

**EELARVENÕUKOGU ARVAMUS 2021. AASTA
STRUKTUURSE EELARVEPOSITSiooni JA 2023.–2026.
AASTAKS SEATUD STRUKTUURSE EELARVEPOSITSiooni
EESMÄRKIDE KOHTA**

Sisukord

Arvamus	3
Seletuskiri	4
Hinnang 2021. aasta struktuurse eelarvepositsiooni eesmärgi saavutamisele	4
Hinnang 2023.–2026. aasta struktuurse eelarvepositsiooni eesmärkidele	10
Eriteema 1. Eesti majanduse ilmakaart.....	13
Eriteema 2. Pandeemiaga kaasnenud muutused riigi tuludes ja kuludes.....	14

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

Arvamus

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

Rahandusministeeriumi hinnangul ulatus 2021. aastal valitsussektori struktuurne eelarvepuudujääk 3,8%ni SKPst. Kuna struktuurse puudujäägi suurust piiravad nõuded on ajutiselt peatatud, siis ei saa eelarvenõukogu hinnata möödunud aasta eelarvepositsiooni vastavust siseriiklikele eelarvereeglitele. Küll aga vastas valitsussektori nominaalne eelarvepuudujääk (2,4% SKPst) 2021. aastal Euroopa Liidu stabiilsuse ja kasvu pakti nõudele, mille järgi ei tohiks puudujääk ületada 3% SKPst.

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

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

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

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

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

Eelarvenõukogu esimees
Raul Eamets
Tallinnas 28. aprillil 2022

Seletuskiri

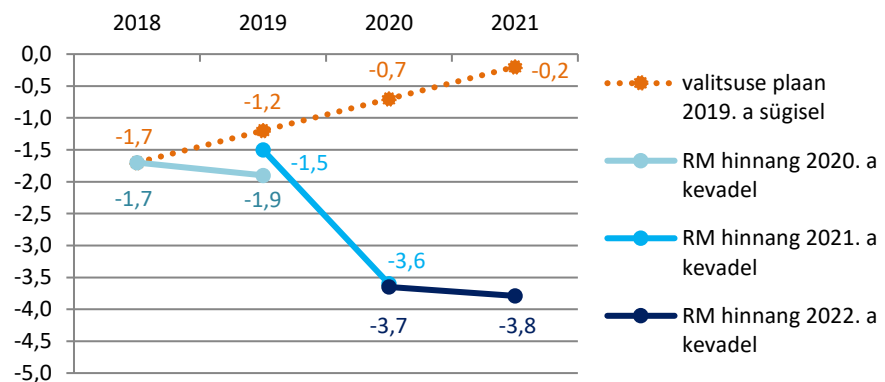
Lisaks riigi ametlikele majandusprognosidele hindab eelarvenõukogu siseriiklike eelarvereeglite täitmist. Seetõttu hindab eelarvenõukogu igal kevadel, kas valitsussektori möödunud aasta struktuurne eelarvepositsioon vastas eelnevalt seatud eesmärgile ning kas järgmiseks neljaks aastaks seatud eelarveeesmärgid vastavad eelarvereegli nõuetele. Sel korral on need arvamused esitatud ühes dokumendis.

Koroonakriisi tõttu algselt 2020. aastaks kehtestatud eelarvereeglite vabastusklauslit pikendati ka 2021. ja 2022. aastaks. Seetõttu keskendub eelarvenõukogu arvamuse esimene osa vaid valitsussektori 2021. aasta eelarvepositsiooni kirjeldamisele ega anna tavapäraselt hinnangut eelarvereeglite vastavusele. Eelarvenõukogu arvamuse teises osas hinnatakse 2022. aasta kevadel koostatud stabiilsusprogrammis seatud struktuurse eelarvepositsiooni eesmärke järgmiseks neljaks aastaks. Stabiilsusprogramm on koostatud eeldusega, et eelarvereeglite vabastusklausel enam 2023. aastal ei kehti.

Hinnang 2021. aasta struktuurse eelarvepositsiooni eesmärgi saavutamisele

Eesmärgi seadmine

Viimased arvulised eesmärgid valitsussektori struktuursele eelarvepositsioonile, mis jõuti seada vahetult enne koroonakriisi ja sellega kaasnenud vabastusklausli kehtestamist, kavandati 2019. aasta sügisel. Siis tuli valitsusel lähtuda eelarve-eesmärkide seadmisel eelarvereeglites sisalduva korrigeerimismehhanismi nõuetest, kuna 2018. aasta struktuurne puudujääk oli osutunud lubatust suuremaks (-1,7% SKPst). Riigieelarve seaduse järgi tuli struktuurset eelarvepuudujääki hakata vähendama igal järgneval aastal vähemalt 0,5 protsendipunkti võrra, kuni tasakaal on uuesti saavutatud. Valitsuse plaani kohaselt loodeti struktuurse tasakaalu lähedale jõuda 2021. aastal (vt joonis 1).



Joonis 1. Valitsussektori struktuurse eelarvepositsiooni kujunemine aastatel 2018–2021 (% SKPst)

Allikas: rahandusministeerium

Seda plaani tabas mitu tagasilööki juba 2020. aasta kevadel. Esiteks selgus, et ka 2019. aasta struktuurne eelarvepuudujääk oli osutunud lubatust suuremaks (-1,9% SKPst). Teiseks sai 2020. aasta kevadel alguse koroonaviiruse laialdane levik, mis viis peagi Euroopa Liidu eelarvereeglite peatamiseni. Sellega peatusid automaatselt ka Eesti riigieelarve seaduses sisalduvad nõuded eelarvepositsiooni parandamise kohta ning valitsus loobus varem seatud arvulistest eelarve-eesmärkidest. Nii vabastusklausli rakendamine kui ka koroonakriisi eel seatud eelarve-eesmärkidest loobumine oli 2020.–2021. aastal eelarvenõukogu hinnangul põhjendatud. Kuna ebakindlust on olnud palju, siis ei ole vabastusklausli kehtestamise järel Eesti valitsus enam seadnud uusi eesmärke struktuurse eelarvepuudujäägi suurusele. Võrreldes 2019. aasta sügisel koostatud plaaniga on koroonakriisi aastatel toimunud riigirahanduses arengud (vt eriteema 2), mis on viinud tasakaalueesmärgist üha kaugemale.

Nominaalne positsioon

Erakorralistes oludes nihkus riigi eelarvestrateegia koostamine 2020. aastal sügisesse, seega kavandati 2021. aasta riigieelarve koos riigi eelarvestrateegiaga aastateks 2021–2024 (vt tabel 1). Eelarvedokumendid koostati teadmisega, et eelarvereeplite vabastusklausel kehtib jätkuvalt ka 2021. aastal. Teadmata veel majanduslanguse tegelikku ulatust 2020. aastal, prognoosis rahandusministeerium 2020. aasta sügisel järgmise aasta majanduskasvuks 4,5% ja SKP lõheks –1,7% SKPst. Lisaks prognoositi tol hetkel, et 2020. aasta nominaalne eelarvepuudujääk ulatub 6,6%ni SKPst ning ligikaudu sama suurt puudujääki (6,7% SKPst) oodati ka 2021. aastaks. Seejuures ei sisaldanud 2021. aasta riigieelarve täiendavaid koroonakriisi toetusmeetmeid, küll aga eeldas osa 2020. aasta lisaelarves välja kuulutatud meetmete jätkumist.

