

**EELARVENÕUKOGU ARVAMUS
AASTATE 2024–2027 STRUKTUURSE
EELARVEPOSITSIOONI EESMÄRKIDE KOHTA**

Sisukord

Arvamus	3
Seletuskiri	4
Hinnang 2024.–2027. aasta struktuurse eelarvepositsiooni eesmärkidele	4
Eriteema 1. Eesti struktuurse tasakaalu reegel ja selles kavandatavad muudatused.....	8
Eriteema 2. Riigi eelarvestrateegias 2024–2027 sisalduvad tulu- ja kulumeetmed	11

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

Arvamus

Rahandusministeeriumi 2023. aasta suvise prognoosi järgi püsib Eesti riigirahanduse väljavaade keeruline: 2025. aastast ületab nominaalne eelarvepuudujääk püsivalt 4% SKPst, struktuurne eelarvepuudujääk on järsult suurenemas ja valitsuse võlakooormus kiiresti kasvamas. 2023. aasta kevadel moodustatud valitsus on võtnud eesmärgi asuda riigirahandust korrastama ja seda nõuavad ka 2024. aastast taasjõustuvad eelarvereeolid.

Riigi eelarvestrateegias aastateks 2024–2027 on valitsus seadnud eesmärgi, et valitsussektori struktuurne eelarvepuudujääk ei ületaks 1% SKPst ning rahandusministeeriumi prognoosi järgi saavutatakse see eesmärk 2025. aastal. Kehtiva riigieelarve seaduse alusel ei tohi struktuurse eelarvepuudujäägi lõppeesmärki seada nii madalale ega kavandada nii väikest eelarvepositsiooni parandust 2024. ja 2025. aastal. Seetõttu leidis eelarvenõukogu, et kui aluseks võtta kehtiv riigieelarve seadus, siis ei vasta riigi eelarvestrateegias seatud eelarve-eesmärgid kodumaise eelarvereeoli nõuetele.

Koos järgmise aasta riigieelarve ja eelarvestrateegia koostamisega kavandab valitsus muudatusi kodumaises eelarvereeolis, mis jõustuksid juba 2024. aastal. Kavandatavad muudatused riigieelarve seaduses tähendaksid seniste eelarvereeolite leevendamist, kuid oleksid kooskõlas Euroopa Liidu nõuetega. Eelarvenõukogu on kriitiline nii reeglimuudatuse ajastuse kui ka osaliselt selle sisu osas.

Ka vähem nõudliku eelarvereeoli järgimine eeldab suuri muudatusi valitsuse tulude ja kulude tänases arengurajas. Järgmise nelja aasta peale kokku nõuaks eelarvestrateegias seatud eesmärkide saavutamine rahandusministeeriumi prognoosi järgi eelarvepositsiooni parandust ligikaudu 3,7 miljardi euro võrra. Selleks sisaldub eelarvestrateegias palju uusi tulu- ja kulumeetmeid, millest osa on alles väljatöötamisel.

Kokkuvõttes tervitab eelarvenõukogu valitsuse soovi asuda eelarvepositsiooni parandama, ehkki seda tehakse senisest leebema eelarvereeoli alusel. Juhime tähelepanu, et 2024. aasta riigieelarve ja riigi eelarvestrateegias aastateks 2024–2027 seatud valitsussektori struktuurse eelarvepositsiooni eesmärgid vastavad riigieelarve seadusele vaid eeldusel, et 2024. aastal jõustuvad kavandatavad muudatused kodumaises eelarvereeolis. Ka seejuures jääb eesmärkide saavutamine tugevalt sõltuma eelarvestrateegias sisalduvate uute, kuid kohati veel detailselt sisustamata ja seadustamata eelarvemeetmete jõustumisest.

Lisaks osutab eelarvenõukogu protseduurilistele puudujääkidele riigi eelarvestrateegia kokkupanekul. Eelarvenõukogu ei saa koostada sisukat arvamust eelarve-eesmärkide kohta enne eelarvestrateegia kinnitamist, kui rahandusministeeriumil ei ole olnud piisavalt aega eelarvestrateegia seletuskirja koostamiseks. Sel sügisel sisaldab riigi eelarvestrateegia mahukat eelarvepositsiooni parandust koos paljude uute tulu- ja kulumeetmetega. Nii suurtel muudatustel eelarvepoliitikas on tagasimõju makromajandusele ja vastav rahandusministeeriumi analüüs peaks ilmuma koos riigi eelarvestrateegiaga. Kordame siinkohal oma varasemat soovitusi viia eelarvestrateegia koostamine tagasi kevadesse ja mitte menetleda seda koos järgmise aasta riigieelarvega, mil ajaline surve on palju suurem.

