

**EESTI EELARVENÕUKOGU
2024. AASTA ARUANNE**

SISUKORD

Esimehe eessõna	3
1. Eelarvenõukogu lühitutvustus.....	4
2. Tegevuse ülevaade	5
3. Eelarve	10
Lisa 1. Arvamus rahandusministeeriumi 2024. aasta kevadise majandusproгноosi kohta	11
Lisa 2. Arvamus struktuurse eelarvepositsiooni eesmärgi saavutamise kohta 2023. aastal ja aastateks 2025–2028 seatud eesmärkide kohta	12
Lisa 3. Arvamus rahandusministeeriumi 2024. aasta suvise majandusproгноosi kohta	13
Lisa 4. Arvamus aastate 2025–2028 struktuurse eelarvepositsiooni eesmärkide kohta	14

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

ESIMEHE EESSÖNA

Nii Euroopa Liidu kui ka kodumaiste eelarvereeplita taasjõustumisega sai 2024. aastal hoo sisse Eesti riigirahanduse korrastamise protsess. Esimesed eelarveseisu parandavad meetmed jõustusid aasta algul, kevadel koostati lisaelarve järgmiste sammudega ning sügisel said paika edasiste aastate meetmed, sh julgeolekumaksuks nimetatud maksumuudatuste pakett.

Eelarvepositsiooni parandavad meetmed, olgu need siis maksutõusud või kulude kokkuhoid, on tekitanud palju poleemikat, kuna Eesti majandus pole püsivhindades juba mitu aastat kasvanud. Hinnatõus on elanike ostujõudu niigi vähendanud ja mõni maksutõus on hinnatõusu koguni kiirendanud.

Eelarvepuudujäägi vähendamine pärast mitmeaastast perioodi, mil eelarvereeplit ei kehtinud ja riigi eelarvepoliitiline hoiak oli majandust toetav, on aga oluline riigirahanduse pikaajalist jätkusuutlikkust silmas pidades. Pandeemiaga alanud kriisiperioodi pärandiks on suurem riigivõlg, mille intressikulud olid 2024. aastal juba 230 miljonit eurot. Võlakoormuse edasine kasv suurendab intressikulu veelgi, teeb järgmistele kriisidele reageerimise võime kehvemaks ja suurendab haavatavust finantsturgude kõikumistele.

Lisaks, kui vaadata laiemat majandusnäitajate komplekti, siis joonistub Eesti majanduse olukorrast parem pilt. Seda peegeldab ka riigieelarve, mille tulud on suhteliselt kiiresti edasi kasvanud. Samuti annavad viimased kvartalid lootust, et ka püsivhindades pöördub Eesti majandus tasapisi kasvule.

Eelarvereeplita järelevalvajana näeme, et eelarvepoliitika karmistumist, mis peaks kriisiaegsele lõdvenemisele järgnema, on valitsused edasi lükanud nii kaua kui võimalik, selleks isegi kodumaiseid eelarvereeplita leevendades. Seetõttu oli ka 2024. aasta kevadel vägagi tõenäoline, et Eesti suhtes algatatakse ülemäärase eelarvepuudujäägi menetlus.

Sel kevadel ilmunud arvud näitavad, et riigirahandus on saanud vähemalt korraks jätkusuutlikumale rajale, kui 2024.–2025. aasta eelarvepuudujääk ulatub kevadprognoosis 1,5%ni SKPst. Puudujäägi pikemat väljavaadet kujundavad kaubanduslikud ja geopoliitilised pinged koos survega suurendada kaitsekulusid.

Väljakutseid jagus eelarvenõukogul ka oma teises rollis riigi ametlike majandus- ja rahandusprognooside hindajana. Ühest küljest on palju ebakindlust väliskeskkonnas, kuid teisalt ka kodumaal – pidevas muutuses olevad eelarveparanduse või kaitsekulude suurendamise plaanid jõuavad prognoosidesse alati väikese viitajaga, isegi kui neist on juba avalikkust teavitatud. Petlikult küll, kuid kohati tundub, et alati on järgmine prognoos just see, mis võimaldab kõiki muutunud olusid terviklikult kajastada.

Seetõttu nägime möödunud aastalgi, et rahandusministeeriumi prognoosid koosnevad üha tihedamini mitmest stsenaariumist, mis eristuvad üksteisest poliitikaelduste poolest. Kui eelarvenõukogu jaoks on neist aru saamise pingutus igapäevatöö osa, siis tavalugejale teeb see prognooside mõistmise ja kõrvutamise paraku keerukamaks.

Kõige selle taustal täitus 2024. aastal kümme aastat eelarvenõukogu loomisest ning ühtlasi sai paika eelarvenõukogu koosseis järgmiseks viieks aastaks. Tasub mainimist, et 2024. aastal Eestile antud majanduspoliitilistes soovitusetes märkisid nii Euroopa Komisjon, OECD kui ka IMF, et eelarvenõukogu rolli ja ressursse tuleks suurendada. Võib-olla on ka see peegeldus keerulistest ja kiiresti muutuvatest oludest Eesti majanduses ja riigirahanduses ning kasvavast vajadusest sõltumatu ja selgesõnalise analüüsi järele.

