

**EELARVENÕUKOGU ARVAMUS
RAHANDUSMINISTEERIUMI 2025. AASTA
SUVISE MAJANDUSPROGNOOSI KOHTA**

Sisukord

Arvamus	3
Seletuskiri	4
Hinnang makromajandusprognoosile	4
Hinnang rahandusprognoosile	9
Eriteema 1. Kui suur oleks eelarvepuudujääk ilma maksutõusudeta?	16
Eriteema 2. Kui lihtne on prognoosida Eesti majanduse arengut?	18

Arvamus

Eelarvenõukogu kiidab heaks rahandusministeeriumi 2025. aasta suvise majandusprognoosi. Ehkki Eesti majanduse reaalkasvu ootust 2025. aastaks on prognoosijatel olnud põhjust langetada, ei ole majanduse nominaalmahu prognoos, mis on riigirahanduse vaatest olulisemgi näitaja, kevadega võrreldes halvenenud. Esimest korda sisaldub prognoosi põhistsenaariumis Eesti kaitsekulude kasv üle 5% SKPst.

Aasta tagasi lähtus Eesti valitsus eelarvepoliitika kavandamisel Euroopa Liidu nõudest, et nominaalne eelarvepuudujääk ei tohi ületada 3% SKPst, mis ühtlasi taganuks kodumaiste eelarvereeogleite täitmise. Selleks kavandati hulganisti eelarvepositsiooni parandavaid meetmeid, mida tunnustas ka eelarvenõukogu.

Praeguseks on Euroopa Liidu nõuded riigirahandusele taas ajutiselt leevenenud. Nimelt teatas Euroopa Komisjon sel kevadel järjekordsest eelarvereeogleite vabastusklauslist. Kaitsekulude suurendamise eesmärgil lubab see 2025.–2028. aastal kavandada kuni 4,5%ni SKPst ulatuvat eelarvepuudujääki.

Vabastusklausel võimaldab kaitsekulusid kasvatada kiiresti ja suures mahus ning eelkõige on see klausel vajalik nendele riikidele, kelle rahandus oli juba varem keerulises seisus. Eelarvereeogleite vabastusklauslit taotles ka Eesti.

Selle taustal on rahandusministeeriumi suveprognoosi järgi oodata eelarvepuudujäägi olulist suurenemist järgmistel aastatel. Kuigi lõplikud numbrid võivad eelarvearutelude käigus veel muutuda, prognoositakse valitsussektori nominaalseks puudujäägiks koguni 4% SKPst 2026. aastal ja 3,8% SKPst 2027. aastal.

Ajutiselt lubatav suurem eelarvepuudujääk ei tähenda, et sellisel eelarvepoliitikal poleks negatiivseid tagajärgi riigirahandusele. Suurema puudujäägiga kaasneb paratamatult kiirem võlakooormuse ja intressikulude kasv ning selle võrra väiksem eelarvepuhver, millega tulevastele kriisidele vastu minna. Suveprognoosi järgi jõuab Eesti riigi võlakooormus 30% lähedale SKPst juba 2028. aastal.

Seetõttu peab eelarvenõukogu vajalikuks rõhutada, et kui Eesti tänast kaitsevõime-eesmärki (kaitsekulude taset 5% SKPst) on võimalik saavutada väiksema eelarvepuudujäägiga kui 4,5% SKPst, nagu näitab rahandusministeeriumi suveprognoos, pole puudujäägi süvendamine muude otsustega põhjendatud.

Lisaks kaasneb vabastusklausliga tingimus, et hiljemalt kolme-nelja aasta jooksul tuleb suurematele kaitsekuludele leida püsiv katteallikas. Mida suuremaks kujuneb eelarvepuudujääk vabastusklausli ajal, seda suuremaks kujuneb eelarveparanduse vajadus selle järel. Eesti riigirahanduses viimastel aastatel nõutud mahukas eelarveparandus, sealhulgas maksude tõstmine, peegeldab osaliselt ka 2020.–2023. aasta vabastusklausli liigset ärakasutamist ja lõtva eelarvepoliitikat.

Eesti eelarvepoliitika kavandamisel ei tohi unustada kodumaiseid eelarvereegleid, mis on eelarvenõukogu hinnangul põhjendatult nõudlikumad, kui Euroopa Liidu nõuded. Rahandusministeeriumi suveprognoosi järgi liigub Eesti riigirahandus paraku trajektooriga, mis kehtivatele kodumaistele nõuetele ei vastaks. Seejuures näitavad nii rahandusministeeriumi kui ka eelarvenõukogu hinnangud, et 2029. aastal kujuneb eelarveparanduse vajadus äärmiselt suureks.

Eelarvenõukogu esimees
Peter Lõhmus
9. septembril 2025

Seletuskiri

Rahandusministeeriumi 2025. aasta suvine majandusprognoos on aluseks 2026. aasta riigieelarve ja 2026.–2029. aasta eelarvestrateegia koostamisele. Suvine prognoos koosneb põhistsenaariumist, mis lähtub tavapäraselt juba jõustunud või piisava detailsusega heakskiidetud poliitikameetmetest, ning negatiivsest riskistsenaariumist, mis näeb ette majanduskasvu aeglasemat taastumist. Eelarvenõukogu ülesanne on hinnata, kas rahandusministeeriumi prognoos kirjeldab piisava usaldusväärsusega Eesti majanduse ja riigirahanduse väljavaadet ning oleks seega sobivaks aluseks eelarvepoliitika kavandamiseks sel sügisel.

Hinnang makromajandusprognoosile

Prognoos aastateks 2025–2026

Eesti majanduse väljavaadet ümbritsevad jätkuvalt ebakindlus ja globaalne määramatus, mistõttu on prognoose teha tavapärasest keerukam ja prognoosivigade tõenäosus suurem. Rahandusministeeriumi suveprognoosi koostamise ajaks oli selgunud, et Eesti majandus ei välju langusfaasist nii sirgjooneliselt ja kiiresti, kui varem arvati, ja võimalikud on ajutised tagasilöögid.

Väliskaubanduse vallas ei ole ettevaade aasta algusega võrreldes kuigi palju kindlam. Teadaolevalt on Euroopa Liidust Ameerika Ühendriikidesse veetavatele kaupadele kavas kehtestada kuni 15%ni ulatuv tollimaksu määr, kuid pole veel selge, kui suurele osale kaupadest see rakendub. Samuti puudub ülevaade Euroopa eksportijate konkurentidele kehtestatavatest piirangutest.

