

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

## Sisukord

Arvamus .....	3
Seletuskiri .....	4
Hinnang makromajandusproгноosile .....	4
Hinnang rahandusproгноosile .....	7
Eriteema 1. Eelarvepositsiooni progноosivead aastatel 2020–2022 .....	13
Eriteema 2. Eesti majanduse ilmakaart.....	15

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

## Arvamus

Rahandusministeeriumi 2023. aasta suvise majandusprognoosi järgi on Eesti majandus sel aastal suuremas languses, kui veel kevadel arvati. Nõrga välisnõudluse tõttu on SKP reaalkasvu taastumine edasi lükkunud 2023. aasta teisest poolest 2024. aastasse. Kuid kiire hinnatõusu oludes on majanduskasvu näitajaid tõlgendades oluline vahet teha reaal- ja nominaalväärtusel. Eesti SKP nominaalmahtu, millega on lähemalt seotud riigi maksulaekumised, on kevadega võrreldes prognoosiperioodil suurendatud.

Eelarvenõukogu kiidab rahandusministeeriumi 2023. aasta suvise majandusprognoosi heaks ning leiab, et see on sobiv alus, mille põhjal töötada välja 2024. aasta riigieelarve ja järgmise nelja aasta eelarvestrateegia. Kevadprognoos ei sisaldanud veel uue valitsuse koalitsioonilepet ega eesmärki asuda eelarvepuudujääki vähendama, kuid rahandusministeeriumi suvises prognoosis on 2023. aasta suvel jõustunud maksumuudatuste ja kuluotsustega juba arvestatud.

Kevadprognoosiga võrreldes on valitsussektori eelarvepositsioon 2023. ja 2024. aastal paranenud ligikaudu 400–500 miljoni euro võrra. Seejuures võib 2023. aasta eelarvepuudujääk osutuda prognoositust veelgi väiksemaks, kui kõiki kavandatud kulutusi-investeeringuid ei suudeta teisel poolaastal ellu viia. Rahandusministeeriumi suvise prognoosi järgi saavutab valitsus 2024. aastal endale seatud eesmärgi – eelarvepuudujääk ei ületa 3% SKPst.

Kuid 2025. aastast alates ületab eelarvepuudujääk prognoosi järgi püsivalt 4% SKPst. Pikemas ettevaates püsib riigirahanduse väljavaade keeruline, kuna maksutõusude kõrval on valitsus vastu võtnud ka tulusid vähendavaid ja kulusid suurendavaid otsuseid. Samuti on majanduskeskkonnast tingitud prognoosimuutused kasvatanud korraka nii riigi tulusid kui ka kulusid. Ettevaates ei ole riigieelarves seega endiselt rahalist katet viimastel aastatel otsustatud kulude eeliskasvule tervishoius, sotsiaalkaitses ja riigikaitses.

Eelarvenõukogu hinnangul peab eelarvepuudujääk 2024. aastast järk-järgult vähenema. Kuna eelarvereeeglite vabastusklausel lõpeb 2023. aastaga, tuleb riigi eelarvestrateegias eelarve-eesmärkide seadmisel taas lähtuda nii Euroopa Liidu kui ka kodumaiste eelarvereeeglite nõuetest. Reeglitest kinnipidamine eeldab, et lisaks juba otsustatud meetmetele võetakse alates 2025. aastast ette täiendav ulatuslik eelarvepositsiooni parandus. Teada on, et suveprognoos ei sisaldanud veel näiteks automaksu, suuremaid keskkonnatasusid ega täiendavat kulude kokkuhoidu (peale peretoetuste tõusu vähendamise).

Eelarvestrateegia koostamisel tuleb aga arvestada ebakindlusega, mis ümbritseb Eesti majanduskeskkonda ning reaalkasvu ja inflatsiooni prognoose: Eesti majandus võib kasvada nii prognoositust kiiremini kui ka aeglasemalt. Seetõttu on tavapärasest keerukam ka Eesti majanduse tsüklilise seisu hindamine. Lisaks tuleb arvestada, et lähiaastate rohked muudatused maksusüsteemis võivad tekitada keskmisest suuremaid prognoosivigu maksulaekumises ning et suurtel muudatustel eelarvepoliitikas on tagasimõju makromajandusprognoosile.

Eelarvenõukogu aseesimees  
Andrus Alber  
Tallinnas 7. septembril 2023

## Seletuskiri

Eelarvenõukogu ülesanne on hinnata riigi ametlikke majandusprognoose. Rahandusministeeriumi 2023. aasta suvine majandusprognoos on aluseks 2024. aasta riigieelarve ja riigi eelarvestrateegia 2024–2027 koostamisele. Riigi eelarvestrateegias seab valitsus oma eelarve-eesmärgid järgmiseks neljaks aastaks.

## Hinnang makromajandusprognoosile

### Prognoos aastateks 2023–2024

Kevadel ootasid majandusprognoosijad (sh ka Euroopa Komisjon ja Eesti Pank), et 2023. aasta teises pooles Eesti majanduskasv taastub. See eeldatud konjunktuuri paranemine on rahandusministeeriumi suvise majandusprognoosi järgi lükkunud 2024. aastasse.

Viimaste kvartalite reaalne majanduskasv ei ole vastanud prognoosijate ootustele, kuid samal ajal on ka inflatsioon aeglustunud prognoositust tagasihoidlikumalt. Seetõttu on SKP nominaalkasv olnud kokkuvõttes oodatust kiirem. Need suundumused kajastuvad ka rahandusministeeriumi 2023. aasta suvises majandusprognoosis (vt tabel 1).<sup>1</sup>

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

	2023		2024	
	kevad 2023	suvi 2023	kevad 2023	suvi 2023
SKP jooksevhindades (mld eurodes)	38,3	38,8	40,5	41,4
SKP reaalkasv	-1,5	-2,0	3,0	2,7
Eratarbimise reaalkasv	-1,1	0,0	2,4	1,5
Valitsuse lõpptarbimise reaalkasv	4,5	2,3	-3,0	0,0
Investeeringute reaalkasv	5,7	-2,1	3,8	3,1
Kaupade ja teenuste ekspordi reaalkasv	-1,0	-4,2	3,2	2,9
Kaupade ja teenuste impordi reaalkasv	-1,4	-4,7	1,9	1,4
THI muutus	9,2	9,6	3,0	4,6
Keskmise palga nominaalkasv	9,0	11,2	5,7	6,6
Hõive kasv	0,3	1,0	0,6	0,4

