõukogu soovitusel täiendati suvist prognoosi lisastsenaariumiga. Ajal, mil prognoosimine on väliste tegurite tõttu niigi tavapärasest keerukam, saaksime püüda prognoositäpsust parandada vähemasti sellega, et arvestame kõigi meile teadaolevate sisemiste teguritega.

Prognoosides oodatuga võrreldes kujunes valitsussektori eelarvepuudujääk 2022. aastal üllatavalt väikeseks: statistikaameti hinnangul ületasid riigi kulud tulused vaid 355 miljonit euro võrra. Seda on kokku umbes sama palju, kui kulus 2022. aastal Ukraina sõjapõgenikega seonduvate esmaste kulude katteks (umbes 220 miljonit eurot) ja riigi toetusmeetmetele energiahindade hüvitamiseks (umbes 130 miljonit eurot). Siiski oleks ekslik arvata, et nende erakorraliste lisakuludeta võinuks Eesti riigieelarve olla tänaseks tasakaalu lähedal.

Riigirahanduse olukorra paranemine 2022. aastal oli vaid lühiajaline ja mõjutatud teguritest, mis ei kandu üle järgmistesse aastatesse. Kiirest hinnatõusust tingitud kuluserve avaldub riigirahanduses peamiselt 2023. aastast alates, kui indekseerimise ja valitsuse poliitikameetmete najal eelarvepuudujääk taas järsult suureneb. Seega veel enne, kui võiksime näha riigirahanduse olukorra püsivat paranemist, jõuab see uuesti halveneda – 2023. aasta eelarvepuudujäägi prognoos on koguni 1,66 miljardit eurot.

Sel kevadel on tekitanud elavat arutelu küsimus, kas Eesti riigirahanduse keeruline seis on tõesti olnud halb üllatus, mida varem prognoosidest välja ei paistnud. Rahandusprognooside regulaarsete hindajatena saame öelda, et Eesti riigirahanduse väljavaade on olnud keeruline juba mõnda aega. Seega oluks raske ülesanne seisnud ees kõigil, kes tänavu kevadel oleks valitsusvastutuse pälvinud.

Kui mõelda ka sellele, et viimaste aastate olulisemad eelarvepoliitilised otsused on olnud kas riigi kulused tõstvad või tulused vähendavad, ei tohiks eelarvetasakaalust kaugenemine üllatusena tulla ühelegi riigirahanduse huvilisele. On selge, et tänaseks on riigi kulud püsivalt suuremad kui riigi tulud ning vajadus laenuraha järele püsib igal aastal, mil prognoosid näitavad eelarvemiinust. Eelarvenõukogu rõhutas 2022. aastal korduvalt, et püsivate lisakulude tegemisel tuleb nende katteks leida ka püsivaid lisatulusid.

Seetõttu tervitab eelarvenõukogu sel kevadel alanud arutelu uute püsivate katteallikate leidmisest riigi maksubaasist ja riigirahanduse korrastamisest pikemas plaanis. Seda viimast nõuavad ka eelarvereeolid, mis jõustuvad pärast nelja-aastast pausi uuesti 2024. aastal.

Eelarvenõukogu esimees  
Raul Eamets  
Tallinnas 28. aprillil 2023

## 1. EELARVENÕUKOGU LÜHITUTVUSTUS

Eesti eelarvenõukogu (Fiscal Council of Estonia) on 2014. aastal riigieelarve seaduse alusel loodud iseseisev nõuandekogu, mille ülesanne on hinnata Eesti eelarvepoliitika aluseks olevaid makromajandus- ja rahandusprognoose ning jälgida riigisiseste eelarveeeglite 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 vahelist teabevahetust korraldab 2018. aasta veebruaris sõlmitud koostöökokkulepe, mille korraline ülevaatus toimus 2021. aasta kevadel.<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).

Eesti eelarvenõukogu koosneb kuuest liikmest ning selle tööd juhivad nõukogu esimees ja aseesimees (vt tabel 1). Eelarvenõukogu esimene koosseis nimetati ametisse 14. mail 2014. Eelarvenõukogu liikmed määratakse Eesti Panga presidendi ettepanekul ja Eesti Panga nõukogu kinnitusel ametisse viieks aastaks. 26. märtsil 2019 kinnitati eelarvenõukogu senine koosseis teiseks ametiajaks.

Tabel 1. Eelarvenõukogu koosseis 2022. aastal

Raul Eamets	esimees	Tartu Ülikooli sotsiaalteaduste valdkonna dekaan, makroökonomika professor
Andrus Alber	aseesimees	Finora Group juhatuse esimees
Ülo Kaasik	liige	Eesti Panga asepresident
Martti Randveer	liige	Eesti Panga rahapoliitika ja majandusuuringute osakonna juhataja
Urmas Varblane	liige	Tartu Ülikooli rahvusvahelise ettevõtluse professor
Andres Võrk	liige	Tartu Ülikooli Johan Skytte poliitikauuringute instituudi analüütik

Eelarvenõukogu liikmetelt eeldatakse laitmatut mainet, majandusalast magistrakraadi või sellega võrdsustatud haridustaset ja eelarvenõukogu ülesannete täitmiseks vajalikke kogemusi. Eelarvenõukogu liige ei või olla ametis või teenistuses ega olla osaline tegevuses, mis võib avaldada negatiivset mõju eelarvenõukogu ülesannete sõltumatule täitmisele. Eelarvenõukogu tegevust rahastab Eesti Pank ja selle tööd toetavad kaks Eesti Panga ökonomisti, kellest üks täidab ka eelarvenõukogu sekretäri ülesandeid. Eesti Pangalt saab eelarvenõukogu lisaks abi publikatsioonide toimetamisel ja tõlkimisel, veebilehe haldamisel, töölahetuste 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. 2022. aastal kogunes eelarvenõukogu istungi pidamiseks viiel korral, sealhulgas neljal korral veebipõhiselt. Neljal istungil viiest osales eelarvenõukogu täies koosseisus.

