

**NÕUKOGU SOOVITUS****18. juuni 2021****milles esitatakse nõukogu arvamus Eesti 2021. aasta stabiilsusprogrammi kohta**

(2021/C 304/06)

EUROOPA LIIDU NÕUKOGU,

võttes arvesse Euroopa Liidu toimimise lepingut,

võttes arvesse nõukogu 7. juuli 1997. aasta määrust (EÜ) nr 1466/97 eelarveseisundi järelevalve ning majanduspoliitika järelevalve ja kooskõlastamise tõhustamise kohta, <sup>(1)</sup> eriti selle artikli 5 lõiget 2,

võttes arvesse Euroopa Komisjoni soovitusi,

võttes arvesse Euroopa Parlamendi resolutsioone,

pärast konsulteerimist majandus- ja rahanduskomiteega

ning arvestades järgmist:

- (1) 20. märtsil 2020 võttis komisjon vastu teatise stabiilsuse ja kasvu pakti üldise vabastusklausli aktiveerimise kohta. Määruse (EÜ) nr 1466/97 artikli 5 lõikes 1, artikli 6 lõikes 3, artikli 9 lõikes 1 ja artikli 10 lõikes 3 ning nõukogu määruse (EÜ) nr 1467/97 <sup>(2)</sup> artikli 3 lõikes 5 ja artikli 5 lõikes 2 sätestatud üldine vabastusklausel hõlbustab eelarvepoliitika koordineerimist tõsise majanduslanguse ajal. Komisjon esitas nimetatud teatise oma seisukoha, et üldise vabastusklausli aktiveerimise tingimused on täidetud, sest COVID-19 pandeemia põhjustab eeldavalt tõsise majanduslanguse. Liikmesriikide rahandusministrid nõustusid 23. märtsil 2020 komisjoni hinnanguga. Üldine vabastusklausel on võimaldanud liikmesriikidele eelarve paindlikkust COVID-19 kriisi lahendamiseks. See on hõlbustanud eelarvepoliitika koordineerimist tõsise majanduslanguse ajal. Selle aktiveerimine võimaldab ajutiselt kõrvale kalduda liikmesriigi keskpika perioodi eelarve-eesmärgi saavutamiseks nõutavast kohandamiskavast, tingimusel et see ei ohusta riigi rahanduse kestlikkust keskpikas perspektiivis. 17. septembril 2020 teatas komisjon oma teatises „2021. aasta kestliku majanduskasvu strateegia“, et üldise vabastusklausli kohaldamist jätkatakse ka 2021. aastal.
- (2) 20. juulil 2020 võttis nõukogu vastu soovitus <sup>(3)</sup> („nõukogu 20. juuli 2020. aasta soovitus“). Nõukogu soovitas Eestil võtta kooskõlas üldise vabastusklausliga kõik vajalikud meetmed, et tulemuslikult reageerida COVID-19 pandeemiale, toetada majandust ning tagada selle taastumine. Samuti soovitas nõukogu Eestil, kui majandustingimused võimaldavad, järgida eelarvepoliitikat, mille eesmärk on saavutada usaldusväärne eelarvepositsioon keskpikas perspektiivis ja tagada võla jätkusuutlikkus, suurendades samal ajal investeeringuid.
- (3) Euroala majanduspoliitikat käsitleva nõukogu 2021. aasta soovitus kohaselt peaks eelarvepoliitika jääma kõigis euroala liikmesriikides kogu 2021. aasta jooksul toetavaks ning poliitikameetmed peaksid olema kohandatud iga riigi oludele ning olema õigeaegsed, ajutised ja sihipärased. Kui epidemioloogilised ja majanduslikud tingimused seda võimaldavad, tuleks erakorraliste meetmete rakendamine järk-järgult lõpetada, võideldes samal ajal kriisi sotsiaalsete ja tööturuga seotud mõjudega. Liikmesriigid peaksid järgima sellist eelarvepoliitikat, mille eesmärk on saavutada keskpikas perspektiivis konservatiivne eelarvepositsioon ja tagada võla jätkusuutlikkus, suurendades samal ajal investeeringuid. Liikmesriigid peaksid jätkama reforme, mis suurendavad kõigi jaoks tervise- ja sotsiaalkaitsesüsteemide katvust, piisavust ja kestlikkust.

