

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

Sisukord

Arvamus	3
Seletuskiri	4
Hinnang rahandusprognosile	4
Hinnang makromajandusprognosile	11
Eriteema 1. Eesti valitsussektori kulude tase ja struktuur	15
Eriteema 2. Eesti majanduse ilmakaart.....	17
Eriteema 3. Ekspordi kasvu prognoosimisest.....	18
Eriteema 4. Erasektori põhivara investeeringute kasvust.....	20

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

Arvamus

Eelarvenõukogu kiidab heaks rahandusministeeriumi 2024. aasta suvise majandusprognoosi ja peab seda sobivaks aluseks sel sügisel koostatavale riigieelarvele ja eelarvestrateegiale.

Rahandusministeeriumi suveprognoos ei sisalda veel sellist stsenaariumit, mis annaks ülevaate Eesti majanduse ja riigirahanduse kõige tõenäolisemast arengust lähiaastatel. Prognoosi *alusstsenaarium* ei arvesta ühegi maksumuudatuse või kuluotsusega, mida ei ole praeguseks veel seadustatud. Prognoosi *lisastsenaariumis* on rahandusministeerium küll arvestanud suvises koalitsioonileppes sisaldunud tulusid suurendavate ja kulusid vähendavate meetmetega (koos nende mõjuga Eesti majanduse põhinäitajatele), aga mitte kulusid suurendavate meetmetega riigikaitses ja julgeolekus.

Eelarvenõukogu hinnangul kirjeldab suveprognoosi alusstsenaarium piisava usaldusväarsusega Eesti majanduskasvu ja võimalikke arenguväljavaateid. Samas hindab eelarvenõukogu rahandusministeeriumist erinevalt SKP lõhet ehk seisu Eesti majanduse tegeliku ja võimete kohase taseme vahel, kusjuures erinevuste allikaks on Eesti majandust tabanud šokkide ja kiire hinnatõusu mõju SKP lõhele. SKP lõhe on kodumaiste eelarvereeglite oluline sisend hindamiseks, kui suur osa eelarvepuudujäägist tuleneb majanduse nõrgast tsüklilisest seisust. Eelarvenõukogu hinnangul võib negatiivne SKP lõhe olla praegu väiksem ja seega struktuurne puudujääk suurem, kui näitavad rahandusministeeriumi arvutused.

Sel kevadel pääses Eesti Euroopa Liidu ülemäärase eelarvepuudujäägi menetlusest ning valitsus tegi 2024. aasta lisaelarvega pingutuse, et sama tulemus saavutataks ka järgmisel kevadel. Tagantjärele võib lisaelarvet hinnata õigeks otsuseks ja ka suveprognoosi järgi vajalikuks, et puudujääk püsiks ettenähtud piirides. Menetlusest hoidumine on oluline, vältimaks võimalikku laenuraha kallinemist ning väiksemat otsustusõigust oma riigi rahanduse korrastamisel.

Paraku kujuneb alusstsenaariumi kohaselt Eesti eelarvepuudujääk alates 2025. aastast taas liiga suureks nii Euroopa Liidu kui ka kodumaiste eelarvereeglite järgi. Kuna eelarvenõukogu hinnangul on valdav osa Eesti praegusest eelarvepuudujäägist struktuurne ehk püsivat laadi (ei vähene majanduskasvu taastudes iseenesest), siis eeldab see teadlikke poliitikaotsuseid, millega riigi tulud ja kulud paremini vastavusse viia. Seetõttu on oluline, et valitsus jätkaks sel sügisel riigirahanduse korrastamist eelarveseisu püsivalt parandavate otsustega.

Eelarvenõukogu hinnangul ei ole valitsusel sel sügisel puhvrit uute kulude, sh kaitsekulude edasiseks suurendamiseks, kui koalitsioonileppes kirjeldatud meetmeid ei täiendata lisatuludega või kulude kokkuhoiuga. Rahandusministeeriumi hinnangul ulatuks valitsussektori *struktuurne* eelarvepuudujääk juba praeguste eelduste juures ligikaudu 1%ni SKPst: 2025.–2026. aastal pisut alla selle, 2027.–2028. aastal pisut üle selle. Vastavalt kodumaistele eelarvereeglitele ei saa kavandada suuremat struktuurset puudujääki kui 1% SKPst.

Eelarvenõukogu ei toetaks alles 2024. aastal taas jõustunud kodumaiste eelarvereeglite järjekordset leevendamist. Praegune reeglistik on juba seatud nii leebeks kui võimalik. Reeglite edasine lõdvendamine ei pakuks väikesele ja avatud majandusele piisavat puhvrit Euroopa Liidu uuendatud eelarvenõuete vastu ning võib Eesti riigirahanduse pikaajaliselt jätkusuutlikult rajalt lõplikult kõrvale suunata.

Eelarvenõukogu esimees
Peter Lõhmus
10. septembril 2024

Seletuskiri

Rahandusministeeriumi 2024. aasta suvine makromajandus- ja rahandusprognoos sisaldab mitut stsenaariumit. Prognoosi alusstsenaarium kirjeldab Eesti majanduse ja riigirahanduse arengut hetkel kehtivate seaduste järgi ehk tegu on poliitikamuutusteta stsenaariumiga. Prognoosi lisastsenaarium sisaldab täiendavalt eelarvepositsiooni parandavaid meetmeid (koos kaasneva mõjuga makromajanduse põhinäitajatele), mis on kajastatud 2024. aasta suvel sõlmitud koalitsioonileppes. Eelarvenõukogu hinnangul on selline mitme stsenaariumiga lähenemine sobilik sisend eelarveläbirääkimisteks sel sügisel. Alljärgnev seletuskiri kajastab esmalt eelarvenõukogu hinnangut rahandusprognoosile ja seejärel arvamust makromajandusprognoosi kohta.

Hinnang rahandusprognoosile

2024. aasta eelarvepositsiooni kujunemine

Ehkki 2024. aasta riigieelarve koostati nii, et valitsussektori nominaalne eelarvepuudujääk moodustaks 2,9% SKPst (1,19 mld eurot), siis rahandusministeeriumi 2024. aasta kevadprognoosi järgi võinuks puudujääk sel aastal ulatuda 3,5%ni SKPst (1,36 mld eurot). Nõrgema eelarvepositsiooni ootus kevadel tulenes eelarve tulude poolelt, eelkõige varasemast tagasihoidlikumast maksulaekumise prognoosist.

Kuna eelarvenõukogu hinnangul oli oluline, et 2024. aastast ei ületaks nominaalne eelarvepuudujääk enam 3% SKPst, soovitasime valitsusele, et lisaks eesolevate aastate mahukale eelarvepositsiooni paranduse vajadusele tuleks veelgi parandada ka 2024. aasta positsiooni. Seejärel koostaski valitsus veel kevade lõpus 2024. aasta lisaelarve, millega parandati eelarvepositsiooni ligikaudu 170 miljoni euro võrra. Suurima mõjuga meetmed lisaelarves olid dividendid riigiettevõtelt, kokkuvõtte tegevus- ja majanduskuludelt, investeeringute ajatamine ning valitsuse reservide vähendamine. Lisaelarve vastuvõtmisel prognoosis rahandusministeerium 2024. aasta puudujäägiks taas 1,19 miljardit eurot ehk 3,0% SKPst.

Negatiivse lisaelarve kavandamine oli ka üheks põhjuseks, miks Euroopa Komisjon otsustas sel kevadel ülemäärase eelarvepuudujäägi menetlust Eesti kohta mitte avada, ehkki 2023. aasta nominaalne puudujääk ulatus 3,4%ni SKPst, ületades ametliku statistika alusel 3% kriteeriumit. Lisaks pidas Euroopa Komisjon oma otsustusprotsessis leevendava asjaoluna silmas, et Eesti riigirahanduse olukorda on pingestanud kolmandat aastat kestev majanduslangus ning et 2023. aasta puudujääk ei ületanud lubatud siiski väga suures ulatuses. Eesti on Rootsi ja Luksemburgi kõrval ainus ELi liikmesriik, kelle kohta ei ole ülemäärase eelarvepuudujäägi menetlust senises ajaloos kordagi avatud. Seetõttu tunnustab eelarvenõukogu valitsuse otsust lisaelarve koostada ning peame tähtsaks hoiduda sellest menetlusest ka edaspidi, et vältida kaasnevat mainekahju, võimalikku laenuraha kallinemist ja väiksemat otsustusõigust oma riigirahanduse korrastamisel.

Rahandusministeeriumi 2024. aasta suvises majandusprognoosis on küll alandatud käesoleva aasta reaalkasvu väljavaadet, kui majandusseisaku asemel oodatakse nüüd üheprotsendilist langust, kuid samas ei ole majanduse nominaalmahu prognoos 2024. aastaks kevadega võrreldes praktiliselt muutunud (ning igal järgmisel aastal on Eesti majanduse toodangumaht jooksevhindades hinnatud isegi kuni poole miljardi euro võrra suuremaks kui eelmises prognoosis).

Seetõttu ei ole rahandusministeerium pidanud vajalikuks suveprognoosis 2024. aasta eelarvepuudujäägi prognoosi muuta: endiselt oodatakse, et Eesti valitsussektori nominaalne puudujääk moodustab 2024. aastal 3% SKPst. Ka eelarvenõukogul pole hetkeseisuga alust arvata, et selline eelarveprognoos ei võiks paika pidada. Poole aasta järel ulatus eelarvepuudujääk rahandusministeeriumi esialgsel hinnangul 629 miljoni euroni, mis moodustab kogu aastaks prognoositud SKP mahust 1,6%. Ka maksutulude laekumise senine kasvutempo (8,1% kuue kuu arvestuses) vastab ligikaudu rahandusministeeriumi kasvuootusele kogu aasta peale. Seejuures ei kaasnenud prognoosiuuendusega muutusi rahandusministeeriumi ootuses 2024. aasta maksulaekumise kogusummale – ehkki käibemaksu (–67 mln €) ja sotsiaalmaksu (–50 mln €)

prognoosi on vähendatud, on ligikaudu samas mahus suurendatud tulumaksu (+105 mln €) ja kütuseaktsiisi (+17 mln €) prognoositavat laekumist.

