

**EELARVENÕUKOGU ARVAMUS
VALITSUSSEKTORI STRUKTUURSE EELARVEPOSITSIOONI
EESMÄRGI SAAVUTAMISE KOHTA 2024. AASTAL**

Sisukord

Arvamus.....	3
Seletuskiri	4
Hinnang 2024. aasta struktuurse eelarvepositsiooni eesmärgi saavutamisele	4
<i>Eesmärgi seadmine</i>	4
<i>Nominaalse eelarvepositsiooni kujunemine</i>	5
<i>Struktuurse eelarvepositsiooni kujunemine</i>	7
<i>Vastavus eelarvereeeglitele</i>	8
Eriteema 1. <i>Eesti majanduse ilmakaart</i>	10
Eriteema 2. <i>Kui tundlik on Eesti eelarvepuudujääk majandustsükli seisu muutustele?</i>	11

Arvamus

2024 oli esimene aasta, mil pärast nelja-aastast vabastusklauslit jõustusi taas nii Euroopa Liidu kui ka kodumaised eelarvereeolid. Kui Euroopa Liidu eelarvereeolid nõuavad, et valitsussektori nominaalne puudujääk ei ületaks 3% SKPst, siis kodumaistes reeglites on oluline mõõdik eelarve struktuurne positsioon. 2023. aasta sügisel seadis valitsus 2024. aastaks eelarve-eesmärgi hoida struktuurne puudujääk samal tasemel kui 2023. aastal – siis pidi see rahandusministeeriumi prognoosi järgi ulatuma 1,2%ni SKPst. Järgnevatel aastatel pidi puudujääk vähenema ja mahtuma eelarvereeolites lubatud piiridesse: 1% SKPst.

Struktuurse eelarvepositsiooni parandamist 2024. aastal veel ei nõutud, kuna uuendatud kodumaised eelarvereeolid ei kohusta eelarvet parandama majanduse nõrgas tsüklilises seisus, kui negatiivne SKP lõhe on suurem kui 3% SKPst. Rahandusministeeriumi hinnangud viitasid sellest suuremale negatiivsele SKP lõhele vahetult 2024. aasta eel, aasta jooksul tehtud prognoosiuuendustes ja ka sel kevadel.

2025. aasta kevadeks selgus, et valitsussektori nominaalne eelarvepuudujääk moodustas 2024. aastal 1,5% SKPst. See on oodatust märksa parem, kuna prognooside järgi pidi puudujääk jääma 3% lähedale. Võttes aluseks selle värske hinnangu nominaalse eelarvepositsiooni kohta ja rahandusministeeriumi 2025. aasta kevadprognoosis sisalduva hinnangu SKP lõhele, kujunes 2024. aasta struktuurse eelarvepositsiooni hinnanguks 0,6% SKPst, mis tähendab, et struktuurselt oli valitsussektori eelarve ülejäägis.

Selle hinnangu alusel on valitsus ületanud eelarve-eesmärgi, mille ta endale 2024. aastaks seadis. 2023. aasta sügisel seatud eelarve-eesmärgiga võrreldes on hinnang struktuursele positsioonile paranenud 1,8 protsendipunkti võrra, millest 1,4 protsendipunkti tuleneb väiksemast nominaalsest puudujäägist ja ülejäänud muutusest majandustsükli hinnangus. Ühtlasi on struktuurne positsioon parem kui 2023. aastal ning samuti vastab see tulem kodumaiste eelarvereeolite nõuetele. Ehkki valitsus seadis 2024. aasta sihiks vaid eelarvereeolite miinimumi täitmise, suudeti need tegelikult varuga ületada.

Struktuurset eelarvepositsiooni on keeruline mõõta. Eelarvenõukogu hinnangul võis struktuurne positsioon olla 2024. aastal nõrgem, kui on rahandusministeeriumi hinnang. Esmalt võib olla ülehinnatud Eesti majanduse tsükliline nõrkus ning peale selle Eesti eelarve tundlikkus majandustsüklile, nagu viitab eelarvenõukogu peagi ilmuv analüüs. Samuti on teada, et 2024. aasta nominaalne eelarvepuudujääk võib veel pisut kaitsekulude arvelt suureneda. Kõik need kolm asjaolu kokku tähendaksid 2024. aasta kontekstis nõrgemat struktuurset eelarvepositsiooni.

Kuigi 2024. aasta tõi eelarvereeolite taasjõustumise ja lootuse riigirahanduse korrastamiseks, selgus 2025. aasta kevadeks, et see võib jääda lühiajaliseks, sest Euroopa Komisjon on välja kuulutanud uue võimaliku vabastusklausli 2025.–2028. aastaks. See laseks kaitsekulude suurendamise eesmärgil kavandada nominaalset eelarvepuudujääki, mis ulatub aastaks koguni 4,5%ni SKPst. Klausli taotlemisest on teatanud ka Eesti valitsus, et tõsta kaitsekulud püsivalt üle 5% SKPst.

Vabastusklausel mängib edaspidi olulist rolli Euroopa Liidu ja Eesti eelarvereeolite täitmise hindamisel ja see võimaldab varasemaid eelarve-eesmärke ümber kujundada. Kuigi vabastusklausel lubaks Eestil eelarvepuudujääki ajutiselt kasvatada eelarvereeoleid rikkumata, kaasneks sellega siiski võlakooormuse ja intressikulude kasv. Seega ei tohiks tekkinud eelarvepuhvrit kasutada varasemate eelarvepositsiooni tugevdavate otsuste ümberpööramiseks, vaid üksnes Eesti kaitsevõime parandamiseks.

