

**EELARVENÕUKOGU ARVAMUS
RAHANDUSMINISTEERIUMI 2023. AASTA
KEVADISE MAJANDUSPROGNOOSI KOHTA**

Sisukord

Arvamus	3
Seletuskiri	4
Hinnang makromajandusproгноosile	4
Hinnang rahandusproгноosile	8

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

Arvamus

Möödunud sügisel koostas valitsus riigi eelarvestrateegia aastateks 2023–2026, mille järgi ei kavandatud ettevaates ühelgi aastal väiksemat eelarvepuudujääki kui 3% SKPst. Sel kevadel on rahandusministeeriumi hinnangul riigirahanduse väljavaade veelgi halvem, kuna kevadprognoosi järgi ei osutu eelarvepuudujääk ühelgi aastal väiksemaks kui 4% SKPst.

Rahandusprognoosi halvenemise on osaliselt põhjustanud rahandusministeeriumi muutunud hinnang Eesti makromajanduse väljavaatele. Varasemaga võrreldes ootab rahandusministeerium kevadprognoosis aeglasemat majanduskasvu ja suuremat tööpuudust. Valitsussektori jaoks on see tähendanud tulude vähenemist ja kulude suurenemist.

Kevadprognoosi hindamisel tuleb siiski arvestada, et see ei võta veel arvesse uue valitsuse koalitsioonilepet ega kavatsust eelarvepuudujääki vähendada. Nendel sammudel võib olla arvestatav mõju Eesti majanduse käekäigule. Eelarvenõukogu hinnangul on eelarvepuudujäägi vähendamise eesmärk põhjendatud, kuna see aitaks pidurdada Eesti võlakooormuse ja ka hinnataseme kasvu. Lisaks jõustuvad järgmisest aastast taas Euroopa Liidu ja Eesti eelarvereeolid.

Kui möödunud sügisel rahandusministeeriumi majandusprognoosi hinnates oli eelarvenõukogu kriitiline, et selles ei olnud arvestatud hiljuti muutunud valitsuskoalitsiooni plaanidega, siis sel korral avalikustati koalitsioonileppe sisu alles pärast kevadprognoosi valmimist. Küll aga sisaldab kevadprognoos kulude kasvu lisatsenaariumit, mida eelarvenõukogu peab heaks täienduseks pikemaajalise kulurive iseloomustamiseks.

Kokkuvõttes leiab eelarvenõukogu, et valitud eelduste juures kirjeldab rahandusministeeriumi kevadine majandusprognoos piisava usaldusvärsusega Eesti majanduse lähiaastate väljavaadet. Seetõttu kiidab eelarvenõukogu rahandusministeeriumi 2023. aasta kevadise majandusprognoosi heaks. Siiski tuleb rõhutada, et majanduslik ja geopoliitiline ebakindlus on endiselt väga suur. Eesti majanduskasv võib tulla prognoositust aeglasem tulenevalt näiteks toormehindade tõusust või häiretest tarneahelates. Teisalt võib lähiaastate palgakasv osutada prognoositust kiiremaks.

Eelarvenõukogu on nõus rahandusministeeriumi seisukohaga, et kevadprognoosis võib Eesti majanduse tsüklilist olukorda olla kirjeldatud liialt negatiivsena. Majandustsükli seisu paranemine ei vähendaks aga eelarvepositsiooni parandamise vajadust.

Eelarvenõukogu hinnangul on rahandusministeeriumi kevadprognoos sobiv alus stabiilsusprogrammi koostamisele. Eelarvepuudujäägi vähendamiseks kavandatavaid samme (koos nende hinnangulise eelarvemõjuga) võiks valitsus kirjeldada juba aprilli lõpuks valmivas stabiilsusprogrammis. Eelarvenõukogu soovib valitsusele seada 2024. aastaks eesmärgi, et valitsussektori nominaalne eelarvepuudujääk ei ületa 3% SKPst.

Eelarvenõukogu aseesimees
Andrus Alber
Tallinnas 20. aprillil 2023

Seletuskiri

Hinnang makromajandusprognosile

Venemaa sõjaline kallaletung Ukrainale on muutnud majanduskeskkonna väga ebakindlaks ja prognoosimise raskeks. Sarnaselt mullusega näeb eelarvenõukogu suurimat ohtu Eesti majanduskasvule maailmaturu toormehindadega seotud ebamäärasuses, aga ka võimalikes häiretes tarneahelates ning üldises ebakindluses. Hinnasurve taandumine võtab rohkem aega, kui möödunud aasta lõpupoole arvatud. Samuti on oluline silmas pidada, et eelarvepoliitika eeldused pärinevad kevadprognoosis veel eelmise valitsuse ajast ning valitsussektori kulutuste panus majanduskasvu võib kujuneda eeldatust väiksemaks.

2023–2024 ettevaade

Möödunud aasta teises pooles oli majanduskasv nõrgem, kui enamik prognoosijaid ootas. See mõjutas veidi ka ettevaadet. Nii 2023. aasta SKP reaalmaht kui ka maksumus jooksvas hinnas kujunevad uuendatud makroprognoosis väiksemaks, kuna uus vaade erasektori lähiaja arengule majanduskasvu mõttes on varasemast pessimistlikum.