#### 14. aprill

2022. aasta esimesel istungil kujundas eelarvenõukogu oma seisukohad rahandusministeeriumi 2022. aasta kevadise majandusprognoosi kohta. Eelarvenõukogu leidis, et kevadprognoosi majanduskasvu ootus on õigustatult konservatiivne.

*Eelarvenõukogu arvamus rahandusministeeriumi 2022. aasta kevadise majandusprognoosi kohta avaldati 20. aprillil (vt arvamuse kokkuvõtet lisas 1).*

#### 25. aprill

2022. aasta teisel istungil kujundas eelarvenõukogu oma seisukohad stabiilsusprogrammis seatud eelarveeesmärkide kohta aastateks 2023–2026. Eelarvenõukogu hinnangul olid kevadel seatud eesmärgid kooskõlas riigieelarve seadusega.

*Eelarvenõukogu arvamus struktuurse eelarvepositsiooni eesmärgi saavutamise kohta 2021. aastal ja stabiilsusprogrammis aastateks 2023–2026 seatud eesmärkide kohta avaldati 28. aprillil (vt arvamuse kokkuvõtet lisas 2).*

#### 31. august

Eelarvenõukogu kolmandal istungil arutati eelarvenõukogu arvamust rahandusministeeriumi 2022. aasta suvise majandusprognoosi kohta. Eelarvenõukogu ei kiitnud rahandusministeeriumi majandusprognoosi heaks, kuna selle koostamisel ei olnud kasutatud kõige tõenäolisemaid valitsussektori kulueeldusi.

*Eelarvenõukogu arvamus 2022. aasta suvise majandusprognoosi kohta avaldati 6. septembril (vt arvamuse kokkuvõtet lisas 3).*

#### 26. september

Eelarvenõukogu neljandal istungil kujundas eelarvenõukogu oma seisukohad aastateks 2023–2026 koostatud riigi eelarvestrateegia ja selles sisalduva makromajandusprognoosi lisastsenaariumi kohta. Eelarvenõukogu hinnangul ei olnud 2024.–2026. aasta eelarve-eesmärgid kooskõlas eelarvereeqlitega, kuna puudujäägi vähendamise asemel seati eesmärgiks hoida struktuurset eelarvepuudujääki tasemel 2,6% SKPst. Makromajandusprognoosi lisastsenaariumi kiitis eelarvenõukogu heaks.

*Eelarvenõukogu arvamus 2022. aasta suvise majandusprognoosi lisastsenaariumi kohta avaldati 30. septembril (vt arvamuse kokkuvõtet lisas 4).*

*Eelarvenõukogu arvamus riigi eelarvestrateegias aastateks 2023–2026 seatud struktuurse eelarvepositsiooni eesmärkide kohta avaldati 30. septembril (vt arvamuse kokkuvõtet lisas 5).*

#### 21. detsember

Eelarvenõukogu viienda istungi põhiteemaks oli Euroopa Liidu eelarvereeqlite ülevaatus ning selle võimalik mõju kodumaistele eelarvereeqlitele ja eelarvenõukogu rollile.

## Muud kohtumised ja ettekanded

### 27.–28. jaanuar

Eelarvenõukogu analüütik Lauri Punga osales Euroopa Liidu eelarvenõukogude võrgustiku kohtumisel, kus arutati võrgustiku töökorralduslikke küsimusi, arenguid seoses ELi eelarvereeeglite ülevaatusega ja kliimaeesmärkidega kaasnevaid eelarvemõjusid.

Eelarvenõukogu analüütik Lauri Punga osales IMFi korraldatud seminaril, kus arutati pandeemia mõju riigirahandusele ja eelarvereeглitele.

### 25. veebruar

Eelarvenõukogu liikmed ja analüütikud osalesid Euroopa Eelarvenõukogu aastakonverentsil, kus arutati kliimamuutusega kaasnevaid väljakutseid riigirahandusele. ELi eelarvenõukogude võrgustiku esindaja tutvustas konverentsil analüüsi, mille koostamisse panustas ka eelarvenõukogu analüütik Ricardo Vicente.

### 1. märts

Eelarvenõukogu esimees Raul Eamets osales Euroopa Komisjoni korraldatud kohtumisel ELi eelarvenõukogude ja liikmesriikide majandus- ja rahanduskomitee asendusliikmete (EFC-A) vahel. Kohtumise põhiteemaks oli riigi potentsiaalsed kohustused ja riigigarantiid.