Eelarvenõukogu esimees

Peter Lõhmus

15. mai 2025

Seletuskiri

2024. aastal jõustusid pärast nelja-aastast vabastusklauslit taas nii Euroopa Liidu kui ka kodumaised eelarvereeglid. Seega tuli valitsusel 2024. aasta riigieelarve koostamisel eelarve-eesmärke seades taas lähtuda ka eelarvereeglite arvulistest nõuetest. Siinses arvamuses hindab eelarvenõukogu 2024. aastaks seatud valitsussektori struktuurse eelarvepositsiooni eesmärgi saavutamist ja vastavust kodumaistele eelarvereeglitele.

Eelarvenõukogu arvamuse aluseks on statistikaameti (22. aprillil täpsustatud) esialgne hinnang 2024. aasta nominaalsele eelarvepuudujäägile ja rahandusministeeriumi 2025. aasta kevadprognoosis sisalduv hinnang SKP lõhe suurusele. Eelarvereeglitele vastavuse hinnangus võetakse aluseks 2024. aasta algul jõustunud muudatused riigieelarve (baas)seaduses, millega eelarvereegleid leevendati – võrreldes vabastusklausli eel kehtinud reeglitega. Seejuures tuleb arvestada, et statistikaamet teatas sel kevadel erakorraliselt, et esialgne hinnang 2024. aasta nominaalsele puudujäägile võib olla alahinnatud.

Hinnang 2024. aasta struktuurse eelarvepositsiooni eesmärgi saavutamisele

Eesmärgi seadmine

2024. aasta eelarve-eesmärgi seadis valitsus 2023. aasta sügisel, kui korraga koostati nii 2024. aasta riigieelarve kui ka riigi 2024.–2027. aasta eelarvestrateegia. Selleks ajaks oli juba teada, et eelarvereeglite vabastusklausel 2024. aastal enam ei kehti. See tähendas, et pärast nelja-aastast vabastust hakati taas jõustama nii Euroopa Liidu kui ka kodumaiseid eelarvereegleid. Seega seati eelarvepoliitika kujundamisele uuesti arvulised piirid, mille sisse riigi tulud-kulud mahtuma pidid, isegi kui viimaste aastate kriiside kulurõhu polnud veel täiesti taandunud (või kaitsekulude näitel koguni suurenes).

Ehkki Euroopa Liidu majandusjuhtimise raamistiku reformis ei olnud 2023. aasta sügiseks veel kokkuleppele jõutud, oli vähemasti kindel, et alates 2024. aastast ei tohi valitsussektori nominaalne eelarvepuudujääk vastavalt Maastrichti kriteeriumitele enam ületada 3% SKPst. Sellest eesmärgist lähtuti ka Eesti 2024. aasta riigieelarve koostamisel. Kuna rahandusministeeriumi mitu varasemat prognoosi näitas 2024. aastaks suuremat eelarvepuudujääki kui 3% SKPst, siis vajas selle eesmärgi saavutamise riigirahandust korrastavaid meetmeid. Täpsemalt toetasid selle eesmärgi saavutamist 2024. aastal sellised valitsuse eelarvepoliitilised otsused nagu käibemaksumäära tõstmine 22%ni, kommertspankadega sõlmitud kasumijaotuse kokkulepe ning mitmesugused aktsiisitõusud ja kokkuhoiumeetmed.

Oluline on tähele panna, et 2023. aasta sügisel muutis valitsus eelarveläbirääkimiste käigus ka kodumaiseid eelarvereegleid, otsustades need 2024. aasta algusest taasjõustada senisest leebemal kujul.¹ Uuendatud kodumaised eelarvereeglid võimaldasid iga-aastaseks eesmärgiks seada suurema struktuurse eelarvepuudujäägi kui varem ja kehvades majandusoludes eelarveparandust edasi lükata. Neis ei nõutud enam, et lubatust suurem eelarvepuudujääk tuleb tagantjärele hüvitada.

Seega seadis valitsus 2023. aasta sügisel eesmärgiks, et eelarvereeglite taasjõustades ei ületaks nominaalne puudujääk edaspidi 3% SKPst (vältimaks ülemäärase eelarvepuudujäägi menetlust Euroopa Liidus) ning et struktuurne puudujääk vastaks kodumaistele nõuetele. 2024. aasta puhul tähendas see täpsemalt, et eelarve-eesmärgiks seati nominaalne puudujääk 2,9% SKPst ja struktuurne puudujääk 1,2% SKPst. Sellised eesmärgid seati oludes, kus rahandusministeeriumi 2023. aasta suvise majandusprognoosi järgi oodati Eesti majanduse reaalkasvuks 2024. aastal 2,7% ja negatiivse SKP lõhe suuruseks 3,3% SKPst.

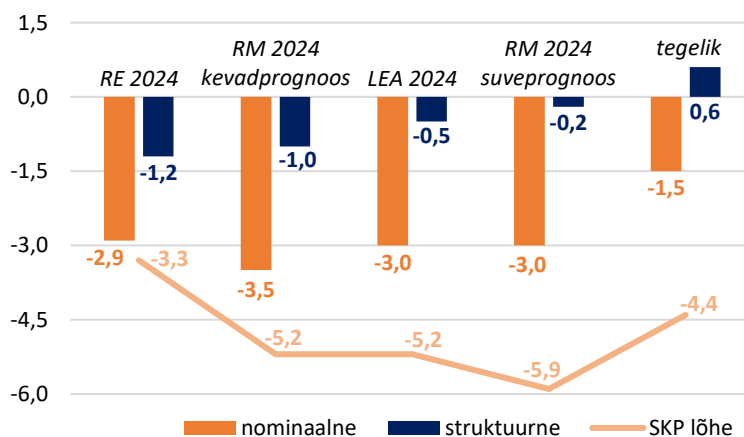
¹ Muudatusi kodumaistes eelarvereeglites on eelarvenõukogu selgitanud nii [2023. aasta sügisel](#) kui ka [2024. aasta kevadel](#).