Ka väliseeldustes on eelmise prognoosiga võrreldes tehtud muudatused erisuunalised. Energiakandjate (gaas ja nafta) hinnad jäävad lähema poolteise aasta jooksul välisekspertide hinnangul küll aasta algul arvatust ligi 10% võrra odavamaks, kuid see on pea ainus eelduste muutus, mis selgelt kasvu toetab. Euroala rahapoliitika puhul eeldavad turuosaliselised, et tulukõvera kuju muutub lühiajaliste intresside odavnemise ja pikaajaliste kallinemise suunas ning tarbijahindade kallinemine kujuneb varem arvatuga võrreldes pigem kiiremaks, ületades 2,5% piiri. Eesti peamiste kaubanduspartnerite impordinõudluse eeldatavas kasvus ei ole kevadega võrreldes muutusi, kuid nende prognooside usaldusväärsus on kaubandussõja tõttu vähenenud. Üldiselt on väliseelduste muutused eelmise prognoosivooruga võrreldes väikesed ega eelda prognoosi põhinäitajate olulist ümbertegemist.

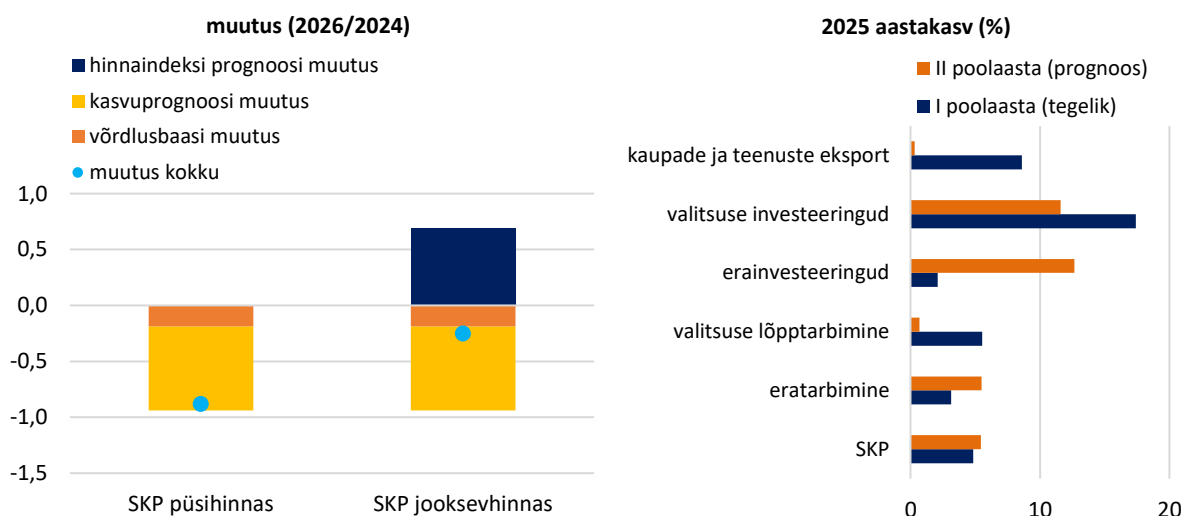
Tabel 1. Rahandusministeeriumi suvise majandusprognoosi põhinäitajad 2025.–2026. aastal (%)

	2025		2026		2025–2026 kokku	
	kevad	suvi	kevad	suvi	kevad	suvi
SKP jooksevhindades (mld eurodes)	41,7	41,9	44,0	44,3	85,7	86,2
SKP reaalkasv	1,7	0,8	2,5	2,5	4,2	3,3
Eratarbimise reaalkasv	−0,4	−1,0	1,5	3,0	1,1	2,0
Valitsuse lõpptarbimise reaalkasv	0,0	−1,9	2,0	2,7	2,0	0,7
Investeeringute reaalkasv	7,6	5,9	1,1	7,1	8,8	13,4
Kaupade ja teenuste ekspordi reaalkasv	2,5	3,3	3,0	2,2	5,6	5,6
Kaupade ja teenuste impordi reaalkasv	2,0	3,5	2,6	4,3	4,7	8,0
THI muutus	5,2	5,4	3,3	3,5	8,8	9,1
Keskmise palga nominaalkasv	4,9	5,7	5,1	5,2	10,2	11,2
Hõive kasv	−0,1	−0,6	0,5	0,6	0,4	0,0

Allikas: rahandusministeerium

Küll aga prognoositakse varem arvatust kiiremat sisenõudluse suurenemist (vt tabel 1). Kokkuvõttes on lähiaja SKP reaalkasvu veidi aeglasemaks hinnatud, jooksevhindades mõõdetav SKP suureneb aga ligilähedases tempos kevadel prognoosituga.

Nii nagu tavaliselt, korrigeeris statistikamet ka sel suvel tagasivaatavalt SKP aegridu. Enamiku näitajate puhul on 2021.–2024. aasta tase nii püsi- kui jooksevhindades nüüd kõrgem. 2025. aasta kasvunäitajate jaoks tähendab see muutunud võrdlusbaasi ning ainuüksi sellepärast tulnuks kevadist SKP kasvuprognoosi 0,2 protsendipunkti võrra aeglasemaks hinnata. Teisiti öeldes ei ole selle aasta kasvuväljavaade nii palju halvenenud, kui see SKP muutunud reaalkasvu näitajate kõrvutamisel välja paistab (vt joonis 1 vasak pool). Kõrgem baasaasta tase kajastub näiteks ka 2026. aasta SKP maksumuses, mis on kevadel prognoositust 300 miljoni euro võrra suurem. Seda ei saaks käsitleda täiendava maksubaasina. Samas on töötasufondi ja valitsussektori investeeringute maksumust eelmise prognoosiga võrreldes ülespoole korrigeeritud, mis viitab siiski suuremale SKP maksurikkusele 2026. aastal.