Tarbijahindade tõus kujunes 2022. aastal mitmete ootamatute asjaolude kokkulangemise tõttu tavatult kiireks ja küündis pea 20%ni. Praktiliselt sama palju kallinesid ka sisseveetavad kaubad ja teenused. Viimastel kuudel laekunud andmed näitavad, et välise hinnasurve taandumine võtab rohkem aega, kui eelmise aasta lõpus eeldatud, ning seetõttu on 2023.–2024. aasta inflatsioonitempot korrigeeritud kiiremaks (vt tabel 1). Eelarvenõukogu hinnangul on see põhjendatud muutus.

Tabel 1. Kevadise majandusprognoosi põhinäitajad aastatel 2023–2024 (%)

	2023		2024	
	kevad 2023	suvi 2022	kevad 2023	suvi 2022
SKP jooksevhindades (mld eurodes)	38,3	38,6	40,5	40,4
SKP reaalkasv	-1,5	0,5	3,0	3,0
Eratarbimise reaalkasv	-1,1	1,4	2,4	4,3
Valitsuse lõpptarbimise reaalkasv	4,5	-1,2	-3,0	-1,5
Investeeringute reaalkasv	5,7	3,7	3,8	3,8
Kaupade ja teenuste ekspordi reaalkasv	-1,0	1,6	3,2	3,5
Kaupade ja teenuste impordi reaalkasv	-1,4	0,3	1,9	3,4
THI muutus	9,2	6,7	3,0	1,0
Keskmise palga nominaalkasv	9,0	7,4	5,7	5,0
Hõive kasv	0,3	0,5	0,6	0,2

Allikas: rahandusministeerium

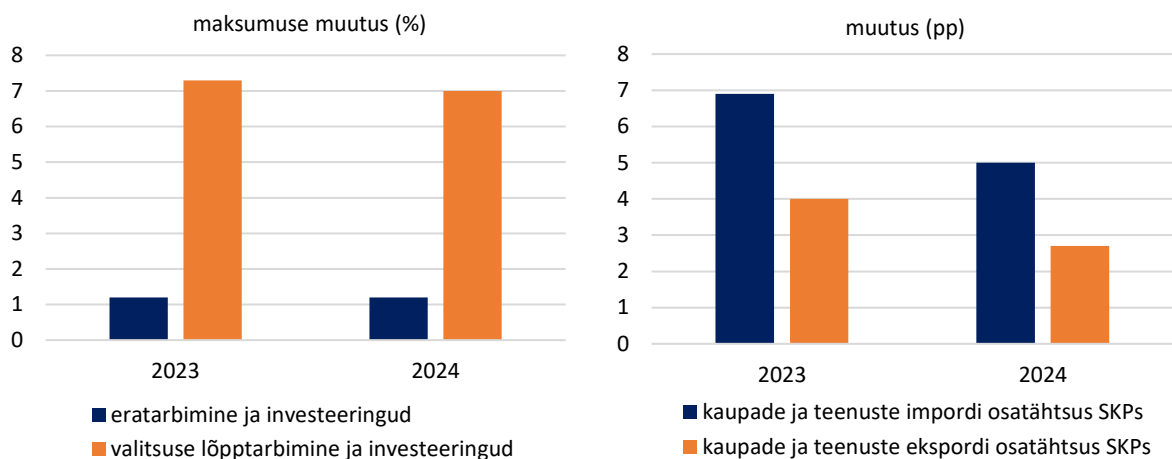
Rahvamajanduse arvepidamise järgi kasvasid hüvitised töötajatele mullu aastaarvestuses ligi 14%, mis on vaid 4 protsendipunkti võrra kiirem kasv kui 2021. aastal. Tuleviku suure ebakindluse juures püüdsid ettevõtjad säilitada endist kasumlikkust ning luua puhvreid ootamatuste jaoks tulevikus.

Hõive minimaalse kasvu ja töötuse määra väikese suurenemise juures (eeldatavalt umbes 1 protsendipunkt) on keskmise nominaalpalga prognoos 2023. aastaks jäänud eelmise prognoosiga võrreldes praktiliselt samaks. Varasemast kiiremaks eeldatud hinnakasvu juures tähendab see seda, et keskmise reaalkasvu languse periood kestab varem arvatust kauem. Reaalkasvu jätkuva vähenemise eeldus on kooskõlas muutunud vaatega eratarbimise kasvule.

Reaalpalga languse jätkumise eelduse paikapidavust on keeruline hinnata. Eesti kogemuse taustal on tegemist tavatu olukorraga. 2022. aastal langesid tõesti kokku mitmed erakordsed asjaolud: a) üldine ebakindlus nii tööandjate kui ka töövõtjate poolel oli suur; b) Venemaa kallaletung Ukrainale tähendas väliskaubandussidemete järjekordset ümberkorraldamist; c) inflatsioonitempo hüppeline kiirenemine ja suhteliste hindade suur muutus oli ootamatu; d) hõive kasv jätkus ning töötuse määr jäi alla ajaloolisele keskmisele. Erinevate tegevusalade ettevõtete võimalused tootmissisendite kallinemist tarbijaile üle kanda olid mullu ja on ka 2023. aasta alguses väga erinevad.¹

On vaieldav, milline peaks olema tööjõukulude tasakaaluline kasv sellises olukorras. Varasema kogemuse järgi reageerivad palgad majanduses toimunud muutustele hilinemisega. Eelarvenõukogu arvates võib see viitaeg olla prognoosis eeldatust lühem ning palgakasv võib käesoleval aastal kiirenedada ka eeldatust rohkem. Seda eriti juhul kui tööandjate ja töövõtjate üldine kindlustunne hakkab paranema.

