



Brüssel, 21.11.2023
C(2023) 9505 final

KOMISJONI ARVAMUS,

21.11.2023,

Eesti eelarvekava kohta

{SWD(2023) 951 final}

(Ainult eestikeelne tekst on autentne)

KOMISJONI ARVAMUS,

21.11.2023,

Eesti eelarvekava kohta

(Ainult eestikeelne tekst on autentne)

ÜLDISED KAALUTLUSED

1. Määrusega (EL) nr 473/2013¹ on kehtestatud sätted, millega tõhustatakse eelarvepoliitika seiret euroalal, et tagada liikmesriikide eelarvete vastavus stabiilsuse ja kasvu pakti ning majanduspoliitika koordineerimise Euroopa poolaasta raames välja antud majanduspoliitilistele suunistele.
2. Määruse (EL) nr 473/2013 artikliga 6 on ette nähtud, et liikmesriigid esitavad igal aastal 15. oktoobriks komisjonile ja eurorühmale eelarvekava, milles esitatakse järgmise aasta eelarve-eesmärgid ning valitsemissektori ja selle allsektorite järgmise aasta eelarveväljavaadete peamised aspektid.
3. 8. märtsil 2023 võttis komisjon vastu teatise,² milles antakse eelarvepoliitika suunised 2024. aastaks ja kinnitatakse, et 2023. aasta lõpus lõpetatakse stabiilsuse ja kasvu pakti üldise vabastusklausli kohaldamine.
4. 26. aprillil 2023 esitas komisjon kolm seadusandlikku ettepanekut³ ELi eelarveraamistiku põhjalikuks reformimiseks. Ettepanekute põhieesmärk on parandada valitsemissektori võla jätkusuutlikkust ning edendada samal ajal reformide ja investeringute kaudu kestlikku ja kaasavat majanduskasvu. Komisjon soovib ettepanekutega suurendada riikide isevastutust, lihtsustada eelarveraamistikku ja keskenduda rohkem keskpikale perioodile, millega kaasneb tõhus ja ühtsem nõuete täitmise tagamine. Ülemkogu 14. märtsi 2023. aasta ja 27. oktoobri 2023. aasta järelduste⁴ kohaselt on eesmärk viia ettepanekute menetlemine lõpule 2023. aastal. Kuna majanduse juhtimise käimasoleva läbivaatamise tulemustel põhinev uus õigusraamistik ei ole veel paigas, kohaldatakse jätkuvalt kehtivat õigusraamistikku. 2023. aasta kevade riigipõhiste soovituste eelarveosa sisaldas 26. aprilli 2023. aasta seadusandlike ettepanekute neid elemente, mis on kooskõlas olemasolevate õigusaktidega.

¹ Euroopa Parlamendi ja nõukogu 21. mai 2013. aasta määrus (EL) nr 473/2013 euroala liikmesriikide eelarvekavade seire ja hindamise ning nende ülemäärase eelarvepuudujäägi korrigeerimise tagamise ühiste eeskirjade kohta (ELT L 140, 27.5.2013, lk 11).

² Komisjoni 8. märtsi 2023. aasta teatis nõukogule „Eelarvepoliitika suunised 2024. aastaks“ (COM(2023) 141 final).

³ Komisjoni 26. aprilli 2023. aasta ettepanek: Euroopa Parlamendi ja nõukogu määrus majanduspoliitika tulemusliku koordineerimise ja mitmepoolse eelarvejärelevalve kohta ning millega tunnistatakse kehtetuks määrus (EÜ) nr 1466/97 (COM(2023) 240 final); komisjoni 26. aprilli 2023. aasta ettepanek: nõukogu määrus, millega muudetakse nõukogu määrust (EÜ) nr 1467/97 ülemäärase eelarvepuudujäägi menetluse rakendamise kiirendamise ja selgitamise kohta (COM(2023) 241 final); komisjoni 26. aprilli 2023. aasta ettepanek: nõukogu direktiiv, millega muudetakse nõukogu direktiivi 2011/85/EL liikmesriikide eelarveraamistiku nõuete kohta (COM(2023) 242 final).

⁴ Euroopa Ülemkogu kohtumine (26. ja 27. oktoober 2023) – järeldused (EUCO 14/23).

