

**EELARVENÕUKOGU ARVAMUS
AASTATE 2025–2028 STRUKTUURSE
EELARVEPOSITSIONI EESMÄRKIDE KOHTA**

Sisukord

Arvamus	3
Seletuskiri	4
Hinnang 2025.–2028. aasta struktuurse eelarvepositsiooni eesmärkidele	4
Eriteema 1. Kui palju me maksame riigivõla eest?.....	9
Eriteema 2. Euroopa Liidu uuendatud eelarveregolid	11

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

Arvamus

Rahandusministeeriumi 2024. aasta suvise majandusprognoosi 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 eelarvereeglite 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 eelarvereeglite 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 eelarvereeglite nõuetele.

Selleks, et eelarvestrateegias seatud eesmärgid vastaksid rahandusministeeriumi hinnangu alusel kodumaistele eelarvereeglitele, 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 eelarvereeglite järjekordset leevendamist eelarvenõukogu ei toetaks. Eelarvenõukogu hinnangul on väikese ja avatud majanduse puhul põhjendatud, et kodumaised eelarvereeolid on seatud mõnevõrra nõudlikumalt kui Euroopa Liidu eelarvereeplitest tulenevad nõuded.

Eelarvenõukogu esimees
Peter Lõhmus
25. septembril 2024

Seletuskiri

Sügiseti koostatavas riigi eelarvestrateegias seab valitsus eelarve-eesmärgid järgmiseks neljaks aastaks. Riigi eelarvestrateegia 2025–2028 on koostatud rahandusministeeriumi 2024. aasta suvise majandusprognosi alusel, mille eelarvenõukogu on heaks kiitnud. Alljärgnevalt hindab eelarvenõukogu, kas eelarvestrateegias seatud struktuurse eelarvepositsiooni eesmärgid vastavad kodumaiste eelarvereeglite nõuetele.

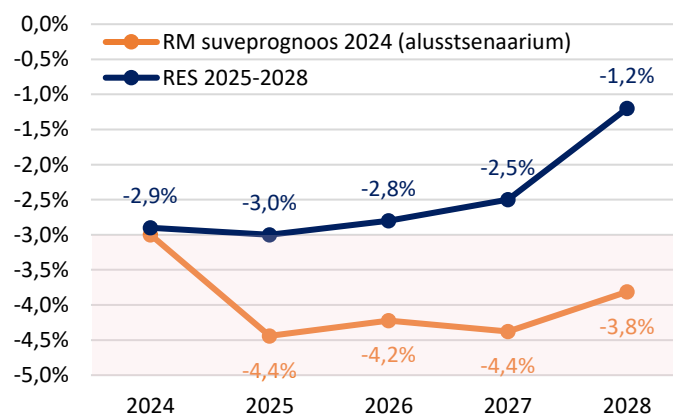
Hinnang 2025.–2028. aasta struktuurse eelarvepositsiooni eesmärkidele

Nominaalse eelarvepositsiooni kujunemine

Rahandusministeeriumi 2024. aasta suvise majandusprognosi järgi oleks Eesti riigirahanduse väljavaade endiselt keeruline. Kui 2024. aasta eelarvepuudujäägi prognoosi vähendati kevadise lisaelarve otsustega 3%ni SKPst, siis täiendavaid poliitikamuutusi tegemata kasvaks valitsussektori nominaalne puudujääk alates 2025. aastast taas püsivalt üle 4% SKPst, mis tõstaks kiirelt riigi võlakoomust ja intressikulu (vt eriteema 1). Lisaks suureneks rahandusministeeriumi hinnangul igal aastal struktuurne puudujääk, ulatudes kolme-nelja aasta pärast samuti ligikaudu 4%ni SKPst.¹ Selline eelarvetrajektoor poleks jätkusuutlik ega vastaks kodumaiste ja Euroopa Liidu eelarvereeglite nõuetele.

Kui eelarvepuudujääk on struktuurne, siis ei vähene see majanduskasvu taastudes iseenesest, vaid eeldab teadlikke poliitikaotsuseid, millega riigi tulud ja kulud paremini vastavusse viia. Seetõttu pidas eelarvenõukogu oluliseks, et valitsus jätkaks sel sügisel riigirahanduse korrastamist. Kuna suveprognoosi poliitikamuutustega stsenaarium sisaldas vaid eelarvepuudujääki vähendavaid, aga mitte suurendavaid otsuseid (sh kaitsekulude täiendavat tõstmist), ei andnud see veel täielikku ülevaadet Eesti riigirahanduse kõige tõenäolisemast arengust lähiaastatel – selleks tuli oodata riigi eelarvestrateegia valmimist.

Riigi eelarvestrateegia 2025–2028 koostamisel on valitsus lähtunud esmalt eesmärgist, et valitsussektori nominaalne eelarvepuudujääk ei ületaks ühelgi aastal 3% SKPst (vt joonis 1), vältimaks Euroopa Liidu ülemäärase eelarvepuudujäägi menetlust.² Eelarvestrateegia järgi püsib sarnaselt 2024. aastaga eelarvepuudujääk 3% tasemel SKPst ka 2025. aastal ning selle lähedal 2026. aastal. Edaspidi hakkaks puudujääk vähenema, ulatudes 2,5%ni 2027. aastal ning juba 1,2%ni 2028. aastal.



Joonis 1. Valitsussektori nominaalne eelarvepositsioon (% SKPst)

Allikas: rahandusministeerium

¹ Loe lähemalt eelarvenõukogu [arvamusest](#) rahandusministeeriumi 2024. aasta suvise majandusprognosi kohta.