Eelarvenõukogu esimees

Peter Lõhmus

30. aprill 2025

1. EELARVENÕUKOGU LÜHITUTVUSTUS

Eesti eelarvenõukogu (Fiscal Council of Estonia) on 2014. aastal loodud iseseisev nõuandekogu, mille ülesanne on hinnata Eesti eelarvepoliitika aluseks olevaid makromajandus- ja rahandusprognose ning jälgida kodumaiste eelarvereeeglite 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.¹ Eelarvenõukogu põhikiri kinnitati 2014. aasta 9. aprillil toimunud Eesti Panga nõukogu istungil.² Eelarvenõukogu ja rahandusministeeriumi teabevahetust korraldab 2018. aasta veebruaris sõlmitud koostöökokkulepe, mille korraline ülevaatus toimub iga kolme aasta järel.³

2024. aastal esitas 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 tööplaani seadmises sõltumatu ja võib omal äranägemisel avaldada Eesti majanduse või eelarvepoliitika alaseid seisukohti ja uurimustöid. Eelarvenõukogu arvamused ja kaasnevad pressiteated, arvamused artiklid ja taustapaberid avaldatakse nii eesti kui ka inglise keeles eelarvenõukogu kodulehel www.eelarvenoukogu.ee.

Eelarvenõukogu liikmed määratakse Eesti Panga presidendi ettepanekul ja Eesti Panga nõukogu kinnitusel ametisse viieks aastaks. Liikmetelt eeldatakse laitmatut mainet, majandusalast magistrikraadi ja eelarvenõukogu ülesannete täitmiseks vajalikke kogemusi. Lisaks ei või eelarvenõukogu liige olla ametis või osaline tegevuses, mis võib avaldada negatiivset mõju eelarvenõukogu ülesannete sõltumatule täitmisele. Eelarvenõukogu esimene koosseis nimetati ametisse 14. mail 2014 ja 26. märtsil 2019 kinnitati sama koosseis ka teiseks ametiajaks. 2024. aasta kevadel selgus eelarvenõukogu koosseis järgmiseks viieks aastaks (vt tabel 1).

Tabel 1. Eelarvenõukogu koosseis 2024. aasta lõpu seisuga

Peter Lõhmus	esimees	
Viljar Arakas	aseesimees	EFTEN Capital juhatuse esimees
Karin Jõeveer	liige	Tallinna Tehnikaülikooli majanduse ja rahanduse instituudi direktor
Ülo Kaasik	liige	Eesti Panga asepresident
Robert Kitt	liige	Utilitas kaugkütteettevõtete juhatus esimees
Martti Randveer	liige	Eesti Panga rahapoliitika ja majandusuuringute osakonna juhataja

Eelarvenõukogu tegevust rahastab Eesti Pank ja selle tööd toetavad kolm Eesti Panga ökonomisti, kes kuuluvad eelarvenõukogu sekretariaati. Eesti Pangalt saab eelarvenõukogu lisaks abi publikatsioonide toimetamisel ja tõlkimisel, veebilehe haldamisel, töölähetuste korraldamisel ja vajadusel muudes korralduslikes küsimustes.

¹ <https://www.riigiteataja.ee/akt/RES>

² <http://eelarvenoukogu.ee/noukogust/pohikiri>

³ <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. 2024. aastal kogunes eelarvenõukogu istungi pidamiseks viiel korral. Kõigil istungitel osales eelarvenõukogu täies koosseisus.

12. jaanuar

2024. aasta esimesel istungil arutas eelarvenõukogu Euroopa Liidu majandusjuhtimise raamistiku reformi hetkeseisu ja kujundas oma esialgsed seisukohad võimalike muutuste kohta kodumaistes eelarvereeslites.

10. aprill

2024. aasta teisel istungil kujundas eelarvenõukogu oma seisukohad rahandusministeeriumi 2024. aasta kevadise majandusprognoosi kohta. Eelarvenõukogu kiitis kevadprognoosi heaks, kuid leidis, et Eesti majanduse tsükliline seis võib olla arvatust tugevam, mistõttu ei tohiks riigirahanduse korrastamist kauem edasi lükata.

Eelarvenõukogu arvamus 2024. aasta kevadise majandusprognoosi kohta avaldati 18. aprillil (vt arvamuse kokkuvõtet lisas 1).

23. aprill

2024. aasta kolmandal istungil kujundas eelarvenõukogu oma seisukohad stabiilsusprogrammis seatud eelarve-eesmärkide kohta aastateks 2025–2028. Eelarvenõukogu leidis, et ehkki seatud eesmärgid vastavad kodumaiste eelarvereeslite nõuetele, ei ole veel kindlust, et need ka saavutatakse, kuna paljud eelarvemeetmed on kas seadustamata või välja töötamata.