Eeldusel, et nominaalne puudujääk moodustab sel aastal 3% SKPst, kujuneb rahandusministeeriumi hinnangul struktuurse puudujäägi suuruseks 0,2% SKPst. Sellises mahus struktuurne puudujääk vastaks kodumaistele eelarvereeglitele, mille järgi ei tohiks puudujääk ületada 1% SKPst. Eelarvenõukogu arvutuste järgi kujuneb aga 2024. aasta struktuurne puudujääk ministeeriumi hinnangust palju suuremaks (vt joonis 4) ning ületab ka piiri, mis oleks kodumaiste eelarvereeglitega lubatud. Ka rahandusministeerium tunnistab suveprognoosi seletuskirjas, et eelarve struktuurne olukord võib olla kehvem kui näitavad ametlikud hinnangud (mille koostamisel on ministeerium aluseks võtnud ELis kokkulepitud ühtse meetodika). Kuna struktuurne puudujääk võib ületada juba 2024. aastal reeglitega lubatud, siis seda olulisem on valitsuse ülesanne jätkata sel sügisel otsuste elluviimisega, mis eelarvepuudujääki edaspidi püsivalt vähendaksid.

2025.–2028. aasta eelarvepositsiooni prognoos alusstsenaariumi järgi

Riigirahanduse keeruline väljavaade on olnud rahandusministeeriumi prognooside iseloomulikuks osaks juba mitmendat aastat järjest. Kui lähtuda muutumatu eelarvepoliitika eeldusest, mida kirjeldab rahandusministeeriumi 2024. aasta suvise prognoosi alusstsenaarium, kasvab Eesti valitsussektori eelarvepuudujääk 2025. aastast taas püsivalt suuremaks kui 3% SKPst (vt tabel 1) ning ka riigi võlakoormuse kasv jätkub. See tähendab, et täiendavate eelarvepoliitiliste otsusteta püsiks Eesti riigirahandus rajal, mis ei oleks pikaajaliselt jätkusuutlik ega vastaks kodumaistele ja Euroopa Liidu eelarvereeglitele.

Tabel 1. Riigirahanduse põhinäitajad rahandusministeeriumi 2024. aasta suveprognoosi alusstsenaariumis

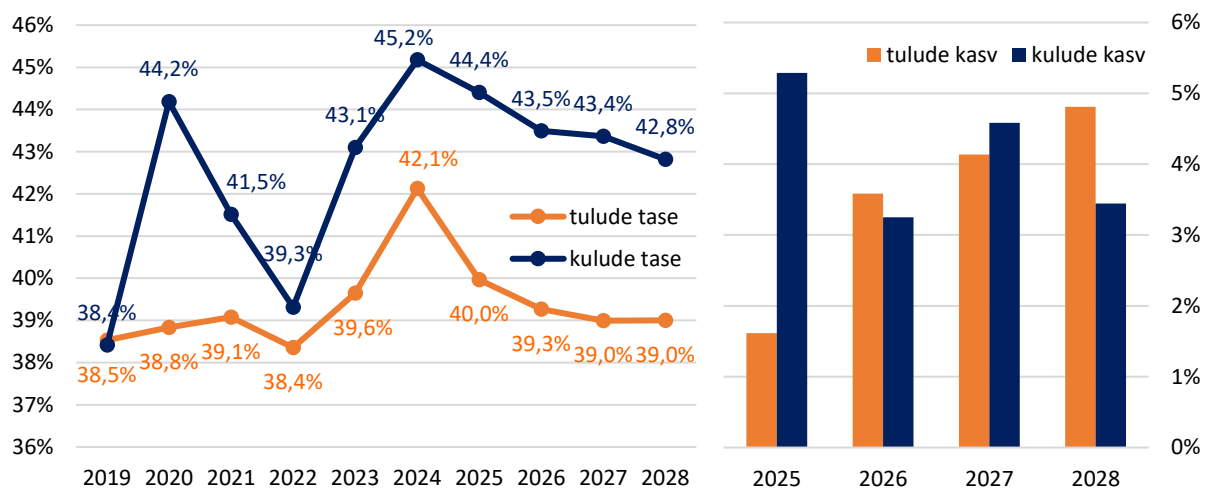
	2023	2024	2025	2026	2027	2028
Valitsussektori nominaalne eelarvepositsioon (mln eurodes)	-1319	-1195	-1865	-1869	-2033	-1856
<i>muutus võrreldes kevadprognoosiga (mln eurodes)</i>	<i>-40</i>	<i>168</i>	<i>354</i>	<i>277</i>	<i>214</i>	<i>146</i>
Valitsussektori nominaalne eelarvepositsioon (% SKPst)	-3,5%	-3,0%	-4,4%	-4,2%	-4,4%	-3,8%
<i>muutus võrreldes kevadprognoosiga (pp)</i>	<i>-0,1</i>	<i>0,4</i>	<i>0,9</i>	<i>0,7</i>	<i>0,5</i>	<i>0,3</i>
SKP lõhe (% SKPst)	-4,6%	-5,9%	-3,8%	-1,8%	-0,5%	0,7%
<i>muutus võrreldes kevadprognoosiga (pp)</i>	<i>-0,2</i>	<i>-0,7</i>	<i>-0,6</i>	<i>-0,1</i>	<i>0,1</i>	<i>0,3</i>
Valitsussektori struktuurne eelarvepositsioon (% SKPst)	-1,2%	-0,2%	-2,6%	-3,3%	-4,2%	-4,1%
<i>muutus võrreldes kevadprognoosiga (pp)</i>	<i>0,1</i>	<i>0,8</i>	<i>1,2</i>	<i>0,7</i>	<i>0,5</i>	<i>0,2</i>
Valitsussektori võlg (% SKPst)	19,3%	23,3%	25,6%	28,3%	31,0%	33,2%
<i>muutus võrreldes kevadprognoosiga (pp)</i>	<i>-0,3</i>	<i>-0,7</i>	<i>-1,5</i>	<i>-2,6</i>	<i>-2,9</i>	<i>-2,7</i>

Allikas: rahandusministeerium

Kui võrrelda 2024. aasta suveprognoosi alusstsenaariumit rahandusministeeriumi kevadprognoosi põhistsenaariumiga, mis on mõlemad koostatud ühtemoodi poliitikamuutusteta eeldusega, siis on riigirahanduse väljavaade siiski mõnevõrra paranenud. Peamiseks põhjuseks on siin automaksu kinnitatud jõustumine 2025. aastast, millega kevadprognoosis ei saanud veel arvestada. Rahandusministeeriumi hinnangul laekub automaksust lisatulu 236 miljonit eurot, mis tähendab eelarvepositsiooni paranemist igal aastal ligikaudu 0,5 protsendipunkti võrra. Väiksema prognoositava eelarvepuudujäägi tõttu ei kujune ka valitsussektori võlg (ega kaasnevad intressikulud) prognoosiperioodi lõpuks nii suureks, kui hinnati kevadel, kuid riigi võlakoormus ulatub 2028. aastaks siiski juba 33,2%ni SKPst.

Kuna 2024. aastaks prognoosib rahandusministeerium nüüd majandusseisaku asemel üheprotsendilist langust, on suveprognoosis hinnatud ka lähiaastate negatiivset SKP lõhet veelgi suuremaks, ulatudes 2024. aastal koguni 5,9%ni SKPst. Kuna kevadise prognoosivaatega võrreldes on nominaalne eelarvepositsioon paranenud ja negatiivne SKP lõhe suurenenud, siis on rahandusministeeriumi hinnangute järgi selle tulemusena ka struktuurne eelarvepositsioon kogu prognoosiperioodil paranenud. Sellele vaatamata ministeeriumi hinnangul struktuurne puudujääk süveneb ja ulatub paari aasta pärast juba 4%ni SKPst.

Püsiva eelarvepuudujäägi on põhjustanud riigi viimaste aastate kulukad eelarveotsused, millele ei ole leitud sarnases mahus katteallikaid eelarve tulude poolt. Võrreldes 2019. aastaga, mil valitsussektori eelarve oli viimati nominaalses tasakaalus ehk nii tulude kui ka kulude maht moodustas ligikaudu 38,5% SKPst, kasvas kulude maht 2023. aastaks ligikaudu 43%ni SKPst (vt joonis 1 vasakul) ning kasvab suveprognoosi alusstsenaariumi järgi lähiaastatel veelgi. Eelkõige on riigi kulud varasemast suuremad tervishoiu, sotsiaalkaitse ja riigikaitse valdkonnas (vt eriteema 1). Samal ajal on riigi tulude osakaal SKPst ilma uute maksuametmeteta langemas varasema pikaajalise taseme lähedale, tekitades märkimisväärse ja püsiva lõhe valitsussektori tulude ja kulude vahel.