Tabel 1. 2021. aasta valitsussektori eelarvepositsiooni kujunemine

	sügis 2020	kevad 2021	sügis 2021	kevad 2022
	Riigieelarve 2021 / RES 2021–2024	RM kevadprognoos 2021 (sh LEA & RES 2022–2025)	RM suvine prognoos 2021	tegelik
Nominaalne positsioon (mln eurodes)	–1898	–1706	–1006	–721
Nominaalne positsioon (% SKPst)	–6,7	–6,0	–3,3	–2,4
SKP reaalkasv (%)	4,5	2,5	9,5	8,3
SKP lõhe (% SKPst)	–1,7	–2,9	0,2	1,0
Ühekordsed meetmed (% SKPst)	0,7	0,8	1,0	1,0
Struktuurne positsioon (% SKPst)	–6,6	–5,4	–4,4	–3,8

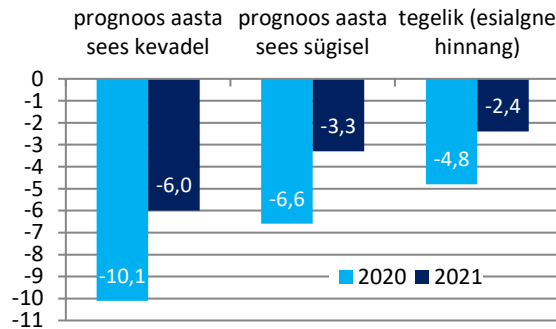
Allikas: rahandusministeerium

2021. aasta kevadeks oli selgunud, et täiendavad riigi toetusmeetmed on siiski vajalikud ka 2021. aastal, ning teist aastat järjest asuti kevadel koostama lisaelarvet. Sellegipoolest oli rahandusministeeriumil võimalik prognoosida 2021. aastaks väiksemat puudujääki kui varasemalt riigieelarves eeldati, kuna kevadel oli esimest korda võimalik prognoosides arvestada II pensionisamba muudatustega kaasneva lisamaksutuluga. Oluliseks uuenduseks kevadprognoosis olid ka taastekava vahendid. 2021. aasta sügiseks oli Eesti majanduse ja maksulaekumise väljavaade rahandusministeeriumi hinnangul veelgi paranenud ja nominaalseks eelarvepuudujäägiks prognoositi 3,3% SKPst ehk ligikaudu üks miljard eurot.

Sügisele järgnesid veel mitu olulist arengut enne aasta lõppu, mis mõjutasid ka jooksva aasta rahandusprognoosi. Esmalt asuti Eurostati juhiste järgi pensionisüsteemi II samba riigipoolsete sissemaksete ajutist peatamist 2020.–2021. aastal kajastama finantseerimistehinguna, mis arvestuslikult tähendas 2021. aasta eelarvepositsiooni nõrgenemist 0,4 protsendipunkti võrra. Teiseks osutus 2021. aasta lõpukuudel hinnatõus oodatust kiiremaks, mis kajastus ka suuremas maksulaekumises. Kolmandaks viis energiakandjate kiire hinnatõus valitsuse otsuseni kehtestada uued toetusmeetmed. Energiahindade tõusu leevendamiseks kuulutati välja mitu meetet, millest osa rakendus juba 2021. aasta lõpus.¹

Teist aastat järjest on valitsussektori eelarvepositsioon kujunenud aasta lõppedes siiski tugevamaks, kui eeldati varasemates prognoosides aasta jooksul (vt joonis 2). Kui rahandusministeeriumi esialgsed hinnangud 2022. aasta alguskuudel viitasid eelarvepuudujäägile 2,6–2,7% SKPst, siis statistikaameti esialgsel hinnangul moodustas valitsussektori nominaalne eelarvepuudujääk 2021. aastal 721 miljonit eurot ehk 2,4% SKPst.

¹ Energiahindade tõusu leevendamiseks mõeldud meetmete eelarvekulu jääb siiski peamiselt 2022. aastasse. Esialgsel hinnangul oli nende toetusmeetmetega seotud väljaminek 2021. aastal ligikaudu 40 miljonit eurot.



Joonis 2. Valitsussektori nominaalse eelarvepositsiooni prognoosid ja tegelik hinnang 2020–2021 (% SKPst)
Allikas: rahandusministeerium

Eelarvepuudujääk on osutunud prognoositust väiksemaks nii suurenenud tulude kui ka vähenenud kulude tõttu. Kokkuvõttes osutus maksulaekumine paremaks ka kõige viimast prognoosi aluseks võttes (vt tabel 2), ehkki aasta lõpukuudel võis suurema maksulaekumise ühe põhjusena näha ka oodatust hoogsamat hinnatõusu. Positiivse aspektina energiahindade tõusu taustal kujunes suuremaks ka riigi CO₂ kvooditulu, mille toel saab käesoleval eelarveaastal rohkem kulusid kavandada. Tänu kõrgemale ühikuhinnale on CO₂ kvooditulu laekumist tõstetud ka 2022. ja 2023. aastaks, vastavalt 265 ja 300 miljoni euroni.

Tabel 2. 2021. aasta valitsussektori tulude kujunemine (mln eurodes)

	sügis 2020	kevad 2021	sügis 2021	kevad 2022
	Riigieelarve 2021 / RES 2021–2024	RM kevadprognoos 2021 (sh LEA & RES 2022–2025)	RM suvine prognoos 2021	tegelik
Riigieelarve maksutulud kokku	7620,5	8244,9	8787,6	8963,5
.. sotsiaalmaks	3392,5	3595,8	3700,0	3732,3
.. käibemaks	2519,2	2598,2	2775,0	2877,1
.. aktsiisid	946,8	926,9	967,5	981,4
.. füüsilise isiku tulumaks	331,1	683,4	796,0	791,2
.. juriidilise isiku tulumaks	351,0	359,0	462,0	481,2
Saadud toetused	1370,8	1454,8	1218,3	935,4

Allikas: rahandusministeerium

Paraku jäi 2021. aastal kasutamata suurel hulgal välistoetusi, mille tõttu kujunes valitsussektori kulude maht oodatust väiksemaks. Kui 2020. aasta sügisel koostatud riigi eelarvestrateegias (RES) aastateks 2021–2024 prognoositi 2021. aastal saadud toetuste mahuks 1,37 miljardit eurot, mida tõsteti RES 2022–2025 prognoosis veelgi, 1,45 miljardi euroni, siis toetuste tegelik maht ulatus möödunud aastal vaid 935 miljoni euroni. Samuti ei osutunud koroonakriisi toetusmeetmed 2021. aastal nii kulukaks, kui esialgu prognoositi. Kokkuvõttes kasvasid valitsussektori tulud 2021. aastal 13,4% ja kulud 5,8% (vt joonis 5 lk 11).