---

<sup>(1)</sup> EÜT L 209, 2.8.1997, lk 1.

<sup>(2)</sup> Nõukogu 7. juuli 1997. aasta määrus (EÜ) nr 1467/97 ülemäärase eelarvepuudujäägi menetluse rakendamise kiirendamise ja selgitamise kohta (EÜT L 209, 2.8.1997, lk 6).

<sup>(3)</sup> Nõukogu 20. juuli 2020. aasta soovitus, milles käsitletakse Eesti 2020. aasta riiklikku reformikava ja esitatakse nõukogu arvamus Eesti 2020. aasta stabiilsusprogrammi kohta (ELT C 282, 26.8.2020, lk 33).

- (4) 18. novembril 2020 võttis komisjon vastu oma arvamused euroala liikmesriikide 2021. aasta eelarvekavade kohta, tuginedes eelarvemeetmete kvalitatiivsele hindamisele. Komisjon oli seisukohal, et Eesti eelarvekava on nõukogu 20. juuli 2020. aasta soovitusel esitatud eelarvepoliitika soovitustega üldiselt kooskõlas ning et enamik eelarvekavas sisalduvatest meetmetest toetab märkimisväärse ebakindluse tingimustes majandustegevust.
- (5) Taasterahastu „NextGenerationEU“, sealhulgas taaste- ja vastupidavusrahistu abil tagatakse kestlik, kaasav ja õiglane taastumine. Euroopa Parlamendi ja nõukogu määrus (EL) 2021/241,<sup>(4)</sup> millega luuakse taaste- ja vastupidavusrahistu, jõustus 19. veebruaril 2021. Taaste- ja vastupidavusrahistust antakse rahalist toetust reformide ja investeeringute elluviimiseks ning sellega kaasneb liidu rahastatav fiskaalne impulss. See aitab majandusel taastuda ja teha eelkõige rohe- ja digipöörde edendamiseks kestlikke ja majanduskasvu soodustavaid reforme ja investeeringuid, samuti tugevdab see liikmesriikide majanduse vastupidavust ja potentsiaalset majanduskasvu. See aitab saavutada lähiajal riigi rahanduses taas soodsama seisundi ja tugevdada kestlikku riigi rahandust ning keskmises ja pikas perspektiivis majanduskasvu ja töökohtade loomist.
- (6) 3. märtsil 2021 võttis komisjon vastu teatise, milles esitatakse täiendavad poliitikasuunised eesmärgiga aidata koordineerida eelarvepoliitikat ning valmistada ette liikmesriikide stabiilsus- ja lähenemisprogramme. Üldine eelarvepoliitika peaks liikmesriikide eelarveid ning taaste- ja vastupidavusrahistut arvesse võttes jääma 2021. ja 2022. aastal toetavaks. Pidades aga silmas majandustegevuse eeldatavat järkjärgulist normaliseerumist 2021. aasta teisel poolel, peaks liikmesriikide eelarvepoliitika muutuma 2022. aastal diferentseeritumaks. Liikmesriikide eelarvepoliitikas tuleks arvesse võtta taastumise seisu, riigi rahanduse kestlikkust ning vajadust vähendada majanduslikke, sotsiaalseid ja territoriaalseid erinevusi. Arvestades vajadust toetada liidus kestlikku taastumist, peaksid väikeste kestlikkusriskidega liikmesriigid koostama eelarve nii, et 2022. aastal säiliks toetav eelarvepoliitika, võttes arvesse taaste- ja vastupidavusrahistu mõju. Kõrge võlatasemega liikmesriigid peaksid järgima konservatiivset eelarvepoliitikat, säilitades samal ajal riiklikult rahastatavad investeeringud ning kasutades taaste- ja vastupidavusrahistust antavaid toetusi täiendavate kvaliteetsete investeeringuprojektide ja struktuurireformide rahastamiseks. 2022. aasta järgsel perioodil tuleks eelarvepoliitikas võtta jätkuvalt arvesse taastumise tugevust, majandusliku ebakindluse taset ja riigi rahanduse kestlikkusega seotud kaalutlusi. Kui eelarvepoliitika suunatakse ümber keskpikas perspektiivis usaldusväärse eelarvepositsiooni saavutamisele, muu hulgas sobival ajal toetusmeetmete järkjärgulise kaotamise kaudu, aitab see tagada keskpikal perioodil riigi rahanduse kestlikkuse.
- (7) Oma 3. märtsi 2021. aasta teatise võttis komisjon ka seisukoha, et otsuse tegemisel üldise vabastusklausli kohaldamise lõpetamise või jätkamise kohta tuleks lähtuda majandusolukorra üldhinnangust, mille peamiseks kvantitatiivseks kriteeriumiks on liidu või euroala majandusaktiivsuse tase võrreldes kriisieelse tasemega (2019. aasta lõpp). Oma 2021. aasta kevadprognoosile tuginedes leidis komisjon 2. juunil 2021, et tingimused üldise vabastusklausli kohaldamise jätkamiseks 2022. aastal ja kohaldamise lõpetamiseks 2023. aastal on täidetud. Ka pärast üldise vabastusklausli kohaldamise lõpetamist võetakse arvesse iga riigi olukorda.
- (8) Eesti esitas 30. aprillil 2021 oma 2021. aasta stabiilsusprogrammi kooskõlas määruse (EÜ) nr 1466/97 artikliga 4.
- (9) Eurostati kinnitatud andmete põhjal oli Eesti valitsemissektori eelarvepuudujääk 2020. aastal 4,9 % sisemajanduse koguproduktist (SKP) ning valitsemissektori võlg suurenes 18,2 %ni SKPst. Esmase eelarvepositsiooni aastamuutus oli - 4,7 % SKPst, võttes arvesse ka kaalutusõiguse alusel majanduse toetamiseks võetud eelarvemeetmeid mahus 2,7 % SKPst<sup>(5)</sup> ja automaatsete stabilisaatorite toimimist. Lisaks andis Eesti ettevõtetele ja kodumajapidamistele likviidsustoetust (nt garantiid ja maksude tasumise edasilükkamine, millel ei ole otsest ja kohest mõju eelarvele), mille hinnanguline maht on 1,5 % SKPst; komisjoni hinnangu kohaselt oli riigigarantiide tegelik kasutuselevõtt 2020. aastal alla ½ % SKPst.