Kuidas oli võimalik seada 2024. aasta eesmärgiks suurem struktuurne puudujääk kui 1% SKPst? Nagu juba mainitud, muudeti kodumaistes eelarvereeglites ka korrigeerismehhanismi ehk sätteid selle kohta, kui kiiresti tuleks eelarvepositsiooni parandada, kui struktuurne puudujääk on kujunenud lubatust suuremaks. Uuendatud kujul hakkas see mehhanism sõltuma Eesti majandus tsükli seisust. Kui tsükli seis on hea, tuleks eelarvepositsiooni parandada suurema sammuga kui 0,5 protsendipunkti aastas ning kui halb, siis sellest väiksema sammuga – ning väga halbades majandusoludes üldsegi mitte. Tol ajal oligi 2024. aastaks prognoositav SKP lõhe nii negatiivne (suurem kui 3% SKPst), et eelarvereeglite alusel ei olnud kohustust struktuurset eelarvepositsiooni parandada.

Kokkuvõttes seati 2024. aasta eesmärgiks parandada Eesti riigirahanduse olukorda nii palju, et esiteks oleks täidetud Maastrichti kriteeriumid, mille järgi ei tohi valitsussektori nominaalne eelarvepuudujääk ületada 3% SKPst. Vastavalt 2024. aasta riigieelarve prognoosile pidi Eesti eelarvepuudujäägiks kujunema 1,19 miljardit eurot ehk 2,9% SKPst. Teiseks tähendasid kodumaiste eelarvereeglite muudatused, et Eesti majanduse nii nõrgas tsüklilises seisus nagu prognoositi 2024. aastaks, ei olnud struktuurse eelarvepositsiooni parandamist reeglitega nõutud. Valitsus otsustas, et hoiab 2024. aastal struktuurset puudujääki samal tasemel kui 2023. aastal, mis vastavalt rahandusministeeriumi toonasele prognoosile ulatus 1,2%ni SKPst.

Nominaalse eelarvepositsiooni kujunemine

2024. aasta kevadel aga selgus, et rahandusministeeriumi uuendatud prognoosi alusel võib 2024. aasta nominaalne eelarvepuudujääk ulatuda 2,9% asemel 3,5%ni SKPst (vt joonis 1). Pool aastat varem koostatud prognoosis kirjeldatud paariprotsendilise majanduskasvu ootus oli asendunud nullkasvuga ning negatiivset SKP lõhet oli hinnatud veelgi suuremaks, 3,3% asemel koguni 5,2% SKPst. Nõrgema eelarvepositsiooni ootus tulenes eelarve tulude poolelt, eelkõige varasemast tagasihoidlikumast maksulaekumise prognoosist.



Joonis 1. Valitsussektori 2024. aasta nominaalse ja struktuurse eelarvepositsiooni kujunemine ajas (% SKPst)

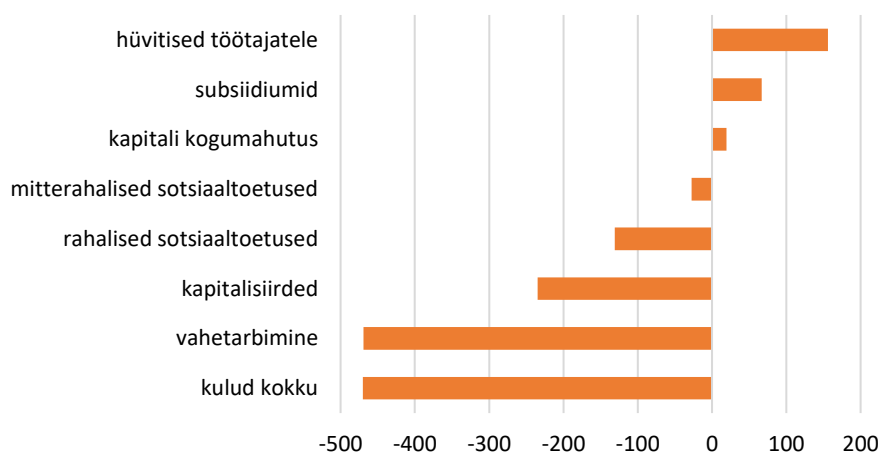
Allikad: rahandusministeerium, statistikaamet

Selleks, et 2024. aasta eelarvepuudujääk ei ületaks 3% SKPst ega rikuks Euroopa Liidu eelarvereegleid, koostas valitsus 2024. aasta kevadel lisaelarve, et parandada eelarvepositsiooni 0,5 protsendipunkti ehk ligikaudu 170 miljoni euro võrra. Ühtlasi oli eelarvenõukogu soovitus, et 2024. aasta eelarvepositsiooni tuleks veelgi parandada. Suurima mõjuga meetmed olid lisaelarves dividendid riigiettevõtelt, tegevus- ja majanduskulude kokkuhoid, investeeringute ajatamine ning valitsuse reservide vähendamine. Lisaelarve vastuvõtmisega prognoosis rahandusministeerium, et 2024. aasta puudujäägiks kujuneb taas 1,19 miljardit eurot ehk 3,0% SKPst.

Nominaalse eelarvepuudujäägi prognoos püsis 3% SKPst ka rahandusministeeriumi 2024. aasta suvise prognoosi järgi. Kuna SKP lõhe hinnang oli kevadprognoosiga võrreldes sügiseks pisut veelgi halvenenud (nüüd juba 5,9% SKPst), siis oli rahandusministeeriumi hinnang struktuurse eelarvepuudujäägi suurusele omakorda veelgi paranenud. Nii nagu 2023. aastal, nentis rahandusministeerium ka oma 2024. aastal koostatud prognoosides, et ministeeriumi metoodika võib majanduse tsüklilist nõrkust ülehinnata ja struktuurse puudujäägi suurust alahinnata.