² 2024. aasta kevadel otsustas Euroopa Komisjon Eesti kohta menetlust mitte algatada, ehkki 2023. aasta nominaalne puudujääk ulatus 3,4%ni SKPst. Otsustavaks said asjaolud, et Eesti majandus on kolmandat aastat languses, puudujääk ei ületanud 3% SKPst suurel määral ning valitsus juba kavandas lisaelarvet 2024. aasta puudujäägi vähendamiseks 3%ni SKPst.

Rahandusministeeriumi suveprognoosiga võrreldes on valitsus seega parandanud 2025. ja 2026. aasta eelarvepositsiooni ligikaudu 600 miljoni euro võrra, 2027. aasta positsiooni peaaegu 900 miljoni euro võrra ning 2028. aastal koguni 1,2 miljardi euro võrra. Kavandatav eelarveparandus tuleneb peamiselt tulude poolelt (vt tabel 1). Tulumeetmete hulka kuuluvad näiteks julgeolekumaks, maksuküüru kaotamise edasilükkamine 2026. aastasse ja täiendavad aktsiisitõusud. Julgeolekumaksuks nimetatud tähtajaline maksupakett koosneb täiendavast käibemaksu tõusust kahe protsendipunkti võrra (24%ni) ning täiendavast tulumaksust füüsilistele isikutele ja ettevõtetele, parandades 2026.–2028. aasta eelarvepositsiooni koguni 1,6–1,7 protsendipunkti võrra.

Tabel 1. Suveprognoosile lisandunud eelarvemeetmed riigi eelarvestrateegias 2025–2028 (% SKPst)

	2024	2025	2026	2027	2028
Julgeolekumaksu kehtestamine	0,00	0,21	1,69	1,61	1,62
Tulumaksu muudatused	0,00	1,14	-0,12	0,00	0,00
Alkoholiaktsiisi tõus	0,03	-0,03	0,05	0,02	-0,02
Tubakaaktsiisi tõus	0,00	0,02	0,06	0,08	0,10
Kütuseaktsiisi tõus	0,00	0,00	0,02	0,04	0,05
Keskkonnatasud	0,00	0,00	0,09	0,09	0,08
Lisadividendid	-0,06	0,07	0,01	0,02	0,02
Muud tulud	0,00	0,12	0,15	0,16	0,13
Tulumeetmed kokku	-0,04	1,53	1,96	2,01	1,97
Valitsemisalade kärbe	0,00	-0,15	-0,27	-0,34	-0,32
Äriühingute kärbe	0,00	-0,01	-0,01	-0,02	-0,02
Revisjon	0,00	0,00	-0,03	-0,05	-0,06
Kaitsekulud	0,01	0,20	0,77	0,57	0,34
Sotsiaalkulud	0,00	-0,05	-0,08	-0,13	-0,30
Investeeringud	-0,03	-0,03	-0,04	-0,04	-0,26
Reservi muudatused	0,00	0,01	0,15	0,15	0,10
Teadus- ja arendustegevuse kulud	-0,09	0,01	0,01	-0,01	-0,02
Intressikulud	0,00	-0,03	-0,07	-0,12	-0,18
Muud kulud	-0,07	0,08	0,09	0,11	0,10
Kulumeetmed kokku	-0,18	0,05	0,51	0,14	-0,61
Meetmed kokku	0,14	1,49	1,44	1,87	2,58

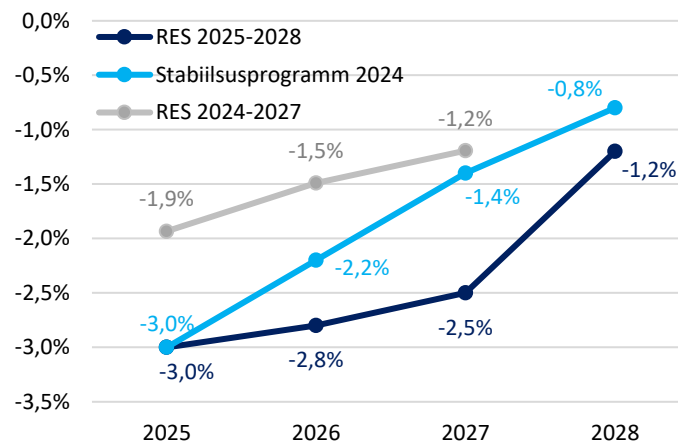
Allikas: rahandusministeerium

Valitsussektori kulude poolel on eelarvestrateegia koostamisel tehtud nii kulusid suurendavaid kui ka vähendavaid otsuseid, mis end nelja aasta peale kokku ligikaudu tasakaalustavad. Kaitsekulude mahtu on tõstetud eelkõige 2026. ja 2027. aastal – kogu eelarvestrateegia perioodi peale on valitsus suunanud riigikaitsekuludeks täiendavalt ligikaudu 850 miljonit eurot. Kui 2024. aastal ulatuvad Eesti kaitsekulud rahandusministeeriumi prognoosi järgi 3,7%ni SKPst, siis riigi eelarvestrateegia järgi tõusevad kaitsekulud nüüd 3,5–4,0%ni SKPst ka aastatel 2025–2028. Lisaks kaitsekuludele on valitsussektori prognoositav kulude maht suurenenud reservi muudatuste ja muude kulude arvestuses.

Kulude kokkuhoiust saavutatav eelarveparandus ulatub eelarvestrateegia perioodil kokku ligikaudu 1,2 miljardi euroni. Selle kogusumma hulka on eelarvenõukogu liigitanud (tabel 1 alusel) erinevad kärped, revisjoni, sotsiaalkulude ja investeeringute vähendamise ning väiksemast eelarvepuudujäägist tingitud riigivõla intressikulude vähenemise. Riigi investeeringute mahtu on vähendatud siiski tagasihoidlikult, ulatudes vaid 2028. aastal umbes 125 miljoni euroni. Seega jääb suuresti paika rahandusministeeriumi suvine prognoos, mille järgi saavutavad riigi investeeringud oma kõrgtaseme 2025. aastal (koguni 7,4% SKPst) ning püsivad keskmisest oluliselt kõrgemal tasemel ka 2026.–2027. aastal (6,6–6,8% SKPst).