Valitsussektori võlg kasvas 2021. aastal ligikaudu 440 miljoni euro võrra, ulatudes aasta lõpuks 5,5 miljardi euroni. Osakaaluna majanduse toodangumahust ei ole aga võlakoormus kasvanud: kui 2020. aasta lõpus moodustas valitsussektori võlg 19,0% SKPst, siis 2021. aasta lõpus 18,1% SKPst. 2021. aastal lunastas riigikassa lühiajalisi võlakirju 425 miljoni euro ulatuses ja emiteeris uusi lühiajalisi võlakirju 400 miljoni euro ulatuses. Lisaks võeti täiendavat laenu Euroopa Investeerimispanngalt (EIB) 120 miljonit eurot ja tööhõive erakorralise toetamise rahastust (TERA) 230 miljonit eurot.

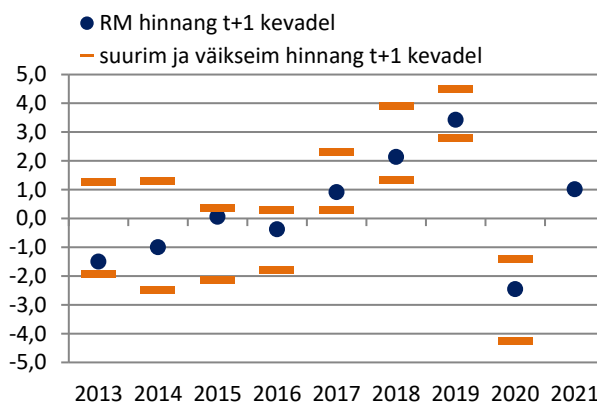
Kokkuvõttes on valitsussektori nominaalne eelarvepositsioon 2021. aastal kujunenud paremaks, kui eeldati 2021. aasta riigieelarve koostamisel või aasta keskel koostatud prognoosides. Paraku on eelarvepositsioon paranenud osaliselt ka seetõttu, et Euroopa Liidu toetusi ei ole suudetud prognoositud mahus rakendada. Ehkki möödunud aastat võib pidada erakorraliseks, kuna lisaks uue eelarveperioodi käivitamisele tuli kiirkorras kavandada taasterahastu kasutust, on eelarvenõukogu hinnangul tegemist korduva mustriiga Eesti riigirahanduse planeerimisel. Selliste prognoosivigade vältimiseks tuleks toetuste kasutust kavandada konservatiivsemalt või tõsta riigi administratiivset võimekust nende rakendamiseks.

Struktuurne positsioon

Selleks et valitsussektori nominaalse eelarvepositsiooni põhjal hinnata eelarve *struktuurset* positsiooni, tuleks sellest eemaldada majandustsükli ning ühekordsete ja ajutiste eelarvemeetmete mõju. Võib arvata, et prognoosijate jaoks on koroonakriisi aastatel olnud mõlema mainitud komponendi tuvastamine tavapärasest keerulisem. Esiteks on SKP lõhe mõõtmine keerukam just majanduse pöördpunktides – näiteks Eestis järgnes oodatust väiksemale majanduslangusele 2020. aastal oodatust kiirem taastumine 2021. aastal – ning teiseks on koroonaviiruse negatiivse majandusmõju ulatust leevendanud riigi toetusmeetmed, millest vähemalt osa on oma olemuselt samuti ühekordsed väljaminekud.

Seetõttu võiks eeldada, et eri institutsioonide prognoosid Eesti SKP lõhele on varieerunud möödunud kahel aastal rohkem kui tavaliselt, mis muudaks ka struktuurse eelarvepositsiooni tõlgendamise keerukamaks. Kuid kas eri institutsioonide hinnangud Eesti SKP lõhele koroonakriisi aastatel erinevad tavapärasest rohkem ka tagasivaates, kui kõigile on ühtemoodi teada möödunud aasta majandusnäitajad?

Kui võrrelda eri institutsioone nende kevadsuviste hinnangute alusel vahetult lõppenud aasta SKP lõhele (vt joonis 3), siis vähemalt 2020. aasta puhul seda selgelt märgata ei ole. Suurima ja väikseima hinnangu vahe on küll pisut suurem kui aastatel 2013–2019 keskmiselt, kuid mitte tavalult suur. Samuti on kõik analüütikud olnud ühel meelel, et SKP lõhe oli 2020. aastal negatiivne (nagu jooniselt selgub, siis mitte alati ei valitse selles osas üksmeel). Lisaks selgub, et rahandusministeeriumi hinnangud ei ole kunagi moodustanud ühe äärmuse, seejuures avaldab ministeerium oma kevadise hinnangu kõige varem.²



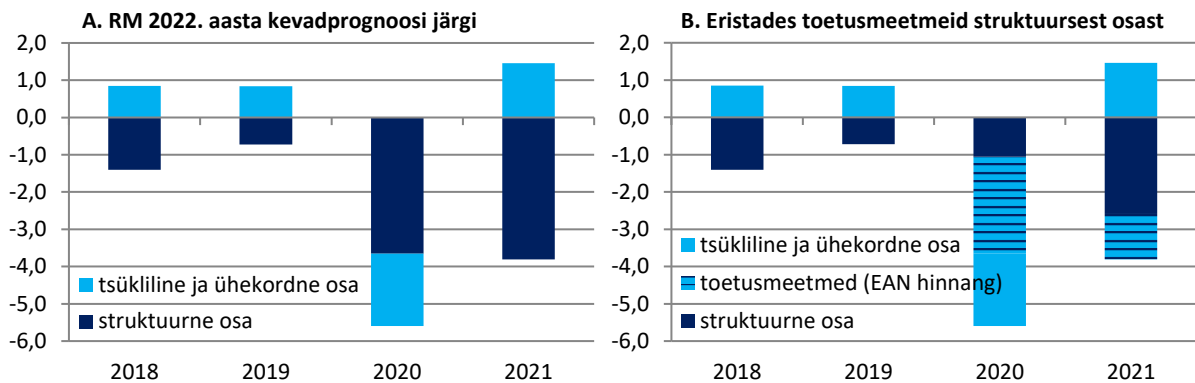
Joonis 3. Rahandusministeeriumi kevadine hinnang möödunud aasta SKP lõhele võrdluses teiste institutsioonide suurima ja väikseima hinnanguga (% SKPst)

Allikad: rahandusministeerium, Eesti Pank, Euroopa Komisjon, IMF, OECD

² Joonis 3 koostamisel on kasutatud SKP lõhe hinnanguid möödunud aastale, mille rahandusministeerium ja IMF avaldavad aprillis, Euroopa Komisjon ja OECD mais-juunis ning Eesti Pank juunikuus. Kuna 2020. aasta kevadel ei avaldanud IMF ja OECD oma SKP lõhe hinnanguid, siis nende asutuste hinnangud 2019. aasta kohta on pärit 2020. aasta sügisest.

Rahandusministeeriumi 2022. aasta kevadise hinnangu järgi oli Eesti SKP lõhe 2021. aastal taas positiivne ja moodustas 1,0% SKPst. Kuna eelarvenõukogu arvamuse koostamise ajaks oli teistest institutsioonidest oma kevadsuvised hinnangu avaldanud vaid IMF (1,3% SKPst), siis ei ole suurima ja väikseima hinnangu tähiseid 2021. aasta kohta veel joonisele märgitud. Eelarvenõukogu enda analüüs Eesti majanduse ilmakaardi põhjal (vt eriteema 1) viitab samuti, et majanduse tsükliline seis 2021. aastal järjest tugevnes ning aasta kokkuvõttes võis see tähendada selgelt positiivset SKP lõhet.