Jooksvas hinnas mõõdetuna on sisenõudluse peamised komponendid 2023. aastal varem prognoosituist isegi suuremad. Kuna Eesti majandus on väga avatud, siis sõltub SKP suurus olulisel määral väliskasakaalust. Uues prognoosis on eeldatud, et võrreldes mullusuvise vaatega kujuneb kaubavahetuse ülejääk väiksemaks nii püsi- kui ka jooksev hinnas mõõdetuna. See on oluline majanduskasvu tagasi hoidev tegur, mis peegeldab osaliselt ka eksporditava sektori arvatavat nõrkust 2023. aastal (vt joonis 1).



Joonis 1. Muutus sisenõudluse osade ja impordi-ekspordi osatähtsuse prognoosis (jooksev hinnas)

Allikas: rahandusministeerium

Kokkuvõttes oodatakse majanduse elavnemist alles 2023. aasta teises pooles. 2024. aastaks tehtud prognoosi puhul on peamiste SKP osiste kasvutempo küll lähedane keskmises ettevaates kestlikuks arvatavale ning küündib 2–3%ni, kuid kasv toimub varasemast madalamalt baasilt ning seetõttu jääb mitmete näitajate tase madalamaks, kui mullu suvel prognoositi. Seejuures on oluline silmas pidada, et prognoos valmis ajal, kui uus koalitsioonilepe ei olnud veel valmis. Võrreldes teiste möödunud aasta lõpul valminud makromajandusprognoosidega on rahandusministeerium inflatsioonitempo alanemise kiirust hinnanud pigem ettevaatlikult ning ka 2023. aastal oodatavat pööret majanduskasvule on prognoositud veidi hilisemaks (vt tabel 2). Üldiselt on viimase 3–4 kuu jooksul valminud prognoosid väga sarnased ja nendes leiduvate majanduse põhinäitajate vahelised erinevused on väiksemad tavapärastest prognoosivigadest.

¹ Kui majanduses keskmisena suurenesid hüvitised töötajatele mullu ligi 14%, siis tegevusalati jäi see näitaja 6% (põllundus ja metsandus) ja 45% (majutus ja toitlustus) vahele. Suurema lisandväärtusega aladel (nt töötlev tööstus, ehitus ja kaubandus) jäi see näitaja 11–13% piirsesse. Ettevõtluse andmete järgi kasvasid mittetöötajad 2021. aastaga keskmiselt 28%.

Tabel 2. Erinevate asutuste SKP reaalkasvu ja hinnakasvu prognoosid aastateks 2023–2024

	2023	2024	2023	2024	Kokku 2023–2024	
	SKP reaalkasv (%)		THI (%)		SKP (%)	THI (%)
Swedbank	0,0	3,0	9,2	2,5	3,0	11,9
Consensus Forecasts	-0,1	3,3	8,8	3,1	3,2	12,2
Eesti Pank	-0,6	2,6	9,0	1,8	2,0	11,0
Luminor	0,0	4,0	9,0	0,0	4,0	9,0
Rahandusministeerium	-1,5	3,0	9,2	3,0	1,5	12,5

Allikad: Consensus Forecasts, Eesti Pank, Luminor, rahandusministeerium, Swedbank

Endiselt heitlikus keskkonnas tuleks arvestada nii kiirema kui ka aeglasema kasvu võimalusega. Eelarvenõukogu soovib järgmise, s.o suvise prognoosivooru käigus kaaluda hoolikalt keskmise palga kasvuväljavaadet, mis võib olla kasvu mõttes liiga pessimistlik.

2025–2027 ettevaade

Viimase paari aasta sündmused on suurendanud keskmise ettevaate makroprognoosidega seonduvaid riske. Esiteks ei ole siiani selge, kas pandeemia ajal toimunu viib püsivate muutusteni tarneahelates ja tootmise paiknemises või mitte. Teiseks ei selgunud möödunud aastal veel täiel määral, mida tähendab rahvusvahelistele majandussidemetele Vene-Ukraina sõda ning milliseks kujunevad lähiaja energiahinnad. Kolmandaks eeldavad nõudlikud kliimaeesmärgid täiendavaid kulutusi nii era- kui ka valitsussektoris, samas kui nende tootlikkust suurendav mõju võib ilmneda alles teatava viitajaga.

On väga raske hinnata, kuidas kõik need tegurid mõjutavad Eesti majanduse kasvupotentsiaali lühikeses ja keskmises ettevaates. Kuna tegelikkuses on toimunud veel vähe püsivaks arvatavaid muutusi majanduse struktuuris, siis on ootuspärane, et keskmise ettevaate prognoos on sisuliselt sarnane pool aastat tagasi valminuga (vt tabel 3). Nii nagu eelmises ettevaates, toimib Eesti majandus rahandusministeeriumi hinnangul kogu prognoosiperioodi jooksul allpool oma potentsiaalseks peetavat taset. Pikema ettevaatega seonduv kolm olulist eeldust.

