

## **Arvamus Eesti riigieelarve seaduse muutmise eelnõu kohta**

Käesoleva kirjaga edastame rahandusministeeriumile eelarvenõukogu arvamuse riigieelarve seaduse muudatuste kohta, mis on kavandatud jõustuma 2026. aastast. Keskendume oma tagasisides muudatustele kodumaistes eelarvereeslites ja eelarvenõukogu ülesannetes.

### ***Muudatused kodumaistes eelarvereeslites***

Eelarvenõukogu ei toeta kodumaiste eelarvereeslite põhinõuete järjekordset leevendamist, mida kavandavad muudatused riigieelarve seaduses ette näevad. Tegemist oleks juba kolmanda reeglite leevendamisega pärast struktuurse tasakaalu nõude lisamist Eesti riigieelarve seadusesse 2014. aastal. Seejuures olid eelarvereeslite nõuded aastatel 2020–2023 peatatud. Kodumaist eelarvereeslit asutakse taas kord leevendada vaatamata sellele, et kaitsekulude vabastusklausel juba võimaldab 2025.-2028. aastaks täiendavat paindlikkust võrreldes kehtivate reeglitega.

Kodumaistel eelarvereeslitel on pärast 2024. aastal jõustunud Euroopa Liidu majandusjuhtimise raamistiku reformi veelgi suurem roll eelarvedistsipliini hoidmisel kui senimaani, mistõttu on ka põhjendatud, et Eesti eelarvereeslid oleksid nõudlikumad kui ELi reeglitest tulenevad riigirahanduse miinimumnõuded. Kõigile teada 3% eelarvepuudujäägi ja 60% võlakoormuse nõuded on mõeldud elukõige liikmesriikide eelarvepoliitika koordineerimiseks ja suurte poliitikavigade vältimiseks ega pruugi seetõttu olla alati piisavaks orientiiriks üksiku riigi vaatest. Riigipõhiste olude ja ohtudega tuleb arvestada kodumaiste eelarvereeslite loomisel.

Eelarvenõukogu toetab põhimõtteliselt sellist kodumaise eelarvereesli ülesehitust, mis koosneb 1) nõudest iga-aastase struktuurse eelarvepositsiooni suurusel ja 2) võlapiirist, mida ületades muutuks eelarvereesl nõudlikumaks, aeglustades sel viisil võlakoormuse edasist kasvu. Riigieelarve seaduses kavandatavate muudatuste järgi tohiks struktuurne puudujääk ulatuda kuni 1,5%ni SKPst aastas, kui Eesti riigivõlg on alla 30% SKPst (ja riigirahanduse pikaajalise jätkusuutlikkusega seotud riskid väikesed) ning kuni 1,0%ni SKPst, kui Eesti riigivõlg ületab 30% SKPst.

Arvestades riigivõla kiire kasvuga viimasel viiel aastal, on eelarvereeslis sisalduv võlapiir eelarvenõukogu hinnangul seatud sobivale tasemele – 30% SKPst. Ehkki eelarvereesl ei keela otseselt 30% ületamist, kaasneksid sellest suurema võlakoormusega edaspidiseks nõudlikumad eelarve-eesmärgid. Selline võlapiir on sobilikuks orientiiriks väikesele avatud majandusele, kelle võlakoormus võib kriisioludes kiiresti tõusta, vältimaks Euroopa Liidu nõuetes sisalduva 60% SKPst võlapiiri ületamist. Küllaltki sarnasel tasemel (35% SKPst) võlareegel on ka näiteks Rootsis. Lisaks aitab võlakoormuse suhteliselt madalal hoidmine tagada, et riigivõla intressikulud ei muutuks liialt koormavaks kuluartikliks riigi põhifunktsioonide rahastamise kõrval.

Eelarvenõukogu ettepanekul võiks aga juhul, kui Eesti riigi võlakoormus on ületanud 30% SKPst, olla suurima lubatud struktuurse eelarvepuudujäägi suurus mitte 1% SKPst aastas, vaid 0,5% SKPst. Sellise nõudlikkusega reegel sisaldub ka hetkel kehtivas eelarveseaduses.