Rahandusministeeriumi 2022. aasta kevadise hinnangu järgi moodustas valitsussektori struktuurne eelarvepuudujääk 2020. aastal 3,7% SKPst ja 2021. aastal 3,8% SKPst. See tähendab, et struktuurne puudujääk suurenes 2020. aastal järsult võrreldes 2019. aastaga, kuid jäi seejärel 2021. aastal ligikaudu samale tasemele (vt joonis 4 vasak pool). Selline hinnang muutustele struktuurses puudujäägis tugineb eeldusele, et nii koroonakriisi kui ka energiakriisi toetusmeetmete mõju 2020.–2021. aastal ei ole püütud struktuurse puudujäägi arvestusest välja võtta.³ Samas on teada, et vähemalt osa nendest meetmetest olid samuti loomult ühekordsed ja ajutised (ega mõjuta riigi kulusid pikaajaliselt), mistõttu võib rahandusministeeriumi hinnang 2020.–2021. aasta struktuursele puudujäägile olla ülehinnatud ja seetõttu ka aastatevahelised muutused pisut moonutatud.



Joonis 4. Valitsussektori eelarvepuudujäägi tsükliline ja struktuurne osa aastatel 2018–2021 (% SKPst)

Allikad: rahandusministeerium, eelarvenõukogu arvutused

Kui püüda toetusmeetmete eelarvekulu struktuursest eelarvepuudujäägist ligikaudselt välja võtta (vt joonis 4 parem pool), muutub struktuurse puudujäägi suurus ja aastatevaheline muutus oluliselt.⁴ Kuna koroonakriisi toetusmeetmeid oli 2020. aastal rohkem kui 2021. aastal ning 2021. aasta lõpus välja kuulutatud energiakriisi toetusmeetmete kulu jääb peamiselt 2022. aastasse, siis on rohkem muutusi märgata 2020. aasta tulbas. Eelarvenõukogu analüüs viitab võimalusele, et 2020. aastal struktuurne eelarvepuudujääk võrreldes varasemate aastatega oluliselt ei suurenenud. Samas on struktuurne puudujääk selgelt suurenenud 2021. aastal, kui riigi toetusmeetmeid oli juba vähem ja majanduse tsükliline seis soodsam. Eelarvenõukogu hinnangul on selline analüüs oluline, et ootamatute lisakulude ja ühekordsete toetusmeetmete taustal paremini märgata püsivamaid arenguid riigi tulude ja kulude struktuuris.

³ Euroopa Komisjon juhendas liikmesriike mitte liigitama koroonakriisi toetusmeetmeid ühekordseteks meetmeteks struktuurse eelarvepositsiooni arvestuses. Esiteks vähendas vabastusklausel vajadust selle järele, teiseks võis (põhjendatult) eeldada nende meetmete täpse liigituse ja riikidevahelise võrdluse keerukust. Samuti on riikide eelarvepoliitilise stiimuli mõõtmiseks siiski parem, kui struktuurne puudujääk sisaldab ka koroonameetmeid.

⁴ Joonis 4 koostamisel on eeldatud, et selliste toetusmeetmete ligikaudne eelarvekulu, mida võiks struktuurse puudujäägi arvestusest välja jätta, on 2020. aastal 700 miljonit eurot ehk 2,6% SKPst ning 2021. aastal 375 miljonit eurot ehk 1,2% SKPst. Tegemist on vaid ühe võimaliku eksperthinnanguga, kuid see peaks siiski piisavalt kirjeldama muutuste suunda.

Kumulatiivne struktuurne positsioon

Lisaks korrigeerimismehhanismile, mis käivitus 2019. aastal kuniks vabastusklausli kehtestamiseni, sisaldub Eesti eelarvereeplites kompenseerimismehhanism, mis nõuab, et lubatust suuremaks kujunenud struktuurne eelarvepuudujääk kompenseeritakse hiljem samas ulatuses ülejäägiga. Selle üle peetakse arvestust *kumulatiivse struktuurse eelarvepositsiooni* möödikuga, mis liidab kokku alates 2014. aastast kogunenud struktuursed ülejäägid ja puudujäägid (vt tabel 3). Seaduse järgi tohib struktuurset puudujääki kavandada vaid juhul, kui kumulatiivne struktuurne positsioon on ülejäägis.

Tabel 3. Kumulatiivne struktuurne positsioon aasta lõpu seisuga (mln eurodes)

	2014	2015	2016	2017	2018	2019	2020	2021
Kumulatiivne struktuurne eelarvepositsioon	32	118	270	192	-164	-703	-703	-703

Allikad: rahandusministeerium, eelarvenõukogu arvutused

Valitsussektori kumulatiivse struktuurse positsiooni arvestuses tekkis puudujääk 2018. aastal, mis eelarvenõukogu arvutuste järgi süvenes 2019. aasta lõpuks ligikaudu 700 miljoni euroni. Ehkki riigieelarve seadus seda ei täpsusta, ei peaks eelarvenõukogu hinnangul kumulatiivse puudujäägi arvestust jätkama aastatel, mil kehtib eelarvereeplite vabastusklausel.⁵ Seega eelarvenõukogu tõlgenduses ei ole kompenseerimisele kuuluv puudujäägi osa 2020. ja 2021. aastal süvenenud. Küll aga jätkub kumulatiivse puudujäägi süvenemine neil aastatel, mil vabastusklausel enam ei kehti, kuid struktuurne eelarvepositsioon ei ole veel tasakaalu jõudnud.

Kehtiva riigieelarve seaduse järgi tuleks pärast vabastusklausli lõppemist hakata struktuurset eelarvepuudujääki vähendama vähemalt 0,5 protsendipunkti võrra aastas, kuniks struktuurne tasakaal on uuesti saavutatud. Pärast struktuurse tasakaalu saavutamist tuleks kavandada struktuurseid ülejääke (vähemalt 0,5% SKPst aastas), kuniks ka kumulatiivne struktuurne eelarvepositsioon on uuesti tasakaalus.

Kokkuvõte

Rahandusministeeriumi 2022. aasta kevadise hinnangu järgi ulatus valitsussektori struktuurne eelarvepuudujääk 2021. aastal 3,8%ni SKPst. Selline hinnang tugineb eeldusele, et valitsussektori nominaalne eelarvepuudujääk moodustas möödunud aastal 2,4% SKPst ja SKP lõhe 1,0% SKPst (ning et koroon- ja energiakriisi toetusmeetmeid ei liigitata ühekordseteks meetmeteks struktuurse eelarvepositsiooni arvestuses). Valitsussektori 2021. aasta eelarvepositsioon on osutunud tugevamaks, kui eeldati varasemates koroonakriisi keskel koostatud prognoosides, kuid mõistetavalt nõrgemaks, kui eeldati viimases prognoosis enne pandeemia puhkemist, mil valitsus seadis eesmärgiks jõuda 2021. aasta lõpuks struktuurse eelarvetasakaalu lähedale.