2025. aasta kevadeks selgus, et Eesti valitsussektori 2024. aasta nominaalne eelarvepuudujääk jäi prognoositust väiksemaks ega ulatunud 3%ni SKPst. Statistikaameti 22. aprillil täpsustatud esialgse hinnangu järgi oli eelarvepuudujääk 601 miljonit eurot ehk 1,5% SKPst. Seejuures märkis statistikaamet sel kevadel erakorraliselt, et 2024. aasta eelarvepuudujäägi suurus võib olla veel alahinnatud. Nagu tavaliselt, avaldatakse eelarvepuudujäägi revideeritud andmed sügisel. Eelarvepuudujäägi võimaliku alahindamise taga on metoodilised tegurid, mille tõttu ei pruugi 2024. aasta kaitsekulutused valitsussektori eelarvepositsiooni andmetes veel täielikult sisalduda.²

Miks on tegelik eelarvepuudujääk kujunenud nii palju väiksemaks kui 2023. aasta sügise prognoosis, kus seati 2024. aasta eelarve-eesmärk? Kui 2023. aasta sügisel oodati eelarvepuudujäägi suuruseks 1,2 miljardit eurot, siis tegelikult kujunes 601 miljonit eurot. See tähendab, et eelarvepositsioon oli ligikaudu 600 miljoni euro võrra oodatust parem. Valitsussektori eelarvepositsiooni paranemisest umbes 80% tuleneb oodatust väiksematest kuludest ning 20% oodatust suurematest tuludest.



Joonis 2. Valitsussektori 2024. aasta tegelike kulude võrdlus 2023. aasta sügisel koostatud prognoosiga

Allikad: rahandusministeerium, statistikaamet

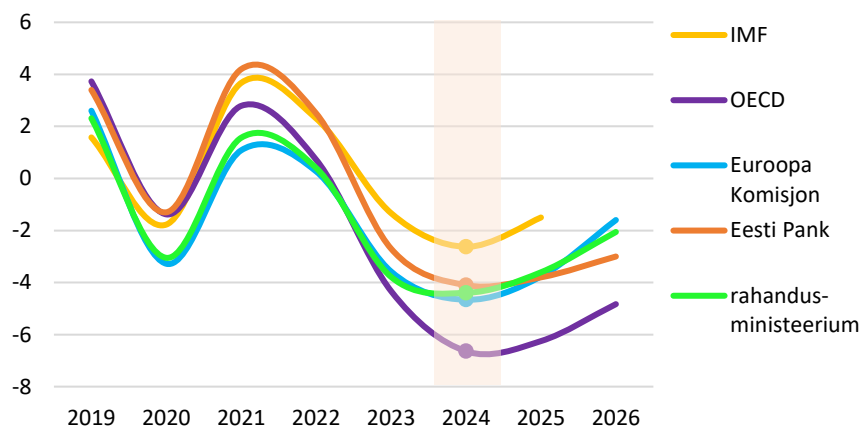
Valitsussektori peamistest kululiikidest (vt joonis 2) kujunesid oodatust väiksemaks vahetarbimine (ehk riigisektori jooksvad majandamiskulud, -469 miljonit eurot), kapitalisiirded (ehk investeeringutoetused teistele sektoritele, -235 miljonit eurot) ja sotsiaaltoetused (-158 miljonit eurot). Samal ajal kujunesid oodatust mõnevõrra suuremaks eelkõige hüvitised töötajatele (+156 miljonit). Riigivõla intressikulud kujunesid seejuures prognoositu lähedaseks, 241 miljoni euro asemel 233 miljonit eurot. Kokkuvõttes kujunes valitsussektori kulude kasvaks 2024. aastal 4,2%, mis jäi prognoositust selgelt väiksemaks. See tähendab ühtlasi kulukasvu aeglustumist võrreldes varasema perioodiga, sest näiteks 2020.–2023. aastal kujunes kulude keskmiseks kasvumääraks üle 10% aastas.

² Võrdluseks: kui 2023. aasta eelarvepositsiooni arvestusse lisandusid sarnase sisuga hilisemad kaitsekulutused, suurenes tookordne eelarvepuudujääk ligikaudu 100 miljoni euro ehk 0,3 protsendipunkti võrra.

Struktuurse eelarvepositsiooni kujunemine

Võttes aluseks statistikaameti andmed valitsussektori nominaalse eelarvepositsiooni kohta (−1,5% SKPst) ja rahandusministeeriumi 2025. aasta kevadprognoosis sisalduva hinnangu SKP lõhele (−4,4% SKPst), kujuneb 2024. aasta struktuurse eelarvepositsiooni hinnanguks 0,6% SKPst. See tähendab, et struktuurselt ehk majandustsükli seisuga arvestades oli rahandusministeeriumi hinnangul valitsussektori eelarve ülejäägis.

Tuleb aga silmas pidada, et eri institutsioonide kõige hilisemad hinnangud Eesti majandustsükli seisule 2024. aastal erinevad üksteisest märkimisväärselt (vt joonis 3), ilmestades majanduse tsüklilise seisuhindamise keerukust pärast kriisiaastaid ja jätkuvat ebakindlust. Kui kõik institutsioonid on ühel meelel selles, et Eesti SKP lõhe oli 2024. aastal negatiivne, siis selle arv hinnangud varieeruvad koguni 2,6% (IMF) ja 6,6% (OECD) vahel SKPst, mis võib kaasa tuua olulisi erinevusi struktuurse eelarvepositsiooni hindamisel. Rahandusministeeriumi hinnang (−4,4% SKPst) paigutub seejuures eri hinnangute keskmise lähedale.