5. Nagu komisjon on teatanud oma eelarvepoliitika suunistes 2024. aastaks,⁵ teeb ta nõukogule ettepaneku, et kehtivate õigusnormide kohased puudujäägipõhised ülemäärased eelarvepuudujäägi menetlused algatatakse 2024. aasta kevadel 2023. aasta andmete põhjal. Liikmesriike kutsuti üles seda oma 2023. aasta eelarve täitmisel ja 2024. aasta eelarvekavade koostamisel arvesse võtma.
6. Taaste- ja vastupidavusraha⁶ antakse rahalist toetust reformide ja investeeringute rakendamiseks, eelkõige selleks, et edendada rohe- ja digipööret. Rahastu eesmärk on samuti vähendada sõltuvust fossiilkütustest ja mitmekesistada energiavarustust liidu tasandil, et suurendada liidu energiasüsteemi vastupidavust (REPowerEU eesmärgid)⁷. Tänu rahastule suureneb liikmesriikide majanduse vastupidavus ja potentsiaalne majanduskasv, mis toetab töökohtade loomist ja riigi rahanduse jätkusuutlikkust. Osa sellest toetusest antakse tagastamatu toetusena, millega kaasneb liidu rahastatav fiskaalne impulss. Koos ühtekuuluvuspoliitika fondide ja õiglase ülemineku mehhanismiga toetab rahastu ELis õiglast ja kaasavat taastumist kooskõlas Euroopa sotsiaalõiguste sambaga.
7. Majanduspoliitikas tuleks jätkuvalt tegeleda pikaajaliste probleemidega ja piirata kiirest inflatsioonist tingitud riske. Kuigi euroala inflatsioon aeglustub, on see endiselt üks suurimaid mureallikaid. On äärmiselt oluline, et inflatsioon aeglustuks veelgi ja et inflatsiooniootused jääksid stabiilseks, mis nõuab ühtset raha- ja eelarvepoliitikat, kuid samal ajal paindlikkuse säilitamist suure ebakindluse tingimustes. Eelkõige tuleks 2023. ja 2024. aastal võimalikult kiiresti kaotada energiahinnašokile reageerimiseks võetud erakorralised energiatoetusmeetmed ja kasutada selle tulemusena kokku hoitavaid vahendeid valitsemissektori eelarvepuudujäägi vähendamiseks. Kui uue energiahindade tõusu tõttu on vaja uusi või jätkuvaid toetusmeetmeid, peaksid need olema suunatud haavatavate leibkondade ja ettevõtete kaitsmisele, olema eelarve seisukohast vastuvõetava maksumusega ning säilitama stiimulid energiasäästuks. Liikmesriigid peaksid samuti jätkuvalt säilitama riiklikult rahastatavad investeeringud ning tagama taaste- ja vastupidavusraha ja muude ELi vahendite tulemusliku kasutuselevõtu, eelkõige rohe- ja digipöörde edendamiseks.

MÄRKUSED EESTI KOHTA

8. 13. oktoobril 2023 esitas Eesti 2024. aasta eelarvekava. Selle alusel ja võttes arvesse nõukogu 14. juuli 2023. aasta soovitusi Eestile,⁸ on komisjon kooskõlas määruse (EL) nr 473/2013 artikliga 7 võtnud vastu järgmise arvamuse.
9. 24. mail 2023 avaldas komisjon aluslepingu artikli 126 lõike 3 kohase aruande⁹. Kõnealusel aruandes hinnati Eesti eelarveseisundit, kuna riigi valitsemissektori eelarvepuudujääk peaks 2023. aasta stabiilsusprogrammi kohaselt ületama 2023.

⁵ Komisjoni 8. märtsi 2023. aasta teatis nõukogule „Eelarvepoliitika suunistes 2024. aastaks“ (COM(2023) 141 final).

⁶ Euroopa Parlamendi ja nõukogu 12. veebruari 2021. aasta määrus (EL) 2021/241, millega luuakse taaste- ja vastupidavusraha (ELT L 57, 18.2.2021, lk 17).