Koroonakriisi puhkemisel kehtestati eelarvereeplite vabastusklausel, mida pikendati ka 2021. aastaks, ning valitsus loobus varasematest arvulistest eelarve-eesmärkidest. See on olnud eelarvenõukogu hinnangul põhjendatud. Seetõttu ei järgne erakordselt suurele eelarvepuudujäägile 2021. aastal mingeid tagajärgi eelarvereeplite kontekstis. Küll aga tähendab see, et Eesti valitsussektori eelarvepositsioon on olnud märgatavas struktuurses puudujäägis juba viiendat aastat järjest ja valitsussektori võlakoormus on tõusnud 18,1%ni SKPst.

⁵ Sellele viitas eelarvenõukogu ka oma varasemas [arvamuses](#) 2020. aasta struktuurse eelarvepositsiooni kohta.

Hinnang 2023.–2026. aasta struktuurse eelarvepositsiooni eesmärkidele

Viimane poolaasta on toonud kaasa uusi ootamatuid väljakutseid, mis ei ole võimaldanud valitsusel asuda pandeemia vaibudes riigirahandust korrastama. Sõjategevus Ukrainas ja kiirest hinnatõusust tingitud energiakriis tähendab, et Eesti majanduse väljavaadet ümbritseb jätkuvalt suur ebakindlus ka veel 2022. aasta kevadel. See muudab keeruliseks nii riigirahanduse prognoosimise kui ka pikaajalise plaani koostamise valitsussektori eelarvepositsiooni tugevdamiseks. Samuti pole tänaseks veel selgunud, millal ja millisel kujul taaskehtestatakse Euroopa Liidu eelarvereeolid ja milliseid muudatusi need eeldavad Eesti riigieelarve seaduses.⁶

2022. aasta kevadel koostatud stabiilsusprogramm kajastab riigirahanduse ettevaadet järgmiseks neljaks aastaks, lähtudes rahandusministeeriumi kevadisest majandusprognoosist ja 2022. aasta lisaelarve otsustest.⁷ Kui senimaani oli Euroopa Komisjonile esitatav stabiilsusprogramm ja sise poliitiliselt oluline riigi eelarvestrateegia üks ja sama dokument, siis alates 2022. aastast koostatakse stabiilsusprogrammi jätkuvalt kevaditi, ent riigi eelarvestrateegia (koos järgmise aasta riigieelarvega) sügiseti. Stabiilsusprogrammis seatud eelarve-eesmärgid lähtuvad eeldusest, et eelarvereeolite vabastusklausel 2023. aastal enam ei kehti ja reeglid jõustuvad uuesti muutumata kujul.

Tabel 4. Muutus valitsussektori nominaalses eelarvepositsioonis võrreldes 2022. aasta kevadprognoosiga

	2022	2023	2024	2025	2026
Kevadprognoos 2022	-1248	-1268	-1254	-1049	-848
Stabiilsusprogramm 2022	-1723	-1635	-1351	-1101	-859
<i>muutus (mln eurot)</i>	<i>-475</i>	<i>-367</i>	<i>-97</i>	<i>-52</i>	<i>-11</i>
<i>muutus (pp SKPst)</i>	<i>-1,5</i>	<i>-1,1</i>	<i>-0,3</i>	<i>-0,1</i>	<i>0,0</i>

Allikas: rahandusministeerium

Võrreldes aprilli algul valminud rahandusministeeriumi kevadprognoosiga sisaldab stabiilsusprogrammi prognoos aastateks 2022.–2026. ka 2022. aasta lisaelarve otsuseid, millega kevadprognoosi koostamisel ei olnud veel võimalik arvestada. Lisaelarvel on valitsussektori eelarvepositsioonile negatiivne mõju, mis kevadprognoosiga võrreldes ulatub 475 miljoni euroni 2022. aastal ja 367 miljoni euroni 2023. aastal (vt tabel 4). Stabiilsusprogrammi järgi ulatub nüüd valitsussektori nominaalne eelarvepuudujääk 2022. aastal 5,3%ni SKPst ja 2023. aastal 4,8%ni SKPst. Rahandusministeeriumi prognoosi järgi ületab eelarvepuudujääk Euroopa Liidu stabiilsuse ja kasvu pakti 3% nõuet ka veel 2024. aastal (vt tabel 5).

2022. aasta lisaelarve rahastamiseks kaasatakse täiendavaid laenuvahendeid, mis rahandusministeeriumi prognoosi järgi tõstab Eesti valitsussektori võlakoormuse 2026. aastaks 29,7%ni SKPst. Kui vahetult enne koroonakriisi moodustas valitsussektori võlg 2,4 miljardit eurot, siis 2021. aasta lõpuks ulatus võlg 5,5 miljardi euroni ja stabiilsusprogrammi prognoosi järgi ulatub võlg 2026. aasta lõpuks juba 11,6 miljardi euroni. Seega järgmisel viiel aastal Eesti valitsussektori võlg prognoosi järgi ligikaudu kahekordistub.

⁶ 2021. aasta sügisel taaskäivitati Euroopa Liidu eelarvereeolite ülevaatus, et muuta reeglid lihtsamaks ja läbipaistvamaks. Muu hulgas kaalutakse SKP lõhele tugineva struktuurse tasakaalu reegli asendamist kulureeglina, mis muudaks riigirahanduse iga-aastase juhtimise kontekstis kõige olulisemaks mõõdikuks valitsussektori kulude kasvu, mitte enam struktuurse eelarvepuudujäägi suuruse.

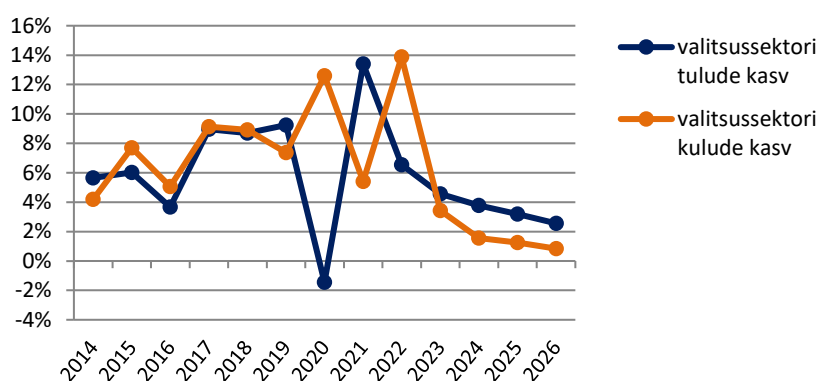
⁷ 2022. aasta lisaelarvega eraldati põgenikega seotud kuludeks 261 miljonit eurot, energiahindadega seotud kuludeks 257 miljonit eurot, kaitse- ja julgeolekukuludeks 130 miljonit eurot ning muudeks kuludeks 68 miljonit eurot. Tulusid vähendavate meetmete (erimärgistatud diislikütuse aktsiisilangetus ja ajakirjandusväljaannete madalam käibemaksumäär) kogumõjuks hindab rahandusministeerium 8 miljonit eurot.