Joonis 1. 2026. aastaks koostatud SKP kasvuprognoosi muutumine võrreldes kevadise vaatega ja jooksevhindades mõõdetava SKP kasvuprognoos 2025. aastaks

Allikad: rahandusministeerium, statistikaamet, eelarvenõukogu arvutused

Varasem kogemus näitab, et jooksvaks aastaks tehtud SKP kasvuprognoose on suviti muudetud õiges suunas võrreldes kevadise vaatega, erandiks vaid mõni kriisiaasta. Korrektsiooni ulatus ei ole alati olnud piisav, kuid prognoosivead on olnud neli-viis korda väiksemad kui eelmisel sügisel tehtud prognoosides.¹

Suvised prognoosi koostamise ajal olid käesoleva aasta esimese kuue kuu kohta käivad andmed veel puudulikud. Kuid prognoosi valmimise järel avalikustatud andmete järgi oli teises kvartalis tööpoolest tegemist majanduskasvu hüppelise kiirenemisega. Nii kasvas SKP eelmise aasta sama ajaga võrreldes 0,9% (esimeses kvartalis oli kasv -0,7%), kusjuures jooksevhindades mõõdetuna, mis on riigirahanduse jaoks lühikeses plaanis isegi tähtsam, ulatus esimese poolaasta kasv ligi 5%ni. Rahandusministeerium eeldab oma prognoosis, et majanduskasv kiireneb teisel poolaastal edasi, kusjuures vedavaks jõuks peaks valitsussektori asemel saama erasektor (vt joonis 1 parem pool).

Nii nagu eelmistes prognoosivoorudes, on rahandusministeerium nüüdki koostanud riskistsenaariumi, mis hindab üldise ebakindluse majanduskasvu pärssivat mõju suuremaks, kui põhistsenaariumis. Majanduse taastumine selle stsenaariumi järgi küll jätkub, kuid kõigi põhinäitajate puhul aeglasemas tempos.

¹ Siinjuures on mõeldud tegeliku ja prognoositud näitaja keskmist absoluutset erinevust (*mean absolute error*, MAE), mille puhul üle- ja alaprognoosimised ei tasalülita üksteist. Eesti majanduse prognoosivigade suurusest Euroopa Komisjoni prognoosides loe lähemalt eriteemast 2.

Kasvunäitajate arvuline erinevus põhistsenaariumist on seejuures tavapäraest prognoosivigadest märksa väiksem. Seepärast soovib eelarvenõukogu järgmise aasta riigieelarve kujundamisel lähtuda suveprognoosi põhistsenaariumist.

Võrdlus teiste prognoosijatega

Eelarvenõukogu võrdles rahandusministeeriumi 2025. aasta suveprognoosi teiste institutsioonide prognoosidega (vt tabel 2). Kui Consensus Economicsi viimane ülevaade avaldati augusti keskpaigas, siis SEB, Swedbanki ja rahandusministeeriumi prognoosid ilmusid kõik samal ajal augustikuu lõpus. Selleks, et näha, kuidas on eri institutsioonide hinnangud Eesti majanduse arengule 2025. aasta jooksul muutunud, on sulgudes välja toodud ka kevadiste prognooside väärtused.

Tabel 2. Rahandusministeeriumi majandusprognoosi võrdlus teiste prognoosidega (sulgudes kevadiste prognooside väärtused)

	SKP reaalkasv (%)		THI (%)	
	2025	2026	2025	2026
Consensus Economics	1,2 (2,0)	2,4 (2,8)	4,9 (4,3)	3,3 (3,2)
SEB	1,2 (1,8)	2,5 (2,8)	5,2 (4,7*)	3,2 (3,2*)
Swedbank	0,6 (1,2)	2,0 (2,0)	5,5 (5,5)	3,7 (3,9)
<i>teiste prognooside keskmine</i>	<i>1,0</i>	<i>2,3</i>	<i>5,2</i>	<i>3,4</i>
rahandusministeerium	0,8 (1,7)	2,5 (2,5)	5,4 (5,2)	3,5 (3,3)

* Ühtlustatud THI.

Allikad: Consensus Economics, SEB, Swedbank, rahandusministeerium²

Tabelist 2 ilmneb, et 2025. aasta alandatud majanduskasvu ootused jäävad vahemikku 0,6–1,2% ning 2026. aasta kasvuootused 2–2,5% vahele. Samuti võib näha, et 2025. aasta majanduskasvu suhtes on rahandusministeerium võrdlusbaasist mõnevõrra pessimistlikum, kuid 2026. aasta kasvu suhtes veidi optimistlikum.

Hinnatõus ei ole sel aastal veel raugemise märke näidanud ning sellest tulenevalt on kõik institutsioonid peale Swedbanki inflatsiooni ootusi ülespoole korrigeerinud – eriti 2025. aasta kohta, mil prognoositav hinnatõus jääb vahemikku 4,9–5,5%. Järgmiseks aastaks ootavad kõik prognoosijad hinnakasvu aeglustumist. Teiste prognooside keskmisega võrreldes ootab rahandusministeerium nii sel kui ka järgmisel aastal mõnevõrra suuremat hinnakasvu.

Prognoos aastateks 2027–2029

Keskmise ettevaate prognoosid kujutavad endast majanduse kestliku arenguraja kirjeldust. Ikka veel ei ole selge, kas viimaste aastate šokid, sh Ameerika Ühendriikide kaubanduspoliitika muutused tähendavad Eesti majanduse pikema ettevaate jaoks püsivaid muutusi või mitte. Seetõttu on ootuspärane, et rahandusministeeriumi suvise majandusprognoosi põhiväited ja peamised kasvunäitajaid on pool aastat tagasi valminud ettevaatega võrreldes vähe muutunud (vt tabel 3).

² Consensus Economics koondab kokku paljude majandusekspertide prognoosid ja esitab nende keskmise väärtuse.

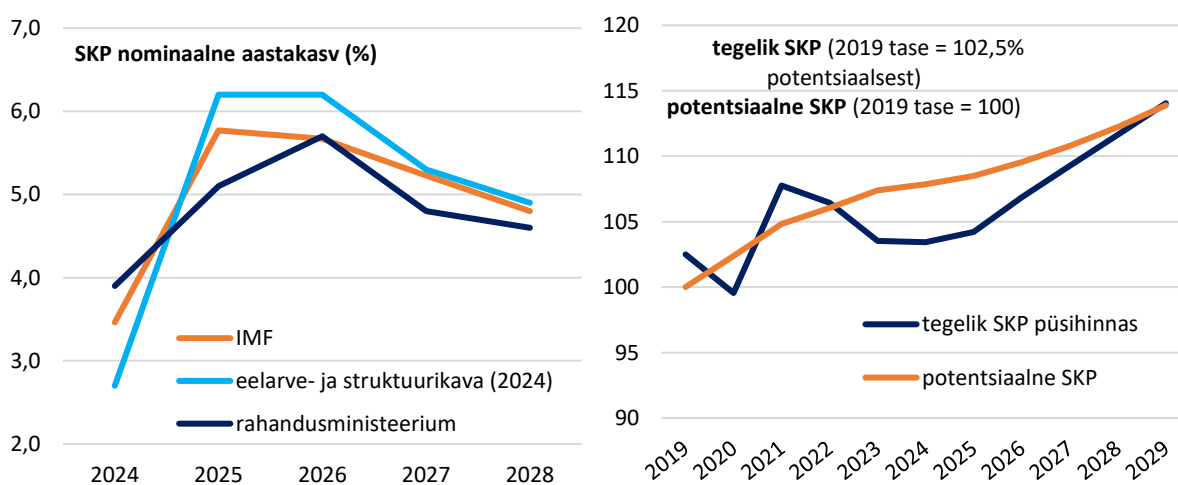
Tabel 3. Suvise majandusprognoosi põhinäitajad 2027.–2029. aastal (%)