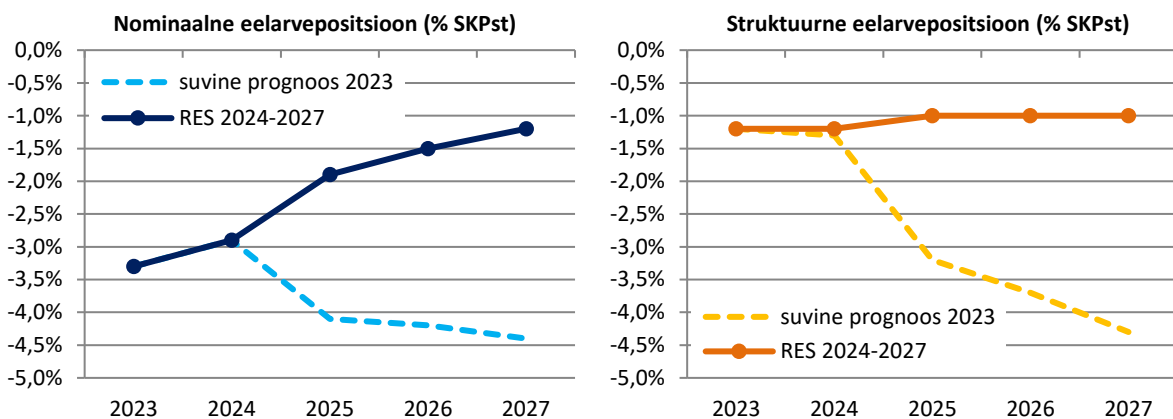
Eelarvenõukogu esimees
Peter Lõhmus
Tallinnas 26. septembril 2023

Seletuskiri

Sügiseti koostatavas riigi eelarvestrateegias seab valitsus oma eelarve-eesmärgid järgmiseks neljaks aastaks. Riigi eelarvestrateegia 2024–2027 on koostatud rahandusministeeriumi 2023. aasta suvise majandusprognoosi alusel, mille eelarvenõukogu on heaks kiitnud. Seekordse eelarvestrateegia koostamisel tuleb arvestada, et eelarvereeglite vabastusklausel enam 2024. aastast ei kehti. Eelarvenõukogu ülesanne on hinnata, kas riigi eelarvestrateegias seatud struktuurse eelarvepositsiooni eesmärgid vastavad kodumaiste eelarvereeglite nõuetele.

Hinnang 2024.–2027. aasta struktuurse eelarvepositsiooni eesmärkidele

Rahandusministeeriumi 2023. aasta suvise majandusprognoosi järgi püsib Eesti riigirahanduse väljavaade keeruline. Ehkki kevadprognoosiga võrreldes on valitsussektori eelarvepositsioon sel ja järgmisel aastal paranenud ligikaudu 400–500 miljoni euro võrra, ületab nominaalne eelarvepuudujääk prognoosi järgi alates 2025. aastast püsivalt 4% SKPst. Lisaks prognoosib rahandusministeerium valitsussektori struktuurse eelarvepuudujäägi järsku suurenemist lähiaastatel (vt joonis 1). Seejuures oli prognoosis juba arvestatud 2023. aasta suvel jõustunud otsustega Eesti maksusüsteemi muudatusteks.



Joonis 1. Valitsussektori nominaalne ja struktuurne eelarvepositsioon (% SKPst)

Allikas: rahandusministeerium

Pandeemia puhkemisel käivitatud Euroopa Liidu eelarvereeglite vabastusklausel lõppeb 2023. aastaga. Eesti jaoks taasjõustuvad eelarvereeolid riigirahanduse olukorras, kus struktuurne eelarvepuudujääk on piisavalt suur korrigeerimismehhanismi käivitamiseks. Oma arvamuses rahandusministeeriumi suvise majandusprognoosi kohta rõhutas eelarvenõukogu, et eelarvepuudujääk peab 2024. aastast järk-järgult vähenema. Eelarvereeglitest kinnipidamine eeldas, et nominaalne eelarvepuudujääk ei ületa ühelgi aastal 3% SKPst ning et struktuurne eelarvepuudujääk hakkab vähenema vähemalt 0,5 protsendipunkti võrra aastas. Rahandusministeeriumi prognoosi järgi tähendas see lähiaastateks vajadust täiendava ulatusliku eelarvepositsiooni paranduse järele.

2024. aasta riigieelarve ja aastate 2024–2027 eelarvestrateegia koostamisel on valitsus võtnud eesmärgi asuda eelarvepositsiooni parandama võrreldes rahandusministeeriumi suvises prognoosis sisaldunud riigirahanduse väljavaatega. Selleks on valitsus seadnud omale keskpika perioodi eelarve-eesmärgi, mille kohaselt ei ületaks valitsussektori struktuurne eelarvepuudujääk 1% SKPst. Sellest suurema puudujäägi korral seatakse iga-aastane eelarvepositsiooni parandussamm vastavalt majandustsükli seisule – mida nõrgem on majandustsükli seis, seda väiksem on ka nõutav parandussamm lõppeesmärgi suunas.

Sellise eelarve-eesmärgi ja parandussammu seadmine eeldab aga muudatusi kodumaises eelarvereeqlis, kuna kehtivate nõuete järgi peab lubatust suurema eelarvepuudujäägi korral olema iga-aastane parandussamm vähemalt 0,5 protsendipunkti aastas (sõltumata majandustsükli seisust, v.a väga erakorralistes oludes). Samuti ei võimalda kehtiv eelarvereeql seada struktuurse puudujäägi eesmärgi tasemele 1% SKPst. Seetõttu kavandab valitsus koos järgmise aasta riigieelarve ja eelarvestrateegia koostamisega muudatusi kodumaises eelarvereeqlis (vt eriteema 1), mis jõustuksid juba 2024. aastast.