Tabel 3. Majandusprognoosi põhinäitajad aastatel 2025–2027 (%)

	2025	2026	2027	2025*	2026*
SKP jooksevhinnas (mld eurodes)	42,4	44,2	46,0	0,3	0,3
SKP püsihinnas (mld eurodes)	26,7	27,3	27,9	-1,2	-1,2
SKP reaalkasv	2,5	2,3	2,0	0,0	0,3
SKP nominaalkasv	4,7	4,2	4,1	0,3	0,0
Eratarbimise reaalkasv	1,5	2,4	1,8	-1,6	0,0
Valitsuse lõpptarbimise reaalkasv	0,5	0,0	0,2	0,5	2,0
Investeeringute reaalkasv	3,4	1,5	1,4	0,1	-0,8
Kaupade ja teenuste ekspordi reaalkasv	3,6	3,2	3,0	0,5	0,1
Kaupade ja teenuste impordi reaalkasv	3,0	2,5	2,4	0,0	-0,4
Tarbijahinnaindeks	2,1	1,3	1,9	0,6	-0,6
Nominaalpalga kasv	4,1	4,3	4,2	-0,5	-0,2
Hõive kasv	0,3	0,0	0,0	0,2	0,0
Hõive (tuhandetes)	685,4	685,7	685,7	11,0	11,6
Tööpuuduse määr	6,9	6,6	6,5	0,9	0,6

* Muutus võrreldes eelmise prognoosiga

Allikas: rahandusministeerium

Esimene neist puudutab äri sektori investeeringute kasvukiirust. Paljude ekspertide arvates on need viimastel aastatel nii mineviku kui ka teiste riikidega võrreldes liiga aeglaselt kasvanud. Uues prognoosis on aastaks 2025–2027 prognoositud erasektori põhivara investeeringute eeliskasvu SKP mahu muutumisega võrreldes. Seda on põhjendatud rohepöördeks vajalike äriinvesteeringutega. See eeldus vajab tulevikus üle kontrollimist.

Teiseks vaieldakse selle üle, mida pidada tööjõukulude pikaajaliseks kestlikuks kasvuks. Pikka aega oli valdavaks arusaam, mille järgi ilma rahvusvahelist konkurentsivõimet kahjustamata ei saa tööjõukulude osatähtsus SKPs pidevalt kasvada. Seda teesi näis kinnitavat ka arenenud riikide kogemus. Koroonaeelsest perioodist leidub aga näiteid, kus tööjõukulude eeliskasv kestis Eestis viis või rohkem aastat järjest. Sellele ei ole ühest seletust. Mitmete ekspertide arvates võib tegemist olla majanduses toimunud struktuursetest muutustest johtuva tasakaalulise arenguga. Kevadprognoosis eeldatakse, et paljudeks kulutatakse aastail 2025–2027 ühesugune osa loodavast lisandväärtusest.² Eelarvenõukogu arvates on see mõistlik eeldus.

Kolmandaks on Eestile kui väga avatud majandusega riigile suure tähtsusega eksportiva sektori konkurentsivõimega seotud eeldused. Prognoosis on eeldatud, et aastail 2025–2027 järgib kaupade ja teenuste väljaveo kasv enam-vähem välisnõudluse muutumist. See põhimõte on seni hästi töötanud ja sellest pole mõtet loobuda ning üksikutel aastatel toimunud muutusi üle tähtsustada.³

Kokkuvõttes on rahandusministeerium 2023. aasta kevadprognoosi koostamisel lähtunud üldiselt aktsepteeritavatest meetodilistest käsitustest ja rahvusvaheliselt levinud eeldustest maailmamajanduse käekäigu kohta. Arvestades olemasolevaid riske ning üldist geopoliitilist ebamäärasust annab rahandusministeeriumi majandusprognoos piisavalt usaldusväärse pildi Eesti majanduse väljavaadetest ja on sobiv alus stabiilsusprogrammi koostamisele. Kevadprognoosi juures on siiski oluline silmas pidada, et selle eelarvepoliitika eeldused pärinevad eelmise valitsuse ajast ning valitsussektori kulutuste panus majanduskasvu võib kujuneda prognoosis eeldatust väiksemaks.

² Teisiti öeldes prognoositakse reaalse tööjõuühikulu (RULC - *real unit labour cost*) stabiilsust ehk nullkasvu.

³ Minevikus on Eesti enamasti turuosa suurendanud, kuid tuleb silmas pidada, et turuosa võidu või kaotuse samastamine Eesti väljaveo osatähtsuse muutumisega sihtturu sisseveo maksumuses on lihtsustus ja eeldab mitme lisatingimuse täitmist. Näiteks peaksid nii väljaveo kui ka sisseveo struktuur olema võimalikult püsivad. Kevadprognoosis viidatakse Eesti turuosa kaotusele aastail 2022–2023. Võimalik, et tegemist on lihtsalt suhteliste hindade suurest muutusest tuleneva infomüraga.

Hinnang rahandusprognosile

Koos kevadise makromajandusprognosiga on uuenenud rahandusministeeriumi riigirahanduse prognoos aastateks 2023–2027. Rahandusprognoos sisaldab eelmisel sügisel riigi eelarvestrateegia koostamisel vastu võetud otsuseid ja meetmeid, aga ei võta veel arvesse uue valitsuse koalitsioonilepet, mis avaldati alles pärast kevadprognoosi valmimist. Rahandusministeeriumi kevadprognoos on aluseks stabiilsusprogrammi koostamisele, mis esitatakse Euroopa Komisjonile aprilli lõpuks.