### 2. märts

Eelarvenõukogu esimees Raul Eamets osales Euroopa Komisjoni korraldatud Euroopa Liidu eelarvenõukogude võrgustiku (EUNIFI) 16. kohtumisel. Kohtumisel tutvustas Euroopa Eelarvenõukogu oma 2021. aasta aruannet ja arutati, kuidas aitavad kodumaised eelarvereeğlid tagada ELi eelarvereeğlite täidetust ning milliseks kujunes eelarvenõukogude tagasiside ELi eelarvereeğlite ülevaatusel.

### 6. aprill

Rahandusministeeriumi esindajad tutvustasid eelarvenõukogule ministeeriumi 2022. aasta kevadist makromajandus- ja rahandusproгноosi.

### 28. aprill

Eelarvenõukogu aseesimees Andrus Alber osales Eesti Vabariigi valitsuskabineti istungil, et tutvustada eelarvenõukogu arvamust valitsussektori struktuurse eelarvepositsiooni eesmärkide kohta (enne stabiilsusprogrammi kinnitamist).

### 5.–6. mai

Eelarvenõukogu aseesimees Andrus Alber osales Dublinis OECD korraldatud eelarvenõukogude ja – ametnike aastakohtumisel. Kohtumisel arutati kliimamuutusega kaasnevaid väljakutseid riigirahandusele, poliitikameetmete eelarvemõjude hindamist ja eelarvenõukogude õppetunde meediasuhtlusest.

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

### 9. mai

Eelarvenõukogu esimees Raul Eamets osales Riigikogu rahanduskomisjoni istungil, et tutvustada 2022. aasta kevadel valminud eelarvenõukogu arvamusi.

#### 10.–11. mai

Eelarvenõukogu aseesimees Andrus Alber osales Pariisis eelarvereeglite teemalisel konverentsil ja ELi eelarvenõukogude võrgustiku kohtumisel. Kohtumisel tutvustati riikide näiteid kiire hinnatõusu oludes rakendatud toetusmeetmetest.

Eelarvenõukogu esimees Raul Eamets osales Eesti Panga nõukogu istungil, et tutvustada eelarvenõukogu 2022. aasta kevadel valminud arvamusi ja 2021. aasta tegevuste aruannet.

#### 7.–8. juuni

Eelarvenõukogu liikmed ja analüütikud osalesid Balti- ja Põhjamaade eelarvenõukogude aastakohtumisel Helsingis. Kohtumisel tegi eelarvenõukogu esimees Raul Eamets ülevaate Eesti eelarvenõukogu hiljutisest tegevusest ja analüütik Lauri Punga ettekande riigi toetusmeetmetest pandeemia ajal.

#### 15. juuni

Eelarvenõukogu analüütik Lauri Punga osales Euroopa Komisjoni korraldatud seminaril ühekordsetest ja ajutistest eelarvemeetmetest valitsussektori struktuurse eelarvepositsiooni mõõtmisel.

#### 16. juuni

Eelarvenõukogu liikmed ja analüütikud kohtusid rahandusministeeriumi esindajatega, et saada ülevaade plaanitavatest muudatustest Eesti riigi eelarvestamise protsessis ja eelarvenõukogu võimalikust panusest.

#### 9. august

Eelarvenõukogu esimees Raul Eamets kohtus Eesti Pangas reitinguagentuur Fitch esindajatega, et arutada Eesti majanduse ja riigirahanduse olukorda.

#### 22. august

Rahandusministeeriumi esindajad tutvustasid eelarvenõukogule ministeeriumi 2022. aasta suvist makromajandus- ja rahandusproгноosi.

#### 7. september

Eelarvenõukogu kohtus rahandusministeeriumi esindajatega, et arutada eelarvenõukogu hiljutist arvamust, milles eelarvenõukogu ei kiitnud heaks rahandusministeeriumi 2022. aasta suvist majandusproгноosi.

#### 12. september

Eelarvenõukogu esimees Raul Eamets osales Riigikogu rahanduskomisjoni istungil, et tutvustada eelarvenõukogu arvamust rahandusministeeriumi 2022. aasta suvise majandusproгноosi kohta.

#### 14. september

Eelarvenõukogu esimees Raul Eamets osales Riigikogu riigieelarve kontrolli erikomisjoni istungil, et tutvustada eelarvenõukogu arvamust rahandusministeeriumi 2022. aasta suvise majandusproгноosi kohta.

#### 20.–21. september

Eelarvenõukogu analüütik Lauri Punga osales Brüsselis Euroopa Komisjoni korraldatud Euroopa Liidu eelarvenõukogude võrgustiku (EUNIFI) 17. kohtumisel. Kohtumisel käsitleti eelarvenõukogude ülesannete täitmiseks vajalikke miinimumstandardeid, Euroopa Eelarvenõukogu hinnangut euroala riigirahanduse hoiakule 2023. aastal ja pandeemia mõju eelarvenõukogude tegevusele.

### 27. september

Eelarvenõukogu esimees Raul Eamets osales Eesti Vabariigi valitsuskabineti istungil, et tutvustada eelarvenõukogu arvamust rahandusministeeriumi 2022. aasta suvise majandusprognoosi ja aastateks 2023–2026 koostatud riigi eelarvestrateegias seatud struktuurse eelarvepositsiooni eesmärkide kohta.

### 11. oktoober

Eelarvenõukogu aseesimees Andrus Alber kohtus Euroopa Komisjoni Eesti prognoosimeeskonna esindajatega, et arutada Eesti majanduse ja riigirahanduse olukorda.