Kuna kavandatava julgeolekumaksu eelarvemõju avalduks täiemahuliselt alles alates 2026. aastast, siis sõltub 2025. aasta nominaalse eelarvepuudujäägi vastavus 3% SKPst nõudele kriitiliselt eeldusest, et maksuküüru kaotamine otsustatakse aasta võrra edasi lükata (lisaks juba jõustunud automaksust prognoositava lisatulu paikapidavusele). Eelarve-eesmärgi seadmisel reeglitega lubatu piiri peale tuleb valitsusel arvestada, et rahandusprognoosi halvenemise korral võib osutada vajalikuks eelarvepositsiooni aasta keskel täiendavate meetmetega parandada (nagu juhtus 2024. aastal). Alates 2023. aasta kevadest, kui valitsus seadis eesmärgiks riigirahandust korrastama asuda, on Eesti majanduse reaalkasvu taastumine rahandusministeeriumi prognoosides paraku korduvalt edasi lükkunud.

Ehkki prognoositav eelarvepuudujääk ei ületa riigi eelarvestrateegia 2025–2028 jooksul 3% SKPst, on puudujäägi vähenemise trajektor märgatavalt laugem kui eelmistes pikaajalistes eelarvekavades (vt joonis 2). See peegeldab peamiselt 2024. aastal suvel sõlmitud koalitsioonileppe eesmärki riigikaitsekulude täiendavaks suurendamiseks. Seejuures olid nii 2024. aasta kevadel koostatud stabiilsusprogrammis kui ka 2023. aasta sügisel koostatud eelarvestrateegias sisaldunud eelarve-eesmärgid – ja nende alusel kujunev nominaalse eelarvepuudujäägi vähenemise trajektor – juba seatud nii madalale, kui hiljuti leevendatud kodumaised eelarvereeolid võimaldasid.



Joonis 2. Nominaalse eelarvepuudujäägi (% SKPst) vähenemise trajektor keskpika perioodi eelarvekavades
Allikas: rahandusministeerium

Seevastu on seekordses eelarvestrateegias eelnevate eelarvekavadega võrreldes muutunud valitsuse sammud palju konkreetsemaks küsimuses, kuidas lähiaastateks kavandatav eelarveparandus loodetakse saavutada. Nii näiteks on juba kehtestatud automaks (alates 2025. aastast), julgeolekumaksu sisukomponentidele on leitud valitsuses põhimõtteline kokkulepe, eelarverevisjoni protsessis on tehtud esimesed kulude kokkuhoiuotsused ning ka maksuküüru kaotamise edasilükkamine 2026. aastasse on saadetud kooskõlastusringile. Seega võib öelda, et ehkki riigi eelarvestrateegias 2025–2028 kavandatav eelarveparandus ei ole nii ambitsioonikas kui eelmistes plaanides, on selle sisustamiseks rohkem ära tehtud ning selle võrra on ka seatud eelarve-eesmärkide saavutamine tõenäolisem – ehkki sellises mahus eelarveparandust ümbritseb palju ebakindlust senikaua, kuniks kõik kavandatavad meetmed on jõustatud.

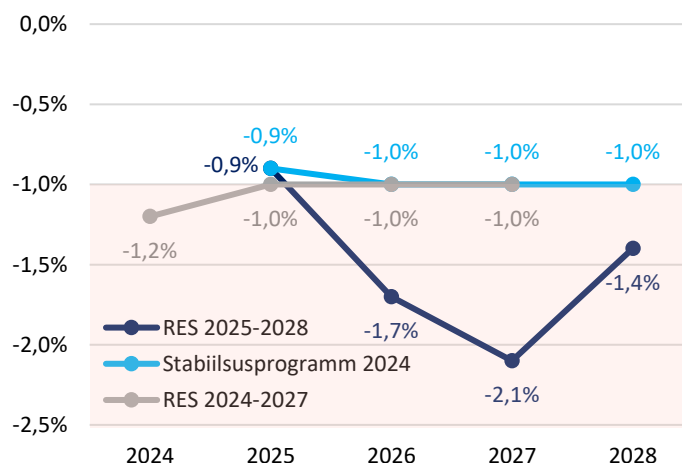
Lisaks teeb eelarvenõukogu murelikuks Eesti riigirahanduse väljavaade pärast 2028. aastat. Kui juba praeguste eelarve-eesmärkide juures ei täideta kodumaiste eelarvereeplit miinimumnõudeid ning juhul kui 2029. aastaks peaks lõppema julgeoleku maksupaketi kehtivus (mille hinnanguline eelarvemõju on 1,6–1,7 protsendipunkti aastas), tähendaks see taas kohest survet Eesti riigirahanduse jätkusuutlikkusele ning täiendavate eelarvemeetmete vajadust eelarvereeplit nõuetele vastamiseks.

Struktuurse eelarvepositsioon ja vastavus eelarvereeglitele

Pärast nelja aastat eelarvereeglitest vabastust jõustusid 2024. aastast taas nii Euroopa Liidu kui ka kodumaised eelarvereeglid. Mõlemad reeglistikud taasjõustusid uuendatud kujul ning mõlemal juhul tähendasid reeglimuudatused Eesti riigirahanduse jaoks nõuete leevendamist. Seega pidi valitsus riigi eelarvestrateegia 2025–2028 koostamisel jälgima, et järgmiseks neljaks aastaks seatud eelarve-eesmärgid vastaksid nii kodumaiste kui ka Euroopa Liidu eelarvereeglite nõuetele.