2022. aasta eelarvepositsiooni kujunemine

Statistikaameti esialgsel andmetel ulatus valitsussektori nominaalne eelarvepuudujääk 2022. aastal 335 miljoni euro ehk 0,9%ni SKPst (vt tabel 4). Eelarvepositsioon osutus prognoositust palju tugevamaks, kuna 2022. aasta lisaelarve koostamisel oodati puudujäägiks koguni 1,7 miljardit eurot ehk 5,3% SKPst. Lisaelarvega võrreldes olid valitsussektori tulud suuremad 872 miljoni euro võrra ja kulud väiksemad 516 miljoni euro võrra. Tulude kasvu taga oli peamiselt oodatust kiiremaks kujunenud hinnatõusu tõttu paranenud maksulaekumine. Kulude poolel kujunes oodatust väiksemaks riigi investeeringute maht ning Ukraina sõjapõgenike ja energiahüvitistega seotud kulud. Kiirest hinnatõusust tingitud kulusurve avaldub riigirahanduses peamiselt 2023. aastast alates, kui indekseerimise ja valitsuse poliitikameetmete najal eelarvepuudujääk taas järsult suureneb. Kevadprognoosi järgi jääb eelarvepuudujääk ettevaates püsivalt suureks.

Tabel 4. Valitsussektori eelarvepositsioon 2022. aastal ja prognoos aastateks 2023–2027 (% SKPst)

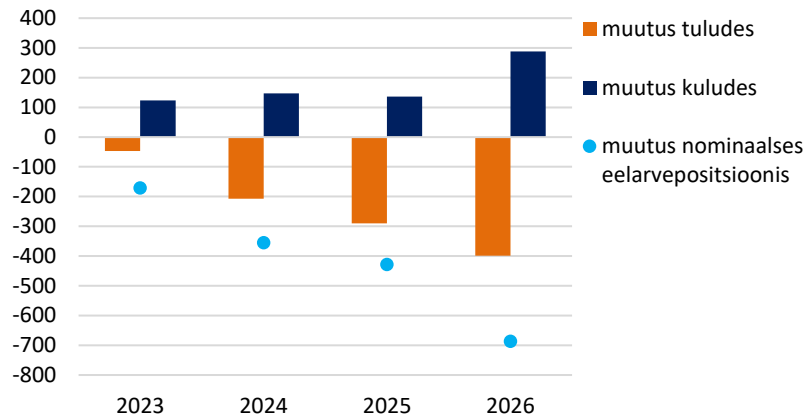
	2022	2023	2024	2025	2026	2027
Nominaalne positsioon (mln €)	-335	-1659	-1704	-1700	-1985	-1955
Nominaalne positsioon	-0,9	-4,3	-4,2	-4,0	-4,5	-4,2
SKP potentsiaalne kasv (%)	2,4	2,6	1,4	1,2	1,3	1,4
SKP lõhe	-0,9	-4,9	-3,4	-2,1	-1,1	-0,5
Ühekordsed meetmed	0,2	0,0	0,0	0,0	0,0	0,0
Struktuurne positsioon	-0,7	-2,0	-2,6	-3,0	-3,9	-4,0
Valitsussektori võlg	18,4	20,2	23,6	27,1	30,4	33,0

Allikas: rahandusministeerium

2023.–2027. aasta eelarvepositsiooni prognoos

Rahandusministeeriumi kevadprognoosi järgi ulatub valitsussektori eelarvepuudujääk 2023. aastal 1,6 miljardi euro ehk 4,3%ni SKPst. 2023. aasta riigieelarvet koostades prognoositi puudujäägi suuruseks 3,9% SKPst. Seejuures on riigirahanduse väljavaade halvenenud kogu prognoosiperioodil. Kui möödunud sügisel koostatud riigi eelarvestrateegia nägi ette nominaalse puudujäägi vähenemist 3%ni SKPst 2025. aastal, siis kevadprognoosi järgi püsib valitsussektori eelarvepuudujääk vähemalt 4% SKPst prognoosiperioodi lõpuni. Suurem eelarvepuudujääk toob kaasa ka kiirema võlakoormuse kasvu ja suuremad riigivõla intressikulud.

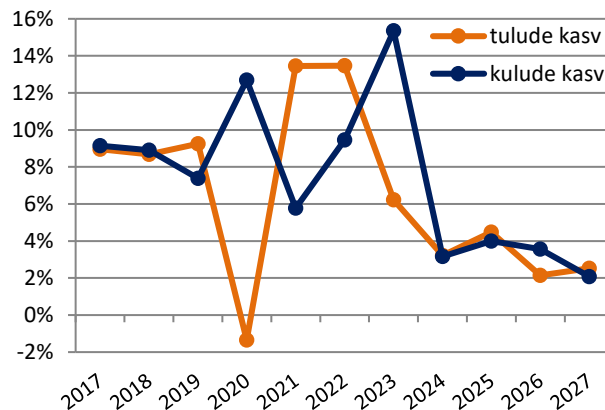
Eelarvepuudujääk on kujunemas suuremaks, kuna tulude prognoosi on vähendatud ja kulude prognoosi suurendatud igal aastal (vt joonis 2). Rahandusministeeriumi selgitusel on nõrgema majanduskeskkonna tõttu vähendatud maksutulude oodatavat laekumist, lisaks ka CO₂ kvooditulused. Peamiste kululiikide arvestuses on prognoosimuutusi nii kulude vähenemise kui ka suurenemise suunas, kuid tervikuna on valitsussektori kulusid prognoosis mõnevõrra suurendatud. Nii näiteks on prognoosis märkimisväärselt suurendatud valitsuse vahetarbimist ning väiksemal määral ka palga- ja intressikulud. Samal ajal on oluliselt vähendatud kapitali kogumahutuse ja kapitalisiirete kulusid ehk riigi investeeringuid ja investeeringutoetusi.