Rahandusministeeriumi suvise prognoosi järgi ulatub valitsussektori struktuurne eelarvepuudujääk sel aastal 1,2%ni SKPst ja järgmisel aastal 1,3%ni SKPst, kuid on seejärel järsult suurenemas, jäädes aastatel 2025–2027 vahemikku 3,2–4,3% SKPst. Riigi eelarvestrateegias 2024–2027 on aga valitsus seadnud eesmärgiks, et 2024. aastal moodustab valitsussektori struktuurne puudujääk sarnaselt käesoleva aastaga 1,2% SKPst ja seejärel jääb struktuurne eelarvepuudujääk püsivalt tasemele 1% SKPst. Seega ei nõuaks eelarvestrateegias seatud eesmärkide saavutamine rahandusministeeriumi prognoosi järgi olulist eelarvepositsiooni parandust 2024. aastal, küll aga ulatuslikku parandust aastatel 2025–2027.

Võttes aluseks kavandatavad muudatused kodumaises eelarvereeqlis, ei ole 2024. aastal suurem eelarvepositsiooni parandussamm vajalik, kuna rahandusministeeriumi suvise prognoosi järgi on Eesti SKP lõhe järgmisel aastal negatiivne ja suurem kui 3% SKPst (täpsemalt –3,3% SKPst). Reeglimuudatuste jõustumisel ei oleks nii nõrga majandustsükli seisu korral eelarvepositsiooni parandus kohustuslik (vt tabel 1). 2025. aastal, mil rahandusministeeriumi prognoosi järgi on SKP lõhe –1,8% SKPst ja majanduskasv kiirem pikaajaliselt võimetekohasest kasvutempost, peaks struktuurset eelarvepositsiooni parandama 0,25 protsendipunkti võrra.¹

Tabel 1. Aastane parandussamm madala ja jätkusuutliku võlakoormusega riigil

SKP lõhe	negatiivsem kui –3% SKPst	–3%...–1,5% SKPst	–1,5%...1,5% SKPst	positiivsem kui 1,5% SKPst
Parandussamm	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

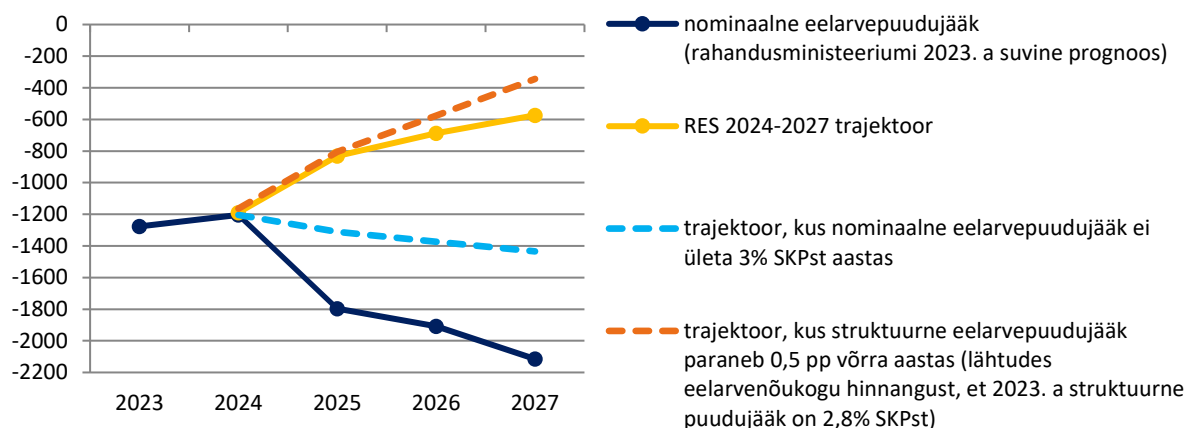
Allikas: Euroopa Komisjon

Rahandusministeeriumi prognoosi paikapidavusel jõuab valitsussektori struktuurne eelarvepuudujääk 1%ni SKPst 2025. aastal, mis on vastavuses uute nõuetega iga-aastasele parandussammule. Riigi eelarvestrateegias seatud struktuurse eelarvepositsiooni eesmärkide saavutamine aastatel 2024–2027 tagaks ühtlasi, et valitsussektori nominaalne eelarvepuudujääk ei ületa 3% SKPst.

Eelarve-eesmärkide nõudlikkuselt on riigi eelarvestrateegias valitud eelarveparanduse trajektoor küllaltki sarnane rahandusministeeriumi suvise majandusprognoosi alusel tehtud eelarvenõukogu arvutustele, milles eeldasime, et 2023. aasta struktuurse puudujäägi suuruseks kujuneb 2,8% SKPst ja eelarvepuudujääki hakatakse vähendama sammuga 0,5 protsendipunkti aastas (vt joonis 2).²

¹ Rahandusministeeriumi hinnangul jääb Eesti potentsiaalse SKP kasv (s.t majanduse pikaajaliselt võimetekohane kasvutempo) järgnevatel aastatel vahemikku 1,4–1,6% ehk väiksemaks majanduse reaalkasvu prognoosist.

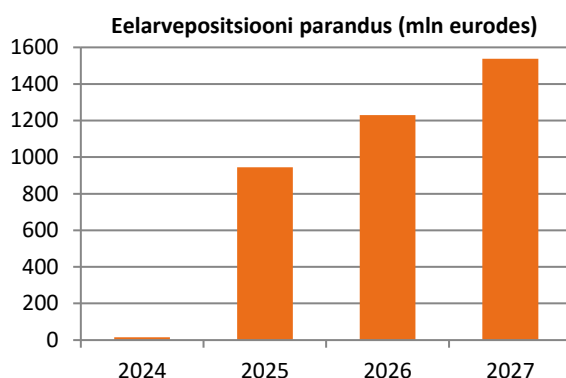
² Oma arvamusel rahandusministeeriumi 2023. aasta suvise majandusprognoosi kohta leidis eelarvenõukogu, et rahandusministeeriumi meetodika alusel võib olla Eesti majandustsükli seisu kirjeldatud liiga nõrgana ja struktuurset puudujääki liiga väikesena.



