

**EELARVENÕUKOGU ARVAMUS
RAHANDUSMINISTEERIUMI 2024. AASTA
KEVADISE MAJANDUSPROGNOOSI KOHTA**

Sisukord

Arvamus	3
Seletuskiri	4
Hinnang makromajandusprognosile	4
Hinnang rahandusprognosile	7
Eriteema 1. Eesti majanduse potentsiaalsest kasvust.....	12
Eriteema 2. Riigirahanduse korrastamiseks kavandatud eelarvemeetmed.....	13
Eriteema 3. Eesti majanduse ilmakaart.....	15

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

Arvamus

Arvestades ebakindlust maailmamajanduses ja julgeolekuolukorras, on Eesti majanduse käekäiku prognoosida tavapärasest keerulisem. Eesti majanduskasvu taastumine on peamiselt nõrga välisnõudluse tõttu taaskord edasi lükkunud. Esialgsetel andmetel kujunes 2023. aasta majanduslangus oodatust suuremaks ja sarnaselt teiste prognoosijatega eeldab rahandusministeerium, et majanduskasv taastub alles 2025. aastal.

Eelarvenõukogu kiidab heaks rahandusministeeriumi 2024. aasta kevadise majandusprognoosi, mille järgi kujuneb Eesti riigirahanduse olukord väga keeruliseks. Rahandusministeeriumi hinnangul ulatub Eesti valitsussektori eelarvepuudujääk järgmistel aastatel koguni 5%ni SKPst ja riigivõlg jätkab kiiret kasvu. Selline eelarvepoliitika seaks ohtu Eesti majanduse stabiilse arengu ega vastaks eelarvereeeglitele.

Eesti eelarvepoliitika on olnud majandust toetava hoiakuga, s.t riigieelarve on kavandatud suure puudujäägiga, juba alates 2020. aastast. Pandeemia-eelse ajaga võrreldes on Eesti valitsussektori võlg suurenenud 5 miljardi euro võrra. Eelarvenõukogu hinnangul võib Eesti majanduse tsükliline seis olla arvatust tugevam, mistõttu ei tohiks riigirahanduse korrastamist kauem edasi lükata.

Eestit ohustab juba sel kevadel Euroopa Liidu ülemäärase eelarvepuudujäägi menetlus, kuna 2023. aasta puudujääk kujunes suuremaks kui 3% SKPst. Kevadprognoosi järgi ületab puudujääk 3% SKPst ka sel aastal. Menetlusega võib kaasneda mainekahju Eesti majanduskeskkonnale, kuna olime seni pikalt tuntud korras riigirahanduse poolest. Seetõttu peab eelarvenõukogu oluliseks eelarvepuudujääki vähendada juba käesolevast aastast.

Kevadprognoosis ei ole arvestatud veel jõustamata tulu- ja kulumeetmetega, mida valitsus tutvustas eelarveparanduseks 2023. aasta sügisel. Kui nendega arvestada, siis rahandusministeeriumi hinnangul ei ületaks eelarvepuudujääk 2025. aastal enam 3% SKPst ja see väheneks ka edaspidi. Paraku valitseb endiselt palju ebakindlust, kas eelarvestrateegias sisaldunud meetmed ettenähtud kujul jõustuvad. Eelarvenõukogu soovib valitsusel täpsustada, kuidas asutakse eelarvepuudujääki vähendama ja millistest meetmetest on tänaseks loobutud.

Kokkuvõttes on rahandusministeeriumi 2024. aasta kevadprognoos koos oma mitme stsenaariumiga eelarvenõukogu hinnangul sobiv alus valitsusele stabiilsusprogrammi koostamisel, et seada nõudlikud eelarve-eesmärgid järgmiseks neljaks aastaks. Eesmärkide seadmisel soovib eelarvenõukogu pidada silmas, et tänane eelarvepuudujääk on arvatust püsivama ehk struktuurse loomuga. See tähendab, et eelarvetasakaalu saavutamine eeldab teadlikke otsuseid riigi tulu- ja kulupoliitikas, mitte vaid majanduskasvu taastumist.

Eelarvenõukogu esimees
Peter Lõhmus
Tallinnas 18. aprillil 2024

Seletuskiri

Eelarvenõukogu ülesanne on hinnata riigi ametlikke majandusprognoose. Venemaa kallaletungi tõttu Ukrainale on majanduskeskkond endiselt väga ebakindel ja prognooside koostamine keeruline. Sarnaselt mullusega näeb eelarvenõukogu suurimat ohtu Eesti majanduskasvule maailmaturu kasvu ebamäärasuses ja üldises ebakindluses. Eesti peamiste kaubanduspartnerite impordinõudluse taastumine võtab rohkem aega, kui aasta-poolteist tagasi arvatud.

Rahandusministeeriumi 2024. aasta kevadine majandusprognoos on koostatud muutumatu eelarvepoliitika eeldusega. Lisaks põhistsenaariumile sisaldab kevadprognoosi seletuskiri riskistsenaariumi, mis eeldab välisnõudluse aeglasemat taastumist, ning lisastsenaariumi, mis eeldab kõigi eelmisel sügisel riigi eelarvestraategias tutvustatud eelarvemeetmete jõustumist. Eelarvenõukogu hinnangul on selline prognoosi ülesehitus põhjendatud ja stsenaariumite valik asjakohane.

Hinnang makromajandusprognoosile

Prognoos aastateks 2024–2025

Viimase poolteise aasta jooksul on majandusprognoosijad oodanud Eesti majanduskasvu taastumist. Konjunktuuri eeldatud paranemine on aga järjest edasi lükkunud ning ka möödunud aasta teises pooles oli majanduskasv nõrgem, kui enamik prognoosijad ootasid ning aasta kokkuvõttes langes majandus eelmise aastaga võrreldes 3%. See on mõjutanud rahandusministeeriumi ettevaadet ning 2024.–2025. aasta peamised makronäitajad on nõrgemad kui eelmises prognoosivoorus eeldatud (vt tabel 1). Samas on ka tarbijahindade kasv aeglustunud oodatust veidi kiiremini.

Tabel 1. Makromajanduse põhinäitajad rahandusministeeriumi 2024. a kevadprognoosis 2024–2025 (%)

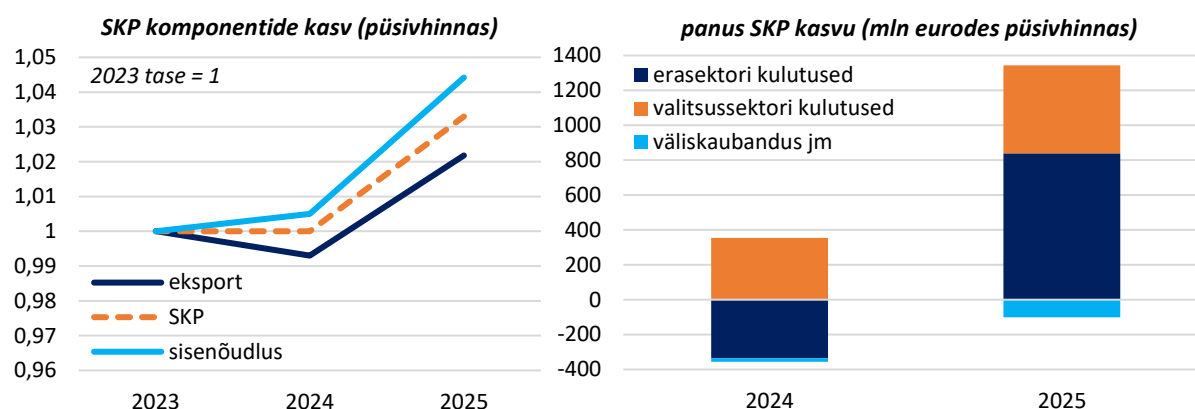
	2024		2025	
	suvi 2023	kevad 2024	suvi 2023	kevad 2024
SKP jooksevhindades (mld eurodes)	41,4	39,2	43,7	41,6
SKP reaalkasv	2,7	0,0	3,0	3,3
eratarbimise reaalkasv	1,5	0,7	4,5	3,7
valitsuse lõpptarbimise reaalkasv	0,0	1,3	0,5	1,5
investeeringute reaalkasv	3,1	-2,1	3,9	4,6
kaupade ja teenuste ekspordi reaalkasv	2,9	-0,7	3,4	2,9
kaupade ja teenuste impordi reaalkasv	1,4	-0,1	4,2	3,8
THI muutus	4,6	3,4	2,5	2,5
keskmise palga nominaalkasv	6,6	6,0	5,3	5,1
hõive kasv	0,4	-0,3	0,1	0,5

Allikas: rahandusministeerium

Eesti majandus on väike ja avatud ning seetõttu sõltub suuresti kaupade ja teenuste väljaveo võimalustest. Kui 2009. aasta kriisist väljus Eesti majandus kiiresti peamiselt tänu eksporditava sektori heale käekäigule, siis käesolevast langusfaasist väljumisel on väliskaubanduse tugi osutunud oodatust väiksemaks.