Joonis 2. Muutus valitsussektori tulude, kulude ja nominaalse eelarvepositsiooni prognoosis võrreldes 2022. aasta sügisel koostatud riigi eelarvestrateegiaga 2023.–2026. aastaks (mln eurodes)

Allikas: rahandusministeerium

Rahandusministeeriumi kevadprognoosi järgi osutub valitsussektori kulude kasv (vt joonis 3) sel aastal väga kiireks (15,3%). Ühest küljest on selle taga 2022. aasta kiire hinnatõusu mõju, mis avaldub riigi suuremates kuludes nii indekseerimise kaudu kui ka möödunud sügisel valitsuse poolt tehtud täiendavate otsuste tulemusel tõsta avaliku sektori palkasid ja peretoetusi.⁴ Teisalt jõustuvad 2023. aastast mitu olulist maksumuudatust (nagu üldise maksuvaba tulu tõstmine ja keskmise vanaduspensioni tulumaksuvabastus), samuti pensionide erakorraline lisatõus. Küll aga ei panusta kulude kasvu varem oodatud kujul riigi investeeringud: kui sügisel oodati kapitali kogumahutuse kasvaks 2023. aastal koguni 27%, siis kevadprognoosi järgi vaid 2,7%. Kui vaadelda aastaid 2023–2026, siis on riigi investeeringuid ja investeeringutoetusi prognoosis vähendatud koguni 2,2 miljardi euro võrra.



Joonis 3. Valitsussektori tulude ja kulude kasv aastatel 2017–2022 ja prognoos aastateks 2023–2027 (%)

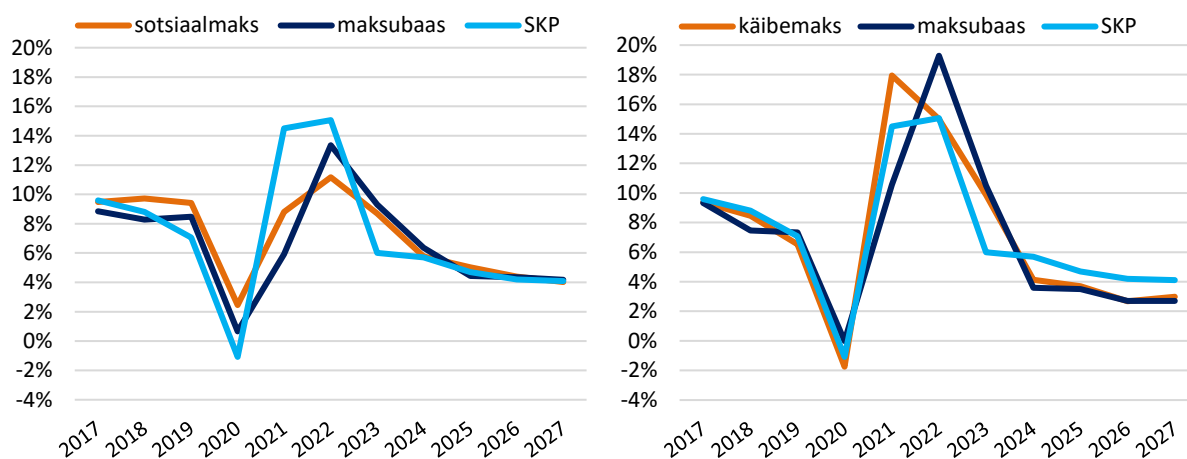
Allikas: rahandusministeerium

Valitsussektori tulude kasv on olnud väga kiire 2021. aastal koroonakriisist taastumise ja pensionireformist laekunud erakorralise tulumaksu toel ning 2022. aastal oodatust kiirema hinnatõusu tõttu kasvanud maksulaekumise toel. Sel aastal aeglustub tulude kasv kevadprognoosi järgi 6,2%ni, sealhulgas maksutulude kasv 6,5%ni.

⁴ Eestis on indekseeritud pensionid ja väikese hulga riigiteenistujate palgad, mis suurenesid 2023. aasta 1. aprillist 13,9% vastavalt möödunud aasta hinnatõusule ja sotsiaalmaksu laekumise kasvule.

Prognoosi pikemas ettevaates on eeldatud, et valitsussektori tulude ja kulude kasv jääb aastas 2–4% vahele. Siinkohal tuleb arvestada, et rahandusministeeriumi prognoosid ei sisalda muutusi, mis võivad küll olla tõenäolised, aga ei ole veel valitsuse otsustega kinnitatud. Seega sisaldavad prognoosiperioodi lõpuaastad täiendavad kuluriveid (koos kaasnevate maksutuludega), mille ulatus täpsustub aegamööda. Nii näiteks on kevadprognoosis eeldatud, et avaliku sektori palgad kasvavad 2024.–2027. aastal keskmiselt vaid 3,0% ning et kaitsekulude osakaal langeb 2027. aastaks taas 2%ni SKPst. Eelarvenõukogu kiidab heaks, et täiendava kulurive iseloomustamiseks on rahandusministeerium koostanud kevadprognoosis ka sellise stsenaariumi, kus valitsussektori kulude kasv jätkub seniste trendide alusel ka pikemas ettevaates.