2024. aasta alguses jõustunud muudatustega kodumaistes eelarvereeglites tuleb valitsusel riigieelarve koostamisel tagada, et valitsussektori struktuurne eelarvepuudujääk ei ületaks 1% SKPst. Riigieelarve seaduse järgi on nii suure struktuurse puudujäägi kavandamine võimalik vaid 2030. aastani või senimaani, kuni valitsussektori võlakooormus ei ületa 30% SKPst – vastasel juhul võib struktuurne puudujääk ulatuda vaid 0,5%ni SKPst. Lubatust suurema struktuurse puudujäägi korral käivitub korrigeerimismehhanism, mis nõuab eelarvepositsiooni parandamist vastavalt majandustsükli seisule – halbadel aegadel vähem (või üldsegi mitte), headel aegadel rohkem – kuniks reeglites nõutud eelarvepositsioon uuesti saavutatakse.³

Riigi eelarvestrateegiast 2025–2028 nähtub, et valitsusel ei ole plaanis 2024. aastal taasjõustunud kodumaiste eelarvereeglite nõuetest pikaajaliselt kinni pidada (vt joonis 3). Kui 2025. aasta struktuurse eelarvepositsiooni eesmärk (–0,9% SKPst) vastab kehtivate eelarvereeglite nõuetele, siis aastateks 2026–2028 seatud eelarve-eesmärgid (vastavalt –1,7%, –2,1% ja –1,4% SKPst) enam mitte. See on oluline muutus võrreldes eelmiste eelarvekavadega, mil eesmärgistati vähemalt reeglite miinimumnõuetele vastamist.



Joonis 3. Struktuurse eelarvepositsiooni eesmärgid riigi eelarvestrateegias 2025–2028 (% SKPst)

Allikas: rahandusministeerium

Selleks, et rahandusministeeriumi hinnangute alusel ei ületaks struktuurne puudujääk riigi eelarvestrateegias 2025–2028 ühelgi aastal 1% SKPst, tuleks valitsussektori eelarvepositsiooni parandada 2026. aastal 300 miljoni euro võrra, 2027. aastal 500 miljoni euro võrra ja 2028. aastal 200 miljoni euro võrra. See tähendab, et nelja-aastase strateegia peale on valitsus seadnud sellised eesmärgid, mis ületavad kehtivate kodumaiste eelarvereeglitega lubatud eelarvepositsiooni ligikaudu ühe miljardi euro võrra.

Riigi eelarvestrateegias seatud struktuurse eelarvepositsiooni eesmärgid tuginevad rahandusministeeriumi hinnangule Eesti SKP lõhe suuruse kohta. Võttes arvesse, et eelarvepositsiooni parandavatel meetmetel on lühiajaline majanduskasvu aeglustav mõju, on ka ministeeriumi hinnangul aastate 2025–2028 negatiivne

³ Eelarvenõukogu ülevaadet 2024. aastal jõustunud muudatustest kodumaistes eelarvereeglites loe lähemalt [siit](#).

SKP lõhe 0,4–0,5 protsendipunkti võrra suurem, kui hinnati 2024. aasta suveprognoosi poliitikamuutusteta stsenaariumis. Seega lähtub rahandusministeerium eelarvestrateegias hinnangust, et negatiivne SKP lõhe on 2025. aastal 4,2% SKPst, 2026. aastal 2,3% SKPst, 2027. aastal 0,9% SKPst ning lõhe sulgub 2028. aastaks.

Oma arvamuses rahandusministeeriumi 2024. aasta suveprognoosi kohta täheldas eelarvenõukogu, et hetkeoludes (eelkõige 2023–2025 perspektiivis) võib negatiivne SKP lõhe olla väiksem ja seega struktuurne puudujääk suurem, kui näitavad ministeeriumi arvutused. Seetõttu on tõenäoline, et kui võtta 2025. aasta struktuurse eelarvepositsiooni arvutamisel aluseks eelarvenõukogu kasutatav meetodika majandustsükli eelarvemõju kohta, ületaks puudujääk 1% SKPst ka 2025. aastal (sarnaselt kõigi edasiste aastatega).

Riigi eelarvestrateegias seatud eesmärgid ei vasta täielikult kodumaiste eelarvereeglite nõuetele juba neljandat korda viimase seitsme aasta jooksul. Näiteks seati 2017. aasta kevadel eelarve-eesmärgid selliselt, et need nägid ette struktuurset puudujääki (kuni 0,5% SKPst aastas), ehkki seda võimaldavad muudatused kodumaistes eelarvereeglites polnud selleks hetkeks veel jõustunud. 2019. aasta kevadel seatud eelarve-eesmärgid vastasid nõuetele vaid osaliselt, kui eelarvestrateegia lõpuaastateks kavandati struktuurset tasakaalu, aga kavandada tulnuks struktuurset ülejääki. 2022. aasta sügisel seadis valitsus eesmärgiks hoida struktuurset puudujääki tasemel 2,6% SKPst, kavandamata strateegia lõpuaastateks selle järkjärgulist vähendamist (vastavalt korrigeerimismehhanismi tööpõhimõttele). Ehkki eelarvenõukogu nendele puudustele viitas, ei muudetud eelarve-eesmärke ühelgi korral enne eelarvestrateegia kinnitamist. Tagasivaatavalt jääb sellesse perioodi Eesti valitsussektori eelarvepositsiooni oluline nõrgenemine.