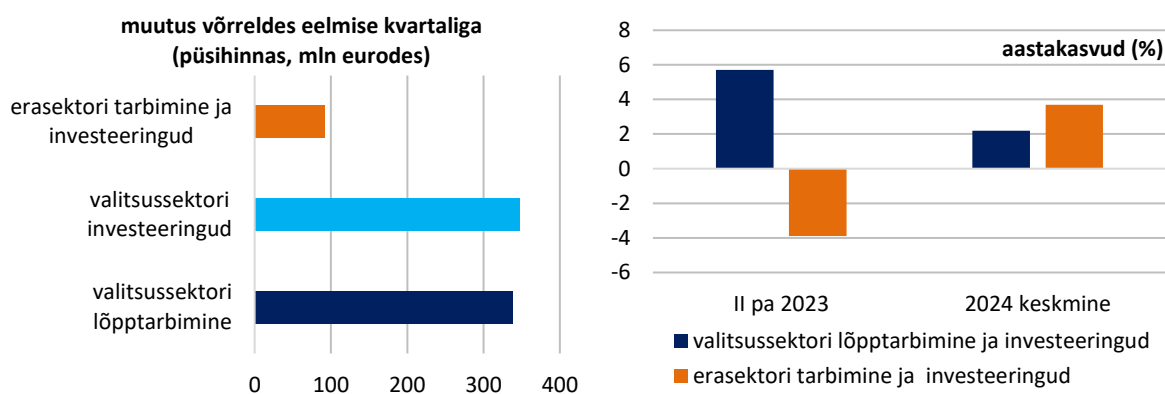
Allikas: rahandusministeerium

Suvise majandusprognoosi koostamise ajal ei olnud veel teada, millised on ametlikud andmed 2023. aasta teise kvartali kohta. Statistikaameti 31. augustil avaldatud andmetest nähtub, et eeskätt sisemaiseid hinnasurveid iseloomustav SKP hinnaindeks alanen 8% lähedale ehk allapoole taset, mida rahandusministeerium aasta keskmiseks prognoosis. Paraku pole veel piisavalt andmeid otsustamiseks, kas see viitab majanduse kiiremale taastumisele või aeglasemale nominaalkasvule.

Eelarvepoliitika kujundamise vaatenurgast on oluline silmas pidada, et nii SKP maksumuse kasv jooksevhinnas kui ka töajookulude kasv olid esimesel poolaastal kiiremad kui prognoositi kevadel, mistõttu oli ka maksutulude laekumine oodatust parem. Prognoositust kiirema palgakasvu võimalikkusele viitas kevadel ka eelarvenõukogu.

<sup>1</sup> Kasvutempode puhul tuleb arvestada, et augustis muutis statistikaamet varasemaid SKP aegridu. Näiteks SKP maksumus jooksevhinnas osutus 2022. aastal varem hinnatust 0,5% võrra väiksemaks, püsihinnas mõõdetav maht jäi praktiliselt samaks. Üksikute SKP komponentide muudatused võisid olla ka suuremad.

Prognoosi järgi toetab eelarvepoliitika 2023. aasta teises pooles majanduskasvu rohkem kui esimeses pooles. Valitsussektori lõpptarbimine ja investeeringud kujunevad rahandusministeeriumi suvise prognoosi järgi teisel poolaastal püsihinnas ligikaudu viiendiku võrra suuremaks kui esimesel poolaastal.<sup>2</sup> Erasektori kulutuste kasv jääb aga 2–3% piiresse (vt joonis 1 vasakul). Kui tööpäevade arv ja hooajalised tegurid välja jätta, siis kasvab SKP esimese poolaastaga võrreldes 6–7%. Teisiti öeldes hakkab majanduse langusfaas läbi saama. Eelmise aasta teise poole mahust jääb SKP siiski ligi protsendi võrra väiksemaks ja aastases arvestuses taastub majanduskasv alles järgmisel aastal (vt joonis 1 paremal).



Joonis 1. Valitsussektori ja erasektori kulude kasv lähiaja ettevaates

Allikad: rahandusministeerium, statistikaamet, eelarvenõukogu arvutused

2024. aastaks ootab rahandusministeerium küll väiksemat valitsussektori eelarvepuudujääki, kuid eelarvepoliitika mõju hindamise juures tuleb silmas pidada ka välistoetuste oodatavat muutumist. Nimelt lükkub osa välistoetustest tehtavaid kulutusi edasi ning SKP suhtes mõõdetuna kujunevad Euroopa Liidu eelarvest laekuvad siirded 2024. aastal suuremaks kui tänavu. See on majanduskasvu toetav tegur, mis samal ajal ei mõjuta oluliselt valitsussektori eelarvepositsiooni.

Selliseid majandusprognoose, mis arvestaksid 2023. aasta suvel heaks kiidetud maksu- ja sotsiaalpoliitika muudatustega, oli eelarvenõukogu arvamuse koostamise ajaks valminud vähe. Rahandusministeeriumi ettevaade on lähedane teiste prognooside keskmisele (vt tabel 2). Aastateks 2023–2024 tehtud SKP reaalkasvu ja hinnakasvu prognooside erinevus on väiksem kui kriisieelse aja tavapärasel prognoosivatel. Kõik neist prognoosivad, et majanduskasv taastub 2024. aastal ja hinnakasv küündib vähemalt 3,5%ni, mis viitab ka suhteliselt kiirele SKP nominaalkasvule. Eelarvenõukogu hinnangul on endiselt heitlikus keskkonnas võimalikud mõlemad: majandus võib kasvada nii prognoositust kiiremini kui ka aeglasemalt.

Tabel 2. SKP ja tarbijahindade kasvu prognoosid aastateks 2023–2024

	2023	2024	2023	2024	Kokku 2023–2024	
	SKP reaalkasv (%)		THI (%)		SKP (%)	THI (%)
Swedbank	-2,0	2,0	9,8	4,3	0,0	14,5
Consensus Forecasts	-0,9	2,9	9,8	3,5	2,0	13,6
Eesti Pank	-1,0	2,5	9,1	3,9	1,5	13,4
IMF*	-1,6	2,9	9,7	3,7	1,3	13,8
rahandusministeerium	-2,0	2,7	9,6	4,6	0,6	14,6

\* ühtlustatud tarbijahinna indeks

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

<sup>2</sup> Esialgsel hinnangul moodustasid valitsussektori põhivara investeeringud I poolaastal vaid 40% aastaks prognoositud mahust.

Kokkuvõttes leiab eelarvenõukogu, et rahandusministeerium on prognoosi koostamise ajal olemasolevat infot kasutanud parimal võimalikul moel ja suvine majandusprognoos kirjeldab piisava usaldusväarsusega Eesti majanduse lähiaja väljavaadet. Seetõttu kiidab eelarvenõukogu rahandusministeeriumi 2023. aasta suvise majandusprognoosi heaks ja peab seda sobivaks aluseks 2024. aasta riigieelarve välja töötamisel.

#### *Prognoos aastateks 2025–2027*

Oma arvamuses rahandusministeeriumi 2023. aasta kevadprognoosi kohta nentis eelarvenõukogu, et viimase paari aasta sündmused on suurendanud keskmise ettevaate majandusprognoosidega seonduvaid riske. Pidasime seejuures silmas, et pole veel selge, kas ja milliseid püsivaid muutusi tarneahelates ning tootmise paiknemises põhjustas hiljutine pandeemia. Samuti on raske hinnata Vene-Ukraina pikale veniva sõja mõju rahvusvahelistele majandussidemetele. Seni on selgunud vaid see, et valitsuse jaoks on need sündmused tähendanud püsivalt suuremaid kulutusi riigi kaitsevõime tugevdamisele.

Kevadega võrreldes on majanduse keskmise ettevaatega seotud riskid sama suured ja püsivaks hinnatavaid struktuurseid muutusi on toimunud veel vähe. Seetõttu on ootuspärane, et aastaiks 2025–2027 tehtud majandusprognoos on kevadega võrreldes suhteliselt vähe muutunud ja peegeldab põhiliselt varem arvatust kiiremat hinnatõusu aastail 2023–2024. Seetõttu on ka jooksev hinnas SKP prognoosiperioodi lõpuaastatel kevadprognoosiga võrreldes suurem (vt tabel 3).