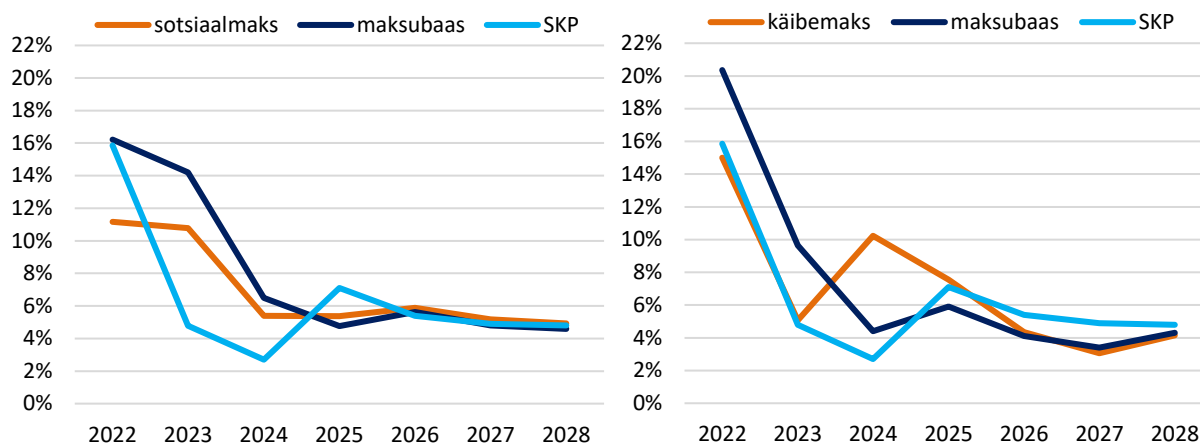


Joonis 1. Valitsussektori tulude ja kulude tase 2019–2028 (% SKPst) ja kasv 2025–2028 (%) alusstsenaariumis
Allikas: rahandusministeerium

Võttes aluseks suveprognoosi alusstsenaariumi, tuleb riigirahanduse tulude poolt analüüsidest tähele panna, et sarnaselt kevadprognoosiga lähtub see eeldusest, et nn maksuküüru kaotamine jõustub juba 2025. aastast (mitte 2026. aastast, nagu sätestab 2024. aasta suvel sõlmitud koalitsioonilepe). Seetõttu on riigi tuludest juba alates järgmisest aastast maha arvestatud peaaegu pool miljardit eurot tulumaksu laekumist, mistõttu kujuneb ka 2025. aastaks prognoositav valitsussektori tulude kasv alusstsenaariumis väga tagasihoidlikuks (vt joonis 1 paremal). Pikemas ettevaates on rahandusministeerium eeldanud tulude ja kulude mõõdukat kooskõlalist kasvu, kuid see prognoos ei sisalda veel uue koalitsioonileppe kuluotsuseid ega valitsuse otsuseid, mis lisanduvad suveprognoosile tavapärase sүgise eelarveprotsessi käigus.

Valitsussektori tulud koosnevad peamiselt (u 85% ulatuses) maksutuludest, millest omakorda ligikaudu 2/3 moodustab sotsiaalmaksu ja käibemaksu laekumine. Hindamaks rahandusministeeriumi maksulaekumiste prognoosi kooskõla makromajanduse ettevaatega, on joonisel 2 kõrvutatud sotsiaalmaksu ja käibemaksu kasvuootus vastava maksubaasi ja majanduse nominaalkasvuga.¹ Tavapäraustes majandusoludes ja ilma oluliste maksumuudatusteta võiks eeldada, et nende kasvutempo kujuneb üle aastate keskmisena võrdlemisi sarnaseks – nii nagu kasvab majandus ja maksubaas, nii kasvab ka maksulaekumine. Suveprognoosi alusstsenaariumist ilmnebki, et aastate 2026–2028 kohta on rahandusministeerium eeldanud, et suurimate maksuliikide laekumine on kooskõlas vastavate maksubaaside arenguga. Pidades silmas eesolevate aastate veel jõustamata maksumuudatusi nendib eelarvenõukogu, et rohkete üheaegsete maksumuudatuste korral võib suureneka ka prognoosivigade oht.

¹ Joonisel 2 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.



Joonis 2. Sotsiaal- ja käibemaksu laekumise kasv võrreldes maksubaasi ja majanduse nominaalkasvuga (%)
Allikas: rahandusministeerium, statistikaamet, eelarvenõukogu arvutused

2025.–2028. aasta eelarvepositsiooni prognoos lisastsenaariumi järgi

Suvised prognoosi alusstsenaariumi kõrvale on rahandusministeerium koostanud lisastsenaariumi, mis võtab arvesse 2024. aasta suvel sõlmitud koalitsioonileppes sisalduvate tulused suurendavate ja kulusid vähendavate meetmete esialgset mõjuhinngut (vt tabel 2). Valitsuse kavandatav edasine eelarveparandus tuleneb peamiselt tulude poolelt: tulumeetmete hulka kuuluvad näiteks julgeolekumaks, maksuküüru kaotamine edasilükkamine 2026. aastasse ja täiendavad aktsiisitõusud. Oluline on rõhutada, et lisastsenaarium ei sisalda koalitsioonileppes ette nähtud kulude kasvu riigikaitse ja julgeoleku valdkonnas, kuna prognoosi koostamise ajal ei olnud rahandusministeeriumil nende otsuste kohta veel piisavalt infot. Seetõttu kirjeldab see hüpoteetilist eelarvetrajektoori, kui jõustada koalitsioonileppes sisaldunud eelarvepositsiooni parandavad meetmed, aga mitte positsiooni halvendavad meetmed.²

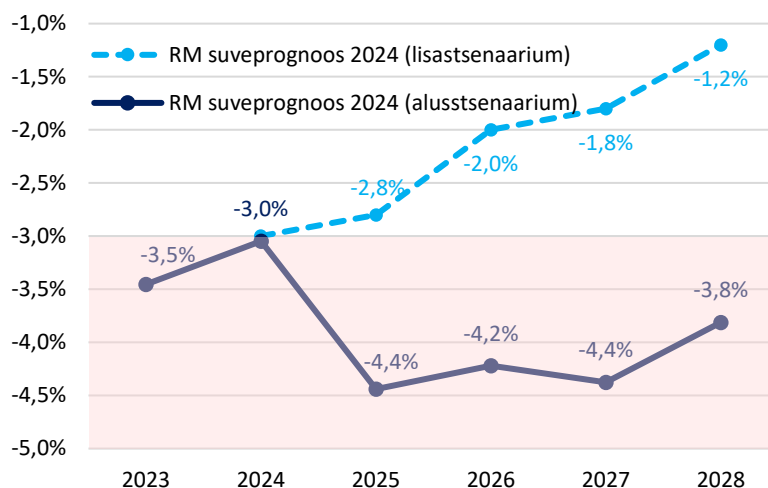
Tabel 2. Lisastsenaariumis sisalduvate koalitsioonileppe meetmete eelarvemõju (mln eurodes)

	2025	2026	2027	2028
Kulumeetmed	38	122	230	270
Tulumeetmed	654	884	973	1009
sh maksuküüru kaotamine 2026. aastal	476	-49	0	0
sh julgeolekumaks	113	800	844	885
sh täiendavad aktsiisitõusud	1	57	58	53
Eelarvepositsiooni paranemine kokku	692	1006	1203	1279

Allikas: rahandusministeerium

Rahandusministeeriumi suvedprognoosi alusstsenaariumi järgi on valitsussektori nominaalne eelarvepuudujääk 2025. aastal peaaegu 1,9 miljardit eurot ehk 4,4% SKPst. Seega selleks, et eelarvepuudujääk ei ületaks 3% SKPst, mis on ELi eelarveeeglite miinimumnõue, tuleks valitsusel sel sügisel parandada 2025. aasta eelarvepositsiooni ligikaudu 600 miljoni euro võrra. Lisastsenaariumist selgub, et rahandusministeeriumi hinnangul oleks koalitsioonileppe meetmetega kaasnev eelarvemõju piisavalt suur, et Eesti valitsussektori nominaalne eelarvepuudujääk ei ületaks 2025. aastast enam 3% SKPst (vt joonis 3) ning et eelarvepositsioon liiguks prognoosiperioodil jõuliselt tasakaalule lähemale.

² Ehkki maksuküüru kaotamine on oma olemuselt valitsuse maksutulused vähendav ehk eelarvepositsiooni halvendav meede, oleks selle edasilükkumisel ühe aasta võrra tulused suurendav mõju 2025. aasta perspektiivis nagu kirjeldab tabel 2.



Joonis 3. Valitsussektori nominaalne eelarvepositsioon aastatel 2023–2028 (% SKPst)

Allikas: rahandusministeerium

Suurima eelarvemõjuga koalitsioonileppe osa on julgeolekumaksuks nimetatud maksupakett, mis koosneb täiendavast käibemaksu tõusust kahe protsendipunkti võrra (24%ni) ning täiendavast tulumaksust füüsilistele isikutele ja ettevõtetele. Rahandusministeeriumi hinnangul parandab sellisel kujul julgeolekumaksu jõustumine valitsussektori eelarvepositsiooni alates 2026. aastast koguni 1,8 protsendipunkti võrra aastas. Seda on isegi rohkem, kui kavandati eelmistes riigi eelarvestrateegiates, kus julgeolekumaksust loodetav lisatulu ulatus 1%ni SKPst aastas.

Eelarvenõukogu hinnangul tuleks valitsusel selgitada, kas julgeolekumaksu näol on tegemist tähtajalise maksuga, millel on kindel lõpptähtaeg või on see tähtajatu maks, mille tühistamine vajab algselt kavandatud kehtivusperioodi lõppedes valitsuse uut otsust. Ajutist laadi eelarveparanduse meetmeid kavandades soovib eelarvenõukogu enne kindlaks teha, kas neid võidakse liigitada ühekordseteks meetmeteks struktuurse eelarvepositsiooni arvestuses – kui jah, siis ei pruugi need vähendada *struktuerset* eelarvepuudujääki vastamaks kodumaiste eelarvereeglite nõuetele.

Kuna kavandatava julgeolekumaksu eelarvemõju avalduks täiemahuliselt alles alates 2026. aastast, siis sõltub 2025. aasta nominaalse eelarvepuudujäägi vastavus 3% SKPst nõudele kriitiliselt eeldusest, et maksuküüru kaotamine otsustatakse aasta võrra edasi lükata (lisaks juba jõustunud automaksust prognoositavale lisatulule).

Pikemas ettevaates eelarvepuudujääk lisastsenaariumi alusel järkjärguliselt väheneb ja ulatub 2028. aastaks 1,2%ni SKPst, kuid eelarvenõukogul ei ole rahandusministeeriumi 2024. aasta suveprognoosi hindamise ajaks ülevaadet, millised puudujääki suurendavad kuluotsused eelarveläbirääkimiste käigus prognoosile lisanduvad. Seega ei anna ka suveprognoosi lisastsenaarium veel täielikku ülevaadet Eesti riigirahanduse kõige tõenäolisemast arengust lähiaastatel. Selleks peab ära ootama septembri lõpuks valmiva riigi eelarvestrateegia aastateks 2025–2028.