Kevadprognoosi järgi kasvab valitsussektori maksutulu edaspidi 3,8–4,4% aastas. Hindamaks maksulaekumiste prognoosi kooskõla makromajandusprognoosiga, on joonisel 4 kõrvutatud sotsiaalmaksu ja käibemaksu oodatav areng vastava maksubaasi ja majanduse nominaalkasvuga.⁵ Tavapärastes majandusoludes ja ilma oluliste maksumuudatusteta võiks eeldada, et nende kasvutempo kujuneb aastati võrdlemisi sarnaseks. Kevadprognoosi järgi on ettevaates nii sotsiaalmaksu kui ka käibemaksu oodatav laekumine kooskõlas vastavate maksubaaside arenguga. Vaid käibemaksu puhul võib märgata, et selle arvestuslik maksubaas, mis koosneb eratarbimisest ja investeeringutest, kasvab prognoosiperioodil aeglasemalt kui majandus tervikuna. Lähituleviku tarbimiskäitumist mõjutavad rahandusministeeriumi hinnangul kiirest hinnatõusust tingitud säästude vähenemine ja kõrgemad intressimäärad. Käibemaksu laekub vähem ka väiksemaks korrigeeritud valitsuse investeeringute prognoosist.



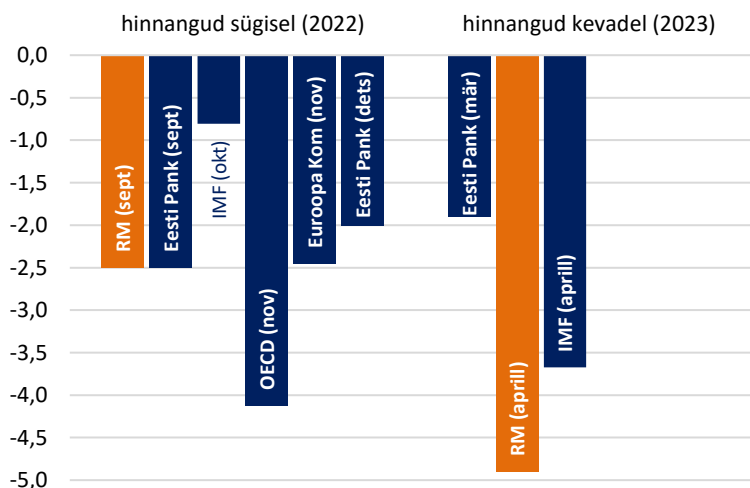
Joonis 4. Sotsiaal- ja käibemaksu laekumise kasv võrreldes maksubaasi ja majanduse nominaalkasvuga (%)
Allikad: rahandusministeerium, eelarvenõukogu arvutused

Kokkuvõttes on rahandusministeeriumi kevadprognoosis riigirahanduse väljavaade sügisega võrreldes halvenenud, kuid eelarvenõukogu hinnangul on see kooskõlas makromajandusprognoosi põhinäitajatega ja selle koostamisel aluseks võetud eeldustega. Seejuures ei ole rahandusministeeriumi kevadprognoosis veel arvestatud uue valitsuse koalitsioonileppega ega kavatsusega eelarvepuudujääki vähendada. Eelarvenõukogu hinnangul on kevadise rahandusprognoosi üheks võtmeküsimuseks Eesti majanduse tsükliline seis, mille tehniline hinnang on aluseks valitsussektori struktuurse eelarvepositsiooni mõttmisel.

⁵ Joonisel 4 kajastatud käibemaksu maksubaas kujuneb eratarbimise, valitsussektori vahetarbimise ning valitsussektori ja majapidamiste investeeringute prognoosi põhjal. Sotsiaalmaksu maksubaasi lähendina on kasutatud keskmise brutokuupalga ja hõive kasvu prognoosile tuginevat majanduse palgafondi. Käibemaks ja sotsiaalmaks kokku moodustavad peaaegu 2/3 kogu maksulaekumisest.

Struktuurne eelarvepositsioon ja eelarvereeglitele vastavus

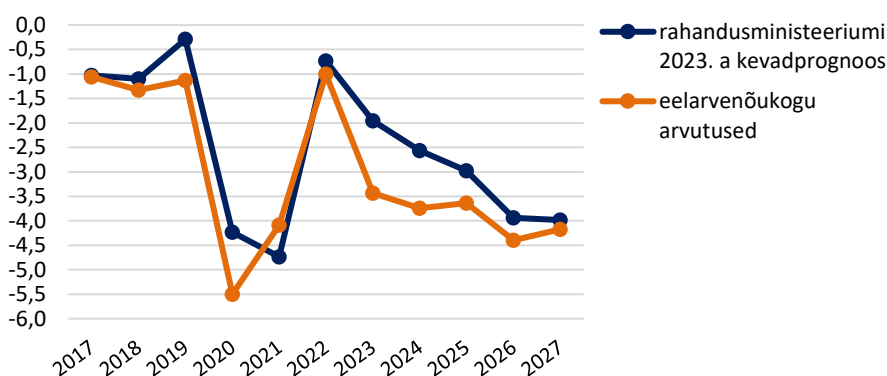
Rahandusministeeriumi kevadprognoosi järgi ulatub negatiivne SKP lõhe 2023. aastal koguni 4,9%ni SKPst ja selle alusel hinnatud struktuurne eelarvepuudujääk 2%ni SKPst. Seejuures on eeldatud, et Eesti majanduse potentsiaalne kasv jääb prognoosiperioodil keskmiselt vaid 1,3% juurde (vt tabel 4), mis on märgatavalt madalam varasematest hinnangutest. Rahandusministeerium tõdeb, et lähtudes Euroopa Liidu ühtsest meetodikast võib kevadprognoosis esitatud SKP lõhe näidata majandusükli mõju eelarvele ebatäpselt. Nimelt valitseb risk, et Eesti majanduse tsüklilist nõrkust on selle meetodika järgi ülehinnatud ja seega struktuurse puudujäägi suurst alahinnatud. Rahandusministeeriumi hinnang Eesti SKP lõhele 2023. aastal on võrreldes sügisega palju muutunud ning on suurem teistest asutustest (vt joonis 5).