<sup>(4)</sup> Euroopa Parlamendi ja nõukogu 12. veebruari 2021. aasta määrus (EL) 2021/241, millega luuakse taaste- ja vastupidavusrahistu (ELT L 57, 18.2.2021, lk 17).

<sup>(5)</sup> 2021. aasta stabiilsusprogrammis ei ole esitatud kaalutusõiguse alusel võetud eelarvemeetmete hinnangulist kogusummat.

- (10) 2. juunil 2021 esitas komisjon aluslepingu artikli 126 lõike 3 kohase aruande. Kõnealusel aruandes käsitletakse Eesti eelarveseisundit, kuna tema valitsemissektori eelarvepuudujääk ületas 2020. aastal aluslepingus sätestatud kontrollväärtust ehk 3 % SKPst. Aruandes jõuti järeldusele, et puudujäägikriteerium ei olnud täidetud.
- (11) Eelarveprognooside aluseks olev makromajanduslik stsenaarium on 2021. ja 2022. aasta puhul realistlik. 2021. aasta stabiilsusprogrammi kohaselt peaks SKP reaalkasv olema 2021. aastal 2,5 % ja 2022. aastal 4,8 %. See on kooskõlas komisjoni 2021. aasta kevadprognoosiga, mille kohaselt on SKP reaalkasv 2021. aastal 2,8 % ja 2022. aastal 5,0 %.
- (12) Valitsuse 2021. aasta stabiilsusprogrammi kohaselt suureneb valitsemissektori eelarvepuudujääk 2020. aasta 4,9 %-lt SKPst 2021. aastal 6 %-le SKPst ning võla suhtarv tõuseb 2021. aastal 21,4 %-le SKPst. 2021. aasta stabiilsusprogrammi kohaselt on esmase eelarvepositsiooni muutus 2021. aastal võrreldes kriisieelse tasemega (2019) 6,3 % SKPst, mis kajastab aastatel 2020–2021 kaalutusõiguse alusel majanduse toetamiseks võetud eelarvemeetmeid mahus 3,3 % SKPst ja automaatsete stabilisaatorite toimimist. Need prognoosid on kooskõlas komisjoni 2021. aasta kevadprognoosiga.
- (13) Vastuseks COVID-19 pandeemiale ja sellega seotud majanduslangusele on Eesti võtnud eelarvemeetmeid, et suurendada oma tervisesüsteemi suutlikkust, ohjeldada COVID-19 pandeemiat ning anda abi kriisist eriti tugevalt mõjutatud isikutele ja sektoritele. Sellised jõulised poliitikameetmed on aidanud leevendada SKP vähenemist ja see on omakorda aidanud piirata valitsemissektori eelarvepuudujäägi ja võla suurenemist. Eelarvemeetmed peaksid aitama maksimaalselt kaasa majanduse taastumisele, mõjutamata tulevasi eelarvesuundumusi. Seepärast tuleks toetusmeetmete puhul vältida riigi rahandusele püsiva koormuse tekitamist. Kui liikmesriigid võtavad alalisi meetmeid, peaksid nad neid nõuetekohaselt rahastama, et tagada keskpikas perspektiivis eelarveneutraalsus. Eesti 2020. ja 2021. aasta meetmed on kooskõlas nõukogu 20. juuli 2020. aasta soovitusel. Mõni meede, mille valitsus aastatel 2020–2021 kaalutusõiguse alusel vastu võttis, ei näi olevat ajutine või kompenseeritud tasakaalustavate meetmetega. 2023. aastal, mis jääb komisjoni 2021. aasta kevadprognoosiperioodist väljapoole, on kõnealuste mitteajutiste meetmete kumulatiivne järelejäänud mõju hinnanguliselt ligikaudu 1 % SKPst ja need meetmed on peamiselt jooksvad kulud. Kõnealused mitteajutised meetmed hõlmavad ka investeeringuid mahus ligikaudu ⅓ % SKPst, mis peaksid toetama keskpika perioodi potentsiaalset majanduskasvu ja seega kestlikkust.