Ehkki seletuskirjas esitatud rahandusministeeriumi arvutuste järgi võib 1% suurune struktuurne puudujääk stabiliseerida võlakooormuse 30% lähedal, ei sisalda sellised pikaajalised prognoosid tulevasi võimalikke kriisiolukordi, mis võlakooormust ühekordsete tõusudena suurendaksid. Seega võib võlakooormuse pikaajalise stabiliseerimise eesmärgil olla sobilikum mõnevõrra nõudlikum eelarve-eesmärk kui struktuurne puudujääk 1% SKPst.

Kui eelarvepuudujääk peaks kujunema reeglitega lubatust suuremaks, peab eelarveseaduses olema kehtestatud, millise sammuga tuleks asuda eelarvepositsiooni parandama. Eelarvenõukogu pooldab eelnõus sisalduvat lahendust, kus aastase parandussammu suurus oleks minimaalselt 0,5 protsendipunkti struktuurse eelarvepositsiooni arvestuses. Selline nõue sisaldus kodumaistes eelarvereesklites ka varem, enne kui 2024. aastast otsustati üle minna lahendusele, kus parandussammu suurus sõltus Eesti majandustsükli seisust. Eelnõus esitatud parandussamm oleks kooskõlas ka ELi reeglistikus sisalduvate vastavate nõuetega. Lisaks on oluline, et korrigeerimismehhanismi sätetes oleks selgitatud, kui suure eksimuse korral korrigeerimismehhanism käivituks. Enne oli selle suuruseks 0,5% SKPst ning sellest väiksemaid vigu võis pidada mõõteveaks.

Eelarveseaduse muutmise ajastus tähendab, et uus kodumaine eelarvereeegel jõustuks ajal, mil Eesti on taotlenud Euroopa Komisjonilt aastateks 2025–2028 riigipõhist eelarvereesklite vabastusklauslit kaitsekulude suurendamiseks. See tähendab, et Eesti nominaalne eelarvepuudujääk võib taas järsult suureneda ja kujuneda lähiaastatel suuremaks kui 3% SKPst. Vabastusklausli kehtivuse järel, tänaste eelduste järgi 2029. aastal, tuleks aga naasta eelarvereesklite põhinõuete juurde. Eesti 2020.–2023. aasta kogemus vabastusklausliga näitas, et selline üleminek võib kujuneda väga valulikuks, eeldades suurt eelarveparandust rohkete maksutõusude ja kulukärbete näol. Selle nelja aastaga kasvas Eesti riigivõlg 2,7 miljardilt eurolt (2020 I kv) 7,7 miljardi euroni (2023 IV kv).

Seetõttu soovib eelarvenõukogu lisada eelarveseadusesse sätte, et vabastusklausli jõustumisel peaks valitsus kohe ka selgitama, milliste meetmetega tagatakse riigirahanduse korrastamine, kui klausli aluseks olnud erakorralised olud on lõppenud. Kriisioludes eelarvepositsiooni halvendavaid otsuseid tehes tuleks alati silmas pidada ka riigirahanduse pikaajalist vaadet, sh seda, kuidas vabastusklausli järel riigirahandus taas eelarvereesklite nõuetega vastavusse viia.

### ***Muudatused eelarvenõukogu ülesannetes***

Eelarvenõukogu uusi ülesandeid puudutavate seadusemuudatuste teemal on rahandusministeerium eelnevalt eelarvenõukoguga konsulteerinud. Eelarvenõukogul ei ole täiendavaid ettepanekuid nende muudatuste sõnastuse osas ning ollakse valmis seadusemuudatuse järel need ka eelarvenõukogu põhikirja sisse viima. Lisaks võib vajada uuendamist koostöölepe eelarvenõukogu ja rahandusministeeriumi vahel.

Eelnõu järgi kuuluks eelarvenõukogu uute ülesannete hulka:

1. *Hinnang Eesti eelarve- ja struktuurikava aluseks olevale makromajandusprognoosile ja prognoosieeldustele enne kava esitamist Euroopa Komisjonile.* See hinnang tuleb koostada iga nelja aasta järel, kui juba kokku lepitud eelarve- ja struktuurikava ei avata varem erakorralistel põhjustel või kui tulevased kavad pole koostatud pikema ajahorisondiga kui neli aastat. Selle ülesande raames hindab eelarvenõukogu, kas valitsuse seatud kulukasvu eesmärgid, mis fikseeritakse kokkuleppel Euroopa Komisjoniga korraga vähemalt neljaks aastaks, tuginevad tasakaalukatel prognoosieeldustel.