*Tabel 3. Suvise majandusprognoosi põhinäitajad aastatel 2025–2027 (%)*

	2025	2026	2027	2025*	2026*	2027*
SKP jooksev hinnas (mld eurodes)	43,7	45,8	47,9	1,3	1,6	1,9
SKP püsiv hinnas (mld eurodes)	26,6	27,3	27,9	-0,1	0,0	0,0
SKP reaalkasv	3,0	2,5	2,2	0,5	0,2	0,2
SKP nominaalkasv	5,5	4,8	4,4	0,8	0,6	0,3
Eratarbimise reaalkasv	4,5	1,3	2,1	3,0	-1,1	0,3
Valitsuse lõpptarbimise reaalkasv	0,5	0,0	0,2	0,0	0,0	0,0
Investeeringute reaalkasv	3,9	6,4	1,4	0,5	4,9	0,0
Kaupade ja teenuste ekspordi reaalkasv	3,4	3,2	3,0	-0,2	0,0	0,0
Kaupade ja teenuste impordi reaalkasv	4,2	3,0	2,2	1,2	0,5	-0,2
Tarbijahinnaindeks	2,5	1,7	1,9	0,4	0,4	0,0
Nominaalpalga kasv	5,3	4,9	4,5	1,2	0,6	0,3
Hõive kasv	0,1	0,0	0,0	-0,2	0,0	0,0
Hõive (tuhandetes)	687,6	688,0	688,0	2,2	2,3	2,3
Tööpuuduse määr	6,4	6,2	6,1	-0,5	-0,4	-0,4

\* muutus võrreldes eelmise prognoosiga

Allikas: rahandusministeerium

Rahandusministeeriumi suvine prognoos valmis ajal, kui ei olnud veel teada, milliseid kulukärpeid või meetmeid lisaks suvel jõustunud otsustele eelarvepositsiooni parandamiseks keskmises ettevaates tehakse. Prognoosi järgi ületab valitsussektori eelarvepuudujääk prognoosiperioodi lõpuaastail 4% SKPst. Lisaks prognoositakse, et siirded Euroopa Liidust on aastail 2025–2026 SKP suhtes mõõdetuna suuremad kui isegi parimatel minevikuastatel ja küündivad 3%ni SKPst. Nimelt toetavad neil aastail majanduskasvu ka siirded taasterahastust.<sup>3</sup>

<sup>3</sup> Taaste- ja vastupidavusraha (RRF) on ajutine Euroopa Liidu kriisirahastu, mille kaudu saavad liikmesriigid rahalist toetust struktuurireformide rahastamiseks. Eesti uuendatud taastekava mahus 953,3 miljonit eurot kiideti heaks 2023. aasta juunis.

Kokkuvõttes on rahandusministeerium prognoosi koostamisel lähtunud üldiselt aktsepteeritavatest meetodilistest lähenemistest ja levinud eeldustest maailmamajanduse käekäigu kohta. Arvestades olemasolevaid riske ja üldist geopoliitilist ebamäärasust annab suvine prognoos riigi eelarvestrateegia koostamiseks piisavalt usaldusväärse pildi Eesti majanduse keskpikast väljavaatest. Seejuures tuleb silmas pidada, et suurematel muudatustel eelarvepoliitikas on tagasimõju makromajandusprognoosile.

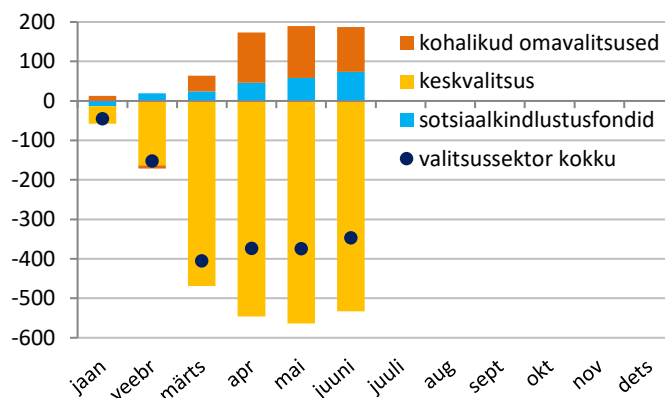
## Hinnang rahandusprognoosile

Koos suvise makromajandusprognoosiga on uuenenud rahandusministeeriumi riigirahanduse prognoos aastateks 2023–2027. Kui kevadprognoos ei sisaldanud veel uue valitsuse koalitsioonilepet ja eesmärki asuda eelarvepuudujääki vähendama, siis rahandusministeeriumi suvises prognoosis on juba arvestatud 2023. aasta suvel jõustunud maksumuudatuste ja kuluotsustega.

### 2023. aasta eelarvepositsiooni kujunemine

2023. aastal kujuneb valitsussektori nominaalne eelarvepositsioon taas tugevamaks, kui veel kevadel arvati: rahandusministeeriumi kevadprognoosis hinnati oodatava eelarvepuudujäägi suuruseks 4,3% SKPst, aga suveprognoosi järgi ulatub 2023. aasta eelarvepuudujääk 3,3%ni SKPst.<sup>4</sup> Väiksemat eelarvepuudujääki käesolevaks aastaks on võimaldanud prognoosida kevadel arvatust kiirem palgaskasv ja väiksem tööpuudus esimesel poolaastal, mis on andnud alust tõsta 2023. aasta maksulaekumiste prognoosi.

Sellise eelarvepuudujäägi prognoosi täitumine sõltub aga paljuski sellest, kas 2023. aasta teises pooles suudetakse kõik kavandatud kulutused ja investeeringud ellu viia. Nimelt moodustas rahandusministeeriumi hinnangul esimesel poolaastal valitsussektori nominaalne eelarvepuudujääk vaid 346 miljonit eurot ehk 0,9% kogu aastaks prognoositud SKPst (vt joonis 2). Seejuures realiseerub ministeeriumi hinnangul valdav osa riigi ja kohalike omavalitsuste investeeringutest ning kaitsekulutustest teisel poolaastal. Kuna suvises prognoosis ei ole valitsussektori 2023. aasta kulude mahtu kevadprognoosiga võrreldes vähendatud, siis prognoositakse eelarvepositsiooni järsku halvenemist teisel poolaastal.



Joonis 2. 2023. aasta nominaalse eelarvepositsiooni kujunemine allsektorites (mln eurodes)

Allikas: rahandusministeerium

Kui aga osad kulutused-investeeringud jäävad siiski 2023. aastal tegemata, võib eelarvenõukogu hinnangul sarnaselt eelmiste aastatega (vt eriteema 1) realiseeruda ka sel korral stsenaarium, kus valitsussektori tegelik eelarvepositsioon osutub nii kevadisest kui ka suvisest prognoosist tugevamaks.