Möödunud, s.o 2023. aastal kasvas kaubavahetus maailmas erinevalt tavapärasest märksa aeglasemalt kui sisenõudlus. Rahvusvahelise Valuutafondi esialgse hinnangu järgi oli SKP kasvutempo kogu maailmas ligi 2 protsendipunkti võrra kiirem kui ekspordi-impordi oma. Euroopa Liidus ja euroalal oli see erinevus isegi suurem ning keskmine impordinõudlus oli aastataguse võrreldes rohkem kui 1,5% võrra väiksem. Eesti peamiste kaubanduspartnerite puhul oli see langus reeglina keskmisest märkimisväärselt suurem.

Sellist sisenõudluse ja väliskaubanduse vaheliste proportsioonide muutust peetakse üldiselt ajutiseks kõrvalekaldeks ning oodatakse, et juba 2024. aastal kiireneb maailmakaubanduse aastakasv 3,5%ni, mis on ligikaudu protsendipunkti jagu kiirem kui SKP kasv. Paraku on viimase 2–3 prognoosivooru jooksul välisõudluse kasvueeldused Eesti vaatenurgast osutunud liiga optimistlikeks.¹ Seetõttu on mõistetav, et rahandusministeeriumi prognoosijad on eksportiva sektori väljavaateid hinnates olnud ettevaatlikud ja Eesti majanduskasvu kiirenemine aastatel 2024–2025 tugineb eelkõige sisenõudlusele (vt joonis 1). Sisenõudluse poolel torkab silma valitsussektori kulutuste kiirem kasv võrreldes erasektoriga, mis aga eeldab suure valitsussektori eelarvepuudujäägi püsimist.



Joonis 1. SKP ja selle komponentide kasvuprognosis aastateks 2024–2025

Allikas: rahandusministeerium

Tavapäraselt on eelarvenõukogu võrrelnud rahandusministeeriumi prognoose teiste prognoosijatega. Selliseid majandusprognoose, mis oleksid saanud arvestada 2023. aasta tulemustega, oli eelarvenõukogu arvamuse koostamise ajaks valminud üksikuid. Kuna kasvuprognosis kvartalite lõikes ei avaldata, siis võib vaid eeldada, et erinevused kasvuväljavaates tulenevad sellest, millises 2024. aasta kvartalis oodatakse majanduskasvu taastumist. Aastakeskmiste näitajate põhjal on 2024.–2025. aasta SKP reaalkasvu ja hinnakasvu prognooside erinevus väiksem kui kriisieelse aja tavapärasel prognoosivead ning rahandusministeeriumi ettevaade on lähedane teiste prognooside keskmisele (vt tabel 2).

Tabel 2. SKP ja tarbijahindade kasvuprognosis aastateks 2024–2025

	2024	2025	2024	2025	Kokku 2024–2025	
	SKP reaalkasv (%)	THI (%)	SKP reaalkasv (%)	THI (%)	SKP (%)	THI (%)
Luminor	-1,0	3,0	3,0	1,0	2,0	4,0
Consensus Forecasts	0,8	3,4	3,5	2,8	4,2	6,4
Eesti Pank	-0,6	3,2	3,2	2,4	2,6	5,7
teiste prognooside keskmine	-0,3	3,2	3,2	2,1	2,9	5,4
rahandusministeerium	0,0	3,3	3,4	2,5	3,3	6,0

Allikad: Consensus Forecasts, Eesti Pank, Luminor, rahandusministeerium

Pärast 2022. aastal alanud langusfaasi võib SKP mahu suhteliselt kiiret suurenemist pidada madala võrdlusbaasi tõttu ootuspäraseks tagasipõrkeks – 2025. aasta seisuga on püsivhinnas mõõdetav SKP 2019. aastaga võrreldes 6,5% suurem. Sellest ei järeldu, nagu oleks Eesti majanduse kasvupotentsiaal viimase 3-

¹ Eeskätt välisõudlusega seotud riske silmas pidades sisaldab rahandusministeeriumi kevadprognoos ka aeglasema majanduskasvuga riskistsenaariumi. Selle järgi toob eksporditulude languse jätkumine kaasa töötuse kasvu ja palgakasvu aeglustumise, mis tähendab ka suuremat eelarvepuudujääki. Eelarvenõukogu arvates ei ole riskistsenaarium tõenäolisem kui põhistsenaarium, kuid see tugineb riskidele, mida ka eelarvenõukogu peab hetkeoludes kõige tõenäolisemaks.

4 aastaga suurenenud veelgi kiiremini. Eelarvenõukogu hinnangul tekitab majanduse tsüklilise seisuhinnang sarnaselt eelmisel aastal koostatud prognoosidega kahtlusi ja väärivad suuremat tähelepanu (vt eriteemad 1 ja 3), kuna tegemist on olulise sisendiga eelarvepoliitika kujundamisel.

Lisaks on 2025. aasta prognoosinäitajate puhul oluline silmas pidada, et põhistsenaarium on koostatud muutumatu poliitika eeldusega ning see ei eelda aastaiks 2024–2027 koostatud riigi eelarvestrateegias seatud eelarve-eesmärkide saavutamist. Eelarvestrateegias sisaldunud meetmete majandusmõjuga arvestatakse lisastsenaariumis, mille järgi on 2025. aasta majanduskasv püsivhinnas 1,3 pp ja jooksevhinnas väljendatuna 0,8 pp aeglasem kui põhistsenaariumi puhul. Eelarvenõukogu hinnangul kirjeldab lisastsenaarium adekvaatselt eelarvemeetmete võimalikku mõjusuunda majanduse põhinäitajatele.

Kokkuvõttes leiab eelarvenõukogu, et rahandusministeerium on prognoosi koostamise ajal olemasolevat informatsiooni kasutanud parimal võimalikul moel ja kevadine majandusprognoos kirjeldab piisava usaldusvärsusega Eesti majanduse lähiaja väljavaadet. Seetõttu kiidab eelarvenõukogu rahandusministeeriumi 2024. aasta kevadise majandusprognoosi heaks ja peab seda sobivaks aluseks stabiilsusprogrammi koostamisel. Nii prognoosi põhistsenaarium kui ka riskistsenaarium osutavad suuremahulisele eelarvepositsiooni paranduse vajadusele.

Prognoos aastateks 2026–2028

Erinevalt lähiaastate ettevaatetest on prognoosi lõpuaastate põhinäitajaid varasemaga võrreldes vähe muudetud. Nelja-viie aasta ettevaates on peamiste makronäitajate arvsuurused väga sarnased ka enne pandeemiat koostatud prognoosidega. Keskmise ettevaate põhiolemus on, et 7%ni küündivat SKP nominaalkasvu, mis iseloomustas üleilmsele finantskriisile järgnenud kümneaastast kasvuperioodi, ei saa enam pidada kestlikuks. Ka nominaalpalga puhul tuleb arvestada aastakasvuga vaid kuni 5% (vt tabel 3).