Eelarvenõukogu arvamus struktuurse eelarvepositsiooni eesmärgi saavutamise kohta 2023. aastal ja stabiilsusprogrammis aastateks 2025–2028 seatud eesmärkide kohta avaldati 30. aprillil (vt arvamuse kokkuvõtet lisas 2).

3. september

2024. aasta neljandal istungil kujundas eelarvenõukogu oma seisukohad rahandusministeeriumi 2024. aasta suvise majandusprognoosi kohta. Eelarvenõukogu kiitis suveprognoosi heaks, ehkki see ei sisaldanud veel sellist stsenaariumit, mis kirjeldaks Eesti majanduse ja riigirahanduse kõige tõenäolisemat arengut – eelkõige oli prognoosist puudu kaitsekulude püsiv tõus tasemele 3,5–4% SKPst.

Eelarvenõukogu arvamus 2024. aasta suvise majandusprognoosi kohta avaldati 10. septembril (vt arvamuse kokkuvõtet lisas 3).

23. september

2024. aasta viiendal istungil kujundas eelarvenõukogu oma seisukohad riigi eelarvestrateegias seatud eelarve-eesmärkide kohta aastateks 2025–2028. Eelarvenõukogu leidis, et eelarvestrateegias seatud struktuurse eelarvepositsiooni eesmärgid vastavad kodumaiste eelarvereeslite nõuetele vaid 2025. aastal, aga mitte 2026.–2028. aastal.

Eelarvenõukogu arvamus riigi eelarvestrateegias aastateks 2025–2028 seatud struktuurse eelarvepositsiooni eesmärkide kohta avaldati 25. septembril (vt arvamuse kokkuvõtet lisas 4).

Muud kohtumised ja ettekanded

12. jaanuar

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

8. veebruar

Eelarvenõukogu analüütik Lauri Punga osales Euroopa Komisjoni korraldatud veebikohtumisel Euroopa Liidu eelarvenõukogude ja majandus- ja rahanduskomitee asendusliikmete (EFC-A) vahel. Kohtumise põhiteemaks oli prognooside koostamine muutumatu eelarvepoliitika eeldusega.

29. veebruar

Eelarvenõukogu analüütikud osalesid Euroopa Komisjoni korraldatud veebiseminaril, kus eelarvenõukogudele tutvustati Euroopa Liidu majandusjuhtimise raamistiku reformi hetkeseisu.

8. märts

Eelarvenõukogu liikmed ja analüütikud osalesid Eesti Pangas toimunud kolmepoolsel seminaril kodumaiste eelarveeeglite teemal. Lisaks eelarvenõukogule olid esindatud rahandusministeerium ja Eesti Pank. Eelarvenõukogu tutvustas kohtumisel oma seisukohti struktuurse tasakaalu reegli toimest ja puudustest.

21. märts

Eelarvenõukogu esimees Peter Lõhmus ja liige Martti Randveer kohtusid Eesti Pangas PricewaterhouseCoopers esindajaga, kes tutvustas tõhustamiskavade rolli Eesti eelarvevisjoni protsessis.

2. aprill

Rahandusministeerium tutvustas eelarvenõukogule 2024. aasta kevadist majandusprognoosi.

3. aprill

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

11. aprill

Eelarvenõukogu esimees Peter Lõhmus osales Euroopa Liidu eelarvenõukogude võrgustiku veebikohtumisel.

16. aprill

Eelarvenõukogu esimees Peter Lõhmus ja aseesimees Andrus Alber kohtusid Tallinnas Euroopa Komisjoni Eesti prognoositiimiga, et arutada Eesti majanduse ja riigirahanduse olukorda.

18. aprill

Eelarvenõukogu esimees ja analüütikud tutvustasid rahandusministeeriumile eelarvenõukogu arvamust 2024. aasta kevadise majandusprognoosi kohta.

25. aprill

Eelarvenõukogu esimees Peter Lõhmus osales üle veebi valitsuskabineti nõupidamisel, et tutvustada eelarvenõukogu arvamust 2024. aasta stabiilsusprogrammis seatud eelarve-eesmärkide kohta.

7. mai

Eelarvenõukogu aseesimees Andrus Alber kohtus Tallinnas OECD delegatsiooniga, kes tutvustasid peagi ilmuva Eesti majandusraporti põhiseisukohti.

13. mai

Eelarvenõukogu esimees Peter Lõhmus osales üle veebi Riigikogu riigieelarve kontrolli erikomisjoni istungil, mille päevakorras oli Eesti majanduse ja riigirahanduse olukord.

14. mai

Eelarvenõukogu esimees Peter Lõhmus osales Riigikogu rahanduskomisjoni istungil, et tutvustada eelarvenõukogu põhisonumeid 2024. aasta kevadel.