	2027	2028	2029	2027*	2028*	2029*
SKP jooksevhindades (mld eurodes)	46,4	48,5	50,7	0,4	0,4	0,5
SKP reaalkasv	2,3	2,2	2,2	0,1	0	0
SKP nominaalkasv	4,8	4,6	4,5	0,2	0,1	0
Eratarbimise reaalkasv	1,6	2,0	2,1	0,1	0,1	0,1
Valitsuse lõpptarbimise reaalkasv	0,2	1,9	-0,5	0,2	1,6	-0,5
Investeeringute reaalkasv	0,3	2,1	2,1	-1,7	1,7	1,5
Kaupade ja teenuste ekspordi reaalkasv	3,0	2,9	2,8	0	0	0
Kaupade ja teenuste impordi reaalkasv	1,6	1,9	2,0	-0,4	-0,3	0
Tarbijahinnaindeks	2,4	2,3	2,0	0	0,1	0
Nominaalpalga kasv	4,7	4,5	4,4	0	0	0
Hõive kasv	0,2	0,0	0,0	0,1	0	0
Hõive (tuhandetes)	699,5	699,5	699,5	1,5	-1,5	-2,5
Tööpuuduse määr	6,7	6,7	6,7	0,3	0,4	0,5

* muutus võrreldes eelmise prognoosiga

Allikas: rahandusministeerium

Euroopa Liidu uues eelarveraamistikus on varasemast tähtsamal kohal keskpika perioodi majanduskasvu ettevaade. Mullu sügisel koostas Eesti uute ELi reeglite järgi esimese nelja-aastase eelarve- ja struktuurikava, pannes paika siduva kulude kasvuraja. Eelarvekava koostamisel eeldati, et 2025.–2028. aasta keskmine SKP nominaalkasv jääb 5% juurde. Rahandusministeeriumi suveprognoosi järgi ja eespool viidatud mineviku aegridade muutusega arvestades peab see eeldus endiselt paika (vt joonis 2 vasak pool).



Joonis 2. SKP peamiste kasvunäitajate prognoos keskmises ettevaates

Allikad: rahandusministeerium, IMF

Eelarvenõukogu hinnangul seondub rahandusministeeriumi suveprognoosiga kaks olulist riski. Esiteks on järgnevatel aastatel majanduskasvu prognoosimisel senisest keerulisem valitsussektori kulude mõju arvesse võtta. Nimelt on valitsusel kavas kaitsekulusid jõuliselt kasvatada, mis võib varasemast heitlikumaks teha nii kulude taseme kui ka struktuuri. Nende muutuste tõttu tuleks ka valitsussektori kulude mõju arvuline hinnang (*multiplier*) igal aastal ümber arvutada, see aga on ajamahukas ja meetoodiliselt keeruline ülesanne. Seetõttu on tõenäoline, et üksikute aastate prognoosivead suurenevad ning samuti on võimalik,

et suuremate kaitsekulude mõju majanduskasvule on alahinnatud.³ Rahandusministeeriumi suveprognoosi seletuskirjas ei ole seda teemat põhjalikumalt avatud.

Teiseks on majanduse tsüklilise positsiooni hinnangud endiselt ebakindlad ning seda tunnistavad ka rahandusministeeriumi eksperdid. Nii nagu oma paaris viimases arvamuses, kahtleb eelarvenõukogu rahandusministeeriumi hinnangus, mille järgi kasvas Eesti majanduse potentsiaalne tase 2020.–2024. aastal pandeemia eelse ajaga võrreldes pea 8%, samal ajal kui SKP tegelik kasv jäi peaaegu samale tasemele kui 2019. aastal. Prognoosi järgi jõuab Eesti majandus 2028. aastal tagasi oma potentsiaalseks hinnatava taseme lähedale (vt joonis 2 parem pool). Potentsiaalse taseme ülehindamine lubaks nõrga majanduskasvu korral suuremat eelarvepuudujääki.

Kokkuvõttes kiidab eelarvenõukogu rahandusministeeriumi 2025. aasta suvise majandusprognoosi heaks. Rahandusministeerium on prognoosi koostamisel lähtunud üldiselt tunnustatud metoodilistest lähenemistest ja levinud eeldustest maailmajanduse käekäigu kohta. Võimalikke riske ja geopoliitilist ebamäärasust arvestades annab rahandusministeeriumi prognoos eelarvepoliitika kavandamiseks piisavalt usaldusväärse pildi Eesti majanduse väljavaatest.

³ 2027.–2029. aastal on valitsuse kulutused SKPst igal aastal keskmiselt 1,1 protsendipunkti võrra suuremad, kui kevadel prognoositi, ning samas suurusjärgus on halvenenud ka välistasakaal. Lihtsustatult öeldes kasvatavad suuremad kaitsekulud kaupade ja teenuste sissevedu, mitte kodumaist toodangut.

Hinnang rahandusprognosile

Rahandusministeeriumi 2025. aasta suvine riigirahanduse prognoos on esimene, mis kajastab Eesti valitsuse tänast kaitse-eesmärgi põhistsenaariumi osana. Eesti kaitsekulude tõus 2026. aastast püsivalt üle 5% SKPst on toonud suuri muutusi nii valitsussektori kulude kui ka eelarvepuudujäägi prognoosis. Lisaks ei jõustunud julgeolekumaksu moodustavad maksutõusud sellisel kujul nagu veel eelmises prognoosis aluseks võeti. Suurema eelarvepuudujäägi kavandamiseks on valitsus rakendamas eelarvereeeglite vabastusklauslit.