Tabel 3. Makromajanduse põhinäitajad rahandusministeeriumi 2024. a kevadprognoosis 2026–2028 (%)

	2026	2027	2028	2026*	2027*
SKP jooksevhinnas (mld eurodes)	43,8	45,9	48,1	-2,0	-2,0
SKP püsivhinnas (mld eurodes)	26,5	27,1	27,8	-0,8	-0,8
SKP reaalkasv	2,8	2,5	2,5	0,3	0,3
SKP nominaalkasv	5,1	4,8	4,8	0,3	0,4
eratarbimise reaalkasv	1,9	2,2	2,2	0,6	0,1
valitsuse lõpptarbimise reaalkasv	0,0	1,5	1,0	0,0	1,3
investeeringute reaalkasv	5,9	-0,7	2,8	-0,5	-2,1
kaupade ja teenuste ekspordi reaalkasv	3,2	3,0	2,9	0,0	0,0
kaupade ja teenuste impordi reaalkasv	3,0	1,9	2,7	0,0	-0,3
tarbijahinnaindeks	2,1	2,0	2,0	0,4	0,1
nominaalpalga kasv	5,0	4,8	4,8	0,1	0,3
hõive kasv	0,0	0,0	0,0	0,0	0,0
hõive (tuhandetes)	696,3	696,3	696,3	8,3	8,3
tööpuuduse määr	6,3	6,2	6,1	0,1	0,1

** muutus võrreldes eelmise prognoosiga*

Allikas: rahandusministeerium

Prognoosi koostamise meetodikas on aastate 2026–2028 puhul lähtutud pandeemia eelse ajaga võrreldes sarnastest eeldustest: a) tööjõukulud kasvavad samas tempos SKPga; b) ekspordiv sektor suudab kaasa minna välisnõudluse suurenemisega; c) ettevõtlike investeeringud SKP suhtes mõõdetuna stabiliseeruvad mineviku pikaajalise keskmise lähedal; d) leibkondade säästmise määr suureneb koos tulutaseme tõusuga. Tagasivaates on need eeldused pikema perioodi puhul päris hästi paika pidanud.

Suurim erinevus võrreldes enne kriisiaastaid tehtud keskmise ettevaate prognoosidega puudutab just SKP potentsiaalse kasvu hinnanguid. Rahandusministeeriumi 2024. aasta kevadprognoosi järgi toimib Eestis majandus kuni aastani 2028 allpool oma potentsiaalseks hinnatavat taset, kuigi SKP aastane kasvutempo püsib vähemalt 2,5% tasemel. Kui vaadata rahandusministeeriumi varasemaid prognoose, siis näiteks 2019. aastal tehtud prognoosidega võrreldes on Eesti majanduse potentsiaalset kasvu hinnatud ligikaudu 1 protsendipunkti võrra aeglasemaks. Seejuures jääb 2026–2028 aasta potentsiaalne kasv keskmiselt 0,7 pp võrra alla ka aastate 2020–2023 kasvuhinnangule. Kas selline erinevus on põhjendatud, on eelarvenõukogu hinnangul vaieldav.

Hinnang rahandusprognoosile

Möödunud sügisel riigi eelarvestrateegias tutvustatud eelarvepositsiooni parandavaid meetmeid ei ole käesolevaks kevadeks veel seadustatud, mistõttu pole rahandusministeeriumi 2024. aasta kevadprognoosi põhistsenaariumis nende mõjuga arvestatud. Rahandusministeerium on seetõttu koostanud eraldi lisastsenaariumi, mis eeldab kõigi eelarvestrateegias sisaldunud meetmete jõustumist, koos kaasneva mõjuga riigirahandusele (ja tagasimõjuga majandusele). Et täiendavad eelarvemeetmed pidid valdavalt jõustuma 2025. aastast, siis mõjutab see eelkõige aastate 2025–2028 prognoosinäitajaid. Eelarvenõukogu hinnangul on selline mitme stsenaariumiga lähenemine sobilik alus stabiilsusprogrammi koostamisele.

Hindamiseks rahandusprognoosi kooskõla makromajanduse ettevaatega on eelarvenõukogu aluseks võtnud kevadprognoosi põhistsenaariumi. Analüüsivaks eelarvepoliitika võimalikku vastavust eelarvereeqlitega on eelarvenõukogu arvestanud ka lisastsenaariumiga, mis sisaldab veel jõustamata eelarvemeetmeid.

2024. aasta eelarvepositsiooni kujunemine

Rahandusministeeriumi 2024. aasta kevadprognoosi järgi on Eesti majanduskasvu taastumine taaskord edasi lükkunud. Oodatust suurem langus 2023. aastal ja nullkasvu ootus 2024. aastaks tähendab, et Eesti majanduse nominaalmaht jääb lähiaastatel varem prognoositust märksa väiksemaks ja seetõttu on vähendatud ka maksulaekumiste prognoosi.

Ehkki 2024. aasta riigieelarve koostati nii, et valitsussektori nominaalne eelarvepuudujääk moodustaks 2,9% SKPst (1,19 mld eurot), siis rahandusministeeriumi kevadprognoosi järgi võib puudujääk sel aastal ulatuda 3,5%ni SKPst (1,36 mld eurot). Seega on eelarvepositsiooni prognoos halvenenud ligikaudu 180 miljoni euro võrra. Et 2024. aasta kulude kogumaht pole riigieelarve prognoosiga võrreldes muutunud, siis tuleneb positsiooni halvenemine peamiselt valitsussektori tulude poolelt. Puudujääki osakaaluna SKPs suurendab ka asjaolu, et 2024. aasta SKP nominaalmahu prognoosi on umbes 2 miljardi euro võrra vähendatud.

Kuna Eesti valitsussektori nominaalne eelarvepuudujääk ületas 2023. aastal 3% SKPst ning rahandusministeeriumi kevadprognoosi järgi ületab 3% SKPst ka käesoleval ja järgmistel aastatel (ilma täiendavate eelarvemeetmeteta), siis võib see 2024. aasta kevadel kaasa tuua Euroopa Liidu ülemäärase eelarvepuudujäägi menetluse. Menetlusega võib kaasneda mainekahju Eesti majanduskeskkonnale, kuna olime seni pikalt tuntud korras riigirahanduse poolest.

Valitsussektori *struktuurne* eelarvepuudujääk moodustab rahandusministeeriumi kevadprognoosi põhistsenaariumi järgi 2024. aastal 1% SKPst. Selline hinnang tugineb eeldusele, et negatiivne SKP lõhe ulatub sel aastal koguni 5,2%ni SKPst. Seejuures tunnistab rahandusministeerium prognoosi seletuskirjas, et nende meetodika võib hetkeoludes ülehinnata majanduse tsüklilist nõrkust ja seega alahinnata struktuurse puudujäägi suurust. Seda seisukohta toetab nii eelarvenõukogu koostatav Eesti majanduse ilmakaart (vt eriteema 2), mille järgi ei ole majanduse tsükliline seis nii palju nõrgenenud, kui ka struktuurse eelarvepuudujäägi arvutused teistsugusel meetodikal, mis viitavad lähiajal palju suuremale puudujäägile (vt joonis 5 lk 11). Seega ümbritseb struktuurse puudujäägi hinnanguid hetkel tavapärasest suurem ebakindlus.

Eelarvenõukogu hinnangul on väheusutav, et 2023. ja 2024. aasta nominaalsest eelarvepuudujäägist (3,4–3,5% SKPst) on vaid ligikaudu kolmandik püsiva ehk struktuurse loomuga. Kui vaadata lähemalt, millised viimase aja kuluotsused on valitsussektori eelarvepuudujäägi põhjustanud, siis tegemist on valdavalt uute püsikuludega – see tähendab, et eelarvepositsioon ei paraneks iseenesest majanduskasvu taastudes. Seda ilmestab rahandusministeeriumi kevadprognoosi pikem ettevaade, mille järgi struktuurne puudujääk majandusolude paranedes järsult suureneb. Eelarvenõukogu hinnangul on valdav osa tänasest eelarvepuudujäägist struktuurne ning eelarvetasakaalu saavutamine eeldab teadlikke otsuseid riigi tulu- ja kulupoliitikas, mitte vaid majanduskasvu taastumist.