### 12. oktoober

Eelarvenõukogu esimees Raul Eamets osales Riigikogu riigieelarve kontrolli erikomisjoni istungil, kus arutati Eesti riigi eelarvestrateegiat aastateks 2023–2026.

### 18. oktoober

Eelarvenõukogu esimees Raul Eamets osales Eesti Panga nõukogu istungil, et tutvustada 2022. aasta sügisel valminud eelarvenõukogu arvamusi.

### 13. detsember

Eelarvenõukogu esimees Raul Eamets osales Euroopa Komisjoni korraldatud seminaril, mis keskendus siseriiklikele eelarveraamistikele. Kohtumisel arutati eelarvestamist muutliku inflatsiooni oludes, keskpika perioodi eelarve-eesmärkide vastupidavust majandustsükli kõikumisele ja viise eelarvenõukogude võimekuse arendamiseks.

## **Meediasuhtlus**

### 14. veebruar

Eelarvenõukogu esimees Raul Eamets andis intervjuu Vikerraadios kiire hinnatõusu teemal.

### 17. aprill

Eelarvenõukogu esimees Raul Eamets andis intervjuu saates AK Nädal kiire hinnatõusu teemal.

### 3. mai

Eelarvenõukogu esimees Raul Eamets osales Vikerraadio Uudis+ saates, kus arutati 2022. aasta lisaelarve ja kiire hinnatõusu teemadel.

### 12. mai

Eelarvenõukogu esimees Raul Eamets osales raadiosaates Reporteritund, kus arutati kiire hinnatõusu teemal.

### 31. mai

Eelarvenõukogu esimees Raul Eamets andis ERRile kommentaari värskelt ilmunud inflatsiooni ja majanduskasvu statistika kohta.

### 1. september

Eelarvenõukogu esimees Raul Eamets osales Postimehe saates Riigipirukas, kus arutati kiire hinnatõusu põhjuseid ja Eesti majanduse üldist väljavaadet.



6. september

Eelarvenõukogu esimees Raul Eamets andis intervjuu Vikerraadios rahandusministeeriumi 2022. aasta suvise majandusproгноosi kohta.

7. september

Eelarvenõukogu esimees Raul Eamets andis intervjuu Aktuaalses Kaameras rahandusministeeriumi 2022. aasta suvise majandusproгноosi kohta.

29. september

Eelarvenõukogu aseesimees Andrus Alber andis intervjuu Vikerraadios 2023. aasta riigieelarve ja 2023.–2026. aasta riigi eelarvestrateegia kohta.

### 3. EELARVE

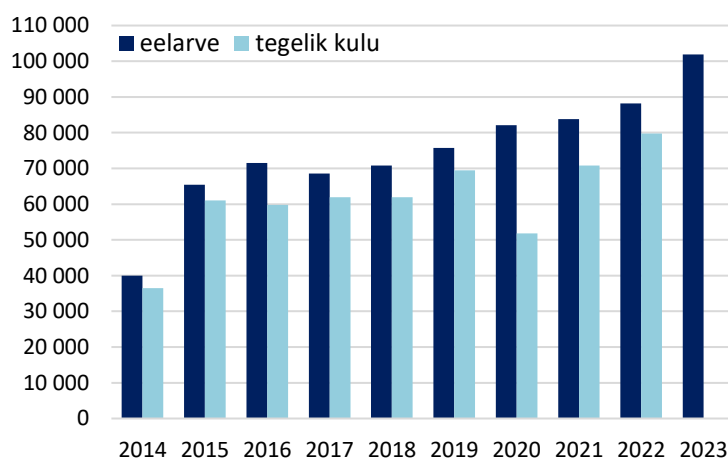
Eesti eelarvenõukogu töötab ühe aasta kaupa koostatava eelarve alusel, mille on kinnitanud Eesti Panga president. Eelarvenõukogu tegevust rahastab Eesti Pank oma eelarvest põhimõttel, et eraldatavatest vahenditest peab piisama eelarvenõukogu ülesannete sõltumatuks täitmiseks.<sup>4</sup> Eelarvenõukogu kuludest 2022. aastal annab ülevaate tabel 2.<sup>5</sup>

Tabel 2. Eelarvenõukogu kulud 2022. aastal (eurodes)

Liikmete töötasu	74 375
Töölähetused	4 330
Seminarid ja üritused	745
Muud kulud	340
Kulud kokku	79 790

2022. aasta tegelikud kulud moodustasid 90% eelarves planeeritud. Oodatust väiksemaks kujunesid kulutused töölähetustele ja seminaridele, kuna mitmed tavapärased eelarvenõukogude kohtumised toimusid 2022. aastal veel kas ainult veebipõhiselt või võimalusega osaleda üle veebi.

Eelarvenõukogu 2023. aasta eelarve suuruseks on planeeritud 101 900 eurot (vt joonis 1). Eelarve on kavandatud suuremana kui 2022. aastal, kuna 2023. aasta suvel korraldab eelarvenõukogu Tallinnas Balti- ja Põhjamaade eelarvenõukogude kohtumise. Eelarvenõukogu liikmete töötasu arvestamisel on lähtutud indekseerimise korrast vastavalt kõrgemate riigiteenijate ametipalkade seadusele.



Joonis 1. Eelarvenõukogu eelarve ja tegelik kulu (eurodes)

<sup>4</sup> Eesti Panga nõudel hüvitab Vabariigi Valitsus Eesti Pangale eelarvenõukogu töö tõttu kantud otsesed kulud. Seda õigust pole keskpank seni kasutanud.