17. mai

Eelarvenõukogu liikmed ja analüütikud osalesid Euroopa Eelarvenõukogu korraldatud veebikonverentsil, kus arutati eelarvenõukogude, keskpankade ja finantsturgude rolli riikide eelarvepoliitika kujunemisel.

3.-4. juuni

Eelarvenõukogu liikmed ja analüütikud osalesid Balti- ja Põhjamaade eelarvenõukogude aastakohtumisel Stockholmis. Kohtumisel tutvustas eelarvenõukogu lähemalt Eesti eelarvepoliitilist olukorda aastatel 2020–2023 ja kiire hinnatõusu mõjusid riigirahandusele.

6. juuni

Eelarvenõukogu liikmed ja analüütikud osalesid üle veebi Euroopa Komisjoni korraldatud Euroopa Liidu eelarvenõukogude võrgustiku (EUNIFI) 20. kohtumisel. Kohtumise fookuses oli Euroopa Liidu uus majandusjuhtimise raamistik, sh eelarvekavad, nõuded eelarvetrajektoorile ja eelarvenõukogude roll.

11. juuni

Eelarvenõukogu esimees Peter Lõhmus osales Eesti Panga nõukogu istungil, et tutvustada eelarvenõukogu 2024. aasta kevadel valminud arvamusi ja 2023. aasta tegevuste aruannet.

12.-13. juuni

Eelarvenõukogu esimees Peter Lõhmus osales Euroopa Liidu eelarvenõukogude võrgustiku aastakohtumisel Berliinis koos lühiettekandega Eesti riigirahanduse olukorrast ja majandusjuhtimise raamistiku reformi võimalikest mõjudest.

17.-18. juuni

Eelarvenõukogu esimees Peter Lõhmus ja analüütik Lauri Punga osalesid Ateenas OECD korraldatud eelarvenõukogude ja –ametnike aastakohtumisel. Kohtumisel käsitleti tavakodanike kaasamist eelarveprotsessi, kliimamuutuste mõju pikaajalistes prognoosides ja eelarveteemade kommunikeerimist üldsusele.

26. juuni

Eelarvenõukogu liikmed ja analüütikud kohtusid rahandusministeeriumi asekanstler Sven Kirsipuuga, kes tutvustas ministeeriumi tegevusi riigieelarve läbipaistvuse edendamisel.

28. juuni

Eelarvenõukogu esimees Peter Lõhmus kohtus üle veebi reitinguagentuur Fitch esindajatega, et arutada Eesti majanduse ja riigirahanduse olukorda.

7. august

Eelarvenõukogu liikmed ja analüütikud osalesid kohtumisel rahandusministeeriumis, kus asekanstler Sven Kirsipuu tutvustas riigieelarve revisjoni protsessi.

23. august

Rahandusministeerium tutvustas eelarvenõukogule 2024. aasta suvist majandusprognosi.

10. september

Eelarvenõukogu esimees Peter Lõhmus osales Riigikogu rahanduskomisjoni istungil, et tutvustada eelarvenõukogu arvamust rahandusministeeriumi 2024. aasta suvise majandusprognosi kohta.

25. september

Eelarvenõukogu esimees Peter Lõhmus osales üle veebi valitsuskabineti nõupidamisel, et tutvustada eelarvenõukogu arvamust riigi eelarvestrateegias 2025.–2028. aastaks seatud eelarve-eesmärkide kohta.

8. oktoober

Rahandusministeerium tutvustas eelarvenõukogule Eesti keskpika perioodi eelarvekava (*fiscal-structural plan*) koostamise protsessi ja hetkeseisu.

Eelarvenõukogu esimees Peter Lõhmus ja aseesimees Viljar Arakas osalesid Eesti Panga nõukogu istungil, et tutvustada eelarvenõukogu 2024. aasta sügisel valminud arvamusi.

9. detsember

Eelarvenõukogu aseesimees Viljar Arakas kohtus üle veebi reitinguagentuur Fitch esindajatega, et arutada Eesti majanduse ja riigirahanduse olukorda.

10.-11. detsember

Eelarvenõukogu analüütik Lauri Punga osales Brüsselis Euroopa Komisjoni korraldatud Euroopa Liidu eelarvenõukogude võrgustiku (EUNIFI) 21. kohtumisel. Kohtumisel tehti ülevaade Euroopa Eelarvenõukogu aastaaruandest, liikmesriikide keskpika perioodi eelarvekavadest ja muudatustest Rootsi eelarvereeqlites.

16. detsember

Eelarvenõukogu esimees Peter Lõhmus osales Euroopa Liidu eelarvenõukogude võrgustiku veebikohtumisel.

Meediasuhtlus

25. aprill

Eelarvenõukogu esimees Peter Lõhmus andis intervjuu Aktuaalsele Kaamerale.

14. mai

Eelarvenõukogu esimees Peter Lõhmus andis intervjuu Kuku raadiole Eesti riigirahanduse teemal.