Tabel 5. Valitsussektori eelarvepositsioon 2021. aastal ja prognoos aastateks 2022–2026 (% SKPst)

	2021	2022	2023	2024	2025	2026
Nominaalne positsioon (mln €)	-721	-1723	-1635	-1351	-1101	-859
Nominaalne positsioon	-2,4	-5,3	-4,8	-3,8	-2,9	-2,2
Potentsiaalse SKP kasv (%)	3,0	2,1	2,0	2,1	1,9	2,1
SKP lõhe	1,0	-2,0	-2,8	-1,7	-1,0	-0,4
Tsükliline komponent	0,5	-1,0	-1,3	-0,8	-0,5	-0,2
Tsükliliselt tasandatud positsioon	-2,8	-2,8	-2,4	-2,7	-2,3	-2,0
Ühekordsed meetmed	1,0	0,2	0,0	0,0	0,0	0,0
Struktuurne positsioon	-3,8	-4,5	-3,5	-3,0	-2,5	-2,0
Valitsussektori võlg	18,1	20,7	24,1	27,7	29,2	29,7

Allikas: rahandusministeerium

2022. aasta lisaelarve otsustel on märgatav mõju lähiaastate kulude kasvutempole. Kui kevadprognoosi järgi võis valitsussektori kulude kasvuks 2022. aastal oodata pisut üle 9%, siis stabiilsusprogrammis on eeldatud kulude kasvuks peaaegu 14% (vt joonis 5). Sellelt kõrgelt tasemelt jääb edasiste aastate prognoositav kulude kasv vaoshoituks. Rahandusministeeriumi kevadprognoosiga võrreldes on tervikuna aastate 2022–2026 kulude prognoosi suurendatud ligikaudu 1,5 miljardi euro võrra ja tulude prognoosi peaaegu 0,5 miljardi euro võrra. Ehkki lisaelarve koosneb peamiselt lisakuludest, kaasneb sellega ka suurem tööjõu- ja tarbimismaksude laekumine.

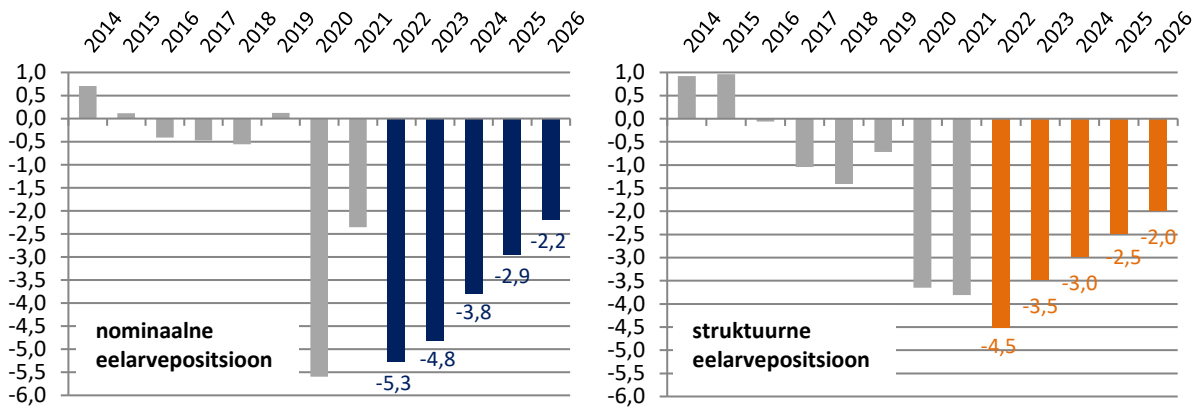


Joonis 5. Valitsussektori tulude ja kulude kasv aastatel 2014–2021 ja prognoos aastateks 2022–2026 (%)

Allikas: rahandusministeerium

Võttes aluseks kevadprognoosis sisalduva hinnangu Eesti majandustsükli seisule ja stabiilsusprogrammis uuendatud valitsussektori tulude ja kulude prognoosi, ulatub valitsussektori *struktuurne* eelarvepuudujääk 2022. aastal 4,5%ni SKPst. See ületaks ka pandeemia-aastate struktuurset puudujääki, mis rahandusministeeriumi viimasel hinnangul jäi 3,7–3,8% vahele. Majanduse tavaoludes lubab Eesti riigieelarve seadus teadupärast struktuurset eelarvepuudujääki kuni 0,5% SKPst aastas, kuid 2020.–2022. aastal on nii Euroopa Liidu kui ka Eesti eelarvereeolid olnud koroonakriisi tõttu ajutiselt peatatud.

Eeldusel, et 2023. aastast eelarvereeolid taas jõustuvad, on Eesti valitsus seadnud stabiilsusprogrammis eesmärgiks, et 2023. aasta valitsussektori struktuurne eelarvepuudujääk ei ületaks 3,5% SKPst ja et puudujääk väheneks igal järgneval aastal 0,5 pp võrra (vt joonis 6). Eesmärkide saavutamisel väheneks struktuurne eelarvepuudujääk 2026. aastaks 2%ni SKPst. Sellist plaani pikendades saavutatakse struktuurne eelarvetasakaal uuesti alles 2030. aastaks. Viimati oli Eesti valitsussektori eelarvepositsioon struktuurses tasakaalus hinnanguliselt 2016. aastal.



Joonis 6. Valitsussektori nominaalne ja struktuurne eelarvepositsioon aastatel 2014–2026 (% SKPst)

Allikas: rahandusministeerium

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

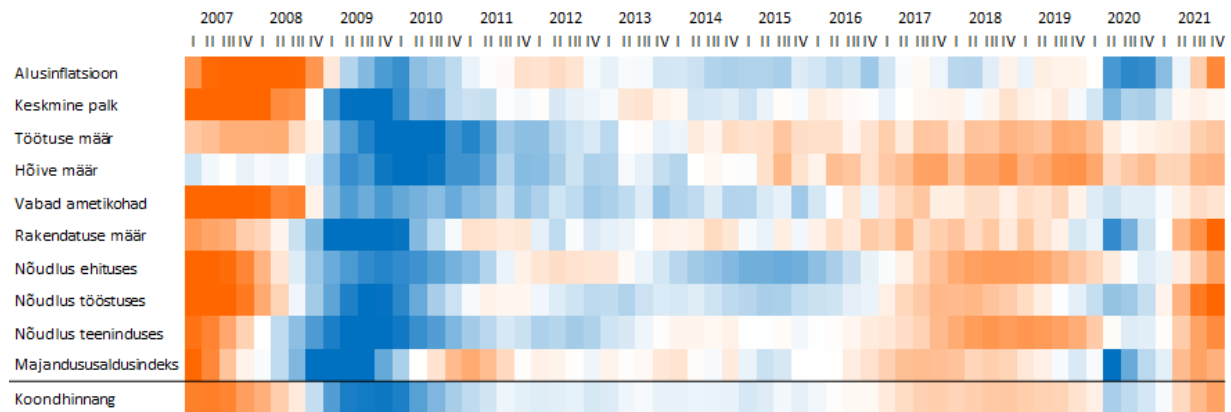
Kui enne Ukraina sõja puhkemist võis nii Eesti kui ka teiste Euroopa riikide majandusprognooside põhjal eeldada, et vabastusklausli järele ei ole enam vajadust 2023. aastal, siis nüüd võib vabastusklausli pikendamine taas päevakorral olla. 2022. aasta stabiilsusprogrammi koostamise ajal ei olnud paraku veel kindlust, millal ja millisel kujul eelarvereeglid uuesti kehtestatakse.