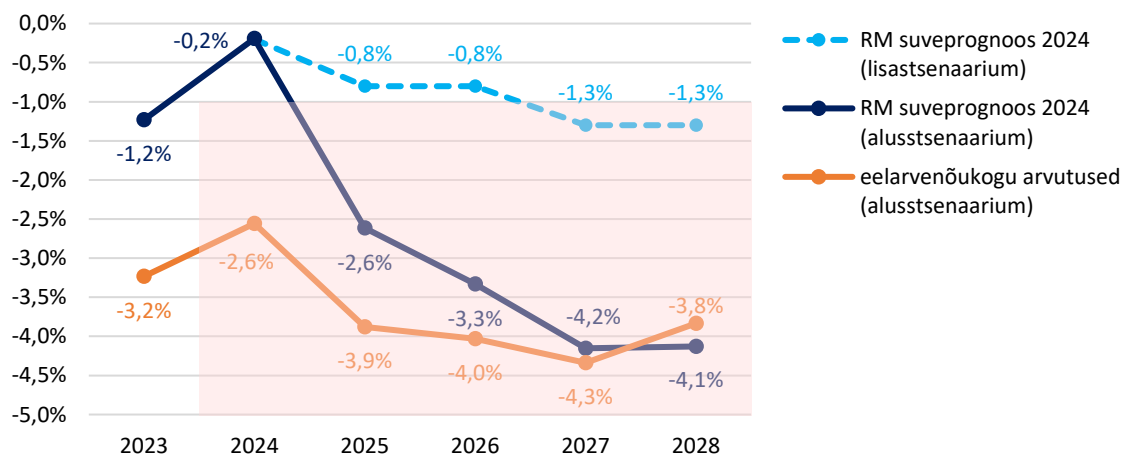
Seejuures soovib eelarvenõukogu sel sügisel koostada avalikkuse jaoks vaheülevaate, kui suure eelarvemõjuga ja milliste sisuliste tegevustega on valitsus kavandamas kulude kokkuhoidu riigisektoris – sealhulgas võiks olla kajastatud juba eelmistes eelarvestrateegiates seatud kokkuhoiuülesanded ministeeriumitele, eelarverevisjoni projekt koos null-eelarve kontseptsiooniga ning sel suvel sõlmitud koalitsioonileppes seatud 5%+3%+2% kärpe-eesmärk. Kui näiteks peretoetuste või kõrgemate riigiteenijate palgaindeksi vähendamine on olnud hästi kajastatud kuluotsused, siis üle mitme eelarvestrateegia kanduvate kärpe-ülesannete edasiminekust on raskem ülevaadet leida.

Struktuurne eelarvepositsioon ja vastavus kodumaistele eelarvereeglitele

Pärast nelja aastat eelarvereeglitest vabastust jõustusid 2024. aastast taas nii Euroopa Liidu kui ka kodumaised eelarvereeglid. Mõlemad reeglistikud taasjõustusid uuendatud kujul ning mõlemal juhul tähendasid reeglimuudatused Eesti riigirahanduse jaoks nõuete leevendamist.

2024. aasta alguses jõustunud muudatustega kodumaistes eelarvereeglites tuleb valitsusel 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 võlakooormus 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.

Rahandusministeeriumi 2024. aasta suveprognoosi alusstsenaariumi järgi ületaks valitsussektori struktuurne eelarvepuudujääk alates 2025. aastast märgatavalt eelarvereeglitega lubatud, ulatudes prognoosi lõpuaastatel koguni 4%ni SKPst (vt joonis 4). Struktuurne puudujääk süveneb samaaegselt SKP lõhe järk-järgulise sulgumisega, mis viitab eelarvepuudujäägi püsivale loomule: ka olukorras, kus Eesti majanduse kogutoodang vastaks oma jõukohasele tasemele, ei läheks riigi tulud ja kulud kokku. Seega näitab suvise prognoosi alusstsenaarium, et struktuurse eelarvepuudujäägi vähendamiseks on vaja täiendavaid otsuseid valitsussektori eelarvepositsiooni parandamiseks.



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

Allikad: rahandusministeerium, eelarvenõukogu arvutused

Ka eelarvenõukogu arvutused, võttes aluseks rahandusministeeriumi suveprognoosi poliitikamuutusteta alusstsenaariumi, kuid teistsuguse meetodika majandustsükli eelarvemõju hindamiseks, viitavad suurele struktuursele eelarvepuudujäägile. Erinevalt rahandusministeeriumi viimastest hinnangutest on eelarvenõukogu arvutuste järgi olnud valitsussektori eelarve märkimisväärses struktuurses puudujäägis ka juba 2023. ja 2024. aastal. Hinnangute erisused sõltuvad sellest, kui tugevaks hinnata Eesti majandustsükli seisu ning kuidas tuvastada majanduse tsüklilise seisu avaldumist riigieelarve tuludes ja kuludes.³

Eesti majanduse ilmakaart (vt eriteema 2) ja eelarvenõukogu arvutused majandustsükli eelarvemõju hindamiseks viitavad esiteks sellele, et majandustsükli seis ei pruugi olla nii halb, kui näitab rahandusministeeriumi hinnang Eesti SKP lõhele (-5,9% SKPst 2024. aastal) ning teiseks sellele, et majandustsükli nõrk seis ei väljendu sarnases ulatuses riigieelarves. Ehkki SKP reaalkasv on olnud mitu aastat languses, on nii eratarbimise kui ka tööturu olukord olnud piisavalt tugev, et riigieelarve

³ Struktuurse eelarvepositsiooni mõõtmise meetodikatest loe lisaks näiteks eelarvenõukogu 2015. aasta [taustapaberist](#).

maksulaekumised kasvaksid 7–8%. See näitab, et püsiv 3–4% suurune eelarvepuudujääk ei tulene peamiselt majanduse nõrgast seisust, vaid valitsuse kuluotsustest.

Suveprognoosi lisatsenaariumist ilmneb, et eelarveparanduse maht, mis vähendaks 2025. aastal nominaalse eelarvepuudujäägi 3%ni SKPst, tagaks rahandusministeeriumi hinnangul ühtlasi ka struktuurse eelarvepuudujäägi vähenemise 1%ni SKPst. Samas ei oleks valitsusel sel sügisel eelarvearuteludel praktiliselt üldse ruumi täiendavateks kuludeks 2025. aastal (muid kulusid vähendamata või uusi tulusid veelgi suurendamata), kuna kodumaiste eelarvereeglite miinimumnõudest lahutab lisatsenaariumi eelarvetrajektoori järgi vaid 0,2 protsendipunkti. Sarnaselt väike kulupuhver iseloomustab ka 2026. aastat.

Pikemas ettevaates (2027–2028) on rahandusministeeriumi hinnangul võimalik, et lisatsenaariumis kirjeldatud eelarveparandusest ei piisa isegi selleks, et vastata kodumaiste eelarvereeglite nõuetele veel enne kulusid suurendavate otsuste kaalumist, kuna prognoositav struktuurne puudujääk ületab juba praeguste prognoosieelduste juures 1% SKPst. Seda hinnangut toetavad ka eelarvenõukogu arvutused, mis näitavad koguni seda, et kui võtta aluseks rahandusministeeriumi suveprognoosi lisatsenaariumi nominaalse eelarvepositsiooni trajektoori, mis näitab eelarvepuudujäägi jõulist vähenemist, aga eelarvenõukogu metoodika majandustsükli eelarvemõju hindamiseks, ei vastaks struktuurne eelarvepositsioon mitte ühelgi prognoosiaastal kodumaiste eelarvereeglite nõuetele.

Sellest järeldeb eelarvenõukogu, et sel sügisel toimuvatel läbirääkimistel järgmise aasta riigieelarve ja aastate 2025–2028 eelarvestrateegia üle ei ole valitsusel eelarvepuhvit uute kulusid suurendavate otsuste vastuvõtmiseks. Seda juhul, kui rahandusministeeriumi suveprognoosi lisatsenaariumis kirjeldatud eelarveparandusele ei leita täiendusi lisatulude või kulude kokkuhoiu näol. Kuna rahandusministeeriumi hinnangul on valitsussektori struktuurne eelarvepositsioon juba enne täiendavaid kuluotsuseid eelarvereeglitega lubatud piiri lähedal (2025.–2026. napilt piiri sees, 2027.–2028. juba pisut üle piiri), viiksid täiendavad kuluotsused eelarvenõukogu hinnangul suure tõenäosusega kodumaiste eelarvereeglite rikkumiseni.

Lisaks teeb eelarvenõukogu murelikuks Eesti riigirahanduse väljavaade pärast 2028. aastat. Kui juba praeguse lisatsenaariumi prognoosieelduste juures ei täideta 2028. aastal kodumaiste eelarvereeglite miinimumnõuet ning juhul kui 2029. aastaks peaks lõppema julgeoleku maksupaketi kehtivus (mille hinnanguline eelarvemõju on 1,8 protsendipunkti aastas), tähendaks see taas kohest survet Eesti riigirahanduse jätkusuutlikkusele ning täiendavate eelarvemeetmete vajadust eelarvereeglite nõuetele vastamiseks.

Kokkuvõtvalt – rahandusministeeriumi suveprognoosi poliitikamuutusteta stsenaariumi järgi ei vastaks Eesti riigirahanduse edasine trajektoori kodumaiste ja Euroopa Liidu eelarvereeglite nõuetele. Arvestades aga 2024. aasta suvel sõlmitud koalitsioonileppes sisalduvate eelarvepositsiooni parandavate meetmetega, ei ületaks Eesti valitsussektori nominaalne eelarvepuudujääk 2025. aastal 3% SKPst ning jätkaks seejärel järkjärgulist vähenemist. Ehkki sellest stsenaariumist lähtudes tekib lähiaastateks mõningane puhver ELi nominaalse eelarvepuudujäägi kriteeriumi (3% SKPst) vastu, ei oleks valitsusel sel sügisel eelarvepuhvit kulude suurendamiseks kodumaiste eelarvereeglite järgi, mis ei luba kavandada suuremat struktuurset puudujääki kui 1% SKPst.⁴ Alles sel aastal taasjõustunud kodumaiste eelarvereeglite järjekordset lõdvendamist eelarvenõukogu ei toetaks.