Joonis 3. Eri institutsioonide kõige hilisemad hinnangud Eesti SKP lõhe suurusele 2024. aastal (% SKPst)

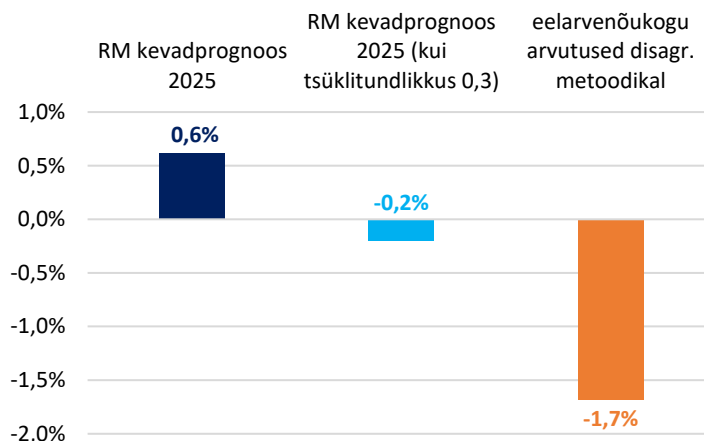
Allikad: Eesti Pank, Euroopa Komisjon, IMF, OECD, rahandusministeerium

Kui statistikaameti hinnangul võib 2025. aasta kevadel avaldatud andmete järgi olla 2024. aasta nominaalse eelarvepuudujäägi suurus alahinnatud, siis eelarvenõukogu hinnangul võib rahandusministeeriumi metoodika järgi olla ülehinnatud nii Eesti majanduse tsükliline nõrkus 2024. aastal kui ka Eesti riigirahanduse tundlikkus majandustsüklile. Kõik need kolm asjaolu viitavad eelarvenõukogu hinnangul võimalusele, et struktuurne eelarvepositsioon oli 2024. aastal nõrgem, kui käesolevas arvamuses aluseks võetud rahandusministeeriumi hinnang ehk 0,6% SKPst.

Nimelt ei toeta eelarvenõukogu analüüsid rahandusministeeriumi hinnangut, et Eesti majandustsükli seis oli 2024. aastal nii nõrk, et negatiivne SKP lõhe võiks ulatuda 4,4%ni SKPst ja sellest tulenevalt eelarve tsükliline komponent −2,1%ni SKPst. Eelarvenõukogu arvutused disagreeeritud metoodikal viitavad tsüklilise komponendile suurusele 0,2% SKPst. See ütleb, et majandustsüklil ei olnud 2024. aasta eelarvele ei olulist positiivset ega negatiivset mõju. Ka eelarvenõukogu koostatav Eesti majanduse ilmakaart, mis kasutab majanduse tsüklilise seisuhindamiseks kümme majandusnäitajat, ei viita nii nõrgale majanduskonjunktuurile (vt eriteema 1).

Isegi kui SKP lõhe on kujunenud väga negatiivseks, ei pruugi see arvnäitaja alati kõige paremini iseloomustada majandusolude mõju riigirahandusele, ehkki seda Euroopa Liidu ühtse metoodika alusel nii rakendatakse. Nagu Eestis viimastel aastatel näha on olnud, siis on ka majandusseisaku ajal tööturg ja palgakasv püsinud üllatavalt tugevad, mis omakorda on toetanud korralikku maksulaekumist ja riigieelarve tulude kasvu. Seega ei peegelda riigieelarve tulude pool kuidagi mitmeaastast majandusseisakut, mistõttu on eelarvepilt tugevam, kui ainuüksi SKP lõhe põhjal võiks arvata.

Sellela seondult on eelarvenõukogu hinnangul võimalik, et Euroopa Komisjoni ametlik metoodika, mida rakendab oma arvutustes ka rahandusministeerium, on pikemat aega üle hinnanud seda, kui tundlik on Eesti eelarvepuudujääk majandustsükli seisu suhtes (vt eriteema 2), st kui palju halvem on eelarveseis kehvades majandusoludes ja kui palju tugevneb, kui olud paranevad. Kui Euroopa Komisjon ja rahandusministeerium kasutavad riigieelarve tsüklitundlikkuse arvnäitajana suurust 0,486, siis eelarvenõukogu hinnangul võib selle suuruseks olla vaid 0,3. Kuna eelarve tsükliline komponent kujuneb rahandusministeeriumi metoodikas SKP lõhe ja tsüklitundlikkuse korrutisena, on mõlemad arvnäitajad struktuurse positsiooni hindamisel olulise tähtsusega. Seejuures on täpne hinnang eelarve tsüklitundlikkusele seda olulisem, mida suurem on SKP lõhe.



Joonis 4. Valitsussektori struktuurne eelarvepositsioon 2024. aastal (% SKPst)

Allikad: rahandusministeerium, eelarvenõukogu arvutused

Kui muuta rahandusministeeriumi arvutusi 2024. aasta struktuurse eelarvepositsiooni kohta vaid selles aspektis, et eelarve tsüklitundlikkuse väärtus on 0,486 asemel 0,3, siis kujuneks struktuurse ülejäägi asemel väike struktuurne puudujääk (vt joonis 4). Eelarvenõukogu arvutused disagegeeritud metoodikal viitavad koguni struktuursele puudujäägile, mis on 1,7% SKPst. Seega ei toeta eelarvenõukogu lisaanalüüsid ministeeriumi hinnangut, et 2024. aastal kujunes struktuurseks ülejäägiks 0,6% SKPst. Eelarvenõukogu hinnangul on võimalik, et rahandusministeeriumi metoodika ülehindab struktuurse eelarvepositsiooni tugevust ning et 2024. aastal jäi valitsussektori eelarvepositsioon siiski struktuursesse puudujääki.

Vastavus eelarvereeeglitele

2023. aasta sügisel oli valitsus seadnud eelarve-eesmärgid, et nominaalne puudujääk ei ületaks 3% SKPst ning et struktuurne puudujääk jääks umbes samale tasemele kui 2023. aastal, mis toonase hinnangu järgi tähendas 1,2% SKPst. Seega oli kavas täita minimaalselt nii Maastrichti kriteeriumid, vältimaks ülemäärase eelarvepuudujäägi menetlust, kui ka olla vastavuses leevendatud kodumaise eelarvereeqliga, mis lubas kehvades majandusoludes struktuurse eelarvepositsiooni parandamata jätta.