2024. aasta algul jõustunud muudatustega kodumaistes eelarvereeglites seati lubatav struktuurne puudujääk (1% SKPst) nii suureks kui võimalik, et see oleks veel kooskõlas Eestile kohaldatud nõuetega senistes Euroopa Liidu eelarvereeglites. 2024. aasta kevadel taasjõustusid Euroopa Liidu eelarvereeglid aga uuendatud kujul (vt eriteema 2), pakkudes madala võlakooormusega riikidele nagu Eesti võimaluse kavandada edaspidi suuremat eelarvepuudujääki, kui lubasid varasemad reeglid. Sellega on tekkinud taas olukord, kus kodumaised eelarvereeglid on nõudlikumad kui Euroopa Liidu omad. Eelarvenõukogu hinnangul on väikese ja avatud majanduse puhul põhjendatud, et kodumaised eelarvereeglid on seatud mõnevõrra nõudlikumalt kui Euroopa Liidust tulenevad nõuded. Väikeriigil nagu Eesti on püsiva eelarvepuudujäägi finantseerimine keerulisem ja kallim, kui suurtel liikmesriikidel. Kodumaiste eelarvereeglite järjekordset leevendamist seega eelarvenõukogu ei toetaks.

Lisaks kodumaistele eelarvereeglitele peavad valitsuse seatud eelarve-eesmärgid olema kooskõlas Euroopa Liidu eelarvereeglitega. Seda jälgib Euroopa Komisjon sel sügisel esmakordselt koostatava mitme-aastase eelarvekava põhjal. Selle eelarvekava esitamisele eelneb eelarveparanduse nõuete ja prognoosieelduste arutelu Euroopa Komisjoni ja rahandusministeeriumi vahel, millest eelarvenõukogul head ülevaadet pole. Samuti pole rahandusministeerium teavitanud soovist eelarvenõukogu kuidagi seekordse eelarvekava koostamise protsessi kaasata, ehkki see on Euroopa Liidu uues majandusjuhtimise raamistikus soovituslik (ja kaheksa aasta pärast ka kohustuslik). Eelarvenõukogude võimaliku panusena nähakse eelkõige eelarvekavade aluseks olevate makromajandusprognooside hindamist.

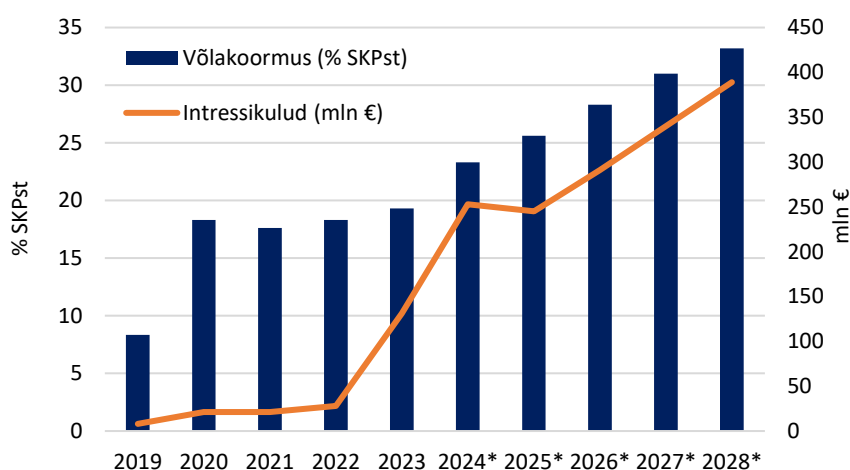
Kokkuvõttes tunnustab eelarvenõukogu valitsuse jätkuvaid pingutusi riigirahanduse korrastamisel, kuid leiab, et riigi eelarvestrateegias 2025–2028 seatud eelarve-eesmärgid ei ole täielikult kooskõlas kehtivas riigieelarve seaduses sisalduvate kodumaiste eelarvereeglite nõuetega, mis ei luba kavandada suuremat struktuurset eelarvepuudujääki kui 1% SKPst. Eelarvenõukogu saab heaks kiita vaid 2025. aastaks seatud eelarve-eesmärgi, mille saavutamisel ulatuks rahandusministeeriumi prognoosi järgi struktuurne puudujääk 0,9%ni SKPst ja nominaalne puudujääk 3%ni SKPst. Ka sel juhul oleks tegemist sisuliselt vaid eelarvereeglite miinimumnõuete täitmisega, mille osas pole jäetud peaaegu mingit eksimisruumi prognoosivigadeks, statistika revisjoniks või alternatiivseteks hinnanguteks majandustsükli eelarvemõjule.

Eriteema 1. Kui palju me maksame riigivõla eest?

Koos Eesti riigi võlakoormuse kasvuga suurenevad lähiaastatel väga kiiresti ka intressikulud, mis hakkavad riigieelarvest võtma üha suuremaid summasid. Selleks, et hinnata kui palju me oma riigivõla eest tulevikus maksma hakkame, on järgnevalt vaadeldud Eesti riigi võlakoormuse ja intressikulude arengut viimase viie aasta jooksul ning rahandusministeeriumi (poliitikamuutusteta) suveprognoosi kuni aastani 2028.

Kuni 2019. aastani oli Eesti riigi võlakoormus suhteliselt madal, alla 10% SKPst (vt joonis 4). 2020. aastal toimus hüppeline kasv, mis oli seotud koroonapandeemia ja majanduse toetusmeetmetega. Nii jõudis 2020. aasta lõpuks valitsussektori võlakoormus 18%ni SKPst. Järgneval kahel aastal riigivõlg nominaalselt küll jätkas kasvumist (5 miljardilt 2020. aastal kuni 6,7 miljardile 2022. aastal), kuid kuna neid aastaid iseloomustab ka kiire SKP nominaalkasv, siis püsis võlakoormus suhtena SKPst aastatel 2020–2022 suhteliselt stabiilne. Alates 2023. aastast on aga riigi võlakoormus olnud taas kasvuteel ning rahandusministeeriumi prognoosi järgi ületab 2028. aastaks 30% SKPst.