⁴ Lisaks tuleb Euroopa Liidu uuendatud eelarvereeglite puhul silmas pidada, et kui liikmesriik on saanud Euroopa Komisjonilt eelarvepoliitika kavandamisel sisendiks tehnilise trajektoori (nagu Eestiga 2024. aasta suvel juhtus), tuleb nominaalse eelarvepuudujäägi vähendamist planeerida nõudlikumalt kui vaid 3% tasemeni SKPst. Nimelt tuleks eelarvepositsiooni parandada seni, kuniks ka struktuurne eelarvepuudujääk väheneb 1,5%ni SKPst. Selline lisanõue aitab tagada, et liikmesriik ei jääks aastateks pidama miinimumnõude lähedale, riskides koheselt uue rikkumisega, vaid täidaks 3% kriteeriumi teatava varuga.

Hinnang makromajandusprognosile

Prognos aastateks 2024–2025

Eesti majandus sisenes 2022. aasta algul langusfaasi ning sellest saati on Eesti kasvunäitajad olnud kehvemad kui euroalal keskmiselt. Rahandusministeeriumi suvine prognoos koostati ajal, kui ametlikud näitajad käesoleva aasta esimese poole kohta polnud veel laekunud ning ei olnud selge, kas esialgne hinnang langusfaasist väljumise kohta 2024. aasta teises kvartalis leiab kinnitust või mitte.⁵

Viimase poolteise-kahe aasta jooksul on majanduse kasvunäitajad olnud prognoosijaile pettumust valmistavad ning ilmselt olid ka 2024. aasta alguskuude kohta laekunud andmed kehvemad, kui rahandusministeeriumi eksperdid kevadist prognoosi tehes eeldasid. Seetõttu on võrreldes eelmise prognoosiga võetud majanduskasvu taastumisele ettevaatlikum vaade. Kahe aasta (2024.–2025.) peale kokku võib öelda, et kuigi püsivhindades kasvunäitajate suhtes on võetud varasemast veidi pessimistlikum vaade, on nominaalsed näitajad (nt SKP maksumus jooksevhindades, nominaalpalga tase ja hõive) praktiliselt samaks jäänud (vt tabel 3). Rahandusprognoosi seisukohalt on see oluline.

Tabel 3. Rahandusministeeriumi suvise majandusprognoosi põhinäitajad aastatel 2024–2025 (%)

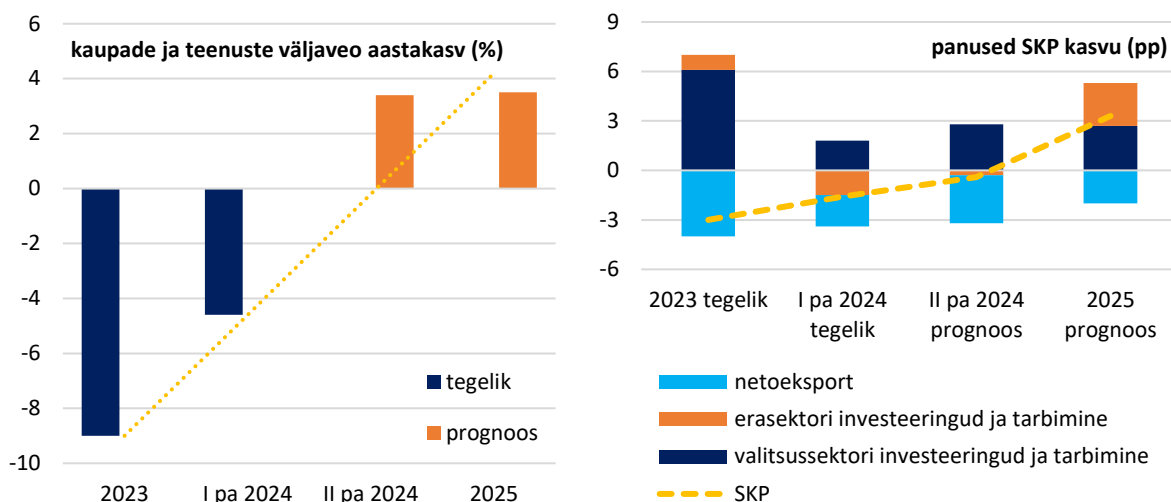
	2024		2025	
	kevad 2024	suvi 2024	kevad 2024	suvi 2024
SKP jooksevhindades (mld eurodes)	39,2	39,2	41,6	42,0
SKP reaalkasv	0,0	-1,0	3,3	3,3
Eratarbimise reaalkasv	0,7	0,5	3,7	2,9
Valitsuse lõpptarbimise reaalkasv	1,3	0,9	1,5	0,0
Investeeringute reaalkasv	-2,1	-1,5	4,6	4,0
Kaupade ja teenuste ekspordi reaalkasv	-0,7	-0,2	2,9	3,5
Kaupade ja teenuste impordi reaalkasv	-0,1	1,3	3,8	3,2
THI muutus	3,4	3,8	2,5	4,2
Keskmise palga nominaalkasv	6,0	6,4	5,1	4,6
Hõive kasv	-0,3	0,0	0,5	0,2

Allikas: rahandusministeerium

Eesti majanduse suure avatuse tõttu sõltub majanduse kasvuväljavaade paljuski välisnõudluse suurenemise ja Eesti eksportiva sektori konkurentsivõime kohta käivate eelduste täitumisest. Pööret kasvule oodatakse kaupade ja teenuste väljaveos juba käesoleva aasta teises pooles. Samuti hakkab prognoosi järgi järk-järgult suurenema erasektori panus majanduskasvu (vt joonis 5). Prognoosi seletuskirjas ei ole avatud seda, kuidas hakkab pööre ekspordi kasvule mõjutama majanduse impordimahukust. Võimalik, et lähema poolteise aasta jooksul kujuneb netoekspordi positiivne panus majanduskasvu prognoosis eeldatust isegi suuremaks. Praeguses keerulises olukorras on raske öelda, kas ülekaalus on kiirema või aeglasema kasvu võimalus.⁶

⁵ Statistikaameti juulikuise kiirhinnangu järgi oli sesoonselt ja tööpäevade arvuga korrigeeritud SKP maht teises kvartalis 0,2% suurem kui esimeses. Hiljem täpsustatud andmete järgi jäi teise kvartali SKP maht eelmise kvartali tasemele, olles aastatagusest 1% võrra väiksem.

⁶ Üheks suuremaks muutuseks kevadise prognoosiga võrreldes on mootorsõidukimaksu kehtestamisega arvestamine, millel on ka inflatsiooni kiirendav mõju. Prognoosi seletuskirjast kahjuks ei selgu, milline on selle arvuline mõju tarbijakorvi ja SKP hinnaindeksile. Eelarvenõukogu arvates võib see olla ülehinnatud.



Joonis 5. SKP olulisemad kasvuallikad aastail 2023–2025 (püsihinnas)

Allikad: eelarvenõukogu arvutused, rahandusministeerium, statistikaamet

Tavapäraselt on eelarvenõukogu võrrelnud rahandusministeeriumi prognoose teistes asutustes tehtutega. Käesoleva aasta teises pooles on avaldatud vaid üksikuid prognoose. Enamasti on kevadise vaatega võrreldes eeldatud majanduskasvu hilisemat või aeglasemat taastumist. Seejuures pole aga avalikustatud seda, millised eeldused on tehtud valitsuse lähiaja eelarvepoliitika kohta. Seetõttu on prognooside võrdlemine raske ja võib viia eksitavate järeldusteni (vt tabel 4).⁷

Tabel 4. SKP ja tarbijahindade kasvuprognosis aastateks 2024–2025

	2024	2025	2024	2025	Kokku 2024–2025	
	SKP reaalkasv (%)	THI (%)	SKP (%)	THI (%)	SKP (%)	THI (%)
Swedbank	-0,6	1,5	3,7	4,4	0,9	8,3
Consensus Forecasts	0,1	3,5	3,5	2,8	3,6	6,4
SEB	-0,7	2,5	3,8	3,5	1,8	7,4
rahandusministeerium	-1,0	3,3	3,8	4,2	2,3	8,2

Allikad: Consensus Forecasts, rahandusministeerium, SEB, Swedbank

Kokkuvõttes leiab eelarvenõukogu, et valitud eelduste juures kirjeldab rahandusministeeriumi uus majandusprognoos piisava usaldusväärsusega Eesti majanduse lähiaja väljavaadet. Seetõttu kiidab eelarvenõukogu rahandusministeeriumi 2024. aasta suvise majandusprognoosi heaks.

Rahandusministeeriumi suvise majandusprognoosi alusstsenaarium ei arvesta veel kõigi meetmetega, mis on vajalikud 2024. aasta suvel sõlmitud koalitsioonileppe eesmärkide saavutamiseks. Suurematel muutustel eelarvepoliitikas on mõistagi tagasimõju makromajandusprognoosile. Nendega arvestab suveprognoosi seletuskirjas leiduv vastav lisastsenaarium.

⁷ Tavaliselt kuulub uue prognoosi juurde ka aeglasema kasvuga arvestav riskistsenaarium. Viimase poolteise-kahe aasta jooksul on riskistsenaariumide aluseks olnud nõrgema välisnõudluse eeldus. Tegelikult on kaupade ja teenuste väljaveo kasv osutunud enamasti isegi kehvemaks, kui riskistsenaariumides on eeldatud. See ei ole aga kaasa toonud teiste peamiste kasvunäitajate nii suurt halvenemist, kui riskistsenaariumides on prognoositud. Jääb mulje, et riskistsenaariumide koostamisel kasutatakse seoseid, mis ülehindavad eksportiva sektoriga seonduvat (negatiivset) mõju (vt eriteema 3).