16. mai

Maalehes ilmus eelarvenõukogu esimehe Peter Lõhmuse intervjuu Eesti riigirahanduse olukorrast 2023. aastal ja eesseisvast eelarveparanduse vajadusest.⁴

8. juuni

Delfis ilmus artikkel Eesti riigieelarve korrastamisest, milles kajastati ka eelarvenõukogu esimehe Peter Lõhmuse selgitusi.⁵

25. juuni

Postimehes ilmus eelarvenõukogu esimehe Peter Lõhmuse intervjuu Eesti eelarvepositsiooni parandamise vajadusest, kaitsekuludest ja riigivõlast.⁶

7. august

ERRis ilmus eelarvenõukogu aseesimehe Viljar Arakase arvamuskirjutis riigirahanduse pikaajalisest jätkusuutlikkusest ja põlvkondade ülesest õiglusest.⁷

26. september

ERRis avaldati raadiointervjuu eelarvenõukogu esimehe Peter Lõhmusega eelarvepuudujäägi katteallikatest, kärbetest ja Eesti maksukoormusest.⁸

2. oktoober

Postimehes ilmus eelarvenõukogu esimehe Peter Lõhmuse arvamuskirjutis Eesti majanduse tsüklilisest seisust, struktuursest eelarvepositsioonist ja eelarvereeglite tähtsusest.⁹

⁴ <https://maaleht.delfi.ee/artikkel/120293131/eelarvenoukogu-esimees-peter-lohmus-eesi-ees-on-rasked-valikud>

⁵ <https://www.delfi.ee/artikkel/120298962/finantseksperdid-selgitavad-kui-suur-ulesanne-riigieelarve-kordategemise-naol-valitsusel-ees-ootab>

⁶ <https://majandus.postimees.ee/8046809/intervjuu-peter-lohmus-riigirahanduse-pikaajaline-kavandamine-paistab-olevat-puudulik>

⁷ <https://www.err.ee/1609418167/viljar-arakas-riigieelarve-ja-polvkondade-ulene-riigirahanduslik-oiglus>

⁸ <https://www.err.ee/1609471939/lohmuse-hinnangul-oleks-eesi-maksukoormuse-tasemelt-keeruline-karpida>

⁹ <https://majandus.postimees.ee/8107307/eelarvenoukogu-esimees-peter-lohmus-eesi-riigirahanduse-sugavamad-probleemid>

3. EELARVE

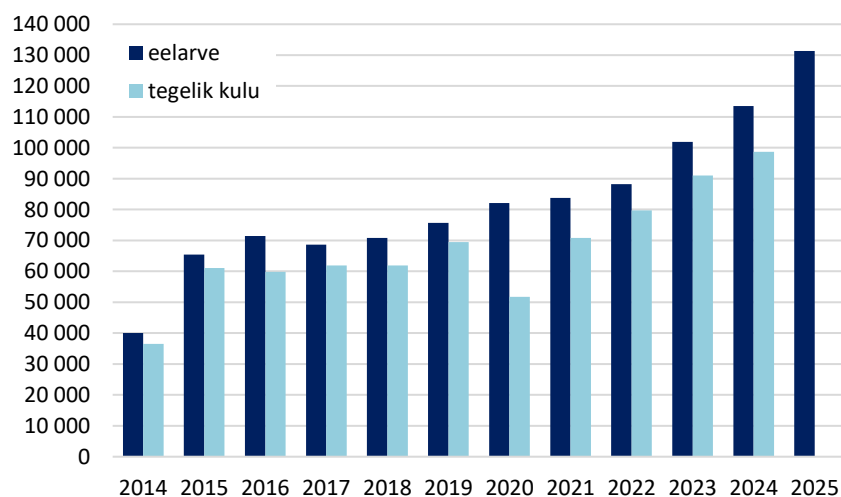
Eesti eelarvenõukogu töötab ühe aasta kaupa koostatava eelarve alusel, mille on kinnitanud Eesti Panga president. Eelarvenõukogu tegevust rahastab Eesti Pank oma eelarvest põhimõttel, et eraldatavatest vahenditest peab piisama eelarvenõukogu ülesannete sõltumatuks täitmiseks.¹⁰ Eelarvenõukogu kuludest 2024. aastal annab ülevaate tabel 2.¹¹

Tabel 2. Eelarvenõukogu kulud 2024. aastal (eurodes)

Liikmete töötasu	93 153
Töölähetused	3 758
Seminarid ja üritused	1 188
Muud kulud	650
Kulud kokku	98 749

2024. aasta tegelikud kulud moodustasid 87% eelarves planeeritud. Oodatust väiksemaks kujunesid eelkõige kulutused töölähetustele ning seminaridele ja üritustele. Mõlema kululiigi puhul on eelarve koostamisel üldjuhul arvestatud väikese varuga.