Arvestades üldist ebakindlust majanduskeskkonnas ja eelarvereeglite jõustumises, võivad nii eesolev sügis kui ka sellele järgnevad eelarvepoliitika kavandamise voorud tuua olulisi muutusi prognoosieeldustes ja riigirahanduse väljavaates. Seetõttu käsitleb eelarvenõukogu 2022. aasta stabiilsusprogrammis esitatud struktuurse eelarvepuudujäägi trajektoori pigem kui hetkeoludes parimat prognoosi, mitte kui üle aastate fikseeritud eelarve-eesmärke. Sellegipoolest näitab stabiilsusprogrammi prognoos, et struktuurse eelarvetasakaalu saavutamise kujuneb praeguste majanduskasvu ning riigi tulude ja kulude struktuuri eelduste juures keeruliseks ja aeganõudvaks. Valitsussektori struktuurne puudujääk püsib suur ka aastatel, kuhu ei ole (veel) kavandatud riigi toetusmeetmeid või vältimatuid lisakulutusi.

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

Eriteema 1. Eesti majanduse ilmakaart

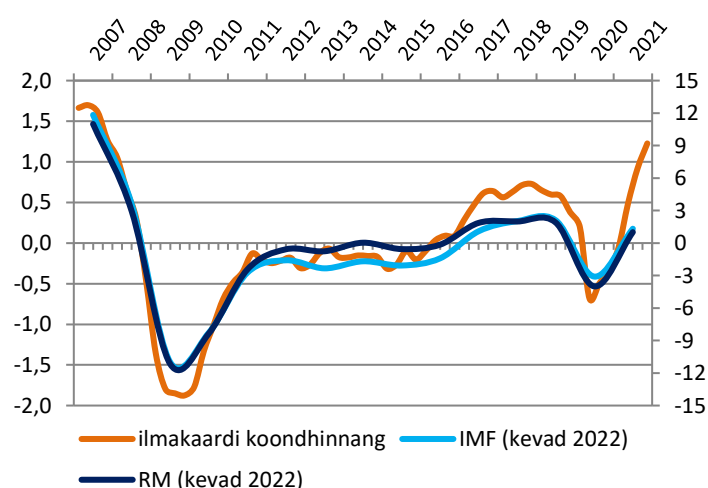
Selleks et paremini hinnata eelarvereeeglite täitmist ja rahandusministeeriumi prognoose Eesti SKP lõhe kohta, analüüsib eelarvenõukogu Eesti majandustsükli seis. Lisaks tehnilisele SKP lõhe arvutusele jälgib eelarvenõukogu mitut lihtsamini mõõdetavat majandusnäitajat, mis kirjeldavad majanduse tsüklilist seis. Selle analüüsi lõpptulemuse saab esitada n-ö ilmakaardi kujul (vt joonis 7), kus sinise tooni tumenemine tähistab majanduse jahtumist, oranži tooni tumenemine aga hoiatab ülekuumenemise eest.⁸



Joonis 7. Eesti majanduse ilmakaart (I kv 2007 – IV kv 2021)

Allikad: Eurostat, konjunktuuriinstituut, statistikaamet, eelarvenõukogu arvutused

Pärast majanduse kõrgkonjunktuuri 2017.–2019. aastal pöördus majandustsükli seis 2020. aasta algul, kui koroonaviiruse levik ja sellega kaasnenud piirangud tõid nii Eestis kui ka mujal maailmas kaasa majanduslanguse. Ilmakaardi järgi on Eesti majanduse konjunktuur seejärel igas järgnevas kvartalis paranenud ning 2021. aasta teises pooles ületas koondhinnang taas selgelt oma pikaajalist keskmist taset (vt joonis 8). See viitab võimalusele, et Eesti SKP lõhe oli aasta keskmisena 2021. aastal positiivne ning võimalik et isegi suuremas ulatuses, kui osutavad näiteks rahandusministeeriumi ja IMFi hinnangud 2022. aasta kevadel. Küll aga võib ilmakaardi järgnevates uuendustes oodata Eesti majanduse jahtumist 2022. aasta algusest, peamiselt kiirest hinnatõusust tingitud ebakindluse ja sõjategevuse tõttu Ukrainas.



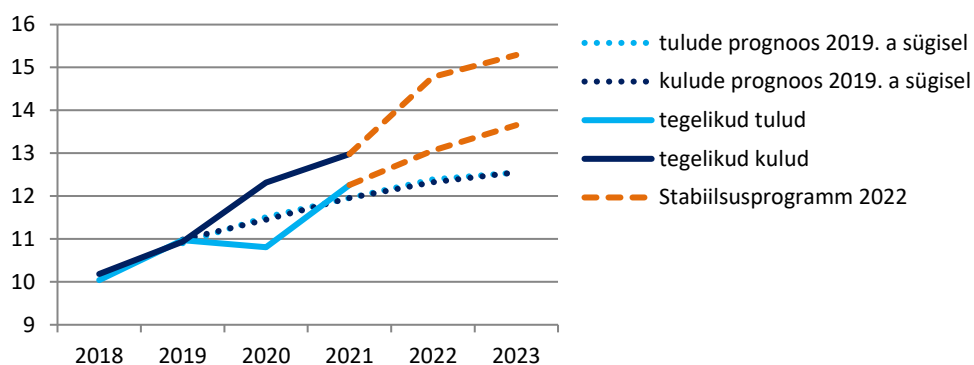
Joonis 8. Koondhinnangu (vasakul teljel) võrdlus eri institutsioonide SKP lõhega (% SKPst, paremal teljel)

Allikad: IMF, rahandusministeerium, eelarvenõukogu arvutused

⁸ Ilmakaardi ülesehitusest loe lähemalt [eelarvenõukogu 2018. aasta kevadel ilmunud arvamusest](#).

Eriteema 2. Pandeemiaga kaasnenud muutused riigi tuludes ja kuludes

Kui 2019. aasta sügisel seadis valitsus eesmärgiks, et 2021. aastal peaks valitsussektori eelarvepositsioon jõudma struktuurse tasakaalu lähedale, siis 2020. aasta algul tabanud pandeemia paiskas varasemad prognoosid ja eesmärgid segamini. Kui vahetult enne pandeemiat eeldati tulude ja kulude kooskõalist arengut keskpikas perspektiivis, siis koroonakriisiga on kaasnenud olulisi muutusi nii tulude kui ka kulude arengurajal (vt joonis 9). Järgneva analüüsi eesmärk on tuvastada 2020. ja 2021. aasta tegeliku tulemi alusel, millised kulu- ja tululiigid on koroonakriisis arenenud teisiti võrreldes sellega, kui oleks täitunud 2019. aasta sügisel koostatud prognoos.