<sup>5</sup> Tabel 2 ei sisalda eelarvenõukogu tööd toetavate Eesti Panga ökonomistide töötasu kulu.

## LISA 1. Arvamus rahandusministeeriumi 2022. aasta kevadise majandusprognoosi kohta

### Arvamus

Venemaa sõjaline kallaletung Ukrainale on muutnud majanduskeskkonna väga ebakindlaks ja prognoosimise erakordselt raskeks, mis peegeldub ka Eesti riigirahanduse väljavaates. Ühelt poolt suurendavad kulusid vältimatult kasvanud kaitsekulutused, teisalt on Eestit tabanud ajalooliselt suur sõjapõgenike sissevoog, mis toob kaasa lisakulusid nende majutusele ja üldisele toimetulekule. Lisaks mõjutab kulusid kõrge inflatsioon, mis võib sundida investeringuid edasi lükkama või isegi ära jätma.

Kui möödunud aastal kujunes Eesti majanduskasv koroonakriisist taastudes tavatult kiireks, siis sel aastal prognoosijate viimaste ootuste järgi kasv seiskub. Rahandusministeerium on teiste prognoosijatega võrreldes ettevaatlikum, prognoosides 2022. aastaks 1% majanduslangust ja 2023. aastaks 1,2% majanduskasvu. Eelarvenõukogu hinnangul on kevadprognoosi kasvuoetus õigustatult konservatiivne. Edasiste aastate prognoosinäitajaid võib pidada tavapärasest veelgi ebakindlamaks.

Võrreldes eelmisel sügisel koostatud prognoosiga on Eesti majanduse lähiaja kasvuväljavaade nõrgem nii sõjategevuse kõrvalmõjude kui ka oodatust kiiremaks kujunenud hinnatõusu tõttu. 2022. aastaks prognoosib rahandusministeerium tarbija ostukorvi kallinemist peaaegu 13%, kuid surve hindade tõusuks ei pruugi veel sellega piirduda. Suurimat ohtu Eesti majanduskasvule näebki eelarvenõukogu maailmaturu toormehindadega seotud ebamäärasuses, aga ka pakkumispoolsetes piirangutes ning üldises ebakindluses era- ja avaliku sektori investeringutes. Lisaks seab eelarvenõukogu kahtluse alla kevadprognoosi eelduse, et välisvahendite kasutus osutub kõige intensiivsemaks just lähiaastatel.

Arvestades olemasolevaid riske ning üldist geopoliitilist ebamäärasust, annab rahandusministeeriumi 2022. aasta kevadine majandusprognoos eelarvenõukogu hinnangul siiski piisavalt usaldusväärse pildi Eesti majanduse lähiaja väljavaadetest.

Eesti riigirahanduse väljavaade on kevadprognoosi järgi oluliselt halvenenud. Energiahindade kallinemine ja muutunud julgeolekuolukord on toonud kaasa ootamatuid lisakulusid, mis valitsuse kuluplaanides enne ei sisaldunud. Samal ajal on riigi tulude prognoosi vähendatud, eeldades nõrgemat tööturu ja eratarbimise olukorda. Kokkuvõttes tähendab see varasema prognoosiga võrreldes suuremaid eelarvepuudujääke, täiendavat vajadust laenuvahendite järele ja valitsussektori võlakoormuse kiiremat kasvu.

Lisaks on Eesti valitsus 2022. aasta kevadel koostamas erakorralist lisaelarvet, mille kulude maht võib ulatuda 600–800 miljoni euroni. Kuna lisaelarve ei olnud kevadprognoosi valmimise ajaks veel vastu võetud, ei sisaldu selle mõju rahandusministeeriumi väljavaates Eesti makromajandusele ega riigirahandusele. Samuti on hetkeoludes keeruline hinnata, kui suureks kujunevad sõjapõgenikega kaasnevad kulud, aga ka täiendav maksutulu riigieelarvesse.

Kevadine majandusprognoos on aluseks stabiilsusprogrammile, milles tavapäraselt seatakse valitsuse eelarve-eesmärgid järgmiseks neljaks aastaks. Kuid 2022. aasta kevadel ei ole veel kindlust, millal ja millisel kujul eelarvereeglid taas kehtestatakse. Eelarvenõukogu hinnangul on oluline, et ka ajal, mil eelarvereeglid ajutiselt ei kehti ja kulusurve on suur, juhitakse riigirahandust vastutustundlikult. See tähendab, et ajutised lisakulud peaksid olema hästi põhjendatud ja püsivad lisakulud kaetud püsiva lisatuluga. Vastasel juhul on oht, et valitsussektori tulude ja kulude struktuur nihkub püsivalt paigast ära ning üheskoos kiire hinnatõusuga hakkab see kahjustama Eesti majanduse konkurentsivõimet.

---

<sup>6</sup> Arvamusega kaasneva pikema seletuskirjaga on võimalik tutvuda eelarvenõukogu [kodulehel](#).