2025.–2028. aasta eelarvepositsiooni prognoos põhistsenaariumi järgi

Alates 2025. aastast hakkab Eesti riigirahanduse väljavaadet oluliselt mõjutama asjaolu, kas prognoosis arvestada 2024.–2027. aasta riigi eelarvestrateegias sisaldunud eelarvemeetmetega, mida ei ole käesolevaks kevadeks veel jõutud seadustada. Kuna möödunud sügisel eelarvestrateegias tutvustatud eelarvepositsiooni parandavad meetmed on kogumahult väga suured, siis mõjutab see oluliselt edasist eelarvetrajektoori ja Eesti riigirahanduse vastavust nii kodumaistele kui ka Euroopa Liidu eelarveeeglitele. Paraku on sel kevadel veel ebakindel, kas kõik eelarvestrateegias sisaldunud meetmed jõustatakse.²

Tabel 4. Riigirahanduse põhinäitajad rahandusministeeriumi 2024. a kevadprognoosi põhistsenaariumis

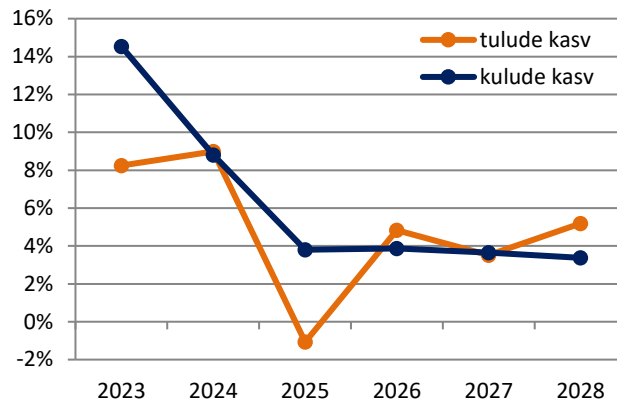
	2023	2024	2025	2026	2027	2028
valitsussektori nominaalne eelarvepositsioon (mln €)	-1279	-1363	-2219	-2146	-2247	-2002
valitsussektori nominaalne eelarvepositsioon (% SKPst)	-3,4%	-3,5%	-5,3%	-4,9%	-4,9%	-4,2%
SKP lõhe (% SKPst)	-4,3%	-5,2%	-3,1%	-1,7%	-0,6%	0,4%
valitsussektori struktuurne eelarvepositsioon (% SKPst)	-1,3%	-1,0%	-3,8%	-4,1%	-4,6%	-4,3%
valitsussektori võlg (% SKPst)	19,6%	22,6%	27,1%	30,9%	33,9%	35,9%

Allikas: rahandusministeerium

Sarnaselt 2024. aastaga on rahandusministeerium vähendanud maksulaekumiste prognoosi ka pikemas ettevaates, sõltuvalt aastast 180–270 miljoni euro võrra, mis muudab riigirahanduse korrastamise veelgi suuremaks väljakutseks. Kui suveprognoosis ulatus 2025.–2027. aasta nominaalne eelarvepuudujääk ligikaudu 4%ni SKPst, siis kevadprognoosi põhistsenaariumi järgi juba ligikaudu 5%ni SKPst (vt tabel 4). Nii suure püsiva puudujäägi korral hakkaks Eesti valitsussektori võlakoormus kiiresti kasvama, ületades 2028. aastaks 35% SKPst. Ühtlasi tähendab selline prognoos, et tänaseks juba kehtestatud maksutõusud (käibe- ja tulumaksus, aktsiisides) ei ole piisavad, et riigi eelarvepuudujääk hakkaks lähiaastatel vähenema.

2024. aasta eelarvepuudujääk püsib kevadprognoosi järgi sarnane möödunud aastaga, kuna nii valitsussektori tulud kui ka kulud kasvavad sel aastal umbes 9%. Seevastu 2025. aastal puudujääk rahandusministeeriumi hinnangul järsult süveneb – ehkki kulude kasv aeglustub 4%ni, on valitsussektori tulude maht koguni vähenemas võrreldes 2024. aastaga (vt joonis 2). Lisaks majanduskeskkonna jahenemisest tingitud väiksemale maksulaekumisele jõustub 2025. aastast tulumaksureform (nn maksuküüru kaotamine), mis rahandusministeeriumi hinnangul vähendab riigi tulusid enam kui poole miljardi euro võrra. Lisaks tavaliselt väikesele maksutulude kasvule on 2025. aastal prognoosi järgi vähenemas mittemaksulised tulud, eelkõige majandustegevusest ning intressi- ja omanikutulust. Prognoosi pikemas ettevaates (2026–2028) on eeldatud tulude ja kulude sarnast mõõdukat kasvumäära.

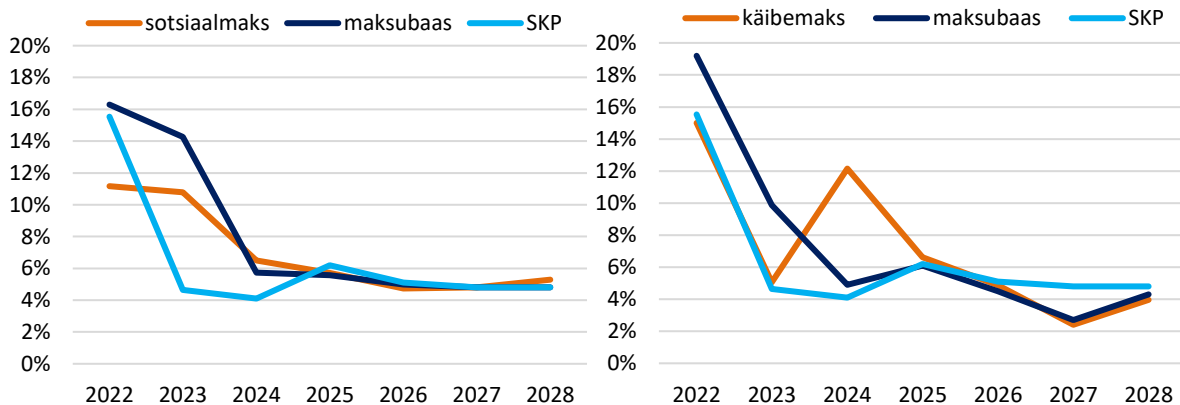
² Nii näiteks on valitsuse esindajad meedia vahendusel seadnud kahtluse alla [julgeolekumaksu](#) jõustamise ja [taastuvenergiatasu](#) reformi. Juba nendest kahest meetmest oodatav lisatulu ulatuks ligikaudu poole miljardi euroni aastas.



Joonis 2. Valitsussektori tulude ja kulude kasvu prognoos aastateks 2024–2028 (%)

Allikas: rahandusministeerium

Valitsussektori tulud koosnevad peamiselt maksutuludest, millest omakorda ligikaudu 2/3 moodustavad sotsiaalmaksu ja käibemaksu laekumine. Hindamaks rahandusministeeriumi maksulaekumiste prognoosi kooskõla kevadise makromajanduse ettevaatega, on joonisel 3 kõrvutatud sotsiaalmaksu ja käibemaksu kasvuootus vastava maksubaasi ja majanduse nominaalkasvuga.³ Tavapäraustes majandusoludes ja ilma oluliste maksumuudatusteta võiks eeldada, et nende kasvutempo kujuneb üle aastate võrdlemisi sarnaseks. Kui 2024. aastaks prognoosib rahandusministeerium käibemaksu laekumise tavapärasest kiiremat kasvu, mida selgitab käibemaksu standardmäära tõstmine 22%ni, siis pikemas ettevaates on eeldatud, et peamiste maksutulude laekumine on kooskõlas vastavate maksubaaside arenguga.