- (14) 2021. aasta stabiilsusprogrammis eeldatakse investeeringuid ja reforme, mida rahastatakse taaste- ja vastupidavusrahastust saadavate toetustega mahus 0,4 % SKPst 2021. aastal, 0,5 % SKPst 2022. aastal, 0,7 % SKPst 2023. aastal ja 0,7 % SKPst 2024. aastal. Komisjoni 2021. aasta kevadprognoosis on neid toetusi eelarveprognoosides arvesse võetud.
- (15) Määruses (EÜ) nr 1466/97 sätestatud kindlaks määratud eelarvekohanduse näitajaid tuleb vaadelda praeguses kontekstis. Esiteks on SKP lõhe hinnangud märkimisväärselt ebakindlad. Teiseks tuleb olla valmis eelarvepoliitikat kiiresti kohandama vastavalt COVID-19 pandeemia arengule, suunates selle terviseriskide vähenedes erakorraliselt abilt sihipärasematele meetmetele. Kolmandaks iseloomustavad praegust olukorda märkimisväärsed majandustegevust toetavad poliitikameetmed. Võttes arvesse liidu eelarvest (näiteks taaste- ja vastupidavusrahastust) tehtavaid suuri ülekandeid, ei kajasta kindlaks määratud näitajad täielikku impulssi, mille majandus eelarvepoliitikast saab. Sellest lähtuvalt ei näi struktuurne eelarvepositsioon olevat praeguses olukorras sobiv näitaja. Kulude kasvu eesmärki tuleb samuti kohandada <sup>(6)</sup> ja täiendada lisateabega, et täielikult kajastada eelarvepoliitika suundumust.
- (16) Nii nagu 2021. aasta eelarvekavade hindamisel kasutatud lähenemisviisi puhul, on ajutised erakorralised meetmed kulude koondnäitajast välja jäetud. Kõnealused kriisiga seotud ajutised erakorralised meetmed toetavad tervisesüsteeme ning kompenseerivad töötajatele ja ettevõtetele liikumispääsude ja tarneahela häirete tõttu saamata jäänud tulu; nende meetmete kaotamine avaliku sektori asutuste poolt sõltub rahvatervise ja majandusolukorra normaliseerumisest. Selleks et praeguses olukorras hinnata üldist eelarvepoliitikat, peaks asjakohane kulude koondnäitaja hõlmama liidu eelarvest (näiteks taaste- ja vastupidavusrahastust) tehtavaid suuri ülekandeid. Sellest tulenevalt mõõdetakse üldist eelarvepoliitikat esmaste kulude – k.a taaste- ja vastupidavusrahastust antavate toetuste ja muude liidu vahenditega rahastatavad kulud – muutusega (v.a kaalutusõiguse alusel võetavad tulumeetmed ja kriisiga seotud ajutised erakorralised meetmed). Üldisest eelarvepoliitikast kaugemale