Joonis 2. Valitsussektori nominaalse eelarvepuudujäägi prognoos aastateks 2023–2027 (mln eurodes)

Allikad: rahandusministeerium, eelarvenõukogu arvutused

Nagu varem mainitud, nõuab eelarvestrateegias eesmärgiks seatud struktuurse eelarvepuudujäägi tasemeni jõudmine (ja selle taseme hoidmine) aga ulatuslikku eelarvepositsiooni parandust võrreldes rahandusministeeriumi suvise prognoosi riigirahanduse ettevaatega aastateks 2025–2027. Vajaliku eelarvepositsiooni paranduse suurus võrreldes suveprognoosiga on 2025. aastal ligikaudu 950 miljonit eurot, 2026. aastal 1,2 miljardit eurot ja 2027. aastal koguni 1,5 miljardit eurot (vt joonis 3). Nelja aasta peale kokku tähendab see eelarvepositsiooni parandust ligikaudu 3,7 miljardit eurot. Selle sisustamiseks on riigi eelarvestrateegia koostamisel välja käidud hulgaliselt uusi tulu- ja kulumeetmeid (vt eriteema 2).



Joonis 3. Valitsussektori eelarvepositsiooni parandus riigi eelarvestrateegias 2024–2027 võrreldes rahandusministeeriumi 2023. aasta suvise majandusprognoosiga (mln eurodes)

Allikas: rahandusministeerium

Eelarvestrateegia kulumeetmed sisaldavad nii kulusid vähendavaid kui ka kulusid suurendavaid otsuseid, mis nelja aasta peale kokku (2024–2027) sisuliselt tasakaalustavad üksteist. Seejuures prognoositakse eelarvestrateegia perioodil laiapõhjalist kulude kokkuhoidu suurusjärgus 800 miljonit eurot.

Kui kuluotsused on nelja aasta peale üksteist tasakaalustavad, siis tähendab see, et eelarvepositsiooni parandus on kavandatud peaaesjalikult valitsussektori tulude poolelt. Suurimat lisatulu aastatel 2025–2027 prognoositakse laiapindsest julgeolekumaksust (umbes 1,3 miljardit eurot), mootorsõidukimaksust (640 mln eurot), keskkonnatasudest (480 mln eurot), sotsiaalmaksu erijuhtumite reformist (360 mln eurot) ja taastuvenienergia tasude reformist (180 mln eurot). Nendele lisaks sisaldab eelarvestrateegia veel paljusid väiksemaid tulumeetmeid.

Sarnaselt 2020. aasta sügisel koostatud riigi eelarvestrateegiaga sõltub kavandatav eelarvepositsiooni parandus osaliselt ka sel korral meetmetest, mida ei ole strateegia kinnitamise ajaks veel lõpuni sisustatud.³ Nii näiteks loodetakse julgeolekumaksust aastatel 2025–2027 lisatulu, mis ulatub koguni 1%ni SKPst aastas, kuid arutelud selle maksuliigi võimaliku sisu osas on alles ees. Suurusjärgude mõttes tähendab see, et ilma selle maksuta jääks struktuurne eelarvepuudujääk aastatel 2025–2027 tasemele 2% SKPst (muude eelduste samaks jäädes). Eelarvenõukogu soovitas toona, et meetmetega sisustamata eelarvepositsiooni parandusest tuleks edaspidi hoiduda.

Kokkuvõttes leiab eelarvenõukogu, et riigi eelarvestrateegias aastateks 2024–2027 seatud valitsussektori struktuurse eelarvepositsiooni eesmärgid vastavad riigieelarve baasseaduse nõuetele vaid juhul, kui 2024. aastal jõustuvad kavandatavad muudatused kodumaises eelarvereeqlis.

Kehtiva riigieelarve seaduse alusel peaks struktuurset eelarvepuudujääki vähendama alates 2024. aastast vähemalt 0,5 protsendipunkti võrra aastas, kuniks struktuurne tasakaal on uuesti saavutatud, ning seejärel kompenseerima varasemalt kogunenud lubatust suurema eelarvepuudujäägi samas mahus struktuurse ülejäägiga. Kavandatavad muudatused eelarvereeqlis tähendavad nende nõuete leevenemist.

Riigi eelarvestrateegias 2024–2027 on valitsus seadnud eesmärgi, et valitsussektori struktuurne eelarvepuudujääk ei ületaks 1% SKPst. Selle eesmärgini jõudmiseks muudetakse senine korrigeerimismehhanism paindlikumaks, seades nõutava iga-aastase parandussammu sõltuvaks Eesti majanduse tsüklilisest seisust. Rahandusministeeriumi 2023. aasta suvise majandusprognoosi järgi ei kohusta see valitsust struktuurse eelarvepositsiooni paranduseks 2024. aastal ja kohustab vaid 0,25 protsendipunktiliseks paranduseks 2025. aastal.