2025. aasta eelarvepositsiooni kujunemine

Kui 2024. aasta osas selgus alles tagantjärele, et eelarvepuudujääk kujunes palju väiksemaks kui eelarves planeeritud 2,9% SKPst, siis 2025. aasta osas on olulised prognoosimuutused toimumas juba aasta kestel. Nimelt koostati 2025. aasta riigieelarve möödunud sügisel prognoosiga, et valitsussektori nominaalne eelarvepuudujääk moodustab 3% SKPst ehk ligikaudu 1,25 miljardit eurot (vt tabel 4). See oli tollase teadmise põhjal suurim puudujääk, mida Euroopa Liidu eelarvereeolid kavandada lubasid.⁴ Selleks, et 2025. aasta eelarvepuudujääk ei ületaks 3% piiri, nägi valitsus ette mitmeid maksutõuse ja kulude kokkuhoiu meetmeid.

Tabel 4. Valitsussektori tulude, kulude ja eelarvepositsiooni prognoosid 2025. aastaks (mln eurodes)

	2025. aasta riigieelarve	RM kevadprognoos 2025	RM suveprognoos 2025	muutus võrreldes eelarvega	muutus võrreldes kevadega
Tulud kokku	17425	18169	18005	580	-163
Maksutulud	14983	15307	15440	457	133
.. sotsiaalmaks	5107	5125	5150	43	25
.. eraisiku tulumaks	2779	2989	3088	309	99
.. ettevõtte tulumaks	924	1036	1064	140	28
.. käibemaks	4236	4210	4180	-56	-30
.. aktsiisid	1080	1080	1085	5	4
Kulud kokku	18675	18801	18442	-233	-359
Nominaalne eelarvepositsioon	-1250	-632	-436	813	196

Allikas: rahandusministeerium

Juba 2025. aasta kevadprognoosis hindas rahandusministeerium eelarvepuudujääki väiksemaks kui riigieelarve koostamisel. Kevadel oli märgatavalt paranenud valitsussektori tulude prognoos 2025. aastaks – eelkõige tänu tulumaksu oodatust suuremale laekumisele. Seetõttu prognoosis rahandusministeerium kevadel, et 2025. aasta eelarvepuudujäägiks kujuneb 1,5% SKPst. Seda hinnangut ei suurendanud eriti ka pärast kevadprognoosi koostatud 2025. aasta lisaelarve, mille mõjul pidanuks 2025. aasta eelarvepositsioon halvenema 0,1 protsendipunkti võrra.

Rahandusministeeriumi 2025. aasta suvise prognoosi järgi võib riigirahanduse seis sel aastal kujuneda ka kevadisest hinnangust paremaks, kui eelarvepuudujäägiks oodatakse 436 miljonit eurot ehk 1% SKPst. Varasemate prognoosidega võrreldes on veelgi suurendatud oodatavat maksulaekumist, samas kui kulude kogumaht on kujunemas algselt arvatust väiksemaks. Seda prognoosi toetab ka rahandusministeeriumi esialgne hinnang jooksva aasta senisele eelarvepuudujäägile, mis pärast kuut kuud oli 242 miljonit eurot ehk 0,6% SKPst.

⁴ 2025. aasta kevadel teatas Euroopa Komisjon eelarvereeeglite vabastusklauslist, mis võimaldaks kaitsekulude kasvatamise eesmärgil kavandada lähiaastatel suuremat eelarvepuudujääki kui 3% SKPst, sh ka juba 2025. aastal.

2025. aasta riigieelarvega võrreldes oodatakse seega 3% asemel nominaalse eelarvepuudujäägi suuruseks 1% SKPst, st eelarvepositsiooni prognoos on paranenud ligikaudu 800 miljoni euro võrra. Nii suur prognoosimuutus tõstatab paratamatult küsimusi, mis võis valesi minna riigieelarve koostamisel kasutatud prognoosieeldustes ning kas kõik 2025. aastaks kavandatud maksutõusud olid eelarvereeglite piiridesse mahtumiseks vajalikud (vt eriteema 1).

Kui võrrelda lähemalt 2025. aasta riigieelarvet ja rahandusministeeriumi suveprognoosi (vt tabel 4), siis tuleneb eelarvepositsiooni paranemine ligikaudu 2/3 ulatuses oodatust suurematest tuludest ja 1/3 ulatuses oodatust väiksematest kuludest (seda peamiselt välisvahendite kasutusest ja vahetarbimisest). Oodatust suuremate tulude taga on eelkõige maksutulud ning neis omakorda eraisikute ja ettevõtete tulumaksu laekumine. Selgub, et suveprognoosiga võrreldes eeldati 2024. aasta sügisel, et 2025. aastal laekub tulumaksu 450 miljoni euro võrra vähem.

Nii suure erinevuse taga võib näha nii muutusi rahandusministeeriumi majandusprognoosis kui ka maksumuudatuste mõjuhinnangutes. Teadupärast mõjutab tulumaksu laekumist 2025. aastal mitu maksupoliitilist otsust: näiteks tulumaksu määra tõus 22%ni (ja 2026. aastal tõus 24%ni), tulumaksusoodustuste kaotamine ning krediitdiasutuste avansilise tulumaksu määra tõus 18%ni. Nagu eelarvenõukogu on varemgi selgitanud, on prognoosivigade risk suurem, kui korraga tehakse palju maksumuudatusi. 2024. aasta sügisel koostatud mõjuhinnangutega võrreldes ongi rahandusministeerium umbes 150 miljoni euro võrra tõstnud lisalaekumise prognoosi, mis kaasnes maksumäära tõusuga 22%ni.