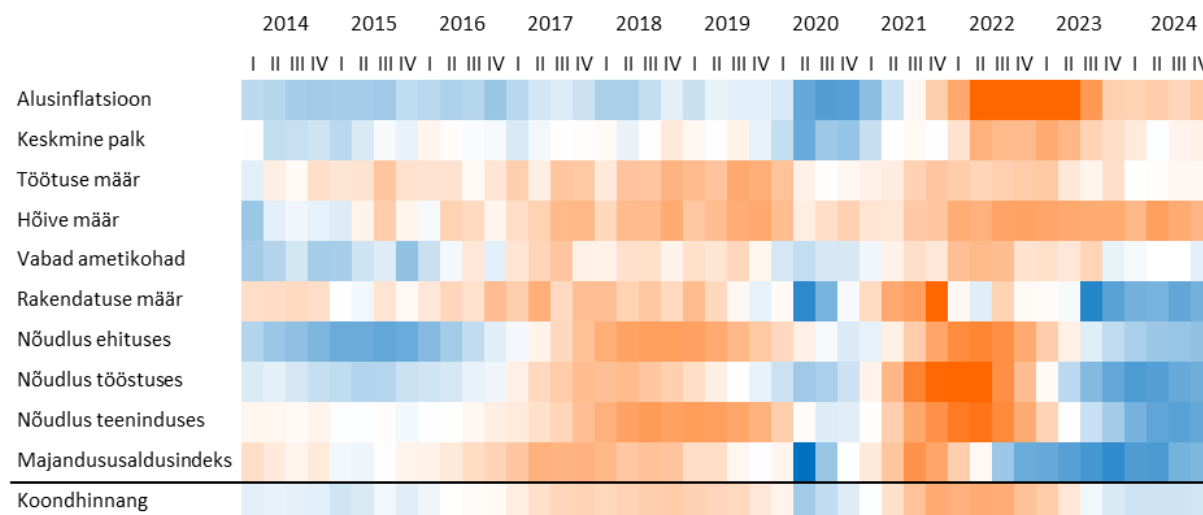
2024. aasta kokkuvõttes on valitsussektori eelarvepositsioon osutunud prognoositust tugevamaks, kuna statistikaameti esialgetel andmetel ulatus nominaalne puudujääk 1,5%ni SKPst ja rahandusministeeriumi hinnangul struktuurne ülejääk koguni 0,6%ni SKPst. 2023. aasta sügisel seatud eelarve-eesmärgiga võrreldes on seega struktuurne eelarvepositsioon osutunud 1,8 protsendipunkti võrra tugevamaks. Sellest 1,4 protsendipunkti tuleneb väiksemast nominaalsest puudujäägist ja 0,4 protsendipunkti muutunud hinnangust majandustsükli seisule. Seejuures on 2024. aasta eelarvepositsioon siiski paranenud ka 2023. aastaga võrreldes.

Seega, võttes aluseks rahandusministeeriumi hinnangu valitsussektori struktuursele eelarvepositsioonile (nagu on ette nähtud riigieelarve seaduses), vastab eelarvenõukogu hinnangul 2024. aasta tulem nii valitsuse seatud eelarve-eesmärgile kui ka kodumaiste eelarvereeglite nõuetele.

Paraku selgus 2025. aasta kevadeks, et nii eelarvereeglite taasjõustumine kui ka eelarvepositsiooni paranemine Eestis võivad jääda lühiajaliseks, sest Euroopa Komisjon on 2025.–2028. aastaks välja kuulutanud uue võimaliku vabastusklausli. See lubaks kaitsekulude suurendamise eesmärgil kavandada nominaalset eelarvepuudujääki, mis ulatuks aastaks koguni 4,5%ni SKPst. Seega võib 2024. aasta jäädagi üksikuks aastaks kahe vabastusklausli perioodi (2020–2023 ja 2025–2028) vahel. Kuna Euroopa Liidu eelarvereeglite vabastusklausel kandub automaatselt üle kodumaistesse reeglitesse, siis edaspidi peab eelarvenõukogu arvestama täiendava eelarvepuhvriga ka siis, kui hindab kodumaiste eelarvereeglite täidetust.

Eriteema 1. Eesti majanduse ilmakaart

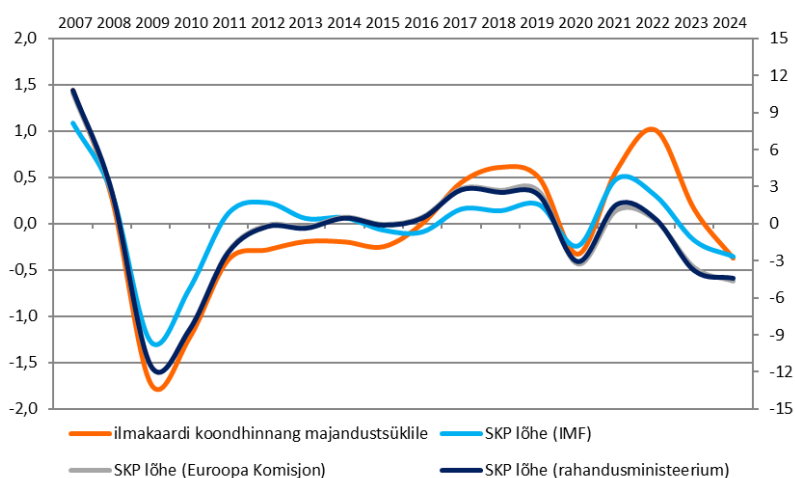
Selleks, et paremini hinnata eelarvereeeglite täitmist ja rahandusministeeriumi prognoose Eesti SKP lõhe kohta, analüüsib eelarvenõukogu Eesti majandustsükli seis. Lisaks tehnilisele SKP lõhe arvutusele jälgib eelarvenõukogu mitut lihtsamini mõõdetavat majandusnäitajat, mis kirjeldavad majanduse tsüklilist käitumist. Selle analüüsi lõpptulemuse saab esitada n-ö ilmakaardi kujul (vt joonis 5), kus sinise tooni tumenemine tähistab majanduse jahtumist, oranži tooni tumenemine aga hoiatab ülekuumenemise eest.