⁷ Euroopa Parlamendi ja nõukogu 27. veebruari 2023. aasta määrus (EL) 2023/435, millega muudetakse määrust (EL) 2021/241 riiklike taaste- ja vastupidavuskavade REPowerEU peatükkide osas ning määrusi (EL) nr 1303/2013, (EL) 2021/1060 ja (EL) 2021/1755 ning direktiivi 2003/87/EÜ (ELT L 63, 28.2.2023, lk 1).

⁸ Nõukogu soovitus, milles käsitletakse Eesti 2023. aasta riiklikku reformikava ja esitatakse nõukogu arvamus Eesti 2023. aasta stabiilsusprogrammi kohta (ELT C 312, 1.9.2023, lk 49–57).

⁹ Euroopa Liidu toimimise lepingu artikli 126 lõike 3 kohaselt koostatud komisjoni aruanne, 24.5.2023 (COM(2023) 631 final).

aastal 3 % SKPst. Aruandes jõuti järeldusele, et Eesti ei täida aluslepingus sätestatud puudujäägikriteeriumi.

10. Eelarvekava kohaselt peaks Eesti reaalne SKP kasvama 2024. aastal 2,7 % (2023. aastal -2,0 %), samas kui THHI inflatsioon peaks 2024. aastal olema 4,8 % (2023. aastal 9,6 %). Komisjoni 2023. aasta sügisprognoosi kohaselt peaks Eesti reaalne SKP kasvama 2024. aastal 1,9 % (2023. aastal -2,6 %), samas kui inflatsioon peaks 2024. aastal olema 3,5 % (2023. aastal 9,4 %). Kahe prognoosi peamised erinevused tulenevad sellest, et võrreldes komisjoni prognoosiga on eelarvekavas esitatud hinnang investeringutele nii 2023. kui ka 2024. aasta puhul palju optimistlikum, eratarbimist käsitlevad eeldused on 2023. aasta puhul optimistlikumad ning netoekspordi panus on 2023. aasta puhul väiksem, kuid 2024. aasta puhul suurem. Komisjoni prognoosis on võetud arvesse 2023. aasta kolmanda kvartali reaalse SKP kiirhinnangu andmeid, mis osutavad majanduslanguse jätkumisele, ja varaseid näitajaid raskuste püsimise kohta, mis selgitab ka, miks tema hinnang on üldiselt pessimistlikum. Kuna eelarvekavas esitatud majandusväljavaated on optimistlikumad, prognoositakse selles ka 2024. aastaks kiiremat inflatsiooni kui komisjoni hinnangus. Üldiselt näib eelarvekava eelarveprognooside aluseks olev makromajanduslik stsenaarium 2024. (ja 2023.) aasta puhul soodsam kui komisjoni 2023. aasta sügisprognoos. Eesti täidab määruse (EL) nr 473/2013 artikli 4 lõike 4 nõuet, kuna eelarvekava aluseks on sõltumatult kinnitatud makromajanduslikud prognoosid.
11. Eelarvekava kohaselt peaks Eesti valitsemissektori puudujääk 2024. aastal vähenema 2,9 %-le SKPst (2023. aastal 3,3 %), samal ajal kui valitsemissektori võla suhe SKPsse peaks 2024. aasta lõpuks tõusma 20,9 %-le SKPst (2023. aasta lõpus 19,4 %). Komisjoni 2023. aasta sügisprognoosi kohaselt peaks Eesti valitsemissektori puudujääk 2024. aastal vähenema 2,4 %-le SKPst (2023. aastal 2,9 %), samal ajal kui valitsemissektori võla suhe SKPsse peaks 2024. aasta lõpuks tõusma 20,5 %-le SKPst (2023. aasta lõpus 19,2 %). Kahe puudujäägiprognosi peamised erinevused tulenevad 2023. aasta esimese poole suhteliselt headest eelarve täitmise tulemustest, mille mõju kandub üle 2024. aastasse. Komisjoni prognoosis on neid arvesse võetud, eelarvekavas aga mitte. Seepärast on komisjoni eelarveprognoos soodsam, kuigi tema prognoositav makromajanduslik stsenaarium on ebasoodsam.
12. Kui 2023. aastal oli eelarvepoliitika¹⁰ ekspanstiivne (0,7 % SKPst), siis 2024. aastal on see komisjoni prognooside kohaselt pärssiv (0,9 %).
13. Eelarvekavas eeldatakse, et taaste- ja vastupidavusraha tagastamatust rahalisest toetusest rahastatavate kulude maht on 2024. aastal 0,8 % SKPst, võrreldes 0,5 %ga 2023. aastal. See on kooskõlas komisjoni 2023. aasta sügisprognoosi aluseks olevate eeldustega. Taaste- ja vastupidavusraha toetustest rahastatavad kulutused võimaldavad teha kvaliteetseid investeringuid ja viia ellu tootlikkust suurendavaid reforme, ilma et see mõjutaks otseselt Eesti valitsemissektori eelarvepositsiooni ja võlga.