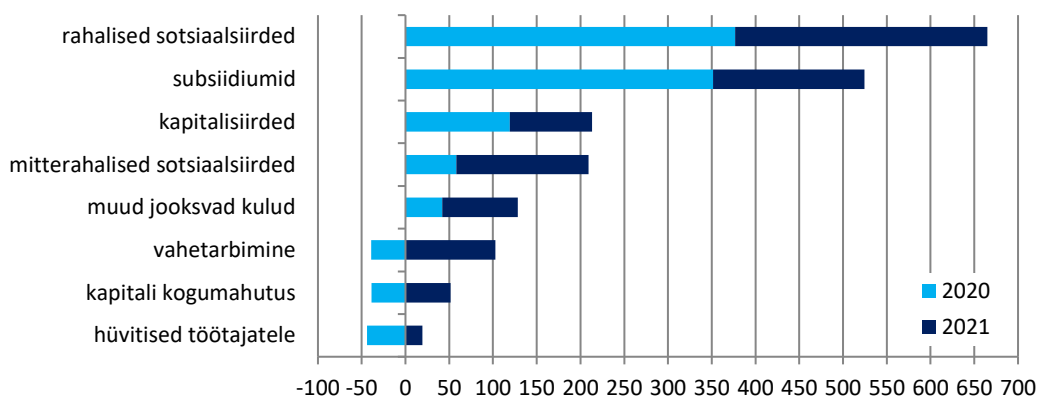


Joonis 9. Valitsussektori tulude ja kulude mahu võrdlus koroonakriisi eelse prognoosiga (mld eurot)

Allikas: rahandusministeerium

Jooniselt 9 selgub, et valitsussektori tegelikud kulud on osutunud 2020. ja 2021 aastal märksa suuremaks, kui prognoositi 2019. aasta sügisel. Kahe aasta peale kokku on kulude maht ligikaudu 1,9 miljardi euro võrra suurem. Valitsussektori tulud jäid seevastu 2020. aastal pandeemia-eelsest prognoosist väiksemaks, tekitades märgatava lõhe tulude ja kulude tegelikus arengus. 2021. aastal on tulude maht osutunud isegi mõnevõrra suuremaks, kui 2019. aasta sügisel osati prognoosida, ent siis ei olnud veel ka võimalik arvestada II pensionisamba muudatusega kaasneva erakorralise maksulaekumisega. Tervikuna on 2020. ja 2021. aasta tulude maht osutunud pandeemia-eelsest prognoosist väiksemaks, ning ilma erakorralise tulumaksulaekumiseta oluks see erinevus veelgi silmatorkavam.

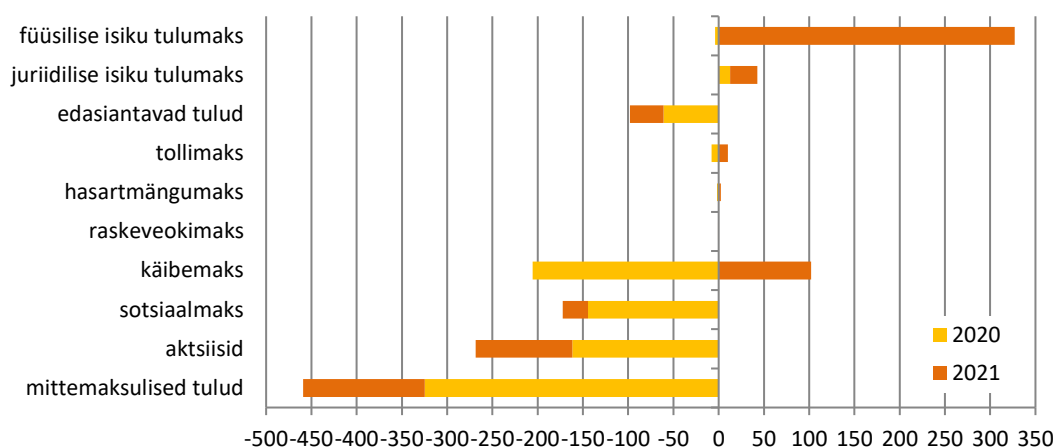
Kulud on osutunud prognoositust suuremaks peamiselt riigi toetusmeetmete tõttu koroonakriisi negatiivse majandusmõju leevendamiseks. Toetusmeetmetega seotud lisaväljaminekuid on märgata enamikus kulude alaliikides (sõltuvalt meetme tüübist), seda nii 2020. kui ka 2021. aastal (vt joonis 10).



Joonis 10. Valitsussektori 2020. ja 2021. aasta kulude võrdlus koroonakriisi eelse prognoosiga (mln eurot)

Allikas: rahandusministeerium

Rahalised ja mitterahalised sotsiaalsiirded on osutunud prognoositust suuremaks enam kui 850 miljoni euro ja subsiidiumid enam kui 500 miljoni euro võrra. Nende kululiikide alla liigituvad näiteks töötasuhüvitised ja erinevad muud koroonakriisi toetusmeetmed (näiteks turismisektorile), tavapärased tööturu toetusmeetmed, mille maht samuti kriisioludes suurenes, aga ka riiklikud hüvitised II pensionisambast lahkujatele ja erakorraline pensionitõus 2021. aastal. Pandeemia-eelse prognoosiga võrreldes suurenes 2020.–2021. aastal ka kapitalisiirete, muude jooksvate kulude ja valitsuse vahetarbimise maht. Kapitali kogumahutus (st investeeringud) ja hüvitised töötajatele on kahe aasta peale kokku osutunud ligikaudu sama suureks, kui eeldati koroonakriisi eelses prognoosis. Seega saab väita, et koroonakriisi oludes ei ole valitsussektori investeeringute maht vähenenud, ehkki ootused 2021. aasta suhtes olid vahepeal juurde tekkinud lisarahastute taustal isegi suuremad.



Joonis 11. Valitsussektori 2020. ja 2021. aasta tulude võrdlus koroonakriisi eelse prognoosiga (mln eurot)

Allikas: rahandusministeerium

Muutusi valitsussektori tuludes võrreldes pandeemia-eelse prognoosiga kirjeldab joonis 11. Kui jätta kõrvale füüsilise isiku tulumaksu erakorraline lisalaekumine 2021. aastal, millega 2019. aasta sügisel ei olnud veel võimalik arvestada, siis on koroonakriis toonud kaasa nii peamiste maksuliste kui ka mittemaksuliste tulude alalaekumise.⁹ Kahe aasta peale kokku on osutunud prognoositust väiksemaks nii aktsiiside, sotsiaalmaksu kui ka käibemaksu laekumine, ühtekokku enam kui poole miljardi euro võrra. Peaaegu samas mahu jäid prognoositust väiksemaks ka mittemaksulised tulud, peamiselt välistoetuste arvel. Nimelt eeldati 2019. aasta sügisel oluliselt suuremat saadud toetuste mahtu, kui tegelikult 2020. ja 2021. aastal realiseerus.

Kui 2021. aastal hakkas koroonakriisi puhkemisel kujunenud lõhe valitsussektori tulude ja kulude vahel juba vähenema (vt joonis 9), siis 2022. aasta kevadel koostatud stabiilsusprogrammi prognoosi järgi, mis lähtub muutunud julgeolekulukorrast, see lõhe 2022. aastal taas süveneb ning püsib suur ka 2023. aastal.

⁹ Mittemaksuliste tulude hulka kuuluvad sellised valitsussektori tulud nagu näiteks toetused Euroopa Liidust, riigiettevõtete dividendid, CO₂ kvooditulu ja riigilõivud.