Rahandusministeeriumi prognoosi järgi ulatub valitsussektori struktuurne puudujääk 2023. aastal 1,2%ni SKPst ning sel tasemel hoitakse riigi eelarvestrateegia järgi eelarvepuudujääk ka 2024. aastal. Vastavuses muutunud korrigeerimismehhanismi nõuetele peaks valitsus saavutama oma eelarve-eesmärgi 2025. aastal – riigi eelarvestrateegia järgi moodustab valitsussektori struktuurne eelarvepuudujääk aastatel 2025–2027 1% SKPst. Selle eesmärgi saavutamine tagaks ühtlasi, et nominaalne eelarvepuudujääk ei ületa 3% SKPst.

Vaatamata väiksemale eelarveparanduse kohustusele lähiajal, nõuab riigi eelarvestrateegias eesmärgiks seatud struktuurse eelarvepuudujäägi saavutamine märkimisväärset eelarvepositsiooni parandust aastatel 2025–2027 võrreldes rahandusministeeriumi suvise rahandusprognoosiga, kokku ligikaudu 3,7 miljardi euro ulatuses.

Sellises mahus eelarvepositsiooni parandus eeldab suuri muudatusi valitsuse tulude ja kulude tänases arengurajas. Selleks sisaldub riigi eelarvestrateegias 2024–2027 hulgaliselt uusi tulu- ja kulumeetmeid, mis rahandusministeeriumi prognoosi järgi tagaksid vajaliku eelarveparanduse. Paraku on osa nendest meetmetest alles väljatöötamisel. Seega jääb ka riigi eelarvestrateegias seatud eelarve-eesmärkide saavutamine tugevalt sõltuma nende meetmete tegelikust jõustamisest ja realiseerumisest eelarvestrateegias prognoositud eelarvemõjuga.

³ 2020. aasta sügisel koostati riigi eelarvestrateegia aastateks 2021–2024. Strateegias sisaldus ka veel sisustamata kulude kokkukohi kava, mis pidi aastatel 2022–2024 eelarvepositsiooni parandama vastavalt 0,9%, 0,8% ja 1,4% võrra SKPst. 2021. aasta alguses valitsus vahetus ning hilisemates prognoosides ja strateegiates enam selle kokkukohi kavaga ei arvestatud.

Eriteema 1. Eesti struktuurse tasakaalu reegel ja selles kavandatavad muudatused

Struktuurse tasakaalu reegel jõustati Eestis 2014. aastal.⁴ Reegel kohustas valitsust koostama igal sügisel järgmise aasta riigieelarve nii, et valitsussektori struktuurne eelarvepositsioon oleks vähemalt struktuurses tasakaalus. Korrigeerimismehhanism käivitus juhul, kui rikkumine oli vähemalt 0,5 protsendipunkti ehk struktuurne puudujääk kujunes suuremaks kui 0,5% SKPst. Korrigeerimismehhanism nõudis struktuurse eelarvepositsiooni parandamist vähemalt 0,5 protsendipunkti võrra aastas, kuniks struktuurne tasakaal on uuesti saavutatud. Lisaks nõudis kompenseerimismehhanism, et pärast struktuurse tasakaalu saavutamist tuleb kavandada struktuurseid ülejääke vähemalt 0,5% SKPst aastas, kuniks lubatust suurem eelarvepuudujääk on samas mahus kompenseeritud.

Aastate 2014–2017 riigieelarvet koostades seadis valitsus eesmärgiks struktuurse ülejäägi (vastavalt 0,8% SKPst, 0,8% SKPst, 0,6% SKPst ja 0,2% SKPst) ning esimesel kolmel aastal see eesmärk eelarvenõukogu hinnangul ka saavutati.

Struktuurse tasakaalu reeglit muudeti 2017. aastal. Reeglimuudatuse eesmärk oli lubada riigieelarve koostamisel kavandada ka struktuurset puudujääki. Suurimaks lubatud struktuurseks eelarvepuudujäägiks määrati 0,5% SKPst aastas koos tingimusega, et puudujääki tohib kavandada vaid juhul, kui varem on kogutud vähemalt samas mahus struktuurseid ülejääke. Selle üle arvestuse pidamiseks loodi seaduses kumulatiivse struktuurse eelarvepositsiooni mõiste, mis liidab-lahutab struktuurse eelarvepositsiooni tulemid alates 2014. aastast. Jätkuvalt sisaldasid seaduses korrigeerimismehhanism, mis käivitus 0,5 protsendipunktist suurema rikkumise korral, ning kompenseerimismehhanism, mis nõudis lubatust suurema puudujäägi hüvitamist samas mahus ülejäägiga.

Kuna aastatel 2014–2016 oli valitsussektori eelarvepositsioon olnud märgatavas struktuurses ülejäägis, sai reeglimuudatuse jõustumisel asuda kohe kavandama riigieelarvet ja eelarvestrateegiat, kus valitsussektori eelarvepositsioon võis jääda ka struktuursesse puudujääki.