Eelarvenõukogu 2025. aasta eelarve suuruseks on planeeritud 131 300 eurot (vt joonis 1). Eelarve koostamisel on arvestatud eelarvenõukogu kodulehe uuendamise projektiga ning eelarvenõukogu liikmete töötasu muutusega vastavalt senisele indekseerimise korrale kõrgemate riigiteenijate ametipalkade seaduses. Lisaks on eeldatud tavapärasest lähetuste arvu eelarvenõukogude võrgustike töös osalemiseks, ent mõnevõrra kallimaks muutunud hinnataset reisi- ja majutusteenustes.



Joonis 1. Eelarvenõukogu eelarve ja tegelik kulu (eurodes)

¹⁰ Eesti Panga nõudel hüvitab Vabariigi Valitsus Eesti Pangale eelarvenõukogu töö tõttu kantud otsesed kulud. Seda õigust pole keskpank seni kasutanud.

¹¹ Tabel 2 ei sisalda eelarvenõukogu tööd toetavate Eesti Panga ökonomistide töötasu kulu.

LISA 1. Arvamus rahandusministeeriumi 2024. aasta kevadise majandusprognoosi kohta

Arvamus

Arvestades ebakindlust maailmamajanduses ja julgeolekuolukorras, on Eesti majanduse käekäiku prognoosida tavapärasest keerulisem. Eesti majanduskasvu taastumine on peamiselt nõrga välisnõudluse tõttu taaskord edasi lükkunud. Esialgsetel andmetel kujunes 2023. aasta majanduslangus oodatust suuremaks ja sarnaselt teiste prognoosijatega eeldab rahandusministeerium, et majanduskasv taastub alles 2025. aastal.

Eelarvenõukogu kiidab heaks rahandusministeeriumi 2024. aasta kevadise majandusprognoosi, mille järgi kujuneb Eesti riigirahanduse olukord väga keeruliseks. Rahandusministeeriumi hinnangul ulatub Eesti valitsussektori eelarvepuudujääk järgmistel aastatel koguni 5%ni SKPst ja riigivõlg jätkab kiiret kasvu. Selline eelarvepoliitika seaks ohtu Eesti majanduse stabiilse arengu ega vastaks eelarvereeglitele.

Eesti eelarvepoliitika on olnud majandust toetava hoiakuga, s.t riigieelarve on kavandatud suure puudujäägiga, juba alates 2020. aastast. Pandeemia-eelse ajaga võrreldes on Eesti valitsussektori võlg suurenenud 5 miljardi euro võrra. Eelarvenõukogu hinnangul võib Eesti majanduse tsükliline seis olla arvatust tugevam, mistõttu ei tohiks riigirahanduse korrastamist kauem edasi lükata.

Eestit ohustab juba sel kevadel Euroopa Liidu ülemäärase eelarvepuudujäägi menetlus, kuna 2023. aasta puudujääk kujunes suuremaks kui 3% SKPst. Kevadprognoosi järgi ületab puudujääk 3% SKPst ka sel aastal. Menetlusega võib kaasneda mainekahju Eesti majanduskeskkonnale, kuna olime seni pikalt tuntud korras riigirahanduse poolest. Seetõttu peab eelarvenõukogu oluliseks eelarvepuudujääki vähendada juba käesolevast aastast.

Kevadprognoosis ei ole arvestatud veel jõustamata tulu- ja kulumeetmetega, mida valitsus tutvustas eelarveparanduseks 2023. aasta sügisel. Kui nendega arvestada, siis rahandusministeeriumi hinnangul ei ületaks eelarvepuudujääk 2025. aastal enam 3% SKPst ja see väheneks ka edaspidi. Paraku valitseb endiselt palju ebakindlust, kas eelarvestrateegias sisaldunud meetmed ettenähtud kujul jõustuvad. Eelarvenõukogu soovib valitsusel täpsustada, kuidas asutakse eelarvepuudujääki vähendama ja millistest meetmetest on tänaseks loobutud.

Kokkuvõttes on rahandusministeeriumi 2024. aasta kevadprognoos koos oma mitme stsenaariumiga eelarvenõukogu hinnangul sobiv alus valitsusele stabiilsusprogrammi koostamisel, et seada nõudlikud eelarve-eesmärgid järgmiseks neljaks aastaks. Eesmärkide seadmisel soovib eelarvenõukogu pida silmas, et tänane eelarvepuudujääk on arvatust püsivama ehk struktuurse loomuga. See tähendab, et eelarvetasakaalu saavutamine eeldab teadlikke otsuseid riigi tulu- ja kulupoliitikas, mitte vaid majanduskasvu taastumist.

¹² Arvamusega kaasneva pikema seletuskirjaga on võimalik tutvuda eelarvenõukogu [kodulehel](#).