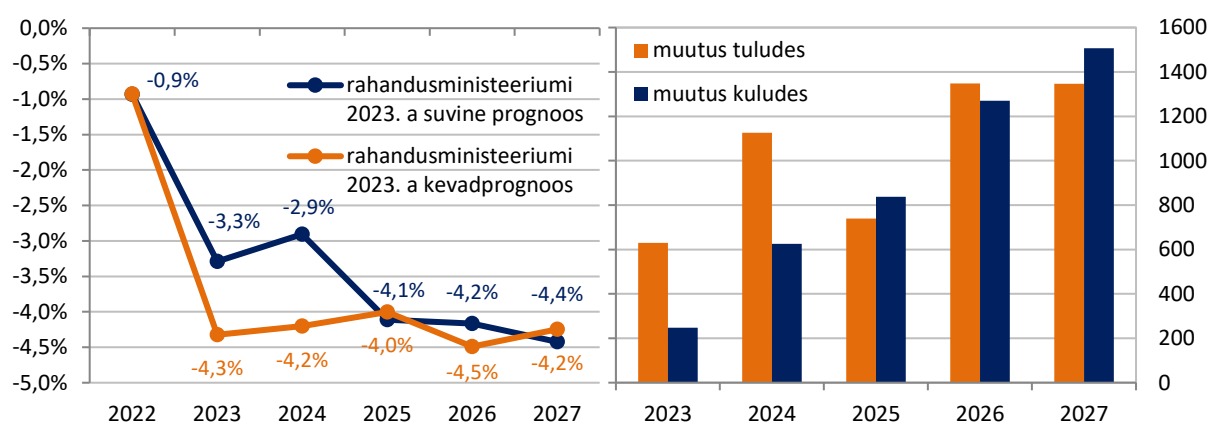
<sup>4</sup> Sarnasele eelarvepuudujäägi suurusele (3,1–3,4% SKPst) 2023. aastal viitavad ka Euroopa Komisjoni, OECD ja Eesti Panga prognoosid, mis ilmusid mais ja juunis.

Samas võib kulude nihkumine 2024. aastasse suurendada eelarvepuudujääki järgmisel aastal (muude eelduste samaks jäädes) ja seada ohtu valitsuse seatud eesmärgi hoida eelarvepuudujääki väiksemana kui 3% SKPst.

#### 2024.–2027. aasta eelarvepositsiooni prognoos

Võimalikud ootused, et 2023. aasta oodatust tugevam eelarvepositsioon ja esimest korda prognoosis arvesse võetud koalitsioonileppe tulu- ja kulumeetmed on märkimisväärselt parandanud riigirahanduse keskpikka väljavaadet – või isegi loonud aluse veel jõustamata maksuplaanide ja kokkuhoiumeetmete ära jätmiseks – rahandusministeeriumi suvises prognoosis siiski kinnitust ei leia.

Nimelt paraneb rahandusministeeriumi 2023. aasta suvise prognoosi järgi valitsussektori nominaalne eelarvepositsioon vaid lühiajaliselt (vt joonis 3) ja pikemas ettevaates ületab eelarvepuudujääk sarnaselt kevadprognoosiga 4% SKPst. Ehkki 2024. ja 2025. aastal jõustub mitu maksutõusu, mis valitsussektori maksutulused rahandusministeeriumi prognoosi järgi suurendavad, on koalitsioonileppe elluviimisel tehtud ka tulused vähendavaid ja kulusid suurendavaid otsuseid.<sup>5</sup>



Joonis 3. Valitsussektori nominaalne eelarvepositsioon (% SKPst) ja muutus tulude-kulude prognoosis (mln eurodes) võrreldes rahandusministeeriumi 2023. aasta kevadprognoosiga

Allikas: rahandusministeerium

Tervikuna on prognoosi kõigil aastatel valitsussektori tulude ja kulude mahtu suurendatud. Aastast olenevalt on valitsussektori tulude mahtu suurendatud kevadprognoosiga võrreldes 0,8–1,4 miljardi euro võrra ja kulude mahtu 0,6–1,5 miljardi euro võrra. Kui palju lisandunud tulude ja kulude mahust on seotud koalitsioonileppega ja kui palju rahandusministeeriumi muutunud väljavaatega Eesti makromajandusele?

Rahandusministeeriumi suveprognoosis on valitsussektori tulude mahtu võrreldes kevadprognoosiga suurendatud aastatel 2024–2027 kokku ligikaudu 4,6 miljardi euro võrra. Koalitsioonileppes sisaldunud ja suveprognoosis arvesse võetud maksumuudatuste positiivne mõju maksulaekumisele, arvestades nii laekumist suurendavate kui ka vähendavate meetmetega, moodustab sellest rahandusministeeriumi hinnangul vaid viiendiku ehk 900 miljonit eurot. Valitsussektori kulude mahtu on kevadprognoosiga võrreldes suurendatud aastatel 2024–2027 kokku ligikaudu 4,2 miljardi euro võrra. Koalitsioonileppe lubadus hoida Eesti kaitsekulusid järgmisel neljal aastal 3% tasemel SKPst moodustab lisandunud kulude mahust vaid taas viiendiku ehk ligikaudu 800 miljonit eurot.

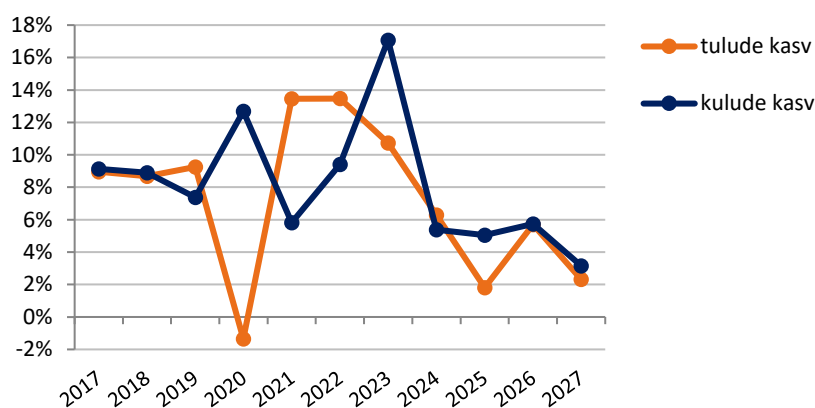
<sup>5</sup> Ülevaade koalitsioonileppe meetmetest ja nende hinnangulisest eelarvemõjust leidub rahandusministeeriumi suvise majandusprognoosi seletuskirja lisa 2. Prognoosis ei ole arvestatud veel kõigi kavandatud tulumeetmetega (nagu automaks ja keskkonnatasude tõus) või lubatud kulude kokkuhoiuga, mis valitsussektori eelarvepositsiooni täiendavalt parandaksid.



Seega on eelarvepoliitilistest otsustest siiski veelgi olulisema mõjuga rahandusministeeriumi muutunud väljavaade Eesti makromajandusele, mis on võimaldanud prognoosida kevadega võrreldes suuremaid tulusid, aga on suurendanud ka majanduse käekäigust ja tulude laekumisest sõltuvat kulubaasi.

Kui analüüsida kulude prognoosimuutust kululiikide kaupa, siis ligikaudu pool lisandunud kuludest ehk 2,1 miljardit eurot liigitub kapitali kogumahutuseks ja kapitalisiireteks – see tähendab, et prognoosile lisandunud kuludes sisaldub palju investeeringuid. Rahandusministeeriumi selgitusel on selle taga lisaks kaitseotstarbelistele investeeringutele ka uue välistoetuste perioodi vahendite kasutuse ja Rail Balticu ehituse intensiivistumine. Teise poole lisandunud kuludest moodustavad hüvitised töötajatele, vahetarbimine ja sotsiaalsiirded, mille kuluprognoose on tõstetud kiirema palga- ja hinnatõusu tõttu.