<sup>(6)</sup> Eelkõige ei võimalda kulude kasvu eesmärgi raames kasutatud nelja aasta investeeringute tasandamine nõuetekohaselt hinnata riigi rahastatud investeeringutest tulenevat eelarvetoetust majanduse taastamiseks.

vaadates on analüüsi eesmärk hinnata ka seda, kas riiklik eelarvepoliitika on konservatiivne ja eelarve struktuur soodustab kestlikku taastumist, mis on kooskõlas rohe- ja digipöördega. Sel põhjusel pööratakse erilist tähelepanu riiklikult rahastatavate jooksvate esmaste kulude ja investeeringute arengule.

- (17) Eesti 2021. aasta stabiilsusprogrammi kohaselt väheneb tema valitsemissektori eelarvepuudujääk 2022. aastal 3,8 %-le SKPst, mis on peamiselt tingitud majanduse taastumisest ning 2020. ja 2021. aastal vastu võetud ajutiste toetusmeetmete lõpetamisest. Valitsemissektori võla suhtarv tõuseb kavakohaselt 2022. aastal 24,6 %-le SKPst. Need prognoosid on kooskõlas komisjoni 2021. aasta kevadprognoosiga. Komisjoni 2021. aasta kevadprognoosi kohaselt ning eespool nimetatud väljakutseid kajastava konkreetse metoodika alusel on üldise eelarvepoliitika mõju (k.a mõju, mida 2022. aastal avaldavad kogunõudlusele nii riiklikust kui ka liidu eelarvest – eelkõige taaste- ja vastupidavusrahastust – rahastatavad investeeringud) hinnanguliselt +1,6 % SKPst<sup>(7)</sup>. Taaste- ja vastupidavusrahastust antavate toetuste ja muude liidu vahenditega rahastatavate kulude positiivne panus peaks suurenema 0,2 protsendipunkti SKPst. Riiklikult rahastatavatel investeeringutel peaks olema pärssiv panus 0,2 protsendipunkti SKPst<sup>(8)</sup>. Riiklikult rahastatavatel esmastel jooksvatel kuludel (millest on maha arvatud kaalutusõiguse alusel võetud tulumeetmed) peaks olema pärssiv panus 1,7 protsendipunkti SKPst.
- (18) Liikmesriikide eelarvemeetmete kvaliteet näib olevat eriti oluline. Eelarve struktuurireformid, mille eesmärk on parandada riiklike eelarvete struktuuri, võivad toetada potentsiaalset majanduskasvu, tekitada väga vajalikku eelarvepoliitilist manööverdamisruumi ja aidata tagada pikemas perspektiivis riigi rahanduse kestlikkust, muu hulgas kliimamuutusi ja terviseprobleeme silmas pidades. Tulude poolel on COVID-19 kriis suurendanud selliste reformide tähtsust, mille eesmärk on saavutada tõhusamad ja õiglasemad avaliku sektori tulusteemid. Kulude poolel on seetõttu aga veelgi olulisem suurendada kestlike ja majanduskasvu soodustavate investeeringute taset ja kvaliteeti viisil, mis on kooskõlas kasvupotentsiaali ja majandusliku ja sotsiaalse vastupidavuse edendamise ning rohe- ja digipöörde eesmärkidega. Riiklikud taaste- ja vastupidavuskavad võimaldavad parandada riiklike eelarvete struktuuri.
- (19) 2021. aasta stabiilsusprogrammi keskpika perioodi eelarvekavade kohaselt väheneb valitsemissektori eelarvepuudujääk 2023. aasta 3,2 %-lt SKPst 2024. aastal 2,2 %-le SKPst. Valitsemissektori eelarvepuudujääk jääb seega 2024. aastal kavakohaselt alla aluslepingus sätestatud kontrollväärtust 3 % SKPst. 2021. aasta stabiilsusprogrammi kohaselt on üldise eelarvepoliitika mõju (k.a mõju, mida avaldavad kogunõudlusele nii riiklikust kui ka liidu eelarvest – eelkõige taaste- ja vastupidavusrahastust – rahastatavad investeeringud) 2023. ja 2024. aastal hinnanguliselt keskmiselt 1,1 % SKPst. Taaste- ja vastupidavusrahastust antavate toetuste ja muude liidu vahenditega rahastatavate kulude positiivne panus peaks vähenema 0,1 protsendipunkti SKPst. Riiklikult rahastatavad investeeringud peaksid andma pärssiva panuse 0,4 protsendipunkti SKPst<sup>(9)</sup>. Riiklikult rahastatavad esmased jooksvad kulud (millest on maha arvatud kaalutusõiguse alusel võetud tulumeetmed) peaksid andma pärssiva panuse 0,5 protsendipunkti SKPst. Praeguse hinnangu kohaselt on kümne aasta keskmine nominaalne potentsiaalne majanduskasv 5¼ %<sup>(10)</sup>. See hinnang ei hõlma aga taaste- ja vastupidavuskavaga ette nähtud reformide mõju, mis võivad Eesti potentsiaalset majanduskasvu hoogustada.
- (20) Valitsemissektori võla suhtarv peaks tõusma 2023. aasta 27,4 %-lt SKPst 2024. aastal 28 %-le SKPst. Eestit ohustavad keskpikas perspektiivis väiksed riigi rahanduse kestlikkusega seotud riskid, nagu nähtub viimasest võla jätkusuutlikkuse analüüsist.
- (21) Kuna ebakindlus on endiselt väga suur, peaksid eelarvepoliitika suunised jääma valdavalt kvalitatiivseks. Täpsemaid kvantitatiivseid suuniseid perioodi hilisemateks aastateks tuleks anda 2022. aastal, juhul kui ebakindlus on selleks ajaks piisavalt vähenenud.
- (22) Nõukogu on hinnanud 2021. aasta stabiilsusprogrammi ja järeelmeetmeid, mida Eesti on võtnud seoses nõukogu 20. juuli 2020. aasta soovitusega,