## LISA 2. Arvamus struktuurse eelarvepositsiooni eesmärgi saavutamise kohta 2021. aastal ja aastateks 2023–2026 seatud eesmärkide kohta

### Arvamus

Koos 2022. aasta lisaelarve valmimisega on valitsus seadnud eelarvepositsiooni eesmärgid järgmiseks neljaks aastaks. Ehkki riigi eelarvestrateegiat asutakse uuendama sügisel, on hetkel seatud eesmärgid olulised Euroopa Liidu liikmesriikide eelarvepoliitika koordineerimisel. Sel kevadel on mõistagi nii pikk ettevaade väga ebakindel ja eesmärkide seadmine seetõttu raskendatud.

Rahandusministeeriumi hinnangul ulatus 2021. aastal valitsussektori struktuurne eelarvepuudujääk 3,8%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 (2,4% SKPst) 2021. aastal Euroopa Liidu stabiilsuse ja kasvu pakti nõudele, mille järgi ei tohiks puudujääk ületada 3% SKPst.

2021. aasta kujunes taas selliseks, kus ELi toetusi ei suudetud prognoositud mahus rakendada. Ehkki möödunud aastat võib pidada erakorraliseks, kuna lisaks uue eelarveperioodi käivitamisele tuli kiirkorras kavandada taasterahastu kasutust, on eelarvenõukogu hinnangul tegemist korduva mustriga Eesti riigirahanduse planeerimisel. Selliste prognoosivigade vältimiseks tuleks toetuste kasutust kavandada konservatiivsemalt või tõsta riigi administratiivset võimekust nende rakendamiseks.

Viimane poolaasta on toonud kaasa uusi ootamatuid väljakutseid, mis ei ole võimaldanud valitsusel asuda pandeemia vaibudes riigirahandust korrastama. Koroonakriisi toetusmeetmed ja lisakulud tervishoius on asendunud energiakriisi toetusmeetmete ja lisakuludega julgeolekus. Samal ajal prognoositakse majanduskasvu seiskumist 2022.–2023. aastaks. Seetõttu 2022. aastal riigirahanduse olukord rahandusministeeriumi hinnangul taas halveneb: võttes arvesse ka 2022. aasta lisaelarve otsuseid moodustab valitsussektori struktuurne ja nominaalne puudujääk vastavalt 4,5% ja 5,3% SKPst. Prognoosi järgi ületab nominaalne puudujääk 3% SKPst ka veel aastatel 2023–2024.

Sel kevadel on valitsus seadnud eesmärgiks, et 2023. aastal ei ületaks struktuurne eelarvepuudujääk 3,5% SKPst. Seejärel soovitakse puudujääki igal järgneval aastal 0,5 protsendipunkti võrra vähendada, kuniks 2026. aastal jõuab struktuurne puudujääk 2%ni SKPst. Seda plaani pikendades saavutatakse struktuurne tasakaal uuesti alles 2030. aastaks. Valitsussektori võlg ulatub stabiilsusprogrammi prognoosi järgi 2026. aastaks 11,6 miljardi euroni (peaaegu 30%ni SKPst) ehk kahekordistub võrreldes tänase tasemega.

Valitsus on eelarve-eesmärkide seadmisel lähtunud eeldusest, et eelarvereeglid jõustuvad taas 2023. aastast ning muutumata kujul. Sellest lähtudes oleks järgmise aasta 3,5% eesmärk sobilik, kui 2022. aastal ei kujune struktuurne eelarvepuudujääk väiksemaks kui 4% SKPst (vastasel juhul peaks ka 2023. aasta eesmärk olema nõudlikum). Nende eelduste täitudes on eelarvenõukogu hinnangul stabiilsusprogrammis seatud eelarve-eesmärgid kooskõlas kehtiva riigieelarve seadusega.

Eelarvenõukogu hinnangul on oluline, et ka ajal, mil eelarvereeglid ajutiselt ei kehti ja kulusurve on ootamatute lisakulude ning kiire inflatsiooni tõttu suur, lähtutakse riigirahanduse juhtimisel vastutustundliku eelarvepoliitika põhimõtetest. Ajutiste lisakulude tegemisel laenuvahendeid kaasates on tähtis, et need oleksid hästi põhjendatud ning suunatud konkreetsetele ja ootamatutele hetkevajadustele. Püsivate lisakulude tegemisel tuleb nende katteks leida ka püsivaid lisatulusid. Vastasel juhul on oht, et valitsussektori tulude ja kulude struktuur nihkub püsivalt paigast ära ning hakkab üheskoos kiire hinnatõusuga kahjustama Eesti majanduse konkurentsivõimet.

---

<sup>7</sup> Arvamusega kaasneva pikema seletuskirjaga on võimalik tutvuda eelarvenõukogu [kodulehel](#).

### LISA 3. Arvamus rahandusministeeriumi 2022. aasta suvise majandusprognoosi kohta

#### Arvamus

Rahandusministeeriumi 2022. aasta suvine majandusprognoos peab andma ajakohase ja võimalikult täpse aluse 2023. aasta riigieelarve ja riigi eelarvestrateegia koostamiseks aastateks 2023–2026. Eelarvenõukogu ülesanne on hinnata, kas rahandusministeeriumi prognoos on selleks sobilik.

Rahandusministeeriumi majandusprognoos koosneb kahest osast: makromajanduse ja riigirahanduse ettevaatest. Riigieelarve seaduse järgi on makromajandusprognoosi eesmärk kirjeldada riigi majanduskeskkonda koos tõenäolise arenguga ja teavitada sellest avalikkust. Rahandusprognoos tuleb koostada kõige tõenäolisema või sellest ettevaatlikuma makromajandusprognoosi stsenaariumi põhjal.