Joonis 3. Sotsiaal- ja käibemaksu laekumise kasv võrreldes maksubaasi ja majanduse nominaalkasvuga (%)

Allikad: rahandusministeerium, statistikaamet, eelarvenõukogu arvutused

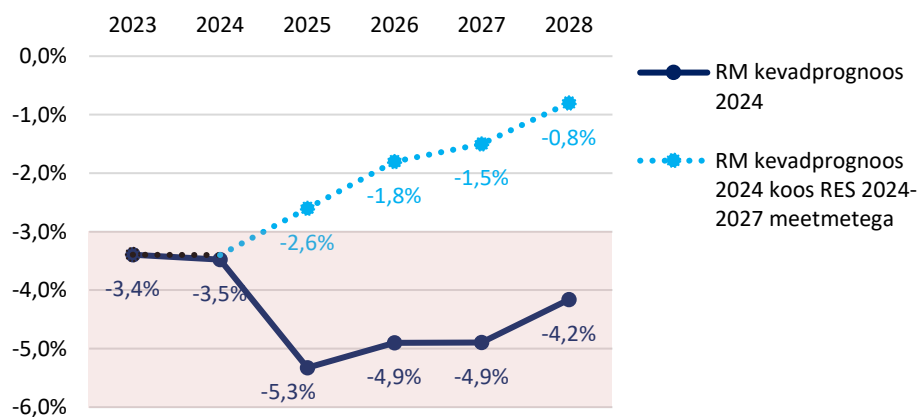
2025.–2028. aasta eelarvepositsiooni prognoos lisastsenaariumi järgi

Kevadprognoosi põhistsenaariumi kõrvale on rahandusministeerium koostanud lisastsenaariumi, mis lähtub eeldusest, et kõik eelarvestrateegias sisaldunud eelarvepositsiooni parandavad meetmed (vt tabel 5 lk 13) ka jõustuvad. Täiendaval maksukoormuse tõusul ja valitsussektori kulude kokkuhoiul on rahandusministeeriumi hinnangul negatiivne mõju Eesti majanduskeskkonnale eelkõige 2025. aastal, kui majanduse reaalkasv võib 3,3% asemel ulatuda 2%ni ja hinnatõus kiirenedada 1,6 pp võrra. Majanduskasvu

³ Joonisel 3 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.

aeglasem taastumine süvendaks veelgi negatiivset SKP lõhet. Eelarvenõukogu hinnangul kirjeldab lisastsenaarium adekvaatselt eelarvemeetmete võimalikku mõjusuunda majanduse põhinäitajatele.

Meetmetega kaasnev eelarvemõju (vt joonis 4) on rahandusministeeriumi hinnangul piisavalt suur, et Eesti valitsussektori nominaalne eelarvepuudujääk ei ületaks 2025. aastal 3% SKPst ja riigirahandus liiguks prognoosiperioodil eelarvetasakaalu suunas. Eelarvenõukogu hinnangul on lisastsenaariumi koostamine põhjendatud ja mitme stsenaariumiga kevadprognoos sobiv alus stabiilsusprogrammi koostamisele, kuna see võimaldab valitsusel vahetult hinnata oma poliitikaotsuste mõju eelarvetrajektorile.



Joonis 4. Valitsussektori nominaalne eelarvepositsioon aastatel 2023–2028 (% SKPst)

Allikas: rahandusministeerium

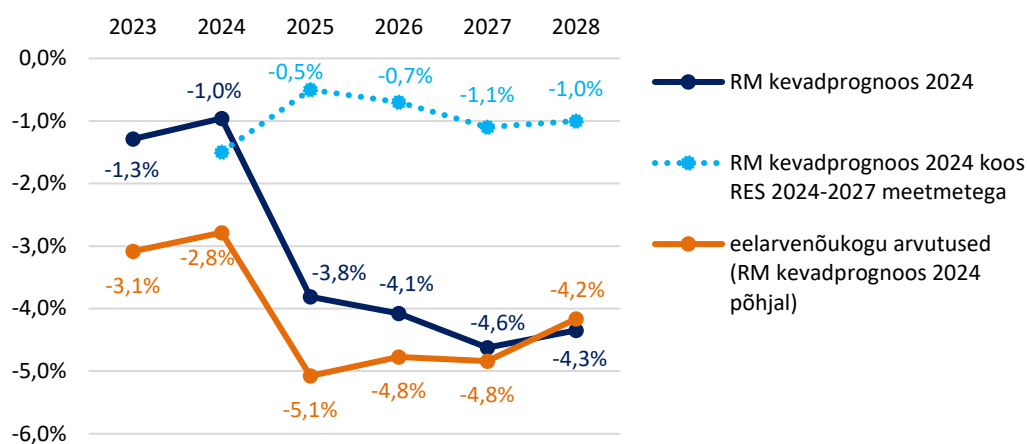
Struktuurne eelarvepositsioon ja vastavus kodumaistele eelarvereeglitele

2024. aasta alguses jõustunud muudatustega kodumaistes eelarvereeglites tuleb riigieelarve koostamisel tagada, et valitsussektori struktuurne eelarvepuudujääk ei ületaks 1% SKPst. Riigieelarve seaduse järgi on nii suure struktuurse puudujäägi kavandamine võimalik vaid 2030. aastani või senimaani, kuni valitsussektori võlakoormus ei ületa 30% SKPst – vastasel juhul võib puudujääk ulatuda 0,5%ni SKPst. Lubatust suurema struktuurse puudujäägi korral käivitub korrigeerimismehhanism, mis nõuab eelarvepositsiooni parandamist vastavalt majandustsükli seisule – halbadel aegadel vähem (või üldsegi mitte), headel aegadel rohkem – kuniks seaduses nõutud eelarvepositsioon uuesti saavutatakse.⁴

Kui jõustada kõik riigi eelarvestrateegias 2024–2027 sisaldunud eelarvepositsiooni parandavad meetmed, siis rahandusministeeriumi hinnangul Eesti valitsussektori võlakoormus stabiliseeruks ja eelarvetrajektor vastaks nii kodumaiste kui ka ELi eelarvereeglite nõuetele (vt joonised 4 ja 5). Nominaalne puudujääk ei ületaks 2025. aastast enam 3% SKPst ja väheneks 2028. aastaks 0,8%ni SKPst – sellega oleks täidetud ELi reeglite põhinõue, et nominaalne puudujääk ei ületaks 3% SKPst. Struktuurne puudujääk kujuneks aastatel 2025–2028 1% SKPst lähedale või sellest väiksemaks – sellega oleks rahandusministeeriumi hinnangute järgi täidetud kodumaiste reeglite põhinõue, et struktuurne puudujääk ei ületaks 1% SKPst.

Eelarvenõukogu hinnang struktuurse eelarvepuudujäägi suurusele tugineb aga seisukohale, et Eesti majanduse tsükliline olukord ei ole lähiajal nii nõrk, kui on eeldatud rahandusministeeriumi kevadprognoosis. Seetõttu viitavad eelarvenõukogu arvutused 2023. ja 2024. aastal oluliselt suuremale struktuursele puudujäägile. Pikemas ettevaates on siiski mõlema asutuse hinnangud küllaltki sarnased ning osutavad ühtemoodi väga keerulisele olukorrale riigirahanduses, kui mitte asuda eelarvepositsiooni parandama.

⁴ Rahandusministeeriumi hinnangul on 2024. ja 2025. aastal majanduse tsükliline seis piisavalt nõrk, et lubatust suurema struktuurse puudujäägi korral poleks eelarveparandus kodumaiste eelarvereeglite järgi nõutud.