Riigivõla teenindamise kulud olid aastatel 2019–2022 suhteliselt stabiilsed ja madalad, jäädes alla 30 miljoni euro (vt joonis 4). Sealt edasi hakkasid intressikulud koos võlakoormuse kasvuga järsult tõusma, jõudes 2023. aasta lõpuks 131 miljoni euroni. 2024. aastal on prognoosi järgi riigivõla intressikulu juba 252 miljonit eurot ning 2028. aastaks prognoositakse intressikulude jõudmist peaaegu 400 miljoni euroni.



Joonis 4. Valitsussektori võlakoormus ja intressikulud aastatel 2019–2023 ning prognoos aastateks 2024–2028 (rahandusministeeriumi 2024. aasta suveprognoosi alusstsenaariumi järgi)

Allikad: rahandusministeerium, statistikaamet

See raha, mida riik oma võla teenindamise eest maksab, tuleb aga kuskilt mujalt eelarverealet, mis tähendab, et riik saab vähem rahastada haridust, tervishoidu või muid olulisi avalikke teenuseid. Et saada aimdust, mida me intressikuludena oma ühisest taskust igal aastal maksame, võib neid summasid kõrvutada 2024. aasta riigieelarve kulutustega. Näiteks on haridusministeeriumi kulud kõrgharidusele umbes 270 ja teadusele 200 miljonit eurot. Kogu kultuuriministeeriumi valitsemisala kulutuste tase jääb 360 miljoni ringi ning siseministeeriumi kulutused siseturvalisuse valdkonnas (st politsei, pääste ja piirivalve) on umbes 490 miljonit eurot.

Vaadates meie võlakoormust Euroopa Liidu eelarvereeeglite kontekstis on meie positsioon jätkuvalt tugev. Aga arvestades seda, et püsiva eelarvepuudujäägi korral on võlg kiire kuhjuma, võime välja arvutada, milline oleks meie riigivõla teenindamise kulu siis, kui meie võlakoormus oleks juba praegu 60% SKPst. Võttes aluseks 2024. aastaks prognoositud riigivõla kaalutud keskmise intressimäära 3%, oleks Euroopa Liidu

reeglite järgi lubatud maksimaalse võlakoormuse taseme juures Eesti riigivõla teenindamise kulu veidi üle 700 miljoni euro. Selline summa tähendaks igale töötavale eestimaalasele tuhandeurost väljaminekut aastas. Riigieelarve kontekstis hammustaks see 75% lastele ja peredele mõeldud toetustest ning hüvitistest või poole kaitsevaldkonna kuludest ja investeeringutest.

Kokkuvõttes on tähtis hoida riigivõlga mõistlikul tasemel, et vältida liiga suurte intressikulude kuhjumist, mis võib vähendada riigi võimekust pakkuda vajalikke avalikke teenuseid ning investeerida tulevikku. Lisaks, kui võlg kasvab liiga kiiresti, võib see tuua kaasa selle, et riik peab hakkama laenama kõrgemate intressimääradega ning see omakorda suurendaks intressimakseid veelgi.

Eriteema 2. Euroopa Liidu uuendatud eelarvereeclid

2024. aasta kevadel jõustus Euroopa Liidu uuendatud majandusjuhtimise raamistik, sh muutusid liikmesriikide riigirahandusele kohalduvad eelarvereeclid. Sel sügisel koostavad liikmesriigid esmakordselt uut tüüpi eelarvekavasid (*fiscal-structural plan*) järgmiseks neljaks aastaks, mis peavad oma eesmärkidelt nendele nõuetele vastama. Uue reeglistiku raskuskese on seatud liigkõrge võlakoormuse vähendamisele.

Varasemast hästi tuntud Maastrichti kriteeriumid võlakoormusele (60% SKPst) ja eelarvepuudujäägile (3% SKPst) jäävad oluliste orientiiridena püsima ka reeglistiku uuendatud kujus. Liikmesriigid, kelle võlakoormus või eelarvepuudujääk seda taset ületavad, peavad asuma oma riigirahandust korrastama.

Millised on nõuded võlakoormuse vähendamiseks?

Kõrge võlakoormusega riigid peavad asuma oma võlga vähendama – lõppeesmärgiks on saavutada taas selline võlakoormus, mis ei ületaks 60% SKPst. Oluliselt on aga muutunud arvutuskäik võlavähendussammu leidmiseks, s.t kui kiiresti tuleb selle eesmärgi poole liikuda. Varasemas reeglistikus sisaldunud nn 1/20 reegel oleks osutunud pandeemia-järgsete rekordkõrgete võlakoormuste juures osade riikide jaoks liialt nõudlikuks. Euroopa Komisjoni eesmärgiks reeglite uuendamisel oli saavutada selline võlavähendussamm, mis oleks realistlik, järk-järguline ja kestev.

Uues reeglistikus kujuneb võlavähenduse trajektoor igale kõrge võlakoormusega riigile individuaalselt, arvestades võlakoormuse hetketaseme kõrval ka selle edasist pikaajalist prognoosi. Eesmärgiks on, et (hiljemalt) eelarvekava elluviimise järel hakkaks võlakoormus prognoosi järgi püsivalt ja piisava kindlusega vähenema. Selleks on seatud vastavad arvulised nõuded nii eelarvekavaga hõlmatud ajaperioodile (4–7 aastat) kui ka kavale järgnevale kümne-aastasele prognoosiperioodile.