Samas otsustati koalitsioonileppes vähendada peretoetuste tõusu, mis aitab rahandusministeeriumi hinnangul järgmisel neljal aastal riigil kokku hoida pisut üle 500 miljoni euro. Täiendavaid meetmeid valitsussektori kulude kokkuhoiuks suveprognoos ei sisalda.



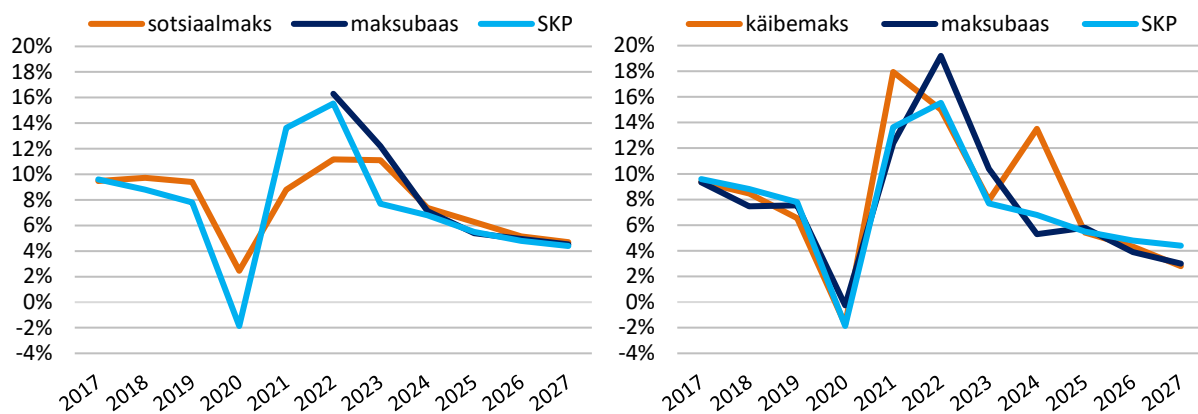
Joonis 4. Valitsussektori tulude ja kulude kasv aastatel 2017–2022 ja prognoos aastateks 2023–2027 (%)

Allikas: rahandusministeerium

Rahandusministeeriumi prognoosi järgi osutub valitsussektori kulude kasv (vt joonis 4) sel aastal äärmiselt kiireks (17,1%). Peamiselt on selle taga 2022. aasta kiire hinnatõusu mõju, mis avaldub riigi suuremates kuludes aastase viitajaga. Lisaks jõustuvad 2023. aastal pensionide erakorraline tõus ja mitmete avaliku sektori tegevusalade palgatõusud. Seega, ehkki rahandusministeerium ootab 2023. aastaks suuremat majanduslangust kui kevadel, on valitsuse kulupoliitika juba praeguste prognooside juures sel aastal majandust toetava hoiakuga. Edaspidi ulatub valitsussektori kulude kasv suveprognoosi järgi keskmiselt 4,8%ni aastas ja avaliku sektori palgakasv seejuures 4%ni.

Soodsad prognoosimuutused majanduse nominaalmahus ja tööturul koos jõustuvate maksutõusudega on võimaldanud rahandusministeeriumil tõsta maksulaekumiste prognoosi sõltuvalt aastast 400–900 miljoni euro võrra. Selleks, et hinnata maksulaekumiste prognoosi kooskõla makromajandusprognoosiga, on joonisel 5 kõrvutatud sotsiaalmaksu ja käibemaksu oodatavat arengut vastava maksubaasi ja majanduse nominaalkasvuga.<sup>6</sup> Tavapärastes majandusoludes ja ilma oluliste maksumuudatusteta võiks eeldada, et nende kasvutempod kujunevad üle aastate võrdlemisi sarnasteks.

<sup>6</sup> Joonisel 5 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 riigi maksulaekumisest.



Joonis 5. Sotsiaal- ja käibemaksu laekumise kasv võrreldes maksubaasi ja majanduse nominaalkasvuga (%)

Allikad: rahandusministeerium, eelarvenõukogu arvutused

Pikemas ettevaates on rahandusministeeriumi suveprognoosi järgi nii sotsiaalmaksu kui ka käibemaksu oodatav laekumine piisavas kooskõlas vastavate maksubaaside arenguga. Kuid lühemas ettevaates tuleb eelarvenõukogu hinnangul arvestada, et lähiajal rakenduvad rohked muudatused Eesti maksusüsteemis, mis võivad häirida maksulaekumiste tavapärast dünaamikat. Eelkõige puudutab see muudatusi tulumaksusüsteemis ja tarbimismaksudes. Eesti varasem kogemus näitab, et kui rohked maksumuudatused jõustatakse ühel ajal, võivad maksulaekumiste prognoosivead osutuda keskmisest suuremaks.

#### Struktuurne eelarvepositsioon ja eelarvereeglitele vastavus

2023. aasta kevadel moodustatud valitsus seadis stabiilsusprogrammis eesmärgiks, et valitsussektori nominaalne eelarvepuudujääk ei ületaks 2024. aastal 3% SKPst. Vahetult enne koalitsioonilepet valmis rahandusministeeriumi kevadprognoos, mille järgi moodustas eelarvepuudujääk kõigil prognoosiperioodi aastatel (2023–2027) vähemalt 4% SKPst. See tähendas vajadust asuda valitsussektori eelarvepositsiooni parandama. Eelarvenõukogu hinnangul selline eesmärk 2024. aastaks sobis, kuid rõhutas, et eelarvepuudujäägi järkjärguline vähenemine peab jätkuma ka pärast 2024. aastat.

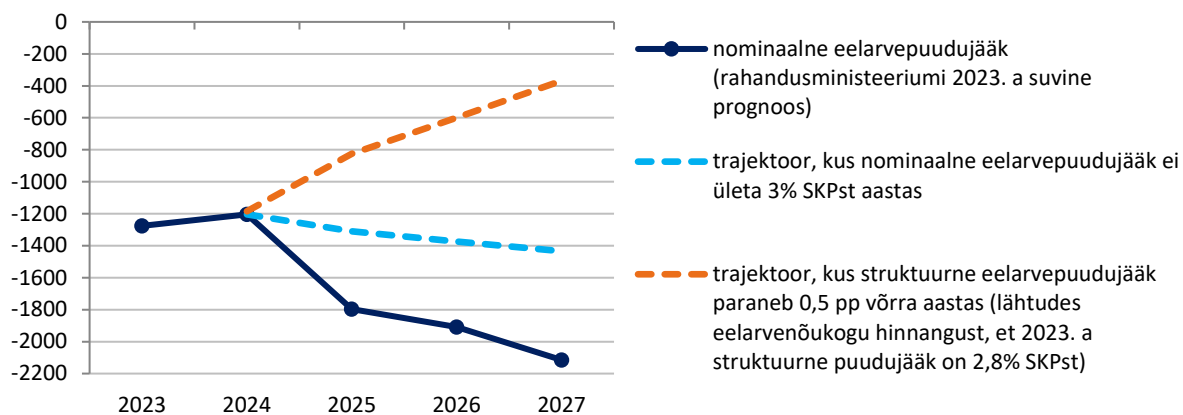
Rahandusministeeriumi 2023. aasta suvise majandusprognoosi järgi, mis juba arvestab sel suvel jõustunud maksumuudatuste ja kuluotsustega, kujuneb 2024. aasta nominaalse eelarvepuudujäägi suuruseks 2,9% SKPst (vt tabel 4). Prognoosi paikapidavusel valitsus endale seatud eelarve-eesmärgi 2024. aastal küll täidab, kuid järgnevatel aastatel ületab eelarvepuudujäägi prognoos taas 4% SKPst. Seega, lähtudes rahandusministeeriumi suvise prognoosi makromajanduse väljavaatest ja koalitsioonileppe meetmete mõjuhinnangust, ei ole praeguseks jõustatud otsused veel piisavad, et valitsussektori eelarvepuudujääk keskpikas plaanis püsivalt vähenema hakkaks.