¹⁰ Eelarvepoliitikat mõõdetakse esmaste kulude (ilma kaalutusõigusel põhinevate tulumeetmetega kaasneva täiendava eelarvemõjuga ja jättes välja ühekordsed ja tsüklilised töötuse kulud, kuid võttes arvesse taaste- ja vastupidavusraha tagastamatute toetuste ja muude liidu vahenditega rahastatavaid kulusid) muutusena keskpika perioodi (10 aasta) keskmise potentsiaalse majanduskasvu suhtes ja väljendatakse suhtena nominaalsesse SKPsse).

14. Võttes arvesse eelarvekavas sisalduvat teavet, eeldatakse komisjoni 2023. aasta sügisprognoosis, et energiahindade tõusust tuleneva majandus- ja sotsiaalmõju leevendamiseks vastu võetud meetmed kavatakse 2023. aasta lõpuks täielikult kaotada. Lisaks sisaldab eelarvekava 2024. aastal mitut uut tulu- ja kulumeedet, mis ei ole otseselt seotud energiahinna arenguga. Tulupoolel suurendatakse muu hulgas mitmesuguseid keskkonnamakse ja -tasusid. Eelarvekavas esitatud meetmete hulka kuulub ka äriühingute tulumaksust saadava tulu oodatav suurenemine, sest kommerts pangad maksavad varem kogunenud kapitalilt ja kasumilt erakorraliselt tavapärasest suuremaid dividende¹¹. Kulupoolel sisaldab eelarvekava mitut väiksemat meetet, nagu õpetajate palkade, eestikeelse hariduse, ühistranspordi, IT-investeeringute ja Ukraine pagulastele ette nähtud toetuse täiendav rahastamine. Komisjoni hinnangul on nimetatud meetmete koondmõju eelarvele 2024. aastal neutraalne (nii tulud kui ka kulud suurenevad 0,6 % SKPst) ja suurem osa neist meetmetest peaks mõjutama riigi rahandust püsivalt.
15. 14. juulil 2023 soovitas nõukogu Eestil järgida konservatiivset eelarvepoliitikat, eelkõige piirata riiklikult rahastatavate esmaste netokulude¹² nominaalkasvu nii, et see ei ületaks 2024. aastal 4,9 %. Komisjoni 2023. aasta sügisprognoosi kohaselt peaks Eesti struktuurne eelarvepositsioon olema 2024. aastal -0,6 % SKPst (2023. aastal -0,7 %), st ületama riigi keskpika perioodi eelarve-eesmärki, milleks on struktuurne eelarvepositsioon -0,75 % SKPst¹³. Seepärast leitakse, et Eesti näitaja on kooskõlas nõukogu soovitusel.
16. Nõukogu soovitas ka Eestil võtta meetmeid, et kaotada kehtivad energiatoetusmeetmed võimalikult kiiresti 2023. ja 2024. aastal. Nõukogu täpsustas, et kui uue energiahindade tõusu tõttu on vaja uusi või jätkuvaid toetusmeetmeid, tuleks Eestil tagada, et sellised toetusmeetmed on suunatud haavatavate leibkondade ja ettevõtete kaitsmisele, on eelarve seisukohast vastuvõetava maksumusega ning säilitavad stiimulid energiasäästuks. Komisjoni 2023. aasta sügisprognoosi kohaselt peaks energiatoetusmeetmetest tulenev eelarve netokulu¹⁴ olema 2023. aastal 0,3 % SKPst ning nii 2024. kui ka 2025. aastal 0 % SKPst. Prognooside kohaselt kaotatakse energiatoetusmeetmed 2023. aasta lõpuks. See on kooskõlas nõukogu soovitusel.
17. Lisaks soovitas nõukogu Eestil säilitada riiklikult rahastatavad avaliku sektori investeeringud ning tagada taaste- ja vastupidavusrahastust antavate toetuste ja muude liidu vahendite tulemuslik kasutuselevõtt, eelkõige rohe- ja digipöörde edendamiseks. Komisjoni 2023. aasta sügisprognoosi kohaselt peaksid riiklikult rahastatavad avaliku sektori investeeringud 2024. aastal suurenema 4,8 %-le SKPst (2023. aastal 4,5 %), st prognoositakse, et investeeringud säilivad. See on kooskõlas nõukogu soovitusel. Samal ajal prognoositakse, et ELi vahenditest, sealhulgas taaste- ja vastupidavusrahastu toetustest, rahastatavad avaliku sektori