Joonis 5. Hinnangud Eesti SKP lõhele 2023. aastal (% potentsiaalsest SKPst)

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

Eelarvenõukogu on tavapäraselt esitanud ka oma hinnangu struktuurse puudujäägi suursele, mis tugineb küll rahandusministeeriumi prognoosinäitajatele, aga teistsugusele meetodikale hindamaks majandusükli mõju eelarvele (vt joonis 6). Eelarvenõukogu arvutused toetavad ministeeriumi vaadet, et kevadprognoosis on majandusükli seis kirjeldatud liiga nõrgana ja struktuurset puudujääki liiga väiksena. Eelarvenõukogu hinnangul jääb struktuurne puudujääk lähiaastatel 3,4–3,7% vahele ega näita paranemise märke ka pikemas ettevaates. Nii nõrgale majandusükli seisule kui on toodud rahandusministeeriumi kevadprognoosis ei viita ka eelarvenõukogu ilmakaart (2022. aasta lõpu seisuga) ega lihtsamad meetodikad majanduse trendkasvu tuvastamiseks (nagu HP filter).



Joonis 6. Hinnangud valitsussektori struktuursele eelarvepositsioonile aastatel 2017–2027 (% SKPst)

Allikad: rahandusministeerium, eelarvenõukogu arvutused

Ebakindlus struktuurse eelarvepuudujäägi mõõtmisel muudab keerukamaks pikaajaliste eelarve-eesmärkide seadmise stabiilsusprogrammis (ja sūgisel riigi eelarvestrateegias). Seda probleemi süvendab ka asjaolu, et 2023. aasta kevadel pole veel täielikku selgust, milliseks kujuneb Euroopa Liidu majandusjuhtimise raamistiku reform. Seetõttu võib praegusel ajahetkel olla eelarvepuudujäägi järkjärgulisel vähendamisel sobivamaks aluseks valitsussektori *nominaalse* eelarvepositsiooni näitaja, mida on lihtsam mõõta ja valitsuse otsustega kujundada.

Kuna Euroopa Liidu eelarvereglite vabastusklauslit 2024. aastaks enam ei pikendata, siis tuleb alates järgmisest aastast taas lähtuda nii Euroopa Liidu kui ka kodumaiste eelarvereglite nõuetest. Kuniks eelarvereglite muudatused pole veel jõustunud, kujundab eelarvenõukogu oma soovitud ja hinnangud lähtuvalt seni kehtinud eelarvereglitest. Eelarvenõukogu soovib valitsusele seada 2024. aasta eesmärgiks, et valitsussektori nominaalne eelarvepuudujääk ei ületa 3% SKPst.

Rahandusministeeriumi kevadprognoosi järgi tähendaks see, et valitsussektori 2024. aasta eelarvepositsiooni oleks vaja parandada ligikaudu poole miljardi euro võrra ehk eelarvepuudujääk ei tohiks ületada 1,2 miljardit eurot. Kui 2023. aasta nominaalse eelarvepositsiooni prognoos (-4,3% SKPst) peab paika ning 2024. aasta puudujääki vähendada 3%ni SKPst, siis sellega oleks tõenäoliselt täidetud ka siseriiklik nõue struktuurse eelarvepuudujäägi vähendamiseks vähemalt 0,5 protsendipunkti võrra aastas.

Eelarvepuudujäägi vähendamiseks kavandatavaid samme koos nende hinnangulise eelarvemõjuga võiks valitsus kirjeldada juba aprilli lõpuks valmivas stabiilsusprogrammis, kui kavandatavad maksumuudatused ja kuluotsused on selleks ajaks piisava detailsusega teada. Ka Euroopa Komisjon soovitas liikmesriikidele juba 2023. aasta kevadel valmivates stabiilsusprogrammides näidata, kuidas riigid kavatsevad vabastusklausli lõppemisel nominaalset eelarvepuudujääki 3%ni SKPst vähendada.⁶

Kui Euroopa Liidu majandusjuhtimise raamistiku reformi põhijooned on selgunud, siis soovib eelarvenõukogu valitsusele üle vaadata ka Eesti riigieelarve seaduses sisalduvad eelarvereglid ning otsustada, kas eelarve-eesmärkide seadmisel soovitakse endiselt lähtuda struktuurse eelarvetasakaalu mõõdikust ja eesmärgist.

⁶ Loe Euroopa Komisjoni juhiseid 2024. aasta eelarvepoliitika kavandamiseks [siit](#).