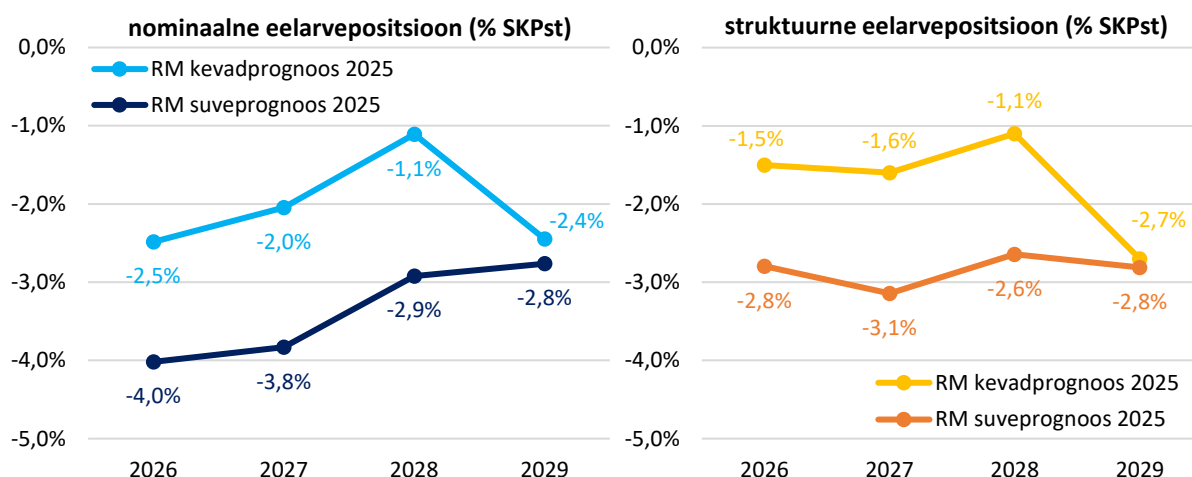
Kokkuvõttes on 2025. aasta suveprognoosis eeldatud, et tulumaksu laekub 2025. aastal 4,15 miljardit eurot. Seda on 450 miljoni euro võrra rohkem, kui eeldati eelarvet koostades. Ligikaudu 1/3 sellest prognoosimuutusest saab vahetult seostada esialgu liiga konservatiivselt koostatud maksutõusude mõjuhinnangutega; laiemalt on tulumaksu laekumist toetanud oodatust kiirem sissetulekute kasv.

Rahandusministeeriumi konservatiivne prognoos tähendab, et 2025. aastal kaldub prognoosiviga tõenäoliselt oodatust parema maksulaekumise ja eelarvepositsiooni suunas. Tuleb aga rõhutada, et olukorras, kus valitsus seab eelarvepuudujäägi Euroopa Liidu reeglites lubatu viimase piiri peale (st 3% SKPst), ja sedagi rohkete maksutõusude toel, tuleb maksulaekumise prognoosis kindlasti eelistada konservatiivsemat lähenemist optimistlikule. Lisaks rõhutab eelarvenõukogu, et ka suveprognoosis sisalduv eelarvepuudujäägi hinnang on alles poole aasta andmete põhjal koostatud prognoos, mitte veel lõplik eelarvetulem. Samuti ei tähenda oodatust tugevam eelarvepositsioon 2025. aastal tingimata seda, et ka järgmistele aastade riigirahanduse väljavaade paraneb.

2026.–2029. aasta eelarvepositsiooni prognoos

Kui rahandusministeeriumi suvise prognoosi järgi võib 2025. aasta eelarvepositsioon kujuneda oodatust tugevamaks, siis 2026.–2028. aasta eelarvepositsioon on kevadprognoosiga võrreldes järsult halvenenud (vt joonis 3). Lähiaastatel ulatub valitsussektori nominaalne eelarvepuudujääk koguni 1,8 miljardi euron (2026. aastal 4% SKPst ja 2027. aastal 3,8% SKPst) ning prognoosi järgi jõuab see alles 2028.–2029. aastal 3% SKPst piiresse. Sarnaselt nominaalse eelarvepositsiooniga on halvenenud ka struktuurse eelarvepositsiooni prognoos. See tähendab, et kehvema riigirahanduse väljavaade taga ei ole mitte nõrgemad majandusolud, vaid valitsuse teadlikud eelarvepoliitilised otsused.

Negatiivsem väljavaade põhineb suveprognoosis kahele olulisele otsusele, millega kevadprognoosi koostamise ajal ei olnud veel võimalik arvestada. Esiteks on Eesti kaitsekulude mahtu oluliselt tõstetud: kui kevadprognoosis ulatus see 2026.–2029. aastal keskmiselt 3,7%ni SKPst, siis suveprognoosis juba 5,3%ni SKPst. Teiseks kaasnes kevadise valitsuskoosseisu muutusega otsus, et julgeolekumaksu sisu ja ajastus muutuvad. Kui esialgu pidi julgeolekumaksu eelarvemõju ulatuma kuni 1,7%ni SKPst aastas ja selle kehtivus lõppema 2028. aastaga, siis suveprognoosis on arvestatud julgeolekumaksuga, mille positiivne eelarvemõju ulatub vaid 1%ni SKPst aastas (kuigi see maksupakett jäetakse kehtima ka pärast 2028. aastat).

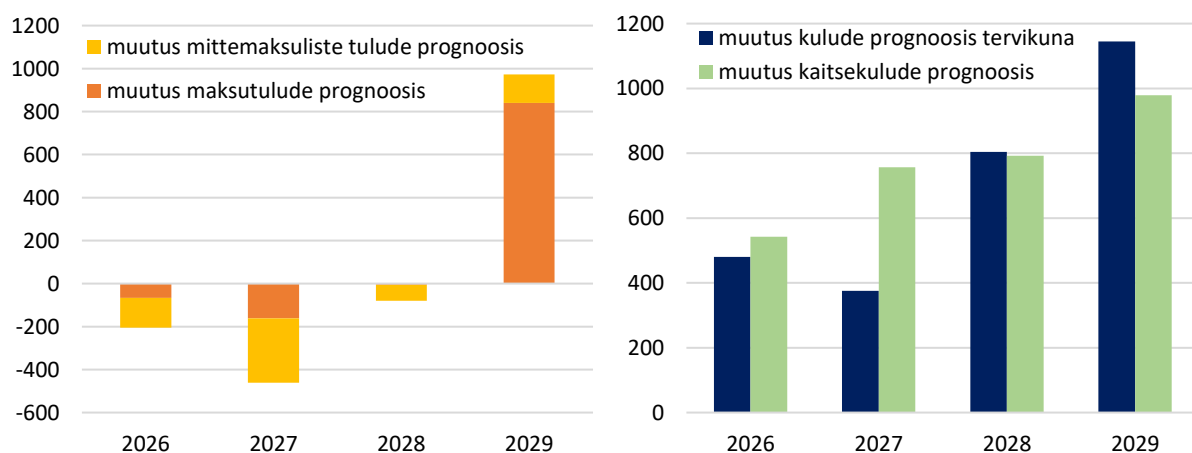


Joonis 3. Valitsussektori nominaalne ja struktuurne eelarvepositsioon 2026.–2029. aastal (% SKPst)