LISA 2. Arvamus struktuurse eelarvepositsiooni eesmärgi saavutamise kohta 2023. aastal ja aastateks 2025–2028 seatud eesmärkide kohta

Arvamus

Eelarvenõukogu hinnangul vastavad stabiilsusprogrammis aastateks 2025–2028 seatud eelarve-eesmärgid kodumaiste eelarvereeglite nõuetele. Eelarvenõukogu tunnustab aasta tagasi tööle asunud valitsuse eesmärki 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 kulusurved on viinud Eesti riigirahanduse keerulisse seisu. 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 taastumisega seadma eelarve-eesmärke, mis oleksid nõudlikumad kui vaid eelarvereeglite miinimumnõuded.

¹³ Arvamusega kaasneva pikema seletuskirjaga on võimalik tutvuda eelarvenõukogu [kodulehel](#).

LISA 3. Arvamus rahandusministeeriumi 2024. aasta suvise majandusprognoosi kohta

Arvamus

Eelarvenõukogu kiidab heaks rahandusministeeriumi 2024. aasta suvise majandusprognoosi ja peab seda sobivaks aluseks sel sügisel koostatavale riigieelarvele ja eelarvestrateegiale.

Rahandusministeeriumi suveprognoos ei sisalda veel sellist stsenaariumit, mis annaks ülevaate Eesti majanduse ja riigirahanduse kõige tõenäolisemast arengust lähiaastatel. Prognoosi alusstsenaarium ei arvesta ühegi maksumuudatuse või kuluotsusega, mida ei ole praeguseks veel seadustatud. Prognoosi lisastsenaariumis on rahandusministeerium küll arvestanud suvises koalitsioonileppes sisaldunud tulusid suurendavate ja kulusid vähendavate meetmetega (koos nende mõjuga Eesti majanduse põhinäitajatele), aga mitte kulusid suurendavate meetmetega riigikaitstes ja julgeolekus.

Eelarvenõukogu hinnangul kirjeldab suveprognoosi alusstsenaarium piisava usaldusväärsusega Eesti majanduskasvu ja võimalikke arenguväljavaateid. Samas hindab eelarvenõukogu rahandusministeeriumist erinevalt SKP lõhet ehk seisu Eesti majanduse tegeliku ja võimetekohase taseme vahel, kusjuures erinevuste allikaks on Eesti majandust tabanud šokkide ja kiire hinnatõusu mõju SKP lõhele. SKP lõhe on kodumaiste eelarvereeglite oluline sisend hindamiseks, kui suur osa eelarvepuudujäägist tuleneb majanduse nõrgast tsüklilisest seisust. Eelarvenõukogu hinnangul võib negatiivne SKP lõhe olla praegu väiksem ja seega struktuurne puudujääk suurem, kui näitavad rahandusministeeriumi arvutused.

Sel kevadel pääses Eesti Euroopa Liidu ülemäärase eelarvepuudujäägi menetlusest ning valitsus tegi 2024. aasta lisaelarvega pingutuse, et sama tulemus saavutataks ka järgmisel kevadel. Tagantjärele võib lisaelarvet hinnata õigeks otsuseks ja ka suveprognoosi järgi vajalikuks, et puudujääk püsiks ettenähtud piirides. Menetlusest hoidumine on oluline, vältimaks võimalikku laenuuraha kallinemist ning väiksemat otsustusõigust oma riigi rahanduse korrastamisel.

Paraku kujuneb alusstsenaariumi kohaselt Eesti eelarvepuudujääk alates 2025. aastast taas liiga suureks nii Euroopa Liidu kui ka kodumaiste eelarvereeglite järgi. Kuna eelarvenõukogu hinnangul on valdav osa Eesti praegusest eelarvepuudujäägist struktuurne ehk püsivat laadi (ei vähene majanduskasvu taastudes iseenesest), siis eeldab see teadlikke poliitikaotsuseid, millega riigi tulud ja kulud paremini vastavusse viia. Seetõttu on oluline, et valitsus jätkaks sel sügisel riigirahanduse korrastamist eelarveseisu püsivalt parandavate otsustega.

Eelarvenõukogu hinnangul ei ole valitsusel sel sügisel puhvrit uute kulude, sh kaitsekulude edasiseks suurendamiseks, kui koalitsioonileppes kirjeldatud meetmeid ei täiendata lisatuludega või kulude kokkuhoiuga. Rahandusministeeriumi hinnangul ulatuks valitsussektori struktuurne eelarvepuudujääk juba praeguste eelduste juures ligikaudu 1%ni SKPst: 2025.–2026. aastal pisut alla selle, 2027.–2028. aastal pisut üle selle. Vastavalt kodumaistele eelarvereeglitele ei saa kavandada suuremat struktuurset puudujääki kui 1% SKPst.

Eelarvenõukogu ei toetaks alles 2024. aastal taas jõustunud kodumaiste eelarvereeglite järjekordset leevendamist. Praegune reeglistik on juba seatud nii leebeks kui võimalik. Reeglite edasine lõdvendamine ei pakuks väikesele ja avatud majandusele piisavat puhvrit Euroopa Liidu uuendatud eelarvenõuete vastu ning võib Eesti riigirahanduse pikaajaliselt jätkusuutlikult rajalt lõplikult kõrvale suunata.