Esimest korda osutus struktuurne eelarvepuudujääk lubatust suuremaks 2018. aastal (–1,4% SKPst), mistõttu käivitus 2019. aasta kevadel korrigeerimismehhanism. Juba siis mainis valitsus, et kompenseerimismehhanism võib tulevikus osutada liiga nõudlikuks ning et sellest võidakse loobuda. Nii 2019. kui ka 2020. aastaks kavandas valitsus eelarvepositsiooni parandust väikseima nõutud sammuga ehk 0,5 protsendipunkti võrra. Paraku selgus 2020. aasta kevadel, et struktuurne puudujääk oli selleaegsete hinnangute järgi 2019. aastal hoopis suurenenud, seega korrigeerimismehhanismi esimesel aastal nõutud eelarveparandust ei toimunud. Eelarvepositsiooni paranduse 2020. aastal katkestas pandeemia puhkemise tõttu käivitatud Euroopa Liidu eelarvereeglite vabastusklausel, millega on automaatselt seotud ka kodumaine eelarve reegel. 2020. aasta kevadel koostati kulusid suurendav mahukas lisaelarve ja eelarvepositsiooni paranduse eesmärgist loobuti.

Aastatel 2020–2023 ehk eelarvereeglite vabastusklausli kehtivuse ajal on Eesti valitsussektori eelarvepositsioon olnud märgatavas struktuurses puudujäägis, ehkki selle mõõtmist on raskendanud majanduse tsüklilise seisuvastamine ja kriisidega seotud erakorralised kulud, mida pole struktuurse eelarvepositsiooni arvestuses ühekordseteks meetmeteks liigitatud (kuigi osad neist olid loomult ajutised või ühekordsed). Eelarvenõukogu arvates võib pandeemiaaegset ehk aastate 2020–2021 struktuurset puudujääki olla hinnatud tegelikust suuremaks ja käesoleva aasta puudujääki tegelikust väiksemaks. Samal ajal on aga rahandusministeerium jätkanud kumulatiivse struktuurse eelarvepositsiooni arvestust, mistõttu on kompenseerimist vajav eelarvepuudujääkide maht kasvanud äärmiselt suureks.

⁴ Ehkki seadus jõustus 2014. aastal, oli 2014. aasta riigieelarve juba koostatud struktuurse tasakaalu nõudest lähtuvalt.

2023. aastaga lõppeb pandeemia alguses käivitatud eelarvereeglite vabastusklausli kehtivus, mistõttu tuleb alates 2024. aastast taas lähtuda eelarvereeglite nõuetest. Seejuures ei soovita pandeemia eel kehtinud eelarvereeglite juurde naasta ei Euroopa Liidu tasemel ega ka siseriiklikult.

Eelarvenõukogu hinnangul on Eesti senise eelarvereegli nõrgad kohad alljärgnevad:

- Reeglistik tugineb **liiga palju** SKP lõhe ja struktuurse eelarvepositsiooni mõõdikutele, mille hindamine on keeruline ja hilisemad ümberhinnangud ulatuslikud. Nii korrigeerimismehhanism, kompenseerimismehhanism kui ka struktuurse eelarvepositsiooni kumulatiivne arvestus eeldavad nende täpset määratlemist. Väikeses ja avatud majanduses, kus isegi SKP ja valitsussektori nominaalse eelarvepositsiooni revisjonid on olnud suured, on see raske ülesanne. See aga ei tähenda, et eelarvereeglites tuleks struktuurse eelarvepositsiooni mõõdikust tingimata loobuda.
- Korrigeerimismehhanism on **liiga leebe** – rikkumise korral ei sõltu parandussamm puudujäägi suuruselt ega selle tekke põhjusest, võimaldades puudujääkide kavandamist ka majanduse headel aegadel (eeldusel, et tasakaalu poole asutakse liikuma reeglis nõutud miinimumsammuga 0,5 pp). Nii näiteks võimaldas eelarvereegli rikkumine 2018. aastal kavandada eelarvepuudujääke ka 2019. ja 2020. aastaks, ehkki toonane majanduse ettevaade ei viidanud eelarvetoe vajadusele ja kavandatav eelarvepositsiooni parandussamm võinuks olla suurem.
- Kumulatiivse struktuurse eelarvepositsiooni arvestus on **liiga keeruline** ja avalikkusele raske hoomata. Seejuures on kumulatiivne struktuurne puudujääk eelarvereeglite vabastusklausli ajal suurenenud.
- Kompenseerimismehhanism on kujunenud **liiga nõudlikuks** – eelmisest punktist tulenevalt on tekkinud vajadus kavandada pärast struktuurse tasakaalu saavutamist eelarveülejäärke ebarealistlikult pika aja jooksul.
- Reegleid on muudetud või soovitud muuta **liiga sagedasti** ja seda nõuete lõdvenemise suunas. Viimastele muudatustele 2017. aastal järgnesid kohe reeglite rikkumised. See on vähendanud usaldust reeglitepõhise eelarvepoliitika vastu.

Kavandatavate muudatuste järgi seatakse Eesti valitsussektori keskpika perioodi struktuurse eelarvepositsiooni eesmärk tasemele $-1,0\%$ SKPst. Kõrvalekallete korral sellest tasemest hakkab eelarvepositsiooni iga-aastane minimaalne parandussamm sõltuma majandustsükli seisust. Nõutav parandussamm jääb vahemikku $0-0,75$ protsendipunkti aastas olenevalt rahandusministeeriumi hinnangust Eesti SKP lõhe suurusele. Lisaks kaotatakse eelarvereeglist kompenseerimismehhanism ja kumulatiivse struktuurse eelarvepositsiooni arvestus. See tähendab, et struktuurse puudujäägi kavandamiseks ei pea enam olema samas mahus struktuurseid ülejääke, mis on kogutud varem, ning et reeglitega lubatust suuremat struktuurset puudujääki ei tule hiljem kompenseerida samas mahus struktuursete ülejääkidega.