Joonis 5. Eesti majanduse ilmakaart (I kv 2014 – IV kv 2024)

Allikad: Eurostat, konjunkturiinstituut, statistikaamet, eelarvenõukogu arvutused

Eelarvenõukogu ilmakaardi koondhinnangu alusel püsis Eesti majanduskeskkond stabiilselt jahedana kogu 2024. aasta jooksul. Negatiivse hinnangu aluseks on ettevõtjate küsitlusandmed, mis osutavad tootmisvõimsuse väikesele rakendatusele tööstuses ning üleüldiselt kehvale kindlustundele ja ebapiisavale nõudlusele (kui äritegevust piiravale tegurile). Seejuures ei ole küsitlusandmed viimasel kümnel aastal üheaegselt nii halvas seisus olnudki – viimane võrreldav periood oli majanduskriisi ajal 2009.–2010. aastal. Sellest paremat pilti näitab aga tööturg, mille näitajad olid 2024. aastal oma pikaajalise taseme lähedal või näiteks tööhõive puhul isegi üle selle. Joonis 6 kõrvutab ilmakaardi koondhinnangu kõige hilisemate SKP lõhe hinnangutega.



Joonis 6. Ilmakaardi koondhinnangu (vasakul teljel) võrdlus SKP lõhega (% SKPst, paremal teljel)

Allikad: Euroopa Komisjon, IMF, rahandusministeerium, eelarvenõukogu arvutused

Eriteema 2. Kui tundlik on Eesti eelarvepuudujääk majandustsükli seis muutustele?

Struktuurse eelarvepuudujäägi leidmiseks korrigeeritakse valitsussektori nominaalset eelarvepuudujääki majandustsükli seisuga ning peale selle ühekordsete ja ajutiste eelarvemeetmetega, kuid neid ei ole igal aastal. Kui majandus on heas seisus, siis on tavapärane, et ka eelarve on paremas seisus ning vastupidi. Struktuurse puudujäägi näitaja üritabki hinnata eelarvepositsiooni, kust on välja jäetud majanduse lühiajalised üles-alla kõikumised, et saada parem ettekujutus tegelikust eelarveseisust ehk püsivast tuludekulude vahest. Majanduse tsüklilist seisut ei ole loomulikult alati lihtne mõõta, nagu näitab ka Eesti viimaste aastate areng. Sellegipoolest on seda oluline teha nii hästi kui võimalik, et valitsus saaks kavandada eelarvepoliitikat, mis ei võimendaks majanduse tasakaalustamatust (st oleks vastutsükliline) ning vastaks eelarvereeeglitele.

Selleks, et eelarvepositsiooni majanduse tsüklilise seisuga korrigeerida, rakendab rahandusministeerium Euroopa Liidus ühiselt kokku lepitud metoodikat. Peale majandustsükli seisut, mida väljendab selle metoodika järgi SKP lõhe suurus (erinevus majanduse tegeliku ja potentsiaalse toodangumahu vahel), tuleb hinnata seda, kui tundlik on riigieelarve keskmiselt majandustsükli seisut muutustele. See tähendab, kui palju täpselt eelarveseis halveneb, kui majanduse seis halveneb ning kui palju paraneb, kui majanduse seis paraneb. Tehnilises keeles on eelarve tsükliline komponent SKP lõhe ja eelarve tsüklitundlikkuse korrutis. Seega on struktuurse eelarvepositsiooni täpse hinnangu eelduseks hea arusaam mõlema teguri suurusest. Seejuures on SKP lõhe kõrval vähem tähelepanu saanud just hinnang sellele, kui tundlik on Eesti eelarvepuudujääk majandustsükli seisut muutustele.

Kui SKP lõhe suurus võib kujuneda igal aastal erinevaks, siis eelarve tsüklitundlikkust mõõdetakse harvemini ja pikema aja jooksul. Rahandusministeeriumis on kasutusel Euroopa Komisjoni ametlik hinnang Eesti eelarve tsüklitundlikkusele 2019. aastast, mis omakorda tugineb osaliselt arvutustele, mille viimased andmed pärinevad 2013. aastast. Selle alusel kasutatakse Eesti eelarve tsüklitundlikkuse väärtusena suurust 0,486, mis on Euroopa Liidu riikide keskmise taseme lähedal. Euroopa Komisjoni varasemad uuringud olid leidnud selle väärtuseks 0,443 ja 0,3, seega on tsüklitundlikkus ajas justkui kasvanud, kuid sellele asjaolule ei ole leitud häid sisulisi selgitusi.

Seetõttu on eelarvenõukogu ka ise analüüsinud, kui tundlikud või teisisõnu elastsed on Eesti riigieelarve need tulu- ja kuluread, mis reageerivad majandustsükli seisule – peamiselt maksutulu ja töötutoetused. Seejuures on eelarvenõukogu kasutanud valdavalt samasugust metoodilist ülesehitust kui Euroopa Komisjon, kuid märksa pikemate aegridadega ja võttes maksulaekumiste puhul arvesse ka suuremate maksupoliitiliste muudatuste mõju. Eelarvenõukogu kasutatud metoodika, andmete ja kõikide (vahe)tulemustega saab lähemalt tutvuda eelarvenõukogu kodulehel peagi ilmuvas publikatsioonis.