Allikas: rahandusministeerium

Otsused kaitsekulusid suurendada ja julgeolekumaksu muuta tehti juba teadmisesega, et 2025.–2028. aastaks saab taotleda Euroopa Komisjonilt eelarvereevlite vabastusklauslit, mis teatud eeldustel võimaldaks kavandada kuni 4,5%ni SKPst ulatuvat nominaalset eelarvepuudujääki. Lisaks nõrgendab valitsussektori eelarvepositsiooni järgmisest aastast nn maksuküüru kaotamine ja üldise maksuvaba tulu tõstmine 700 euroni, mille eelarvemõjuku on rahandusministeeriumi suveprognoosi järgi 2026. aastal koguni 584 miljonit eurot – kuid need otsused sisaldasid ka juba kevadises riigirahanduse ettevaates.

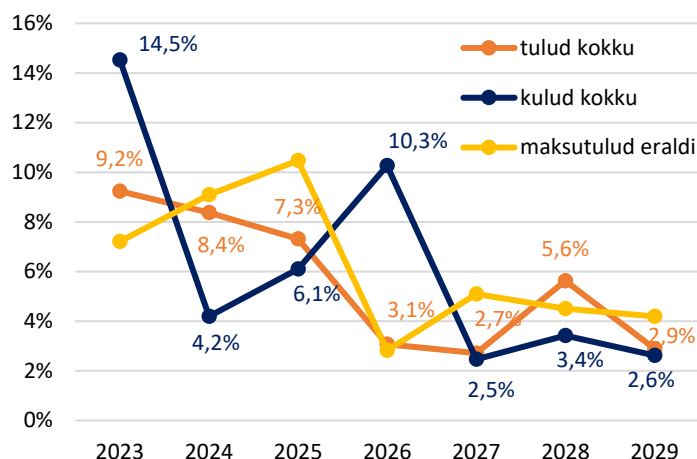
Tervikuna on valitsussektori tulude maht kevadprognoosis võrreldes 2026.–2028. aastal vähenenud (vt joonis 4 vasakul), seda nii maksuliste kui ka mittemaksuliste tulude arvestuses. Maksutuludes on märgata väiksemat tulumaksu laekumist tulenevalt muutustest julgeolekumaksu sisus, mida osaliselt kompenseerib parem käibemaksu laekumine kaitsekulude suuremast mahust. Mittemaksuliste tulude laekumises mängivad olulist rolli välistoetused: kui kevadprognoosis suurendas rahandusministeerium 2025.–2027. aasta toetuste prognoosi 370 miljoni euro võrra, siis suveprognoosis on seda sarnases mahus ehk 380 miljoni euro võrra taas vähendatud. 2029. aasta tuluprognoos on paranenud eelkõige seetõttu, et julgeolekumaks tehti tähtajatuks. Riigi kulude prognoosi on ministeerium järgmisteks aastateks märgatavalt tõstnud. Peamiselt kujundavad selle dünaamikat suuremad kaitsekulud (vt joonis 4 paremal), mis kululiikide lõikes tähendavad suuremaid valitsussektori investeeringuid ning tööjõu- ja majandamiskulusid.



Joonis 4. Muutused valitsussektori tuludes (vasakul) ja kuludes (paremal) 2026.–2029. aastal rahandusministeeriumi 2025. aasta suvise ja kevadise prognoosi võrdluses (mln eurodes)

Allikas: rahandusministeerium

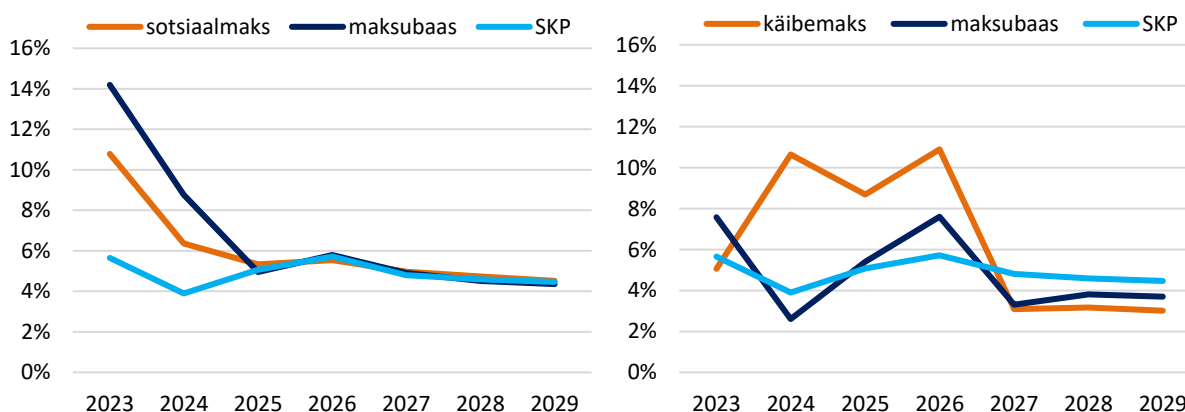
Kui rahandusministeeriumi 2025. aasta eelarvepositsiooni prognoos paika peab, kasvavad valitsussektori kulud sel aastal 6,1% ja tulud 7,3%, sh maksutulud kasvavad maksutõusude toel koguni 10,5% (vt joonis 5). Järgmisel aastal, kui Eesti kaitsekulud kasvavad esmakordselt üle 5% SKPst, kiireneb kulukasv juba 10,3%ni. Nii tulude kui ka konkreetsemalt maksutulude kasv piirdub seevastu 2026. aastal umbes kolme protsendiga, kuna maksutõusude kõrval jõustub ka tulumaksusüsteemi muudatus (nn maksuküüru kaotamine), mis riigi maksutulusid oluliselt vähendab. Sellest pikemas ettevaates on suveprognoosis arvestatud, et maksutulud kasvavad 4–5% aastas, mis on kooskõlas ministeeriumi ootustega Eesti majanduse nominaalkasvule.