#### SOOVITAB EESTIL TEHA JÄRGMIST:

1. Säilitada 2022. aastal toetav eelarvepoliitika, sealhulgas taaste- ja vastupidavusrahastust saadav impulss, ning säilitada riiklikult rahastatavad investeeringud.

<sup>(7)</sup> Miinusemärgiga näitaja viitab sellele, et esmaste kulude kasv on suurem kui keskpika perioodi majanduskasv; see osutab ekspansiivsele eelarvepoliitikale.

<sup>(8)</sup> Muudel riiklikult rahastatavatel kapitalikuludel peaks olema ekspansiivne panus 0,2 protsendipunkti SKPst.

<sup>(9)</sup> Muudel riiklikult rahastatavatel kapitalikuludel peaks olema neutraalne panus.

<sup>(10)</sup> Komisjoni hinnang ühiselt kokkulepitud metoodika alusel.

2. Kui majandustingimused võimaldavad, järgida eelarvepoliitikat, mille eesmärk on saavutada keskpikas perspektiivis usaldusväärne eelarvepositsioon ja tagada keskpikas perspektiivis riigi rahanduse kestlikkus. Samal ajal edendada investeeringuid, et suurendada kasvupotentsiaali.
3. Pöörata nii eelarve tulude kui ka kulude poolel erilist tähelepanu riigi rahanduse struktuurile ja eelarvemeetmete kvaliteedile, et tagada majanduse kestlik ja kaasav taastumine. Seada prioriteediks kestlikud ja majanduskasvu soodustavad investeeringud, eelkõige investeeringud, mis toetavad rohe- ja digipööret. Seada esikohale eelarve struktuurireformid, mis aitavad rahastada avaliku poliitika prioriteete ja aitavad kaasa riigi rahanduse pikaajalisele kestlikkusele, sealhulgas asjakohasel juhul tugevdades kõigi jaoks tervise- ja sotsiaalkaitse süsteemide katvust, piisavust ja kestlikkust.

Luksemburg, 18. juuni 2021

*Nõukogu nimel*

*eesistuja*

J. LEÃO

---