Tabel 4. Valitsussektori struktuurse eelarvepositsiooni kujunemine aastatel 2022–2027 (% SKPst)

	2022	2023	2024	2025	2026	2027
Nominaalne positsioon (mln €)	-0,9	-3,3	-2,9	-4,1	-4,2	-4,4
Nominaalne positsioon	-335	-1275	-1204	-1797	-1908	-2115
SKP potentsiaalne kasv (%)	2,6	1,6	1,6	1,4	1,6	1,6
SKP lõhe	-0,8	-4,4	-3,3	-1,8	-0,9	-0,3
Tsükliiliselt tasandatud positsioon	-0,5	-1,2	-1,3	-3,2	-3,7	-4,3
Ühekordsed meetmed	0,2	0,0	0,0	0,0	0,0	0,0
Struktuurne positsioon	-0,8	-1,2	-1,3	-3,2	-3,7	-4,3

Allikas: rahandusministeerium

Selleks, et valitsussektori nominaalne eelarvepuudujääk ei ületaks 3% SKPst ka edaspidi, tuleks rahandusministeeriumi prognoosi järgi aastatel 2025–2027 eelarvepositsiooni täiendavalt parandada ligikaudu 500–700 miljoni euro võrra aastas (vt joonis 6). Sellest veelgi nõudlikumaks kujuneb aga kodumaise struktuurse eelarvetasakaalu reegli täitmine.

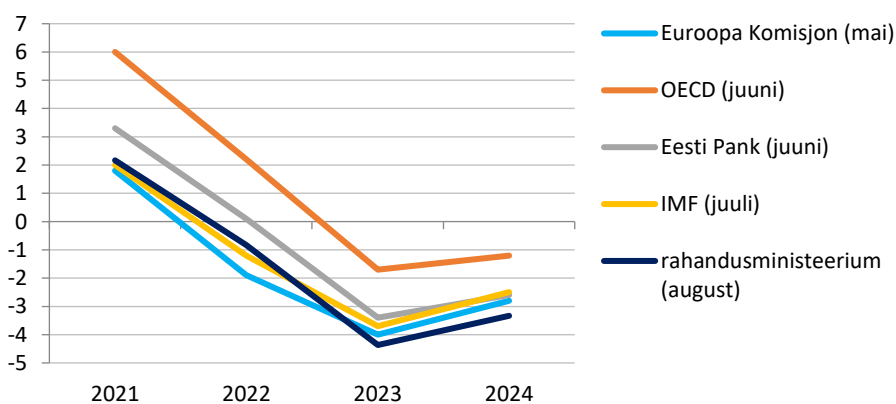


Joonis 6. Valitsussektori nominaalse eelarvepuudujäägi prognoos aastateks 2023–2027 ja eelarvereeglite miinimumnõuded (mln eurodes)

Allikad: rahandusministeerium, eelarvenõukogu arvutused

Nimelt lõpeb 2023. aastaga pandeemia puhkemisel käivitatud eelarvereeglite vabastusklausel, mistõttu tuleb eelarvepoliitika kujundamisel lähtuda alates 2024. aastast taas nii Euroopa Liidu kui ka kodumaistest eelarvereeglitest. See tähendab, et lisaks Euroopa Liidu nõudele, et nominaalne eelarvepuudujääk ei ületaks tavaoludes 3% SKPst, tuleb vastavalt kodumaisele eelarvereeglile asuda vähendama ka struktuurset eelarvepuudujääki. Struktuurset eelarvepuudujääki tuleb vähendada vähemalt 0,5 protsendipunkti võrra aastas, kuniks struktuurne tasakaal on uuesti saavutatud.

Rahandusministeeriumi suvise majandusprognoosi järgi kujuneb valitsussektori struktuurseks eelarvepuudujäägiks 2023. aastal 1,2% SKPst. See tähendab, et struktuurne puudujääk ei tohiks ületada 0,7% SKPst 2024. aastal ja 0,2% SKPst 2025. aastal ning et struktuurse eelarvetasakaaluni jõutakse 2026. aastal. Võrreldes rahandusministeeriumi suvise prognoosiga, mille järgi ulatub struktuurne puudujääk 2026. aastal 3,7%ni SKPst, oleks tegemist äärmiselt nõudliku eelarvepositsiooni parandusega võrdlemisi lühikese aja jooksul.

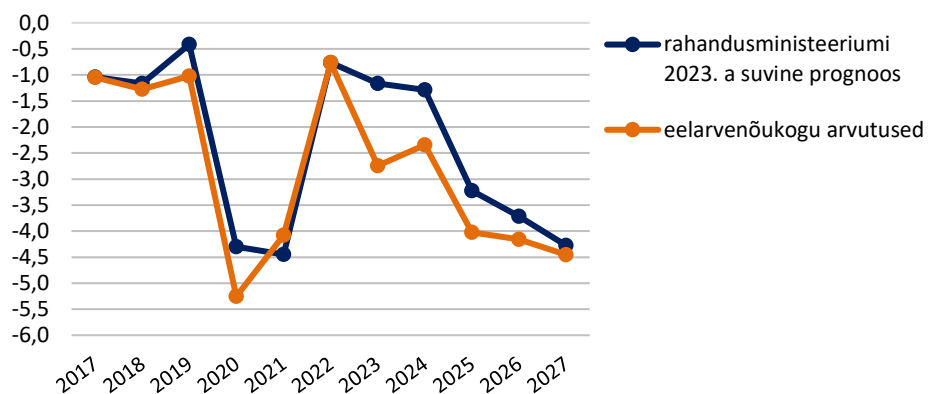


Joonis 7. Hinnangud Eesti SKP lõhele aastatel 2021–2024 (% potentsiaalsest SKPst)

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

Selline struktuurse puudujäägi hinnang ja eelarvepositsiooni paranduse trajektoor tugineb aga rahandusministeeriumi prognoosile, et Eesti SKP lõhe on 2023. aastal negatiivne ja ulatub koguni 4,4%ni SKPst. Seejuures tunnistab rahandusministeerium prognoosi seletuskirjas sarnaselt kevadega, et selline arvuline hinnang võib ülehinnata majanduse tsüklilist nõrkust ja seetõttu näidata eelarve struktuurset seisuliiga positiivsema. Võrdlus teiste institutsioonide kõige hilisemate hinnangutega (vt joonis 7) näitab, et rahandusministeeriumi hinnang on Eesti majanduse tsüklilisele seisule aastatel 2023–2024 kõige negatiivsem.