Kas kavandatavad reeglimuudatused lahendavad või võimendavad senise reeglistiku probleeme?

Sõltuvus SKP lõhe ja struktuurse eelarvepositsiooni mõõdikust oleks kohati vähenemas ja kohati suurenenemas. Nii näiteks loobutakse kumulatiivse struktuurse eelarvepositsiooni arvestusest ja kompenseerimismehhanismist, mis teeks reeglistikku lihtsamaks, kuid teisalt lähtutakse edaspidi korrigeerimismehhanismis eelarvepositsiooni parandussammu määramisel SKP lõhe hinnangust. Seejuures võetakse parandussammu nn maatriks kasutusele ajal, mil Euroopa Liidus hakatakse sellest just loobuma ning Eesti SKP lõhe hinnangud on olnud tavapärasest veelgi ebakindlamad.

Seda, kas korrigeerimismehhanism muutuks uues eelarvereeqlis senisest rohkem või vähem leebeks, on praegu veel keeruline hinnata. Kui majanduse kehvematel aegadel nõuaks see väiksemat eelarvepositsiooni parandust kui seni (või üldsegi mitte), siis majanduse headel aegadel jällegi suuremat. Võttes aluseks rahandusministeeriumi SKP lõhe prognoosi, annaks see muudatus lähiaastatel igatahes valitsusele võimaluse teha väiksem eelarveparandus kui seniste eelarvereeqlite nõuete järgi.

Riigieelarve seaduse selguse ja läbipaistvuse tagamiseks ei tohiks eelarvereeqlid sisaldada eelarvenõukogu hinnangul komponente, mille nõuete täitmist ei saa enam realistlikuks pidada. Seetõttu ei ole eelarvenõukogu vastu ettepanekule jätta seadusest välja kumulatiivse struktuurse eelarvepositsiooni arvestus ja kompenseerimismehhanism, millest loobumist mainiti esmakordselt juba 2019. aastal. Kompenseerimismehhanismist loobumist oleks saanud aga tasakaalustada näiteks rangema struktuurse eelarvepositsiooni eesmärgiga.

Kavandatavad muudatused tähendavad paraku, et eelarvereeqlid muutuvad taas ja kokkuvõttes nõuete lõdvenemise suunas. Kui 2014. aastal jõustatud seadus nõudis vähemalt struktuurset tasakaalu ja 2017. aastal muudetud seadus lubas 0,5%ni SKPst ulatuvat eelarvepuudujääki vaid varem kogutud ülejääkide korral, siis eelduslikult 2024. aastal jõustuv seadus lubaks igal aastal struktuurset puudujääki, mis ulatub 1%ni SKPst. Teisisõnu, tegemist poleks enam struktuurse *tasakaalu* reegluga, vaid struktuurse *puudujäägi* reegluga. Lisaks viitab eelarvereeqli lõdvenemisele kompenseerimismehhanismist loobumine ja asjaolu, et korrigeerimismehhanism nõuaks nõrgema majandustsükli seisu korral edaspidi väiksemat eelarvepositsiooni parandussammu.

Kui varem oli Eesti struktuurse tasakaalu nõue rangem kui Euroopa Liidu nõuetest lähtuvalt võinuks Eesti keskpika perioodi eesmärk olla, siis eelarve-eesmärgi seadmine tasemele –1% SKPst tähendaks ühtlasi suurimat lubatud eelarvepuudujääki kehtivate Euroopa Liidu reeglite ja kokkulepete järgi. Eelarvenõukogu hinnangul ei ole piisavalt põhjendatud, miks pärast nelja-aastast reeglitest vabastust ja erakordselt suuri eelarvepuudujääke on kavas naasta senisest vähem nõudliku eelarvereeqli juurde. Eesti majandust tabanud järjestikused šokid ja riigivõla jätkuv kiire kasv viitaksid just vajadusele taastada eelarvepuhvleid.

Viimaseks soovitakse Euroopa Liidu majandusjuhtimise raamistiku reformi tulemusena teadupärast loobuda nii struktuurse eelarvepositsiooni mõõdikuga seatud keskpika perioodi eelarve-eesmärgist kui ka sellest kõrvalekallete korral rakenduvast parandussammu maatriksist. Seejuures on Euroopa Komisjoni soov jõuda uutes Euroopa Liidu eelarvereeqlites kokkuleppele juba 2023. aasta lõpuks. Seetõttu tekitab eelarvenõukogus küsimusi kodumaise eelarvereeqli muudatuse ajastus, kuna see võib tähendada vajadust asuda eelarvereeqlid peagi uuesti muutma, et nad oleksid kooskõlas Eestile seatud nõuetega Euroopa Liidu tasemel ning selleks valitud mõõdikute ja mehhanismidega.

Kokkuvõttes asutakse kehtivat eelarvereeqlit lihtsustama, jättes riigieelarve seadusest välja need reegli osad, mille nõuete täitmine käib üle jõu, kuid seda reeglite nõudlikkuse vähenemise hinnaga. Eelarvenõukogu leiab, et:

- kumulatiivse struktuurse eelarvepositsiooni arvestusest ja kompenseerimismehhanismist loobumine on põhjendatud;
- eelarvereeqlite leevenemist muudes aspektides oleks saanud tasakaalustada näiteks rangema struktuurse eelarvepositsiooni eesmärgiga kui –1% SKPst;
- ajastuse mõttes olnuks mõistlikum kaaluda kodumaise eelarvereeqli muudatuse pärast Euroopa Liidu eelarvereeqlite reformi lõpuleviimist.