Joonis 5. Valitsussektori struktuurne eelarvepositsioon aastatel 2023–2028 (% SKPst)

Allikas: rahandusministeerium, eelarvenõukogu arvutused

Eesti eelarvepoliitika on olnud majandust toetava hoiakuga, s.t riigieelarve on kavandatud suure puudujäägiga, juba alates 2020. aastast. Pandeemia-eelse ajaga võrreldes on Eesti valitsussektori võlg suurenenud 5 miljardi euro võrra.⁵ Nüüd, kus eelarveeeglite vabastusklausel on lõppenud, võidakse Eesti kohta juba sel kevadel alustada Euroopa Liidu ülemäärase eelarvepuudujäägi menetlust.

Seetõttu on eelarvenõukogu hinnangul esiteks oluline tagada, et valitsussektori nominaalne eelarvepuudujääk ei ületaks enam 3% SKPst. Kui käesoleval aastal jääb kevadprognoosi järgi sellest eesmärgist puudu ligikaudu 170 miljonit eurot, siis järgmise aasta eelarvepositsiooni tuleks parandada ligikaudu ühe miljardi euro võrra. Kuna sügisel riigi eelarvestrateegias sisaldunud, ent veel jõustamata eelarvemeetmed peaksid rahandusministeeriumi hinnangul 2025. aasta eelarvepositsiooni parandama ligikaudu 1,1 miljardi võrra, siis eeldaks 3% eelarvepuudujäägi kriteeriumi täitmist praktiliselt kõigi nende meetmete rakendumist ettenähtud kujul.

Teiseks on eelarvenõukogu hinnangul oluline, et nominaalne eelarvepuudujääk suuruses 3% SKPst jääks Eesti riigirahanduses arvuliseks orientiiriks vaid keerulistel aegadel majanduses, mitte iga-aastaselt. Kõigi eelarvestrateegias sisaldunud eelarvemeetmete jõustumisel väheneks nominaalne eelarvepuudujääk ka edaspidi, ulatudes rahandusministeeriumi hinnangul 2028. aastaks juba 0,8%ni SKPst. Eelarvenõukogu hinnangul võib selline eelarveparanduse trajektoor olla piisavalt nõudlik ka kodumaiste eelarveeeglite täitmiseks, kuid meetmete jõustumist ümbritseb suur ebakindlus.⁶ Eelarvenõukogu soovib valitsusel täpsustada, kuidas asutakse eelarvepuudujääki vähendama ja millistest meetmetest on tänaseks loobutud.

Kokkuvõttes leiab eelarvenõukogu, et sel kevadel sõltub Eesti riigirahanduse väljavaade oluliselt sellest, milliseks kujunevad valitsuse järgmised sammud riigirahanduse korrastamisel. Rahandusministeeriumi 2024. aasta kevadprognoosi järgi on Eesti riigirahandus ilma täiendavate eelarvepositsiooni parandavate eelarvemeetmeteta jätkusuutmatul rajal – nii Euroopa Liidu kui ka kodumaiste eelarveeeglite täitmine eeldaks aga rahandusministeeriumi hinnangute alusel praktiliselt kõigi riigi eelarvestrateegias sisaldunud eelarvemeetmete elluviimist. Vaatamata majanduskasvu taastumise edasilükkumisele ei ole riigirahanduse korrastamist võimalik kauem edasi lükata.

⁵ Kui 2019. aasta neljandas kvartalis ulatus statistikaameti andmetel valitsussektori võlg 2,37 miljardi euroni, siis 2023. aasta neljandas kvartalis juba 7,37 miljardi euroni.

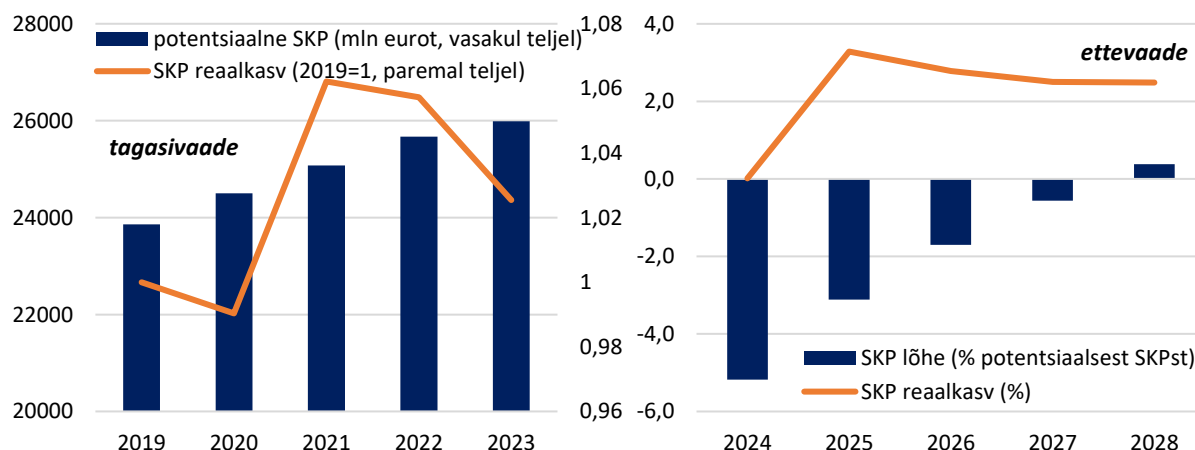
⁶ Eelarvenõukogul ilmub aprilli lõpupoole eraldi arvamus 2023. aasta eelarvepositsiooni ja stabiilsusprogrammis aastateks 2025–2028 seatud eelarvepositsiooni eesmärkide kohta.

Eriteema 1. Eesti majanduse potentsiaalsest kasvust

Oma arvamustes rahandusministeeriumi 2023. aastal valminud prognooside kohta viitas eelarvenõukogu, et viimase paari aasta sündmused on suurendanud riske, mis on seotud keskmise ettevaate majandusprognoosidega. Pidasime sellega silmas, et pole veel selge, kas ja milliseid pikaajalisi muutusi põhjustab kasvupotentsiaalis: a) nõudlikke eesmärke püstitav rohepööre (eeldasime, et vastavate investeeringute tootlikkust suurendav mõju võib ilmneda alles viitajaga); b) hiljutine pandeemia koos Vene-Ukraina sõja mõjuga rahvusvahelistele majandussidemetele. Eelmise aasta alguseks oli selge vaid see, et viimase paari aasta sündmused suurendasid püsivalt valitsussektori kulutusi tervishoiule ja riigikaitsele.

Käeoleva aasta alguse seisuga võib nentida, et vähemalt osaliselt on teoks saanud ka erasektoriga seonduvad järgmised riskid. Esiteks on põlevkivi kasutamisel põhineva energiatootmise konkurentsivõime oluliselt vähenenud rohepöördega seonduvate õhusaaste kulude suurenemise tõttu. Ehkki taastuenergia osatähtsus oli mullu elektritootmises juba veidi rohkem kui 20%, oli energiasektoris toodetud lisandväärtus võrreldavas hinnas pea 60% väiksem kui enne pandeemiat. Ka teatas Eesti Energia, et põlevkivil töötavate elektrijaamade väärtust on hinnatud väiksemaks enam kui 0,6 miljardi euro võrra.

Teiseks on sõda vähendanud transpordisektori taristu tulevast kasutusväärtust, millele viitavad vähenenud veomahud. Nimelt on raudteel veetavad kogused 2019. aastaga võrreldes kahanenud rohkem kui poole võrra, kusjuures transiitkauba puhul on kukumine olnud ligi viiekordne. Sadamate puhul on tänu lõunasuunas veetavate kaubakoguste suurenemisele üldine veomaht langenud vähem ja jääb 40% piirimaile. Rahandusministeeriumi hinnangul jätkus majanduse kasvupotentsiaali suurenemine samal ajal tavapärasel tempos (vt joonis 6).