Eelarvekavaga hõlmatud ajavahemikku võib käsitleda kui kohanemisperioodi, mille jooksul tuleb riigirahanduses läbi viia vajalikud muudatused, et seada võlakoormus edaspidiseks vähenemise kursile. Seejuures on nõutud, et võlakoormus väheneks ka juba kohanemisperioodi jooksul: keskmiselt vähemalt 1 protsendipunkti võrra aastas, kui võlg ületab 90% SKPst, ning keskmiselt vähemalt 0,5 protsendipunkti võrra aastas, kui võlg jääb vahemikku 60–90% SKPst.⁴

Eelarvekava jooksul tuleb riigirahandust korrastada nii palju, et kui eelarvekava lõpuaasta järel pikendada võlatrajektoori veel kümne aasta võrra, peab võlakoormus selle aja jooksul näitama püsivat langust, sh piisava kindlusega ka erinevate negatiivsete riskistsenaariumite korral.⁵ Igale kõrge võlakoormusega riigile vastav minimaalne eelarveparanduse maht, mis paneks võlakoormuse püsivalt langema, selgub Euroopa Komisjoni riigivõla jätkusuutlikkuse analüüsimetoodika põhjal. Selle analüüsi tulemused esitab Euroopa Komisjon liikmesriigile enne eelarvekavade koostamist.

Millised on nõuded eelarvepuudujäägi vähendamiseks?

Lisaks kõrge võlakoormusega riikidele peavad ka riigid, kelle nominaalne eelarvepuudujääk ületab 3% SKPst, asuma seda kindlaksmääratud sammuga vähendama. Eelarvepositsiooni iga-aastase minimaalse parandussammu suuruseks on 0,5 protsendipunkti: aastatel 2025–2027 mõõdetakse seda erandkorras struktuurse *primaarse* eelarvepositsiooni mõõdikuga (mis ei arvesta intressikuludega), seejärel tavapärase struktuurse eelarvepositsiooni mõõdikuga. Seejuures ei lõpe eelarveparandus hetkel, mil nominaalne

⁴ Kui liikmesriigil on lisaks kõrgele võlakoormusele probleeme ka ülemäärase eelarvepuudujäägiga, siis rakenduvad 1 pp ja 0,5 pp nõuded võlavähendusele alles pärast seda, kui prognoositav puudujääk on taas väiksem kui 3% SKPst.

⁵ Lisaks võlakoormuse püsivale langusele tuleb veenduda, et eelarvekava järgsel kümneaastasel prognoosiperioodil ei ületaks nominaalne eelarvepuudujääk 3% SKPst ning et see väheneks aegamisi tasemele 1,5% SKPst.

eelarvepuudujääk ei ületa enam 3% SKPst, vaid eelarvepositsiooni tuleb parandada senikaua, kuni ka struktuurne eelarvepuudujääk ei ületa 1,5% SKPst. Liikumisel 3% nõude täitmiselt 1,5% nõude täitmiseni on iga-aastase minimaalse parandussammu suuruseks 0,4 protsendipunkti, mõõdetuna struktuurse primaarse eelarvepositsiooni arvestuses. Kui liikmesriik on taotlenud eelarvekavale ajapikendust ning koostanud nelja-aastase kava asemel seitsme-aastase kava, siis muutub iga-aastase minimaalse parandussammu suuruseks 0,4 protsendipunkti asemel 0,25 protsendipunkti.

Pikaajaliste eelarvekavade ja võlaproгноoside koostamisel lähtutakse eeldusest, et piisava aja möödudes SKP lõhe sulgub ning sellest hetkest on nominaalne ja struktuurne eelarvepuudujääk arvutuslikult sama suured. Sellest võib järeldada, et Euroopa Liidu uues eelarveraamistikus ei ole liikmesriikide eelarvepuudujäägi suurusele seatud pikaajaliseks nõudeks mitte hoida seda väiksemana kui 3% SKPst, vaid väiksemana kui 1,5% SKPst. Selline lisaklausel aitab tagada, et liikmesriik ei jääks aastateks pidama 3% kriteeriumi lähedale, riskides uue võimaliku rikkumisega, vaid täidaks selle nõude teatava varuga.

Millised on nõuded riikidele, kel pole probleeme võlakoormuse ega eelarvepuudujäägiga?

Riikide jaoks, kelle võlakoormus ei ületa 60% SKPst ega eelarvepuudujääk 3% SKPst, täiendavaid arvulisi nõudeid oma eelarvepoliitika kujundamisel ei kohaldata. Nendel liikmesriikidel tuleks oma eelarvekavade koostamisel vaid veenduda, et võlg ja puudujääk vastaksid nendele kriteeriumitele ka edaspidi. Ainult liikmesriigi enda soovil saaksid nad Euroopa Komisjonilt küsida eelarvekavade koostamise sisendiks sellise struktuurse primaarse eelarvepositsiooni taseme, mille saavutamisel oleksid Euroopa Liidu eelarvereeplite nõuded minimaalselt täidetud. Kui liikmesriik sellist sisendit küsib, siis tuleb eelarvekava koostamisel arvestada ka lisaklausliga, et pikemas vaates ei tohiks puudujääk ületada mitte 3% SKPst, vaid 1,5% SKPst.

Kuidas eelarvereeplitest kinnipidamist hinnatakse?

Kõigepealt tuleb liikmesriigil koostada ja kooskõlastada selline eelarvekava, milles seatud eelarveeesmärgid vastaksid kõigile eelarvereeplite nõuetele ning seejärel asuda seda kokkulepitud kujul ühe aasta kaupa ellu viima. Kavade koostamisele eelnevalt jagab Euroopa Komisjon liikmesriigid kaheks: suurema kui 60% SKPst võlakoormusega ning suurema kui 3% SKPst eelarvepuudujäägiga riigid saavad eelarvekavade koostamise sisendiks *tehnilise trajektoori*, teised riigid vaid soovi korral nn *tehnilise informatsiooni* oma eelarvepoliitika kujundamiseks.⁶

Tehnilise trajektoori koostamisel võetakse arvesse kõik liikmesriigile kohalduvad arvulised nõuded võla ja/või eelarvepuudujäägi vähendamiseks, mis tõlgitakse seejärel ümber lubatud kulurajaks (*net expenditure path*). Kulurada näitab, kui palju võivad selle liikmesriigi kulud igal aastal kasvada, et kõik eelarvereeplistiku nõuded saaksid minimaalselt täidetud. Seejuures ei võeta kuluraja koostamisel aluseks mitte tavapärasest valitsussektori kogukulude mahtu ja kasvumäära, vaid sellesse tehakse eelnevalt teatavaid mahaarvamisi ja kohandusi – seetõttu on ka definitsiooni poolest tegu *netokulurajaga*.