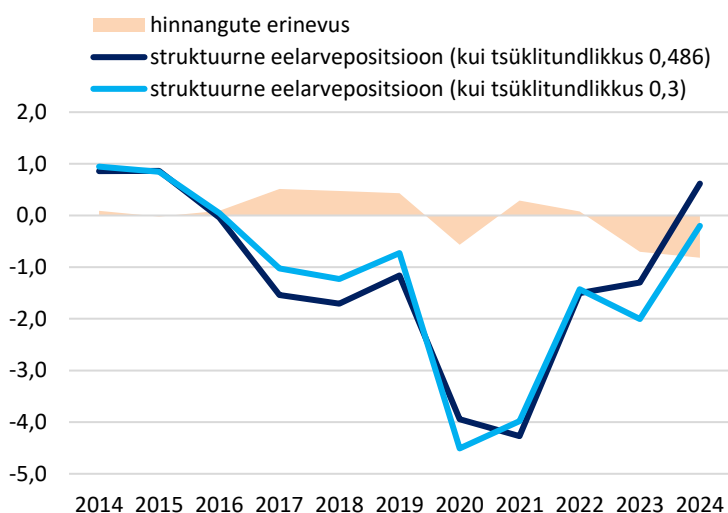
Tabel 1. Elastsused eelarvenõukogu ja Euroopa Komisjoni hinnangutes

		Eelarvenõukogu hinnang	Euroopa Komisjoni hinnang
Maksutulude ja kulude elastsused baaside suhtes	Eraisiku tulumaks	1,12	1,46
	Sotsiaalmaks	0,93	1,36
	Ettevõtte tulumaks	0,94	1,81
	Kaudsed maksud	0,97	1,00
	Töötusega seotud kulud	0,50	1,00
Baaside elastsused SKP lõhe suhtes	Hüvitised töötajatele	0,75	1,08
	Tegevuse ülejääk	2,12	0,99
	Eratarbimine	0,86	1,00
	Töötus	-4,71	-5,18

Allikad: Euroopa Komisjon, eelarvenõukogu arvutused

Kokkuvõttes leidis eelarvenõukogu oma analüüsi tulemusena (vt tabel 1), et Euroopa Komisjon ja seetõttu ka rahandusministeerium võivad Eesti eelarve tsüklitundlikkust tublisti ülehinnata. Eelkõige tunduvad Euroopa Komisjoni hinnangutes põhjendamatult suured sotsiaalmaksu ja ettevõtte tulumaksu elastsused. Seejuures selgus eelarvenõukogu analüüsist, et maksumuudatuste mõjuga arvestamine pigem suurendab elastsusi. Eelarvenõukogu arvutused viitavad, et tervikuna sobiks Eesti tsüklitundlikkuse väärtusena kasutada suurust 0,3. See tähendab, et Eesti riigirahanduse olukord ei reageeri SKP lõhe näitajale nii tugevalt, kui viimased ametlikud hinnangud on andnud alust arvata. Seda oleme ka hiljuti praktikas näinud, sest suurest negatiivsest SKP lõhest hoolimata on nii maksulaekumine kui ka tööturg püsinud tugevad.

Eelarve tsüklitundlikkuse täpsel arvhinnangul on struktuurse eelarvepositsiooni arvutamisel väiksem mõju, kui SKP lõhe on parasjagu väike, kuid suurem mõju, kui ka SKP lõhe on kujunenud suuremaks (nii nagu Eestis on eri institutsioonide arvates viimastel aastatel juhtunud). Joonisel 7 on kujutatud Eesti valitsussektori struktuurne eelarvepositsioon 2014.–2024. aastal, kasutades kahte tsüklitundlikkuse (tähis ϵ) hinnangut: Euroopa Komisjoni viimast ametlikku hinnangut ja eelarvenõukogu analüüsitulemust. Peale selle kasutati rahandusministeeriumi 2025. aasta kevadprognoosi SKP lõhe hinnangut.



Joonis 7. Eesti valitsussektori struktuurne eelarvepositsioon 2014.–2024. aastal eelarve tsüklitundlikkuse erisuguste väärtuste korral (% SKPst)

Allikad: rahandusministeerium, eelarvenõukogu arvutused

Võrdlusest ilmneb, et näiteks 2014.–2016. aastal, kui majanduse maht oli võrdlemisi lähedal oma potentsiaalsele tasemele, mõjutas erinev tsüklitundlikkuse hinnang struktuurset eelarvepositsiooni vaid kuni 0,1 protsendipunkti ulatuses. Seevastu 2023.–2024. aastal, kui rahandusministeeriumi hinnangul jäi negatiivne SKP lõhe vahemikku 4–4,5% SKPst, võib struktuurse eelarvepositsiooni hinnang sõltuvalt eelarve tsüklitundlikkuse väärtusest erineda juba 0,7–0,8 protsendipunkti ulatuses. Nii suured hinnangute erinevused võivad kaasa tuua ka teistsuguse järelduse selle kohta, kas struktuurne eelarvepositsioon oli ülejäägis või puudujäägis.

Kokkuvõttes on Eesti riigirahanduse olukord majandustsükli seisu muutustest kahtlemata mõjutatud, eriti seetõttu, et Eesti on väike ja avatud majandus. Kuid eelarvenõukogu analüüs viitab sellele, et kui kasutada majandustsükli seisu väljendamiseks SKP lõhe näitajat, siis ei ole majandustsükli ja valitsussektori eelarvepositsiooni vaheline seos nii tugev, kui senimaani arvatud. Eesti riigirahanduse viimaste aastate kontekstis tähendab see, et kui lisaks negatiivse SKP lõhe suurusele on rahandusministeeriumi arvutustes ülehinnatud ka eelarve tsüklitundlikkuse suurust, siis seda enam on ülehinnatud struktuurse eelarvepositsiooni tugevust.