Joonis 6. SKP kasvu ja tema potentsiaalse kasvuga seonduvaid näitajaid aastail 2019–2028

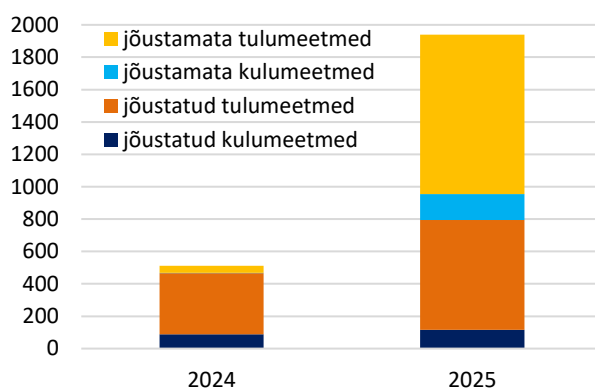
Allikad: rahandusministeerium, eelarvenõukogu arvutused

Tagasivaates suurenes SKP potentsiaalne tase aastatel 2020–2023 pandeemia eelse aastaga võrreldes ligi 9%. Samas on prognoosiperioodiks SKP potentsiaalse taseme kasv eeldatud märksa aeglasemaks, ehkki hõive on püsinud ja ettevõtlussektoris investimisaktiivsus taastub. Varasemast märksa pessimistlikum vaade kogutootlikkuse muutumisele vajaks rahandusministeeriumi prognoosi seletuskirjas põhjalikumalt selgitust.

Kokkuvõttes leiab eelarvenõukogu, et Eesti majanduse potentsiaalne toodangumaht on lähiminevikus olnud pigem ülehinnatud, ent selle edasine kasvutempo pigem alahinnatud. See tähendab, et negatiivne SKP lõhe võib hetkeoludes olla rahandusministeeriumi hinnangust väiksem ning sulguda prognoosiperioodil eeldatust kiiremini.

Eriteema 2. Riigirahanduse korrastamiseks kavandatud eelarvemeetmed

2023. aasta kevadel moodustatud valitsus seadis eesmärgiks asuda Eesti riigirahandust korrastama, kuna pärast mitmeid kriisiaastaid on see jäänud püsivasse eelarvepuudujääki. Osa riigirahanduse korrastamiseks planeeritud eelarvemeetmetest kehtestati juba 2023. aasta suvel, kuid osa sisaldusid alles 2023. aasta sügisel koostatud riigi eelarvestrateegias aastateks 2024–2027. Kuna eelarvestrateegias sisaldunud meetmeid ei ole 2024. aasta kevadeks veel seadustatud, siis ei sisaldu need ka rahandusministeeriumi 2024. aasta kevadprognoosi põhistsenaariumis. Eelarvepuudujäägi vähenemine alates 2025. aastast sõltub aga sellest, kas eelarvestrateegia meetmeid suudetakse kavandatud kujul ja eelarvemõjuga ellu viia.



Joonis 7. Valitsussektori eelarvepositsiooni parandavad meetmed aastatel 2024–2025 (mln eurodes)

Allikas: rahandusministeerium

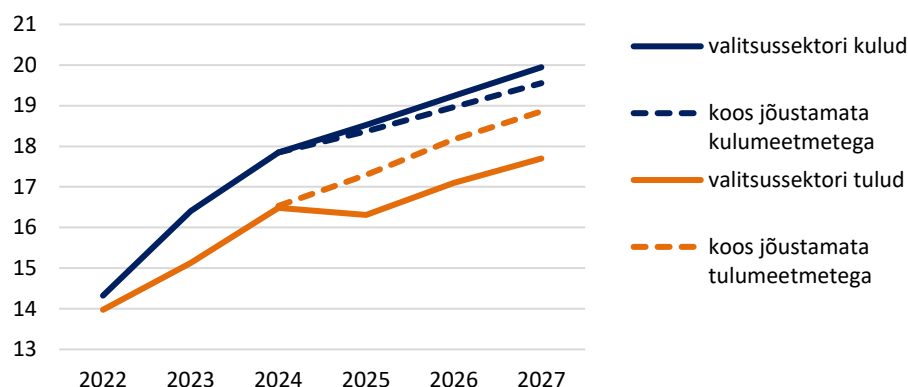
Suurima eelarvemõjuga meetmed, mis on tänaseks juba jõustunud, on näiteks maksumäärade tõusud käibemaksus, tulumaksus ja aktsiisides. Lisaks prognoositakse 2024.–2025. aastal täiendavat maksutulu kommertsbankade kasumijaotuse kokkuleppest valitsusega, mille kaasamise suhtes eelarvestrateegia tulumeetmetesse oli eelarvenõukogu möödunud sügisel kriitiline. Nende meetmete kaasabil on peaaegu kogu 2024. aastaks kavandatud eelarveparandus (kogusummas ligi pool miljardit eurot) sisustatud ning nende eelarvemõju kujuneb prognoosi järgi 2025. aastal veelgi suuremaks (vt joonis 7).

Tabel 5. Eelarvepositsiooni parandavad meetmed riigi eelarvestrateegias 2024–2027 (mln eurodes)

	2024	2025	2026	2027
laiapindse julgeoleku maks	0	430	446	480
mootorsõidukimaks	0	200	220	242
sotsiaalmaksu erijuhtumite reform	0	114	130	136
keskkonnatasud	34	74	81	81
taastuvenienergia reform	0	60	60	60
vanaduspensioni maksuvaba tulu määra fikseerimine	0	22	46	68
magustatud jookide maks	0	25	25	25
trahvimäärade tõstmine	0	16	16	16
riigilõivude tõstmine	5	11	11	11
maksuhalduri töö tõhustamine	5	8	8	8
muud tulud	0	23	27	32
tulumeetmed kokku	45	984	1071	1160
kulude kokkuvõide	0	120	189	256
intressikulude vähenemine	2	42	88	136
kulumeetmed kokku	2	161	277	392
meetmed kokku	47	1145	1348	1553

Allikas: rahandusministeerium

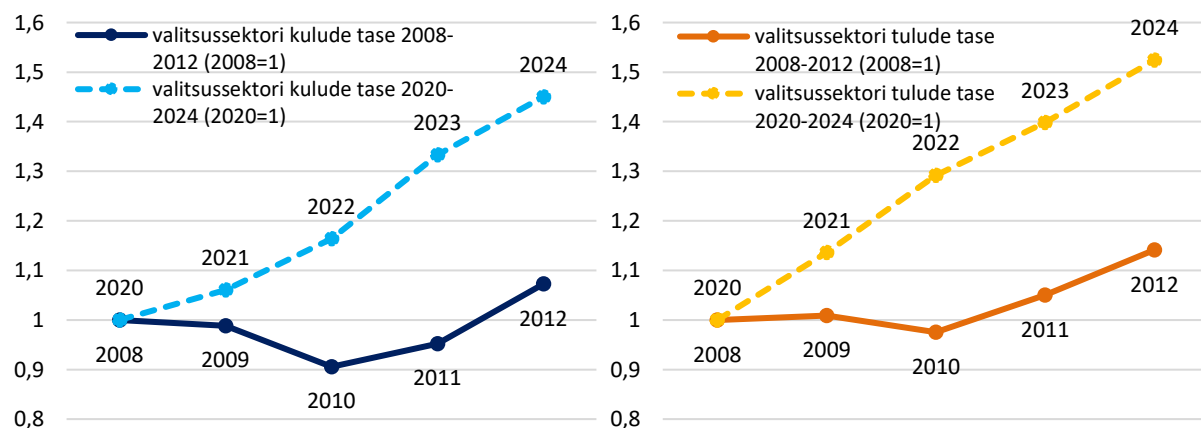
2023. aasta sügisel koostatud eelarvestrateegias esitatud meetmed pidid eelarvepositsiooni märgatavalt parandama alates 2025. aastast (vt tabel 5). Koos juba varem jõustatud meetmetega ulatuks 2025. aastaks planeeritud eelarveparandus koguni kahe miljardi euron. Paraku on enam kui pool 2025. aastaks planeeritud eelarvepositsiooni paranduse mahust sisustamata, kuna eelarvestrateegias sisaldunud täiendavaid meetmeid pole käesolevaks kevadeks veel seadustatud. Nendest suurima eelarvemõjuga oleksid tulude poolelt näiteks julgeolekumaks, mootorsõidukimaks ja sotsiaalmaksu erijuhtumite reform ning kulude poolelt eelarverevisjon. Kõigi eelarvestrateegias kavandatud eelarvemeetmete jõustumisel suureneks märkimisväärselt valitsussektori tulude maht ja mõnevõrra väheneks ka kulude maht (vt joonis 8), ehkki mitte veel piisavalt eelarvetasakaalu saavutamiseks prognoosiperioodi lõpuks.