Eelarvenõukogu on tavaliselt esitanud ka oma hinnangu struktuurse puudujäägi suurusele, mis tugineb rahandusministeeriumi prognoosinäitajatele, aga teistsugusele meetodikale hindamaks majandustsükli mõju eelarvele. Eelarvenõukogu hinnangul ulatub valitsussektori struktuurne puudujääk 2023. aastal 2,8%ni SKPst ja 2024. aastal 2,4%ni SKPst (vt joonis 8). Nii nõrgale majandustsükli seisule, kui on toodud rahandusministeeriumi suveprognoosis, ei viita ka eelarvenõukogu ilmakaart (vt eriteema 2) ega lihtsamad meetodid majanduse trendikasvu tuvastamiseks (nagu HP filter). Seega toetab eelarvenõukogu ministeeriumi seisukohta, et Euroopa Liidus kasutusel oleva ühtse meetodika alusel võib suveprognoosis olla Eesti majandustsükli seisuliiga kirjeldatud liiga nõrgana ja struktuurset puudujääki liiga väikesena.



Joonis 8. Hinnangud valitsussektori struktuursele eelarvepositsioonile aastatel 2017–2027 (% SKPst)

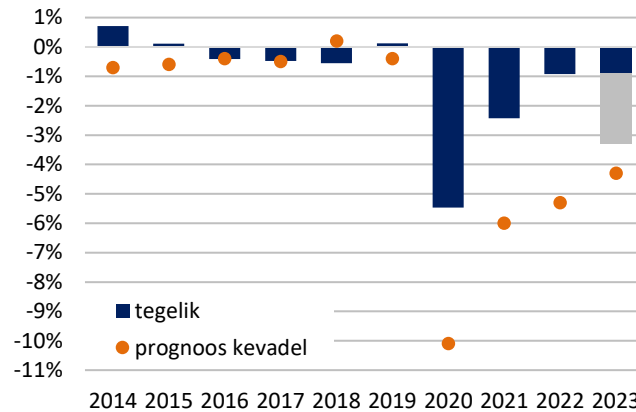
Allikad: rahandusministeerium, eelarvenõukogu arvutused

Eelarvenõukogu hinnangul peab eelarvepuudujääk 2024. aastast järk-järgult vähenema. Seetõttu soovib eelarvenõukogu valitsusele eelarve-eesmärkide seadmisel riigi eelarvestrateegias kas: 1) lähtuda eelarvenõukogu hinnangust, et struktuurne eelarvepuudujääk ulatub 2023. aastal 2,8%ni SKPst, 2) vähendada valitsussektori *nominaalset* eelarvepuudujääki igal aastal vähemalt 0,5 protsendipunkti võrra (lähtuvalt 2024. aasta eelarvepuudujäägi suuruselt), või 3) leida lühiajaliselt mõni muu lahendus eelarvepositsiooni parandussammu määratlemiseks kuniks SKP lõhega seonduvad mõõteraskused püsivad.

Kokkuvõttes püsib rahandusministeeriumi suveprognoosi järgi Eesti riigirahanduse väljavaade keeruline, kuid eelarvenõukogu hinnangul on see kooskõlas makromajandusprognoosi põhinäitajatega ja selle koostamisel aluseks võetud eeldustega. Riigieelarve tulude prognoosi muudavad sel korral tavapärasest ebakindlamaks rohked maksupoliitilised muudatused 2024. ja 2025. aastal. Kulude poolelt tuleks hoolikalt jälgida riigi investeringute prognoosi, kuna varem on tulnud seda korduvalt ümber hinnata. Seejuures ei pruugi rahandusministeeriumi suvine prognoos sisaldada veel kõiki valitsuskoalitsiooni kavandatavaid tulu- ja kulumeetmeid riigirahanduse olukorra parandamiseks, mistõttu võib septembri lõpuks valmiv riigi eelarvestrateegia Eesti riigirahanduse järgmise nelja aasta väljavaadet paremini kirjeldada. Selles sisalduvate eelarve-eesmärkide seadmise teevad paraku keeruliseks Eesti majanduse tsüklilise seisuliiga ja valitsussektori struktuurse eelarvepositsiooni mõõteraskused.

### Eriteema 1. Eelarvepositsiooni prognoosivead aastatel 2020–2022

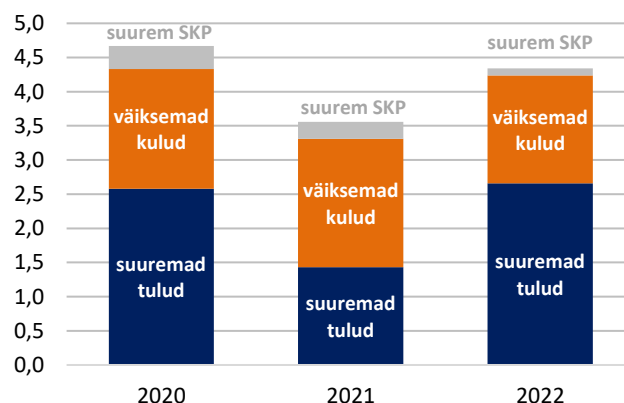
Möödunud kolmel aastal on rahandusministeeriumi prognoosivead valitsussektori nominaalse eelarvepositsiooni prognoosimisel olnud tavapärasest suuremad (vt joonis 9).<sup>7</sup> Seejuures on prognoosiviga tekkinud igal korral samas suunas: tegelik eelarvepositsioon on osutunud paremaks, kui rahandusministeerium aasta jooksul prognoosis. Nii võib minna ka 2023. aastal, kuna esimesel poolaastal ulatus eelarvepuudujääk vaid 0,9%ni kogu aastaks prognoositud SKPst ja aasta lõpuks jääb puudujääk rahandusministeeriumi prognoosi järgi kevadel arvatust väiksemaks. Ühelgi aastal pole eelarve jäänud siiski ülejääki, vaid puudujäägi suurus on kujunenud oodatust väiksemaks (ent sellegipoolest suureks).



Joonis 9. Valitsussektori nominaalse eelarvepositsiooni prognoos kevadel ja tegelik tulem (% SKPst)

Allikad: rahandusministeerium, statistikaamet

Miks on isegi kevadel koostatud prognoosid jooksva aasta kohta olnud nii suure prognoosiveaga? Kui esitada eelarvepuudujäägi suurus osakaaluna SKPst, saab prognoosiviga tuleneda lihtsustatult kolmest komponendist (vt joonis 10). Kõigil kolmel aastal on valitsussektori kulud kujunenud prognoositust väiksemaks ning valitsussektori tulud ja SKP nominaalmaht prognoositust suuremaks – see kõik on panustanud kevadise prognoosiga võrreldes paremasse eelarvepositsiooni.



Joonis 10. Valitsussektori nominaalse eelarvepositsiooni prognoosivea komponendid (protsendipunktides)

Allikad: rahandusministeerium, statistikaamet, eelarvenõukogu arvutused

<sup>7</sup> Joonisel 9 on võrreldud tegelikku eelarvepositsiooni rahandusministeeriumi kevadel koostatud (lisaelarve) prognoosiga, aga mitte vaatlusalusele aastale eelnenud sügisel koostatud riigieelarve prognoosiga, kuna aastatel 2020–2022 võeti igal kevadel vastu kulud suurendav lisaelarve. See aga muutis prognoosi aluseks olevaid poliitikaeldusi märkimisväärselt.