¹¹ Komisjon ei liigita seda kaalutusõiguse põhinevaks meetmeks.

¹² Esmased netokulud on määratletud kui riiklikult rahastatavad kulud, millest on maha arvatud kaalutusõiguse põhinevad tulumeetmed ning intressikulud ja tsüklilise töötuse kulud.

¹³ Eesti langetas 2024. aasta eelarvekavas oma keskpika perioodi struktuurse eelarvepositsiooni eesmärki -1 %-le SKPst. Eestile lubatud minimaalne keskpika perioodi eelarve-eesmärk on siiski -0,75 % SKPst, nagu ELi tasandil kokku lepitud. Seepärast lähtutakse käesolevas hinnangus keskpika eelarve-eesmärgi puhul näitajast -0,75 %.

¹⁴ Näitaja kajastab meetmete aastast eelarvekulu, milles on võetud arvesse tulusid ja kulusid ning millest on asjakohasel juhul arvatud maha energiatarnijate erakorralisele kasumile kehtestatud maksudest saadud tulud.

kulud peaksid 2024. aastal jääma samale tasemele 1,6 % SKPst (2023. aastal ka 1,6 %).

18. Samuti soovitas nõukogu 14. juulil 2023, et Eesti järgiks ka pärast 2024. aastat sellist keskpika perioodi eelarvestrateegiat, mis ühendab järkjärgulise ja kestliku konsolideerimise suuremat kestlikku majanduskasvu soodustavate investeeringute ja reformidega, et saavutada usaldusväärne keskpika perioodi eelarvepositsioon. Eelarvekavas on lühidalt teatatud, et uusima keskpika riigieelarve strateegia kohaselt kavatakse Eesti keskpikal perioodil vähendada oma eelarvepuudujääki nii, et see jõuaks 2027. aastaks tasemele 1,2 % SKPst. Eelarvekava ei sisalda üksikasjalikke eelarveprognoose 2024. aastale järgneva aja kohta.

20. Komisjoni prognoosi kohaselt peaks Eesti saavutama 2024. aastal oma keskpika perioodi eelarve-eesmärgi.

Võttes arvesse Eesti eelarvekavas sisalduvat teavet, eeldatakse komisjoni 2023. aasta sügisprognoosis samuti, et erakorralised energiatoetusmeetmed kaotatakse 2023. aasta lõpuks.

Ühtlasi prognoositakse, et Eesti säilitab riiklikult rahastatavad avaliku sektori investeeringud. Samuti peaks Eesti jätkuvalt tagama taaste- ja vastupidavusrahastust antavate toetuste ja muude liidu vahendite tulemusliku kasutuselevõtu.

Kokkuvõttes on komisjon arvamusel, et Eesti eelarvekava on kooskõlas nõukogu 14. juuli 2023. aasta soovitusel.

Samal ajal prognoosib komisjon 2024. aastal Eesti valitsemissektori nominaalseks eelarvepuudujäägiks 2,4 % SKPst, mis jääb allapoole aluslepingus sätestatud kontrollväärtust 3 % SKPst, ja valitsemissektori võlasuhteks 20,5 % SKPst, mis jääb allapoole aluslepingus sätestatud kontrollväärtust 60 % SKPst.

Nõukogu riigipõhiste soovitude rakendamisel tehtud edusammude põhjalik kirjeldus lisatakse 2024. aasta riigiaruandesse ja komisjon hindab neid edusamme järgmiste nõukogu riigipõhiste soovitude koostamisel 2024. aasta kevadel.