2. *Hinnang Eesti eelarve- ja struktuurikavas seatud struktuurse eelarvepositsiooni ja netokulude kasvu eesmärkidele enne kava esitamist Euroopa Komisjonile.* See hinnang tuleb koostada iga nelja aasta järel, kui juba kokku lepitud eelarve- ja struktuurikava ei avata varem erakorralistel põhjustel või kui tulevased kavad pole koostatud pikema ajahorisondiga kui neli aastat. Selle ülesande raames hindab eelarvenõukogu, kas valitsuse seatud eelarve-eesmärgid vastavad nii kodumaiste kui ka Euroopa Liidu eelarvereesklite nõuetele.

3. *Hinnang netokulude kasvu kohta möödunud eelarveaastal enne kevadise eduaruande esitamist Euroopa Komisjonile, kui rahandusminister seda hinnangut eelarvenõukogult taotleb.* Igal kevadel peab rahandusministeerium esitama Euroopa Komisjonile ülevaate möödunud aasta netokulude kasvu eesmärgi saavutamisest või kõrvalekalde põhjustest. Selle ülevaate ühe osana võib rahandusminister küsida ka eelarvenõukogu hinnangut. Kuna eelarvenõukogu hindab juba praegu igal kevadel valitsussektori möödunud aasta eelarvepositsiooni, võib eelarvenõukogu seda analüüsi laiendada ka netokulude kasvu näitajale.

4. *Analüüs kodumaise eelarveraamistiku toimimise kohta.* See analüüs tuleb koostada vähemalt iga nelja aasta järel või ka tihedamini juhul, kui Riigikogu rahanduskomisjon seda taotleb. Tegemist on ELi direktiivide ülevõtmisest lähtuva nõudega, mis eeldab eelarvenõukogult regulaarse hinnangu koostamist selle kohta, kuidas kodumaine eelarveraamistik (sh reeglid, protsessid, järelevalve) töötab.

5. *Analüüs rahandusministeeriumi makromajandus- ja rahandusprognooside paikapidavuse ehk prognoositäpsuse kohta.* See analüüs tuleb koostada vähemalt iga kolme aasta järel. Kui senimaani koostas rahandusministeerium regulaarseid ülevaateid oma prognooside täpsusest ise, siis ELi direktiivid nõuavad, et selliseid analüüse riigi ametlike prognooside kohta peab koostama asutus, kes ise ei ole nende prognooside koostaja. Eelarvenõukogu senist mandaati silmas pidades on loomulik, et analüüsi koostajaks võiks edaspidi olla just eelarvenõukogu.

6. *Arvamus kodumaiste eelarvereeglite vabastusklausli rakendamise kohta enne valitsuse otsuse tegemist.* Ehkki tegemist ei ole ELi direktiividest lähtuva nõudega, näeb eelnõu ette, et enne kui valitsus teeb otsuse eelarvereeglite vabastusklausli kehtestamise või pikendamise kohta, esitab oma arvamuse ka eelarvenõukogu. Eelarvenõukogu hinnangul on see mõistlik ettepanek ja eelarvenõukogul oleks valmisolek ka selle ülesande täitmiseks.

Peale selle on eelarvenõukogul edaspidi kohustus lasta enda tegevust ja töökorraldust regulaarselt analüüsida välisel hindajal (*external review*). Uus eelarveseadus näeb ette, et selline hinnang tuleb koostada iga nelja aasta järel või ka tihedamini juhul, kui Riigikogu rahanduskomisjon seda taotleb. Välise hindaja ehk raportööri nimetamine on määratud Eesti Panga nõukogu ülesandeks.

Valdavalt oleks seega tegu uute ülesannetega, mis ei oleks eelarvenõukogule kohustuseks mitte igal aastal, vaid eraldivõetuna teatava regulaarsusega iga 3–4 aasta järel. Olulise sisulise muudatusena hindaks eelarvenõukogu edaspidi mitte ainult kodumaiste eelarvereeglite täitmist, vaid ka Eesti riigirahanduse vastavust Euroopa Liidu eelarvereeglite nõuetele, sh netokulude kasvu arvestuses.

Lugupidamisega

(allkirjastatud digitaalselt)

Peter Lõhmus

eelarvenõukogu esimees

info@eelarvenoukogu.ee