Seejuures ei ole valitsussektori kulud kujunenud oodatust väiksemaks ja tulud oodatust suuremaks seetõttu, et mõni üksik konkreetne eelarverida on valesti prognoositud (mis annaks alust prognoosimetoodikat muuta). Pigem on põhjus olnud laiapõhjaline ja peitunud majanduse oodatust paremas käekäigus. Eesti majanduse nominaalmaht kujunes aastatel 2020–2022 prognoositust suuremaks aga väga erinevates oludes: 2020. aastal oli pandeemiast tingitud majanduslangus oodatust väiksem, 2021. aastal oli majanduse pandeemiajärgne taastumine oodatust kiirem, ning 2022. aastal kasvas majanduse nominaalmahtu oodatust palju kiirem hinnatõus.

Selline areng makromajanduses on tähendanud, et prognoosidega võrreldes on maksulaekumine osutunud paremaks ja tööturu olukorrast sõltuvad sotsiaalkaitsekulud oodatust väiksemaks. Kõiki kolme vaatlusalust aastat ühendab ka asjaolu, et kevaditi on vastu võetud lisaelarve, mis on sisaldanud riigi ulatuslikke lisakulutusi (sh toetusmeetmeid) eri kriisimõjude leevendamiseks. Esialgseid hinnanguid selle kohta, milline on nende meetmete mõju eelarvele, on rahandusministeerium pidanud koostama väga ebakindlates oludes. Tagantjärele teame, et nii mõlemad koroonakriisi toetusmeetmete paketid, mõlemad energiakriisi toetusmeetmete paketid kui ka sõjapõgenikega seotud erakorralised kulud ei olnud 2020.–2022. aastal tegelikult nii suured, kui lisaelarvetes sisalduvate kuluprognoside järgi arvati.

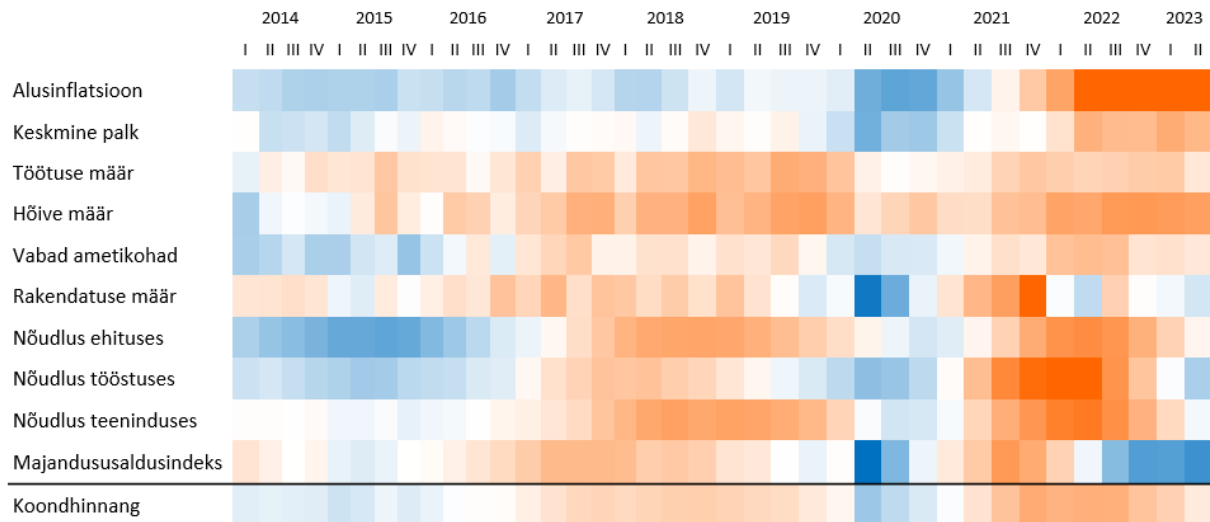
Eelarvenõukogu hinnangul võib siiski uskuda, et kui majandusolud normaliseeruvad, paraneb ka rahandusministeeriumi prognoositäpsus ja muutub taas võrreldavaks 2020. aastale eelnenud tasemega. Seniks tuleb eelarvepoliitika kavandamisel arvestada, et kuniks majanduslikku ja geopoliitilist ebakindlust on palju, võivad ka eelarvepositsiooni prognoosivead kujuneda tavapärasest suuremaks. Nagu näitas rahandusministeeriumi koostatud põhjalik prognoosivigade analüüs 2023. aasta kevadise majandusprognoosi avaldamise ajal, ei ole viimaste aastate keerulistes oludes ka teised prognoosijad Eesti makromajanduse ja riigirahanduse põhinäitajaid täpsemalt prognoosinud kui rahandusministeerium.<sup>8</sup>

---

<sup>8</sup> Rahandusministeeriumi prognoosivigade analüüs ilmus 2023. aasta kevadise majandusprognoosi seletuskirjas (lisa 3): <https://www.fin.ee/riigi-rahandus-ja-maksud/fiskaalpoliitika-ja-majandus/rahandusministeeriumi-majandusprognoos>

## Eriteema 2. Eesti majanduse ilmakaart

Selleks et paremini hinnata eelarvereeeglite täitmist ja rahandusministeeriumi prognoose Eesti SKP lõhe kohta, analüüsib eelarvenõukogu Eesti majandustsükli seisut. Lisaks tehnilisele SKP lõhe arvutusele jälgib eelarvenõukogu mitut lihtsamini mõõdetavat majandusnäitajat, mis kirjeldavad majanduse tsüklilist seisut. Selle analüüsi lõpptulemuse saab esitada n-ö ilmakaardi kujul (vt joonis 11), kus sinise tooni tumenemine tähistab majanduse jahtumist, oranži tooni tumenemine aga hoiatab ülekuumenemise eest.



Joonis 11. Eesti majanduse ilmakaart (I kv 2014 – II kv 2023)

Allikad: Eurostat, konjunktuuriinstituut, statistikaamet, eelarvenõukogu arvutused

Kui rahandusministeeriumi tehnilisel hinnangul osutus Eesti SKP lõhe 2022. aastal negatiivseks (–0,8% SKPst), siis eelarvenõukogu koostatav ilmakaart viitab sellest tugevemale majandustsükli seisule. Ilmakaardis sisalduvatel majandusnäitajatel oli möödunud aastal märgatavas languses vaid majandusosalduks. Seejuures viitaks ilmakaardi koondhinnang keskmisest tugevemale majandustsükli seisule 2022. aastal ka juhul, kui vaatluse alt välja jätta kiiret hinnatõusu peegeldav alusinflatsiooni näitaja.

Käesoleval aastal on aga lisaks majandusosalduksile halvenenud ka Eesti ettevõtjate hinnangud nõudluskeskkonnale ning ilmakaardi koondhinnang viitab majanduse tsüklilise seisut nõrgenemisele. Ilmakaardi alusel sõltuks negatiivse SKP lõhe kujunemine 2023. aastal edasistest arengutest tööturul aasta teises pooles. Rahandusministeeriumi suvise majandusprognoosi järgi on konjunktuuri paranemine praeguseks lükkunud 2024. aastasse.