¹⁴ Arvamusega kaasneva pikema seletuskirjaga on võimalik tutvuda eelarvenõukogu [kodulehel](#).

LISA 4. Arvamus aastate 2025–2028 struktuurse eelarvepositsiooni eesmärkide kohta

Arvamus

Rahandusministeeriumi 2024. aasta suvise majandusprognoozi järgi oleks Eesti riigirahanduse väljavaade poliitikamuutusteta keeruline: valitsussektori nominaalne puudujääk ületaks alates 2025. aastast taas püsivalt 4% SKPst, tõstes kiirelt riigi võlakoomust ja intressikulu, ning ka struktuurne puudujääk ulatuks kolme-nelja aasta pärast ligikaudu 4%ni SKPst. Selline eelarvetrajektor ei oleks jätkusuutlik ega vastaks kodumaiste ja Euroopa Liidu eelarvereeeglite nõuetele.

Riigi eelarvestrateegias aastateks 2025–2028 on valitsus seadnud eelarve-eesmärgid, mille alusel jätkatakse pingutusi Eesti riigirahanduse korrastamiseks, kuid arvestades ka kaitsekulude suurendamisega. Eelmiste eelarvekavadega võrreldes on eelarveparanduse trajektor muutunud laugemaks, kuid selle saavutamiseks kavandatud eelarvemeetmetes on tänaseks rohkem kindlust.

Vältimaks Euroopa Liidu ülemäärase eelarvepuudujäägi menetlust, on valitsus lähtunud strateegia koostamisel eesmärgist, et nominaalne puudujääk ei ületaks 3% SKPst. Selleks on suveprognoosiga võrreldes 2025. ja 2026. aasta eelarvepositsiooni parandatud ligikaudu 600 miljoni euro võrra, 2027. aastal peaaegu 900 miljoni euro võrra ning 2028. aastal koguni 1,2 miljardi euro võrra. Selle tulemusel ulatub nominaalne puudujääk 2025. aastal sarnaselt käesoleva aastaga 3%ni SKPst, 2026. aastal 2,8%ni SKPst ning hakkab seejärel vähenema.

Kavandatav eelarveparandus tuleneb peamiselt tulude poolelt. Lisaks automaksu jõustumisele on näiteks kokku lepitud tähtajalise julgeolekumaksu sisus, maksuküüru kaotamise edasilükkamises ja aktsiiside täiendavas tõusus. Kulude poolel on strateegia koostamisel tehtud ligikaudu samas mahus kulusid vähendavaid ja suurendavaid otsuseid. Kui kulude kokkuhoiust tulenev eelarveparandus ulatub strateegia perioodil kokku 1,2 miljardi euroni, siis näiteks kaitsekulusid on suurendatud umbes 850 miljoni euro võrra.

Kavandatav eelarveparandus ei ole aga piisav kodumaiste eelarvereeeglite täitmiseks, mis ei luba kavandada suuremat struktuurset puudujääki, kui 1% SKPst. Riigi eelarvestrateegias seatud eesmärkide järgi kujuneks rahandusministeeriumi hinnangul struktuurne puudujääk sellest väiksemaks vaid 2025. aastal (–0,9% SKPst), aga mitte järgmistel aastatel. Eelarvenõukogu hinnangul ei vasta seega riigi eelarvestrateegias aastateks 2026–2028 seatud eelarve-eesmärgid kodumaiste eelarvereeeglite nõuetele.

Selleks, et eelarvestrateegias seatud eesmärgid vastaksid rahandusministeeriumi hinnangu alusel kodumaistele eelarvereeглitele, tuleks aastate 2026–2028 eelarvepositsiooni parandada lisaks veel ühtekokku umbes miljardi euro võrra. Eelarvenõukogu hinnang, mis põhines suveprognoosil, viitas lähiaastatel isegi suuremale struktuursele puudujäägile ja seega ka eelarveparanduse vajadusele, kui rahandusministeerium.

Lisaks teeb eelarvenõukogu murelikuks Eesti riigirahanduse väljavaade pärast 2028. aastat. Kui juba praeguste eelarve-eesmärkide juures ei täideta kodumaiste reeglite nõudeid ning julgeoleku maksupaketi kehtivus 2029. aastaks lõpeb, tähendaks see taas kohest survet Eesti riigirahanduse jätkusuutlikkusele.

Alles 2024. aastal taas jõustunud kodumaiste eelarvereeeglite järjekordset leevendamist eelarvenõukogu ei toetaks. Eelarvenõukogu hinnangul on väikese ja avatud majanduse puhul põhjendatud, et kodumaised eelarvereeğlid on seatud mõnevõrra nõudlikumalt kui Euroopa Liidu eelarvereeğlitest tulenevad nõuded.

¹⁵ Arvamusega kaasneva pikema seletuskirjaga on võimalik tutvuda eelarvenõukogu [kodulehel](#).