Eriteema 2. Riigi eelarvestrateegias 2024–2027 sisalduvad tulu- ja kulumeetmed

Riigi eelarvestrateegia seletuskirjas (vt tabel 51 lk 168–169) on välja toodud aastateks 2024–2027 kavandatud tulu- ja kulumeetmete nimistu. Kuigi eelarvestrateegias sisalduvate meetmete arv on suur, on ülekaalus maksude, ressursi- ja saastetasude muudatused. Kavandatud meetmete elluviimine tähendab üldise maksukoormuse vähemalt 2 protsendipunkti tõusu võrreldes kriisieelse ajaga (vt tabel 2).

Tabel 2. Tulu- ja kulumeetmed eelarvestrateegias (% SKPst)

	2024	2025	2026	2027
Maksumeetmed	0,4	2,2	2,0	2,3
Mittemaksulised tulud	0,1	0,2	0,4	0,4
Tulumeetmed kokku	0,5	2,4	2,4	2,7
Kokkuhoiumeetmed ja väiksem intressikulu	0,1	0,5	0,8	1,0
Kulusid suurendavad meetmed	–0,5	–0,7	–0,6	–0,5
Kulumeetmed kokku	–0,5	–0,3	0,2	0,5
Meetmed kokku	0,1	2,2	2,7	3,2

Allikas: rahandusministeerium

Strateegia järgi peab üle kolmandiku prognoositavast lisatulust laekuma laiapindse julgeolekumaksuna (vt tabel 3), mis on alles väljatöötamisel. Lisaks peab aastail 2024–2025 umbes 125 miljonit eurot laekuma seni prognoositust suurema tulumaksuna pankadelt. Eelarvenõukogu hinnangul tekitab küsimusi olukord, kus eelarvestrateegia koostamisel arvestatakse lisatuluga, mille kavandamiseks ei plaanita maksumuudatust, vaid senise maksutulude prognoosi suurendamist.

Tabel 3. Peamised tulumeetmed eelarvestrateegias (% SKPst)

	2024	2025	2026	2027
Suuremad maksumuudatused				
Laiapindse julgeoleku maks	0,00	0,98	0,97	1,00
Mootorsõidukimaks	0,00	0,46	0,48	0,51
Sotsiaalmaksu erijuhtude reform	0,00	0,26	0,28	0,28
Fikseeritud maksuvaba tulu määr vanaduspensionidele	0,00	0,05	0,10	0,14
Pankade suuremad dividendid	0,20	0,09	0,00	0,00
Magustatud jookide maks	0,00	0,06	0,05	0,05
Suuremad muudatused ressursitasudes ja lõivudes				
Keskkonnatasud	0,11	0,24	0,26	0,25
Taastuenergiatasud	0,00	0,14	0,13	0,13
Trahvimäärade ja riigilõivude tõstmine	0,01	0,07	0,06	0,06
Muud tulumeetmed	0,16	0,10	0,10	0,27
sh maksukogumise tõhustamine	0,03	0,10	0,07	0,07
Kokku tulumeetmed	0,50	2,44	2,42	2,73

Allikas: rahandusministeerium

Ehkki nende eelarvepositsiooni parandav mõju jääb maksumeetmetega võrreldes tagasihoidlikuks, sisaldab eelarvestrateegia ka arvukaid kulumeetmeid, sh nii kulusid suurendavaid kui ka vähendavaid meetmeid võrreldes rahandusministeeriumi suvise prognoosiga. Seejuures on valitsussektori kulude kasvu kärpivad meetmed käsitletavad rangelt võttes alles eesmärkidena: ligikaudu 2/3 kokkuhoiust on seotud nn eelarverevisjoniga ja 1/3 ministeeriumitele antud kokkuhoiülesandega.

Lisaks prognoositakse riigivõla intressikulude vähenemist, kuna riigi eelarvestrateegias seatud eelarveeesmärkide saavutamine tähendaks rahandusministeeriumi suvise prognoosiga võrreldes väiksemat eelarvepuudujääki ja võlakoormust. Kuni 2026. aastani on kulumeetmete poolel ülekaalus hoopis täiendavad rahaeraldused prioriteetseteks hinnatud kulude katteks. Lisarahastust on ette nähtud kõigi peamiste tegevusvaldkondade jaoks (vt tabel 4).

Tabel 4. Peamised kulumeetmed eelarvestrateegias (% SKPst)

	2024	2025	2026	2027
Kulusid suurendavad meetmed	-0,5	-0,7	-0,6	-0,5
Kaitsekulud	-0,1	-0,1	-0,1	-0,1
Hariduskulud	-0,1	-0,1	-0,1	-0,1
Sotsiaalkulud	0,0	-0,2	-0,2	-0,2
Investeeringis- ja arenduskulud	-0,1	-0,2	0,0	-0,1
Muud kulud	-0,2	-0,2	-0,2	-0,1
Kokkuhoiumeetmed	0,1	0,5	0,8	1,0
Nn eelarverevisjon ja kokkuhoiuülesanded asutustele	0,1	0,4	0,6	0,7
Intressikulude vähenemine	0,0	0,1	0,2	0,3
Kulumeetmed kokku	-0,5	-0,3	0,2	0,5

Allikas: rahandusministeerium