Tabel. Peamised makromajanduslikud ja eelarvenäitajad

	2022	2023		2024	
	Tulemus	Eelarvekava	Komisjon	Eelarvekava	Komisjon
Reaalne SKP (muutuse %)	-0,5	-2,0	-2,6	2,7	1,9
THHI inflatsioon (%, aasta keskmine)	19,4	9,6	9,4	4,8	3,5
Valitsemissektori eelarvepositsioon (% SKPst)	-1,0	-3,3	-2,9	-2,9	-2,4
Esmane eelarvepositsioon (% SKPst)	-0,9	-2,8	-2,4	-2,3	-1,9
Valitsemissektori koguvõlg (% SKPst, aasta lõpu seisuga)	18,5	19,4	19,2	20,9	20,5
	Komisjon	Komisjon		Komisjon	
Eelarvepoliitika (*) (% SKPst)	0,9	-0,7		0,8	
Eelarvekohandus (**) (% SKPst)	0,7	-0,7		0,8	
Energiatoetusmeetmetest tuleneva eelarvelise netokogukulu muutus (***) (% SKPst)	-0,7	-0,6		-0,3	
Riiklikult rahastatavate esmaste netokulude kasvumäär (muutuse %) (A)				4,2	
Riiklikult rahastatavate esmaste netokulude soovitatud maksimaalne kasvumäär (****) (muutuse %) (B)				4,9	
Erinevus riiklikult rahastatavate esmaste netokulude soovitatud kasvumäärast (protsendipunktides) (B–A)				0,7	

Märkused:

(*) Valitsemissektori esmaste kulude (ilma kaalutusõigusel põhinevate tulumeetmete (ja COVID-19 pandeemiaga seotud ajutiste erakorraliste meetmete) täiendava eelarvemõjuta ja jättes välja ühekordsed ja tsüklilise töötuse kulud, kuid võttes arvesse taaste- ja vastupidavusrahastu tagastamatute toetuste ja muude liidu vahenditega rahastatavaid kulusid) muutus keskpika perioodi (10 aasta) keskmise potentsiaalse nominaalse SKP kasvumäära suhtes. Miinusmärgiga (plussmärgiga) näitaja kajastab esmaste kulude liigset (vähest) kasvu võrreldes keskpika perioodi potentsiaalse SKP kasvuga, osutades ekspansiivsele (pärssivale) eelarvepoliitikale.

(**) Valitsemissektori esmaste kulude (ilma kaalutusõigusel põhinevate tulumeetmete (ja COVID-19 pandeemiaga seotud ajutiste erakorraliste meetmete) täiendava eelarvemõjuta ja jättes välja ühekordsed ja tsüklilise töötuse kulud ning taaste- ja vastupidavusrahastu tagastamatute toetuste ja muude liidu vahenditega rahastatavad kulud) muutus keskpika perioodi (10 aasta) keskmise potentsiaalse nominaalse SKP kasvumäära suhtes. Miinusmärgiga (plussmärgiga) näitaja kajastab riiklikult rahastatavate esmaste kulude liigset (vähest) kasvu võrreldes keskpika perioodi potentsiaalse SKP kasvuga, osutades ekspansiivsele (pärssivale) eelarvekohandusele.

(***) Energiatoetusmeetmed, millest on maha arvatud tulu, mis saadakse energiatootjate erakorralisele kasumile kehtestatud uutest maksudest ja tasudest.

(****) Vastavalt nõukogu soovitusele, milles käsitletakse Eesti 2023. aasta reformikava ja esitatakse nõukogu arvamus Eesti 2023. aasta stabiilsusprogrammi kohta (ELT C 312, 1.9.2023, lk 49).

(*****) Riiklikult rahastavate esmaste netokulude ülemäärane kasv võrreldes soovitatud maksimaalse kasvumääraga (väljendatud protsendina SKPst).

„Eelarvekava“ tähendab 2024. aasta eelarvekava ja „komisjon“ Euroopa Komisjoni 2023. aasta sügisprognosi.

Brüssel, 21.11.2023

Komisjoni nimel
Paolo GENTILONI
komisjoni liige