Eelarvenõukogu ei kiida heaks rahandusministeeriumi 2022. aasta suvist majandusprognoosi, kuna selle koostamisel ei ole kasutatud kõige tõenäolisemaid valitsussektori kulueeldusi, mis mõjutab nii tulevase majanduskasvu kui ka sise- ja välistasakaalu prognoosi.

Esiteks on suvise prognoosi koostamisel kasutatud valitsussektori tarbimise ja palgakulude prognoose, mis lähtuvad poolteist aastat tagasi koostatud riigi eelarvestrateegiast, mille prognoosieeldused on kiire inflatsiooni oludes aegunud. Kui tavapäraselt uuendatakse eelarvestrateegiat ja selle kuluprognoose 12 kuu tagant, siis sel korral on seadusemuudatuse tõttu jäänud kahe strateegia vahele pikem aeg. Teiseks ei ole suvise prognoosi koostamisel arvesse võetud uue valitsuskoalitsiooni kavandatavaid kulumeteid, mille sisu avalikustati juulikuus. Seetõttu on rahandusministeeriumi suvises prognoosis oluliselt alahinnatud valitsussektori kulude mahtu, eelarvepuudujääki ja võlakoorumust aastatel 2023–2026, mis omakorda avaldab mõju teistele prognoositavatele majandusnäitajatele.

Viimase aasta jooksul on inflatsioon Eestis kiirenenud, ületades järjepidevalt ka prognoosijate ootusi. Oodatust kiirem hinnatõus tõstab nii valitsussektori tulusid kui ka kulusid võrreldes algsete plaanidega. Kui riigieelarve tulud suurenevad tarbimis- ja töjõumaksude ülelaekumise näol kohe, siis inflatsiooni mõju kulude poolele avaldub täies mahus mõningase viitajaga. Seetõttu kujuneb ka käesoleva aasta eelarvepositsioon kiire maksulaekumise toel oodatust paremaks, ent inflatsioonist tingitud kulude kasv peaks peegelduma järgmiste aastate eelarvepositsioonis. Rahandusministeeriumi suvine prognoos seda paraku ei kirjelda.

2023. aasta riigieelarve ja uue eelarvestrateegia arutelud on valitsuses juba alanud. Eelarvenõukogu hinnangul on oluline, et septembri lõpuks valmiv riigi eelarvestrateegia 2023–2026 sisaldab ka rahandusministeeriumi uuendatud makromajandusprognoosi aastateks 2022–2026, võttes aluseks kõige viimase teadmise uue valitsuskoalitsiooni kavandatavatest eelarvemeetmetest ning uuendatud hinnangu valitsussektori palgakulude, tarbimise ja investeringute arengule. See annaks riigikogule ja avalikkusele ajakohasema ja täpsema ülevaate valitsuse kavandatavast eelarvepoliitikast ning selle prognoositavast mõjust Eesti majandusele.

Edaspidiseks soovib eelarvenõukogu, et rahandusministeeriumi prognoosid sisaldaksid kahte stsenaariumi, millest üks lähtub riigirahanduse eeldustes ainult kehtivatest seadustest ning teine kõige tõenäolisemast stsenaariumist, püüdes arvestada ka valitsuse kavandatavate eelarvemeetmete ja otsuste mõjuga (vajadusel veel enne, kui need on seadustatud).

---

<sup>8</sup> Arvamusega kaasneva pikema seletuskirjaga on võimalik tutvuda eelarvenõukogu [kodulehel](#).

#### LISA 4. Arvamus rahandusministeeriumi 2022. aasta suvise majandusprognoosi lisastsenaariumi kohta

##### Arvamus

Venemaa sõjaline kallaletung Ukrainale on muutnud majanduskeskkonna väga ebakindlaks ja selle prognoosimise erakordselt raskeks. Hinnasurve on kujunenud märksa tugevamaks, kui kevadel prognoose tehes oodati, mistõttu on inflatsioon üks Eesti majanduse väljavaate põhiriskidest. Lisaks ohustavad Eesti majanduskasvu pakkumispuused piirangud ja üldine ebakindlus.

Eelarvenõukogu ei kiitnud oma 6. septembril avalikustatud arvamusel heaks rahandusministeeriumi 2022. aasta suvist majandusprognoosi, kuna selle koostamisel ei kasutatud kõige tõenäolisemaid valitsussektori kulueeldusi. Hoogsa inflatsiooni tingimustes kiiresti aegunud kulueeldused mõjutasid seejuures kõiki olulisi makromajandusnäitajaid. Ka võis jääda eksitav mulje, nagu käiks avalikus sektoris kulude vähendamise programm, mis kärbib valitsemiskulude ja SKP suhet prognoosiperioodi lõpuks mitme protsendipunkti võrra. Seetõttu soovitas eelarvenõukogu lisada septembri lõpuks valmivale riigi eelarvestrateegiale ka makroprognoosi uuenduse aastaks 2022–2026, milles võetakse aluseks kõige viimased teadmised uue valitsuskoalitsiooni kavandatavatest eelarvemeetmetest.