Joonis 8. Valitsussektori tulude ja kulude prognoos aastateks 2024–2027 (mld eurodes)

Allikas: rahandusministeerium

2008.–2010. aasta majanduskriisi perioodiga võrreldes toimub seekordne riigirahanduse korrastamine väga teistsugustes oludes. Joonisel 9 on võrreldud 2008. ja 2020. aasta valitsussektori kulude ja tulude mahtu sellele järgnenud nelja aastaga. Kui eelmise kriisiperioodiga kaasnes valitsussektori kulude kärpimine ja 2008. aasta kulude taset ületati uuesti alles nelja aasta pärast, siis seekord on valitsussektori kulud jätkanud kiiret kasvu kuni tänaseni, sh koostati aastatel 2020–2022 kolm kulusid suurendavat lisaelarvet. Osaliselt on seda võimaldanud ka kiire tulude kasv, millesse on panustanud ka II pensionisamba reformi ja järsult kiirenenud inflatsiooniga kaasnenud täiendav maksutulu (mis ei olnud omane eelmisele kriisiperioodile).



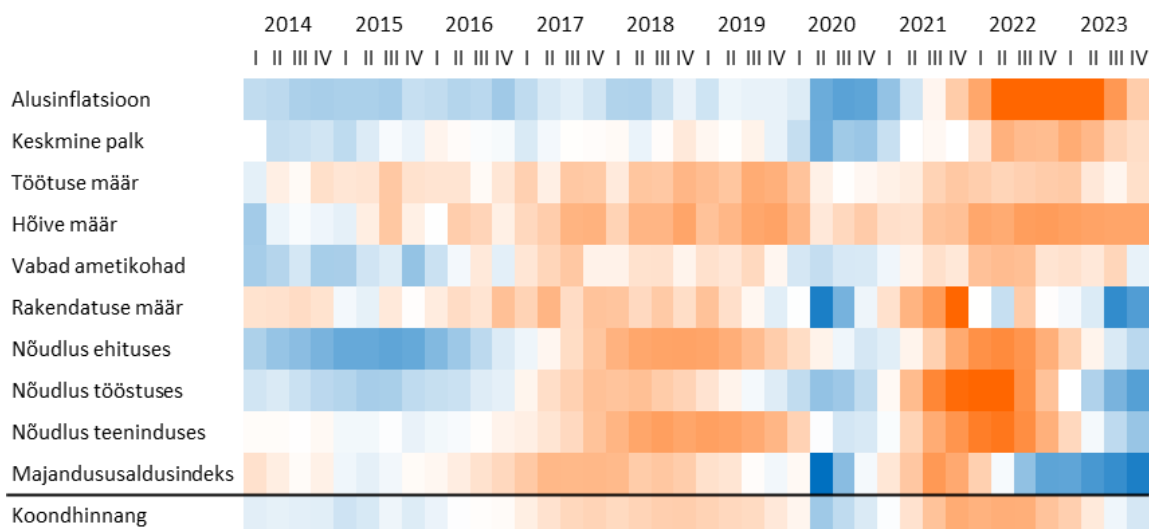
Joonis 9. Valitsussektori kulude ja tulude trajektoori võrdlus kriisiperioodidel

Allikas: rahandusministeerium, statistikaamet

Ka 2025. aastaks kavandatud täiendavast eelarveparandusest moodustavad kulumeetmed vaid ligikaudu viiendiku ning valitsussektori kulude mahu vähenemist võrreldes eelneva aastaga ei nähta ette prognoosiperioodi ühelgi aastal. Seega tugineb seekordne riigirahanduse korrastamise kava peamiselt tulumeetmetele ja valitsussektori tulude taseme tõstmisele vastavaks uuele, kõrgemale kulude tasemele.

Eriteema 3. Eesti majanduse ilmakaart

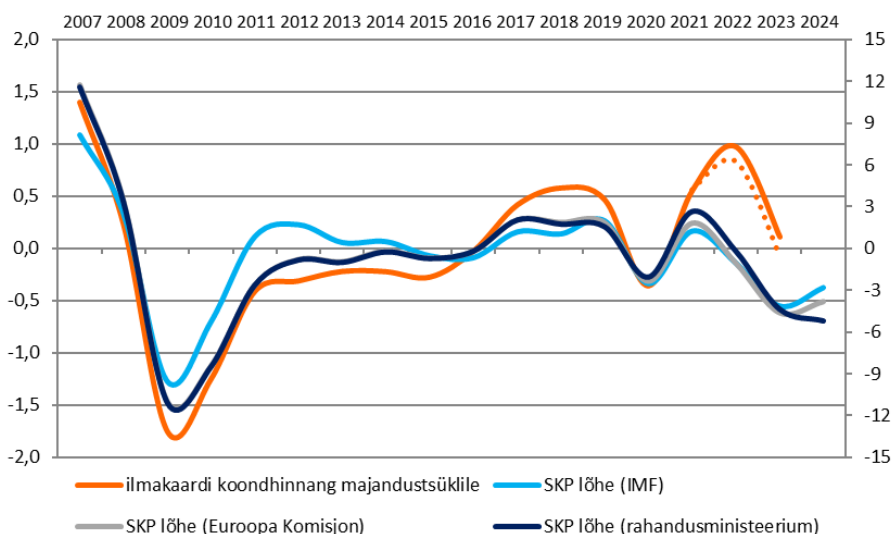
Selleks et paremini hinnata eelarvereeglite täitmist ja rahandusministeeriumi prognoose Eesti SKP lõhe kohta, analüüsib eelarvenõukogu Eesti majandustsükli seisu. Lisaks tehnilisele SKP lõhe arvutusele jälgib eelarvenõukogu mitut lihtsamini mõõdetavat majandusnäitajat, mis kirjeldavad majanduse tsüklilist käitumist. Selle analüüsi lõpptulemuse saab esitada n-ö ilmakaardi kujul (vt joonis 10), kus sinise tooni tumenemine tähistab majanduse jahtumist, oranži tooni tumenemine aga hoiatab ülekuumenemise eest.



Joonis 10. Eesti majanduse ilmakaart (I kv 2014 – IV kv 2023)

Allikad: Eurostat, konjunktuuriinstituut, statistikaamet, eelarvenõukogu arvutused

Eesti Konjunktuuriinstituudi andmetel nõrgenesid 2023. aasta jooksul järk-järgult kõik baromeetrid, mis on eelarvenõukogu ilmakaarti Eesti majanduse tsüklilise seisu kirjeldamiseks valitud. Vaatamata jätkuvalt tugevale olukorrale tööturul jahtus aasta lõpuks ka ilmakaardi koondhinnang. Aastakeskmisena viitab see, et Eesti majandus jäi möödunud aastal oma tasakaalulise taseme lähedale (vt joonis 11), seda ka juhul, kui koondhinnangust jätta välja alusinflatsioon (joonisel punktiiriga). Teisisõnu ei anna ilmakaart tunnetust nii nõrgast majandustsükli seisust, kui viitavad teiste analüüsiarvutuste kõige hilisemad SKP lõhe hinnangud.



Joonis 11. Ilmakaardi koondhinnangu (vasakul teljel) võrdlus SKP lõhega (% SKPst, paremal teljel)

Allikad: Euroopa Komisjon, IMF, rahandusministeerium, eelarvenõukogu arvutused