Prognoos aastateks 2026–2028

Erinevalt lühikesest ettevaatest on perioodi lõpuaastate põhinäitajaid varasemate prognoosidega võrreldes vähe muudetud. Nelja-viie aasta ettevaates on peamiste makronäitajate arvsuurused väga sarnased varasemate prognoosidega. Keskmise ettevaate põhisõnum on, et 7%ni küündivat SKP nominaalkasvu, mis oli iseloomulik Eesti majanduse kümne aasta pikkusele stabiilsele kasvuperioodile pärast üleilmset finantskriisi, ei saa enam pidada kestlikuks.⁸ Ka nominaalpalga puhul tuleb arvestada allapoole 5% piiri jääva aastakasvuga (vt tabel 5).

Tabel 5. Suvise majandusprognoosi põhinäitajad aastatel 2026–2028 (%)

	2026	2027	2028	2026*	2027*	2028*
SKP jooksevhindades (mld eurodes)	44,3	46,4	48,7	0,5	0,5	0,6
SKP püsivhindades (mld eurodes)	30,5	31,3	32,0	4,0	4,2	4,2
SKP reaalkasv	3,0	2,5	2,5	0,2	0,0	0,0
SKP nominaalkasv	5,4	4,9	4,8	0,3	0,1	0,0
Eratarbimise reaalkasv	2,3	2,6	2,5	0,4	0,4	0,3
Valitsuse lõpptarbimise reaalkasv	0,0	0,5	0,0	0,0	-1,0	-1,0
Investeeringute reaalkasv	3,0	-0,1	3,4	-2,9	0,6	0,6
Kaupade ja teenuste ekspordi reaalkasv	3,3	3,0	2,9	0,1	0,0	0,0
Kaupade ja teenuste impordi reaalkasv	2,4	2,0	2,8	-0,6	0,1	0,1
Tarbijahinnaindeks	2,2	2,0	2,0	0,1	0,0	0,0
Nominaalpalga kasv	5,0	4,8	4,6	0,0	0,0	-0,2
Hõive kasv	0,6	0,0	0,0	0,6	0,0	0,0
Hõive (tuhandetes)	700,4	700,4	700,4	4,1	4,1	4,1
Tööpuuduse määr	6,3	6,3	6,3	0,0	0,1	0,2

* muutus võrreldes eelmise prognoosiga

Allikas: rahandusministeerium

Prognoosi järgi toimib Eestis majandus kuni aastani 2028 allpool oma potentsiaalseks hinnatavat taset, kuigi SKP aastane kasvutempo püsib vähemalt 2,5% juures, mis on kiirem potentsiaalseks arvatavast kasvust. Sarnaselt eelmise arvamusega võib Eesti majanduse potentsiaalne tase olla eelarvenõukogu arvates mitmel põhjusel üle hinnatud.

Esiteks on sõda vähendanud transpordisektori taristu tulevast kasutusväärtust, millele viitavad juba vähenenud veo- ja sadamateenuste mahud. Teiseks ei ole veel selge, milliseks kujuneb rohepöörde mõju keskmise ettevaate kasvupotentsiaalile (nn roheinvesteeringute tootlikkus võib olla esimestel aastatel tagasihoidlik) ning üleminek uutele tehnoloogiatele (nt energiatootmises) ei pruugi olla sujuv. Kolmandaks on põhivara investeeringute kasvutempo ettevõtlussektoris olnud pärast pandeemiat langeval joonel (vt eriteema 4).

Rahandusministeeriumi hinnangul on Eesti majanduse potentsiaalne tase pärast 2019. aastat kasvanud keskmiselt protsendipunkti võrra aeglasemalt kui eelneva 20 aasta jooksul, kuid on ministeeriumi hinnangul siiski ligi 10% võrra kõrgem kui enne pandeemiat. Kuigi tööturu näitajad on olnud head, võib hinnang potentsiaalse toodangumahu suurenemisele olla liiga optimistlik.

⁸ Ajavahemikul 2011–2019 kasvasid ka valitsussektori kulud aastas keskmiselt 7%, mis oli kooskõlas tollase nominaalse majanduskasvu ja maksutulude suurenemisega.

Eelöelduga ei vaidlusta eelarvenõukogu ühtse kasvupotentsiaali hindamise meetodika kasutamise otstarbekust majandus- ja rahaliidu riikides. Majanduspoliitika kooskõlastamise seisukohalt on see vajalik, ehkki ei pruugi kõigile liikmesriikidele detailides sobida. Samal ajal on majanduse tsüklilise seisuhindamisel tähtis pidevalt kasutada teisi meetodilisi lähenemisi, mida rahandusministeerium ka teeb.

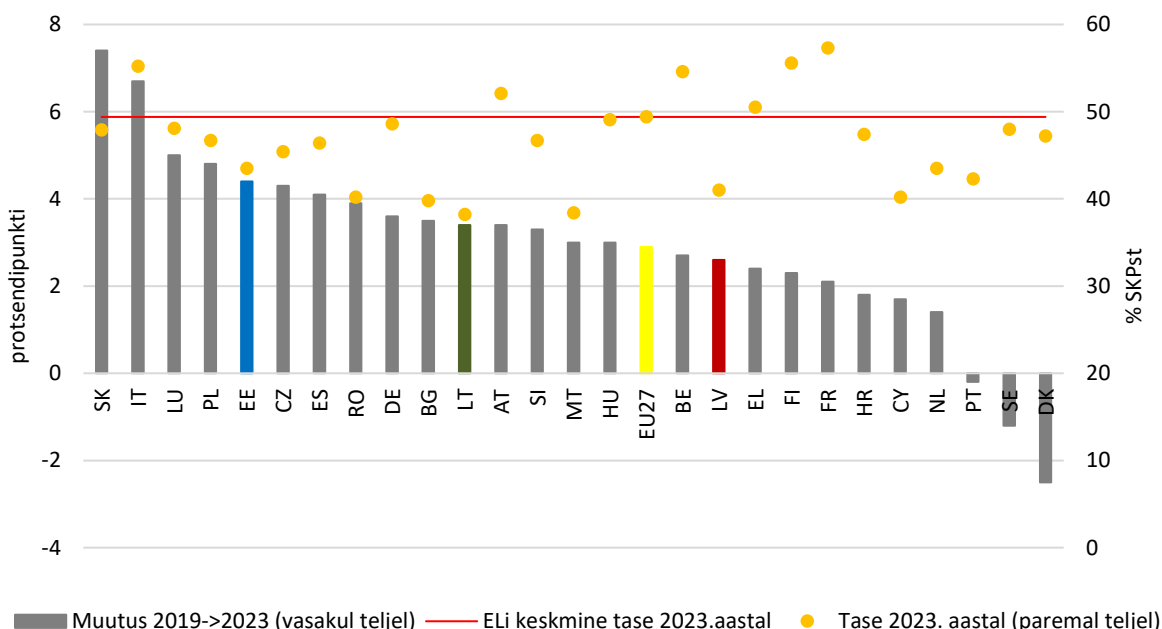
Kokkuvõttes on rahandusministeerium prognoosi koostamisel lähtunud üldiselt tunnustatud meetodilistest lähenemistest ja levinud eeldustest maailmamajanduse käekäigu kohta. Arvestades olemasolevaid riske ja üldist geopoliitilist ebamäärasust annab suvine prognoos riigi eelarvepoliitika kavandamiseks piisavalt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

Eriteema 1. Eesti valitsussektori kulude tase ja struktuur

- Kuigi Eesti valitsussektori kulude osakaal jääb alla Euroopa Liidu (EL) riikide keskmisele, on kulud Eestis viimastel aastatel kasvanud ühe kiirema tempoga kogu ELis.
- Võrreldes 2019. aastaga on Eesti kulud 2023. aastal suurenenud 4,4 protsendipunkti. Suurima panuse sellesse kasvu on andnud kapitali kogumahutus põhivarasse, mis on kasvanud 1,4 protsendipunkti võrra ja on sellega ELi riikide seas suurim.
- Eesti koos teiste Balti riikidega eristub selgelt selle poolest, et nende riikide sotsiaalsirete osakaal on viimastel aastatel märkimisväärselt kasvanud, samal ajal kui ELi keskmine näitaja on jäänud muutumatuks.

Riigi valitsussektori kulude muutuste ja struktuuri analüüsimine aitab mõista, kuidas riik suunab ressursse erinevate avalike teenuste pakkumisele, investeringutele ja sotsiaalsele heaolule ning seega ilmestab valitsuse tegevusprioriteete ja riigi pikaajalisi eesmärke. Selles ülevaates vaadeldakse Eesti valitsussektori kulude muutusi võrreldes teiste ELi riikidega ning kirjeldatakse Eesti kulude struktuuri, tuues esile peamised kululiigid ja nende muutused ajas. Eesti kulude taset ja struktuuri võrreldakse ka ELi keskmise ning teiste Balti riikide näitajatega. Selline võrdlus võimaldab mõista, kas muutused Eesti valitsussektori kulutustes on kooskõlas laiemate Euroopa arengusuundadega ja millistes valdkondades Eesti eristub naaberriikidest või sarnaneb nendele.

Perioodil 2019–2023 on Eesti riigi valitsussektori kulutused osakaaluna SKPst märkimisväärselt kasvanud, kokku 4,4 protsendipunkti võrra. Samuti on sel perioodil sarnases suurusjärgus suurenenud ka nominaalne eelarvepuudujääk: kui 2019. aastal oli Eesti eelarve veel väikeses ülejäägis (0,1% SKPst), siis 2023. aastaks kasvas eelarvepuudujääk 3,5%ni SKPst, mis viitab eelarvepoliitika lõdvenemisele. Kulutuste kasvu on valitsemisfunktsioonide arvestuses enim vedanud majandus (+1,2 pp), tervishoid (+0,9 pp), riigikaitse (+0,9pp), üldised valitsussektori teenused (+0,8 pp) ja sotsiaalne kaitse (+0,5 pp), mis peegeldavad valitsuse prioriteete nendes valdkondades.