Valitsussektori kogukuludest lahutatakse riigivõla intressikulud, tsükliline osa töötutoetustest, riiklik kaasfinantseerimine Euroopa Liidu toetusega projektidele ja täielikult Euroopa Liidu toetustest rahastatud projektide kulu. Lisaks võetakse arvesse ühekordsete ja ajutiste eelarvemeetmete mõju (nagu seda tehakse ka struktuurse eelarvepositsiooni arvestuses) ning valitsuse uute tulumeetmete mõju. Viimane tähendab seda, et valitsusel on võimalik kavandada lubatust suuremat kulukasvu juhul, kui nende kulude rahastamiseks on kokku lepitud samas mahus uusi tulumeetmeid.

⁶ Kuna 2024. aasta kevade seisuga ületas Eesti eelarvepuudujääk 3% SKPst nii 2023. kui ka prognoosi järgi 2024. aastal, siis kuulus Eesti sel suvel nende riikide hulka, kes said eelarvekavade koostamiseks Euroopa Komisjonilt tehnilise trajektoori.

Eelarvekavas seatud kulurajas peavad esmalt kokkuleppele jõudma liikmesriik ja Euroopa Komisjon, et see oleks võimalik esitada kinnitamiseks Euroopa Nõukogule. Eelarvekava lepatakse tüüpiliselt kokku neljaks aastaks ning vahepealsetel aastatel selles seatud eelarve-eesmärke ei muudeta. Kava on võimalik uuesti läbirääkimisteks avada vaid mõjuval põhjusel, näiteks ootamatu valitsuse vahetuse korral. Eelarvekava tüüppikkusele on võimalik küsida kuni kolm aastat pikendust ja teenida seeläbi ka laugem eelarveparanduse trajektoori, kuid vaid juhul, kui liikmesriik on eelnevalt tõestanud, et lisaaega kasutatakse majanduse kasvuvõimekust ja riigirahanduse jätkusuutlikkust arendavate reformide ja investeeringute elluviimiseks.

Euroopa Komisjon hakkab eelarvekavade elluviimist hindama kuluraja põhjal. Igal kevadel tuleb liikmesriigil koostada vahearuanne möödunud aasta kulukasvust ning juhul kui see osutus lubatust suuremaks, siis ka selgitada selle kõrvalekalde põhjuseid. Kulurajast kõrvalekallete üle hakatakse arvestust pidama vastava kontrollkontoga ning kui kõrvalekalded on kuhjunud piisavalt suureks, toob see kaasa eelarveparanduse nõuete karmistumise.

Seega on uues reeglistikus loobutud struktuursel eelarvepositsioonil tuginevast keskpika perioodi eelarve-eesmärkide (ehk MTO) süsteemist koos sinna juurde kuulunud olulise kõrvalekalde, parandussammu matriksi ja paindlikkuse klauslitega. Seejuures ei kohusta see aga liikmesriiki loobuma struktuurse eelarvepositsiooni kasutusest kodumaistes eelarvereesklites – seda enam, et see on mõõdikuna ka edaspidi olulisel kohal Euroopa Komisjoni arvutustes eelarveparanduse iga-aastase miinimumsammu määramisel.

Euroopa Liidu eelarvereesklite juurde kuuluvad ka vabastusklauslid nende kehtivuse peatamiseks erakorralistes oludes, võimaldades sellega kõrvalekallet kokkulepitud kulurajast. Üldine vabastusklausel on mõeldud juhtudeks, kui kogu Euroopa Liitu või euroala tabab sügav majanduslangus (nagu see juhtus pandeemia ajal). Riigipõhist vabastusklauslit on võimalik taotleda juhul, kui liikmesriiki tabab suure eelarvemõjuga erakorraline sündmus, millest polnud võimalik hoiduda.

Kas eelarvenõukogu roll muutub?

Eelarvenõukogu on olnud äraootaval seisukohal seoses Euroopa Liidu eelarvereesklite reformiga. Teadupärast on Eesti eelarvenõukogu ülesanne olnud algusest peale kodumaiste, aga mitte Euroopa Liidu eelarvereesklite täitmise hindamine. Majandusjuhtimise raamistiku reformi algusjärgus tegi aga Euroopa Komisjon ettepaneku riiklike eelarvenõukogude rolli suurendamiseks, sh hindamaks kindlaid elemente Euroopa suunal esitatavates eelarvekavades ja nende vahearuannetes. Eelarvenõukogude rolli suurendamine siiski liikmesriikide rahandusministeeriumites piisavat toetust ei leidnud ega peegeldunud seetõttu ka reformi lõppkujus.

Uuendatud Euroopa Liidu eelarvereesklistik näeb vaid ette, et kaheksa aasta möödudes selle jõustumisest muutub eelarvenõukogudele kohustuslikuks hinnata liikmesriigi eelarvekava aluseks olevat makromajandusprognoosi ja selle eeldusi. Selline ajaline kriteerium seati eeldusega, et selleks ajaks on kõigil eelarvenõukogudel vastav tehniline võimekus loodud. Eelarvekava esitamine Euroopa Komisjonile jääb liikmesriigile siiski võimalikuks ka ilma vastava hinnanguta.