Rahandusministeerium on seda soovitusi järginud. Koos riigi eelarvestrateegiaga valmis rahandusministeeriumil ka uus makromajanduse prognoosistsenaarium, milles on arvesse võetud nii muutunud majandusolusid kui ka koalitsioonilepet. Tegemist on valdavalt kulumeetmetega, mis mõjutavad nii majanduskasvu kui ka sise- ja välistasakaalu. Uute kulueelduste kasutamine suurendab prognoosi usaldusväärsust.

Kokkuvõttes annab koos riigi eelarvestrateegiaga valminud makroprognoosi lisastsenaarium piisavalt tõenäose pildi Eesti majanduse lähiaastate väljavaatest. Seega kiidab eelarvenõukogu rahandusministeeriumi uue makrostsenaariumi heaks, pidades seda oluliseks sisendiks järgmise aasta riigieelarve ja eelarvestrateegia edasisel arutelul.

---

<sup>9</sup> Arvamusega kaasneva pikema seletuskirjaga on võimalik tutvuda eelarvenõukogu [kodulehel](#).

## LISA 5. Arvamus aastate 2023–2026 struktuurse eelarvepositsiooni eesmärkide kohta

### Arvamus

Riigi eelarvestrateegia koostamisel aastateks 2023–2026 on valitsus otsustanud struktuurset eelarvepositsiooni mitte parandada, ega ka halvendada, võrreldes 2022. aastaga. Rahandusministeeriumi hinnangul ulatub valitsussektori struktuurne eelarvepuudujääk sel aastal 2,6%ni SKPst. Seega on loobutud struktuurse puudujäägi vähendamise eesmärgist, mida veel kevadel stabiilsusprogrammis oluliseks peeti.

Selline eesmärgipüstitus on võimaldanud valitsusel suurendada valitsussektori eelarvepuudujääki järgmisel neljal aastal ligikaudu 2,9 miljardi euro võrra võrreldes rahandusministeeriumi suvise prognoosiga. Täiendavat puudujääki põhjendatakse kaitsekulutuste tõstmise, peretoetuste suurendamise ja elektrihinna tõusu kompenseerimise vajadusega.

Sellises mahus kuluotsuste lisandumine eelarvearutelude käigus on erakordne, mistõttu soovitas eelarvenõukogu rahandusministeeriumil koostada koos riigi eelarvestrateegiaga täiendava makromajanduse prognoosistsenaariumi. Seda on rahandusministeerium teinud ja eelarvenõukogu on selle ka heaks kiitnud.

Eelarvestrateegia sisaldab uusi püsiva loomuga kulusid, kuid mitte uusi püsivaid tululiike. Kokku ulatub järgmise nelja aasta prognoositav eelarvepuudujääk 5,4 miljardi euroni ja valitsussektori tänane võlakooormus (nimiväärtuses) kahekordistub. Eelarvenõukogu mõistab erakorraliste kulutuste vajadust sel ja järgmisel aastal Ukraina sõja ning kiire hinnatõusu tõttu. Samas on oluline, et ka ajal, mil eelarveeeglid ajutiselt ei kehti ja kulusurve on suur, juhitaks riigirahandust vastutustundlikult. Seega oleks vaja keskpikas vaates leida ka selliseid kulude katteallikaid, mis ei oleks vaid laenu raha.

Eelarve-eesmärkide kohta hinnangu kujundamisel on eelarvenõukogu lähtunud eeldusest, et eelarveeeglid jõustuvad senisel kujul taas 2024. aastast. See tähendab, et pärast 2023. aastat tuleks struktuurset eelarvepuudujääki vähendada igal aastal vähemalt 0,5 protsendipunkti võrra. Rahandusministeeriumi prognoosi järgi on Eesti majanduse väljavaade selleks ajaks piisavalt paranenud.

Seetõttu on eelarvenõukogu hinnangul riigi 2023.–2026. aasta eelarvestrateegias eelarveeeglitega kooskõlas vaid 2023. aastaks seatud eelarve-eesmärk, aga mitte 2024.–2026. aasta struktuurse eelarvepositsiooni eesmärgid. Kui 2023. aasta struktuurseks puudujäägiks kujuneb 2,6% SKPst, pidanuks järgnevatel aastatel eesmärgid olema vastavalt 2,1%, 1,6% ja 1,1% SKPst. See tähendab, et aastatel 2024–2026 kokku 1,3 miljardi euro võrra väiksemat nominaalset eelarvepuudujääki.

Kui rahandusministeeriumi prognoosi järgi valitsussektori struktuurne puudujääk 2023. aastal ei suurene, siis nominaalne puudujääk suureneb käesoleva aastaga võrreldes ligikaudu poole miljardi euro võrra. Selline eelarvepoliitika hoiak ei toeta rahapoliitikat võitluses inflatsiooniga.

Viimaseks, eelarvenõukogu ei pea kohaseks praegust olukorda, kus riigirahanduse pikemaajalisi eesmärke seatakse kaks korda aastas (kevadel stabiilsusprogrammis ja sügisel eelarvestrateegias), kusjuures need plaanid ei ole omavahel siduvad ega nendes seatud eelarve-eesmärgid siduvad pikemas plaanis. Seetõttu leiame, et varasem süsteem, kus mõlemad riigirahanduse mitmeaastased kavad lepiti kokku üheaegselt, toimis paremini.

---

<sup>10</sup> Arvamusega kaasneva pikema seletuskirjaga on võimalik tutvuda eelarvenõukogu [kodulehel](#).