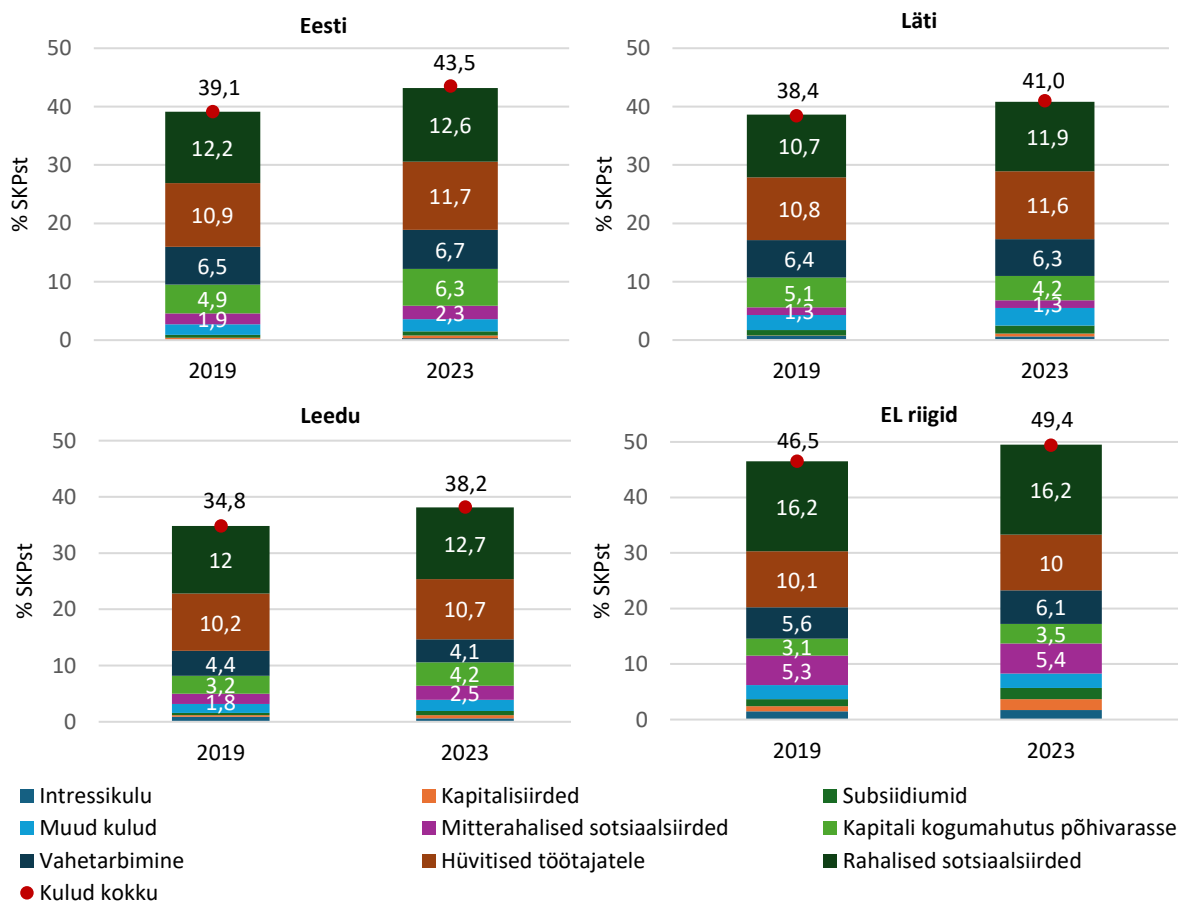
Joonis 6. Euroopa Liidu riikide valitsussektori kogukulude osakaal SKPs 2023. aastal ja selle muutus võrreldes 2019. aastaga

Allikas: Euroopa Komisjon

Kuivõrd kulude andmed valitsemisfunktsioonide arvestuses piirduvad 2022. aastaga, kuid samas mitu olulist muutust riigieelarve kulude poolel (kiire hinnatõusu avaldumine riigi kuludes, kaitsekulude kõrgem tase ja valitsuse 2022. aasta sügise kuluotsused) ilmsesid just 2023. aastal, vaatleme järgnevas analüüsis valitsemissektori kulusid rahvamajanduse arvepidamise kululiikide lõikes, mille kohta on andmed saadaval juba ka 2023. aasta kohta. Võrdluseks on läbivalvalt kasutatud 2019. aastat ehk pandeemia ja mitmikriiside eelset kulude taset ja struktuuri.

Vaadates seda, kuidas on ELi riikides muutunud valitsussektori kogukulude osakaal SKPs (joonis 6), ilmneb, et võrreldes 2023. aastat 2019. aastaga on suurimat kulude kasvu näha Slovakkias (7,4 pp), Itaalias (6,7 pp) ja Luksemburgis (5 pp). Eestis on kulude osakaal tõusnud 4,4 protsendipunkti, mis asetab Eesti graafikul viiendale kohale. Mõnes riigis, nagu Taani ja Iirimaa, on kulutused hoopis vähenenud. Keskmiselt on Euroopa Liidus valitsussektori kulude osakaal SKPst kasvanud 2,9 protsendipunkti.

Eesti valitsussektori kulude struktuuri ja trendide hindamiseks rahvusvahelises kontekstis on joonisel 7 võrreldud Eesti kulukomponentide osakaalu SKPs aastatel 2019 ja 2023 ELi riikide keskmise ning Läti ja Leeduga. Kõige suuremad kululiigid – rahalised sotsiaalsiirded ja hüvitised töötajatele – on vaadeldaval perioodil kasvanud kõigis kolmes Balti riigis, samas kui ELi riikides keskmiselt on need kulud jäänud stabiilseks. Kusjuures sotsiaalsiirded kokku on Eestis suurenenud 0,8 protsendipunkti võrra, Lätis ja Leedus aga mõlemal juhul 1,2 protsendipunkti võrra, samas kui ELi riikides keskmiselt pole sotsiaalsiirete osakaalus samal perioodil muutusi olnud. Eesti paistab rahvusvahelises võrdluses silma valitsussektori investeeringute poolest. Nimelt oli kapitali kogumahutus põhivarasse 2023. aastal Eestis ELi riikide seas kõrgeim, ulatudes 6,3%ni SKPst. Samuti on see näitaja Eestis kasvanud kiiremini kui enamikus ELi riikides – Eestis 1,4 protsendipunkti, ELi riikides keskmiselt 0,4 protsendipunkti.



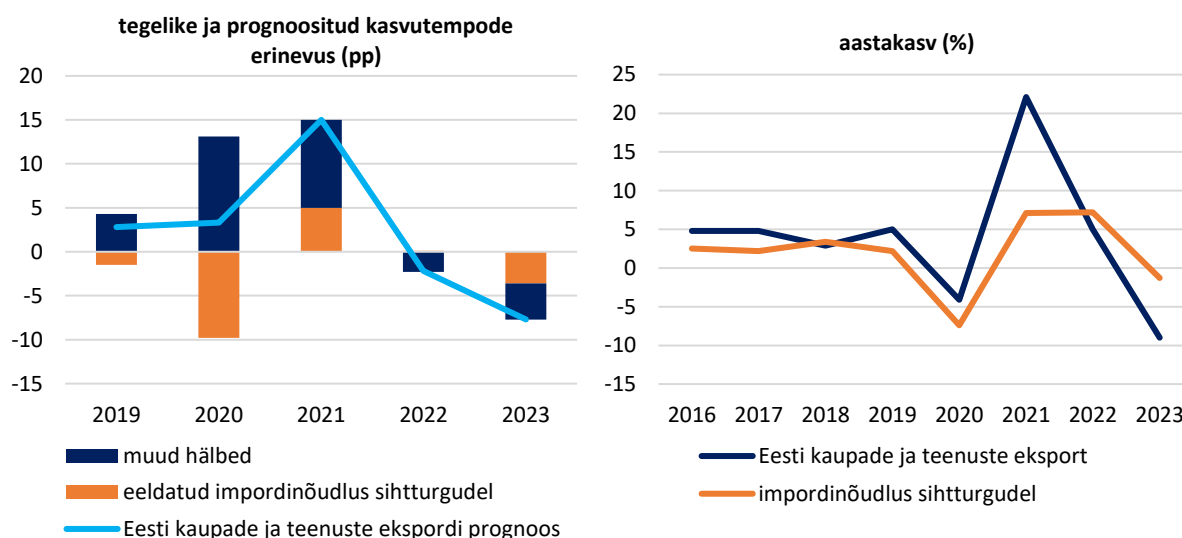
Joonis 7. Valitsussektori kulude osakaal SKPst kululiikide kaupa 2019. ja 2023. aastal

Allikas: Euroopa Komisjon

Eriteema 3. Ekspordi kasvu prognoosimisest

Eesti majandus on väga avatud ning ekspordi ja impordi kogumaksumus on endiselt 1,5 korda suurem sisemaise kogutoodangu omast. Pikaajaliselt on kaupade ja teenuste väljaveo püsihinnas kasvanud keskmiselt veidi kiiremini kui 6% ning edestanud sisenõudluse kasvutempot pea 2 protsendipunkti võrra. Viimase kolme-nelja aasta jooksul on see erinevus kasvutempodes aga vähenenud. Heitlik ja nõrk välisnõudlus pärsib majanduse kasvukiirust ning suurenenud on ka väliskaubandust iseloomustavate näitajate prognoosivead.

Makroprognoosis on Eesti ekspordi ettevaade tehniliselt seatud sõltuvusse meie peamiste kaubanduspartnerite (40 riiki) impordinõudluse muutumisest. Alates 2022. aasta lõpus tehtud makroprognoosidest on oodatav nõudluse tugevnemine välisturgudel järjest edasi lükkunud ning Eesti eksportiva sektori kasvu kohta tehtud prognoosid on reeglina osutunud liiga optimistlikeks (vt joonis 9, vasak pool). Samuti kaldub nende kahe näitaja vaheline erinevus varasemaga võrreldes suurenema ning ekspordiprognoside paikapidavus vähenema. Teisiti öeldes ei seleta välisnõudluse eeldustega seonduv enam hästi ära Eesti ekspordi mahu prognoosivigu ning kaupade ja teenuste väljaveo kasv on viimastel aastatel kippunud impordinõudluse omast maha jääma (vt joonis 9, parem pool).



Joonis 9. Eesti eksport ja peamiste kaubanduspartnerite impordinõudlus ning tegelike näitajate hälve prognoositust (püsivhindades)

Allikad: eelarvenõukogu arvutused, rahandusministeerium, statistikaamet

Märkus: plussmärk vasakpoolsel joonisel viitab oodatust kiiremale kasvule

Prognoosimetoodika täiustamise võimalusi silmas pidades soovib eelarvenõukogu täiendavalt analüüsida probleemsete aastate (nt 2021–2022) väliskaubanduse näitajaid lähimate kaubanduspartnerite ja peamiste kaubagruppide kaupa. Soovitavalt käsitledes eraldi kaupu ja teenuseid (eeldades, et lähimate kaubanduspartnerite impordinõudluse ja ka hinnamuutuste kohta on saadaval rohkem infot). Tehnilise analüüsi järgi on kaupade väljaveo puhul peamised sihtturud jäänud samaks, kuid teenuste ekspordis näib partnerite struktuur olevat pandeemia-eelse ajaga muutunud (vt tabel 6). Kaupleva partnerriigi järgi otsustades on Euroopa Liidu liikmesmaade osatähtsus jäänud samaks kui 2019. aastal, vastavalt 73% kaupade ja teenuste ekspordi ning 80% impordi poolel.

Tabel 6. Eesti peamised kaubanduspartnerid 2019. ja 2023. aastal (jooksevhindades)

	2019			2023			kasv (%) 2023/2019
	kaubad %	teenused %	kokku %	kaubad %	teenused %	kokku %	
Kokku	100	100	100	100	100	100	15,9
Läänemere riigid	54,6	54,5	44,3	57,1	53,1	55,4	17,6
Soome	18,6	24,8	21,2	19,2	17,6	18,5	1,2
Rootsi	13,0	8,5	11,1	12,9	8,4	11,0	14,2
Saksamaa	7,1	6,7	7,0	8,0	7,9	8,0	32,5
Läti	5,5	5,4	5,5	5,8	7,2	6,4	36,2
Taani	5,5	2,0	4,1	4,1	3,2	3,7	5,8
Leedu	2,7	3,9	3,2	3,8	6,0	4,7	71,1
Poola	2,2	3,2	2,6	3,4	2,7	3,1	39,9

Allikas: statistikaamet

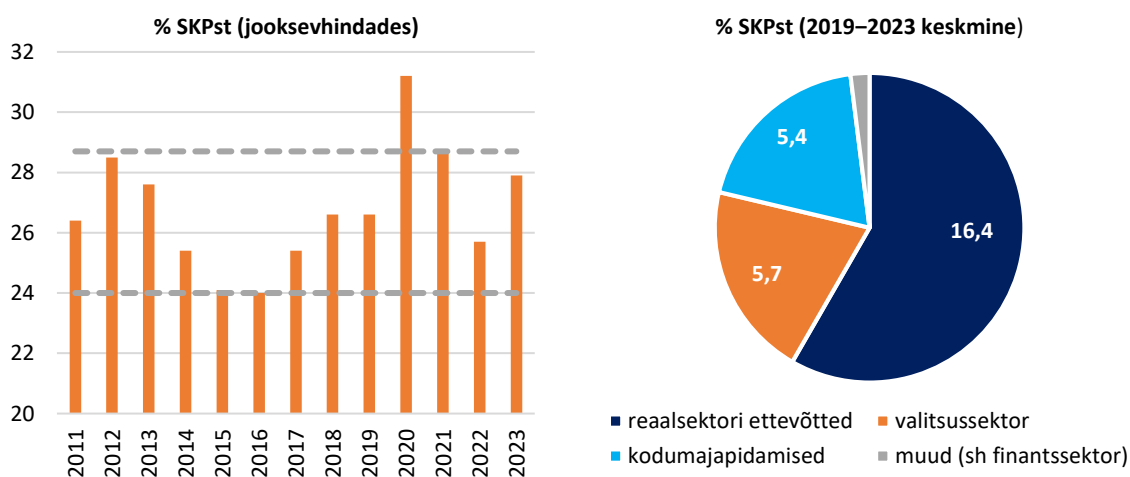
Eriteema 4. Erasektori põhivara investeeringute kasvust

Makromajandusprognooside koostamise juures on üks traditsiooniline aruteluteema investeeringute kestlik kasv ja suurus. Pikas ettevaates on loogiline eeldada, et Eesti jõukamaks saamine sõltub töötajate kapitaliga varustatusest. Tagasivaates on see kontseptsioon paika pidanud ning SKP suhtes mõõdetuna on investeeringud Eestis olnud reeglina 5–6 protsendipunkti suuremad kui euroalas keskmiselt (see erinevus jaguneb enam-vähem võrdselt era- ja valitsemissektori vahel).

Üleilmse finantskriisi järel on põhivarainvesteeringute suhe SKPsse moodustanud perioodi keskmisena 27%. Seejuures on ettevõtlussektori investeeringud moodustanud põhivarasse tehtud rahapaigutustest veidi vähem kui 2/3. Ülejäänud umbes 1/3 jaguneb peaaegu võrdselt valitsussektori ja kodumajapidamiste (sisuliselt elamuehitus) vahel.

Samas on investeeringud mahu ja kasvu mõttes sisenõudluse üheks kõikumavaks osaks. Lühikese ja keskmise ettevaatega prognoosides on see probleemiks. Aastail 2011–2019 kõikus põhivarainvesteeringute ja SKP suhe 24–29% vahel ning kasvutempo prognoosivead olid vähemalt kolm korda suuremad kui SKP kogumaksumuse puhul. On tähelepanuväärne, et investeeringute ja SKP suhe kaldus seejuures paari aasta jooksul taas koonduma keskmises ettevaates kestlikuks arvatavale tasemele. Teisiti öeldes on nn trendiprognosid võrreldes sügisel järgmiseks aastaks tehtud prognoosidega paremini paika pidanud.

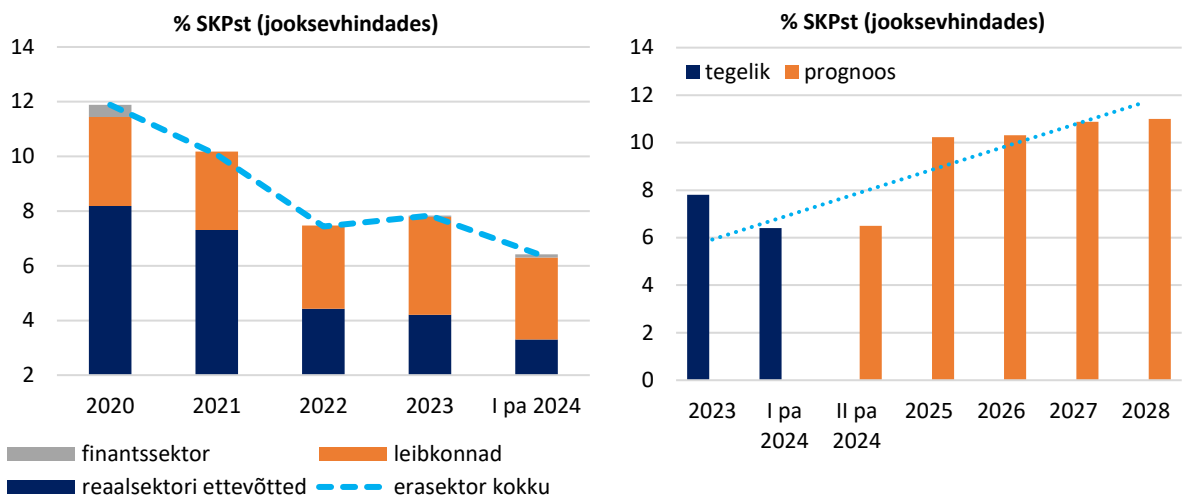
Enamiku avalikustatud prognooside järgi (peale rahandusministeeriumi ka nt Euroopa Komisjoni, Eesti Panga ja IMFi omad) otsustades peetakse investeeringute ja SKP 25–27%ni küündivat suhet kestlikuks ka lähiaja ettevaates. Kui võtta arvesse aastate 2020 ja 2022 eripära (esimesel juhul SKP suurust vähendavad eratarbimise piirangud ja teisel puhul kiire üllatusinflatsioon koos suhteliste hindade muutusega), näib ka viimaste aastate areng kinnitavat selle ootuse paikapidavust. Samuti on investeeringute struktuur viimase viie aasta keskmisena jäänud sarnaseks varasemaga (vt joonis 10).



Joonis 10. Kapitali kogumahutus ja selle jagunemine sektoriti

Allikas: statistikaamet

Siiski tasub lähiajal varasemast enam tähelepanu pöörata reaalsektori ettevõtete investeeringutele. Viimase paari aasta jooksul on investeerimisaktiivsus selles sektoris olnud üllatavalt nõrk ka majanduse tsüklilist madalseisu arvestades ja sellele ei ole head seletust. Reaalsektori ettevõtete netoinvesteeringud (s.o põhivarainvesteeringud ilma kulumi osata) moodustasid aastail 2022–2023 vaid veidi enam kui 4% SKPst, mis on pikaajalise keskmisega võrreldes peaaegu poole vähem. Värske makroprognoosi järgi otsustades ootavad rahandusministeeriumi eksperdid investeerimisaktiivsuse suurenemist erasektoris, kusjuures juba 2025. aastal peaksid netoinvesteeringud ja SKP jõudma kriisieelsele tasemele (vt joonis 11).



Joonis 11. Erasektori netoinvesteeringud aastail 2020–2023 ja prognoos aastaks 2024–2028

Allikad: rahandusministeerium, eelarvenõukogu arvutused rahandusministeeriumi prognoosi alusel

Edaspidi väärivad realsektori ettevõtete investeeringud varasemast enam tähelepanu seetõttu, et tegemist on olulise sisendiga SKP potentsiaalse taseme prognoosi tarvis ning sedakaudu mõjuga SKP lõhele ning eelarvepoliitilisele hoiakule antavale hinnangule.