Joonis 5. Valitsussektori tulude ja kulude kasv 2023.–2024. aastal ja prognoos 2025.–2029. aastaks (%)

Allikas: rahandusministeerium

Hindamaks lähemalt rahandusministeeriumi maksulaekumiste prognoosi kooskõla suvise makromajanduse ettevaatega, on joonisel 6 kõrvutatud sotsiaalmaksu ja käibemaksu (kui suurimate maksuliikide) kasvuootust vastava maksubaasi ja majanduse nominaalkasvuga. Tavapärastes 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. Sellest seaduspärast lähtubki rahandusministeeriumi suvine prognoos sotsiaalmaksu kohta, aga mitte käibemaksu kohta. Käibemaksu laekumise dünaamikat on lähiaastatel mõjutamas erinevad maksumääratõusud.

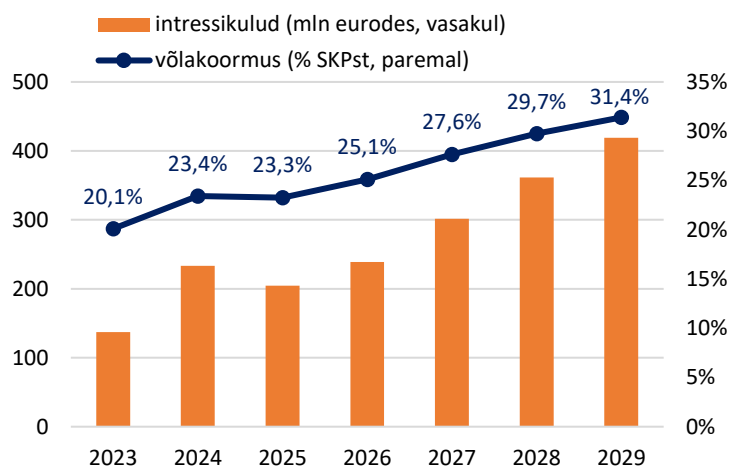


Joonis 6. Sotsiaal- ja käibemaksu laekumise kasv võrreldes maksubaasi ja majanduse nominaalkasvuga (%)⁵

Allikad: rahandusministeerium, statistikaamet, eelarvenõukogu arvutused

⁵ Joonisel 6 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.

Rahandusministeeriumi 2025. aasta suveprognosis sisalduv riigirahanduse väljavaade tähendab, et valitsussektori võlakooormus jätkab 2026. aastast püsivat kasvu ning tõuseb 30% lähedale SKPst juba 2028. aasta lõpuks (vt joonis 7). Riigivõla intressikulud, mis sel aastal moodustavad ligikaudu 200 miljonit eurot, võtavad kahe aasta pärast riigieelarvest 300 miljonit eurot ja nelja aasta pärast juba üle 400 miljoni euro. Kui sel sügisel toimuvatel eelarveläbirääkimistel lisandub suveprognosisle veel eelarvepositsiooni halvendavaid otsuseid, kiireneb ka riigi võlakooormuse ja intressikulude kasv.



Joonis 7. Valitsussektori võlakooormus (% SKPst) ja intressikulud (mln eurodes) 2023.–2024. aastal ja prognoos 2025.–2029. aastaks (%)

Allikas: rahandusministeerium

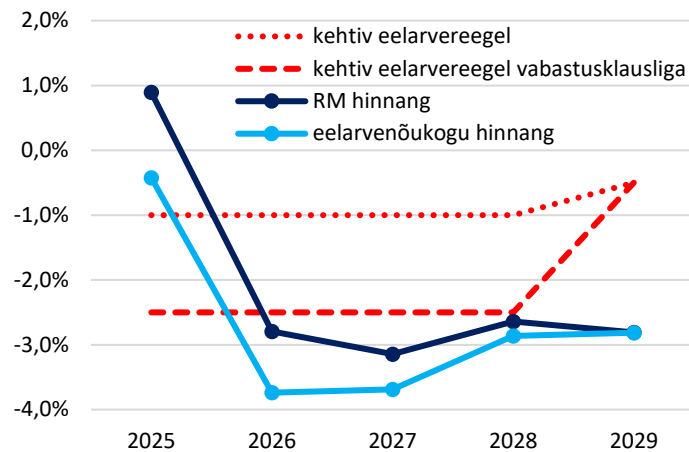
Kokkuvõttes näitab rahandusministeeriumi 2025. aasta suvine rahandusprognosis, et Eesti riigirahanduse väljavaade on kevadega võrreldes halvenenud. Prognoosimuutuste taga on peamiselt eelarvepoliitilised otsused, mitte muutused majanduskeskkonnas. Seejuures ei pruugi suvised prognoosinäitajad kirjeldada veel kõige tõenäolisemat riigi tulude ja kulude arengut, kuna ees seisavad järgmise aasta riigieelarve ja uue nelja-aastase eelarvestrateegia arutelud.

Struktuurne eelarvepositsioon ja vastavus kodumaistele eelarvereeglitele

Eesti valitsus on taotlenud Euroopa Komisjonilt 2025.–2028. aastaks eelarvereeglite vabastusklauslit, mis teatud eeldustel tähendab, et suurimaks lubatud nominaalseks puudujäägiks ei ole nendel aastatel mitte 3% SKPst, vaid 4,5% SKPst. Vabastusklausli peamiseks eelduseks on see, et eelarvepositsiooni halvenemine peab tulenema kaitsekulude kasvust võrreldes nende 2021. aasta tasemega. Kui Eesti kaitsekulud olid toona 2% SKPst, siis suveprognosis järgi moodustavad need sel aastal juba 3,7% SKPst ja 2026. aastast püsivalt üle 5% SKPst.

Euroopa Liidu eelarvereeglite vabastusklausliga kaasnev ajutine paindlikkus tuleks üle kanda ka kodumaiste eelarvereeglite nõuetesse, mis tuginevad struktuurse eelarvepositsiooni mõõdikule. Kehtiva kodumaise eelarvereegli kohaselt ei tohiks valitsussektori struktuurne puudujääk ületada 1% SKPst, kui võlakooormus on väiksem kui 30% SKPst, ning 0,5% SKPst, kui võlakooormus on suurem kui 30% SKPst.⁶ Eelarvenõukogu on kodumaiste eelarvereeglite täidetuse tõlgendamisel võtnud lihtsustatult lähtekohaks, et järelikult võib 2025.–2028. aastal olla ka valitsussektori struktuurne puudujääk aastas 1,5 protsendipunkti võrra suurem, kui lubaksid reegli tavanõuded (vt joonis 8).

⁶ Rahandusministeeriumi suveprognosis järgi ületab Eesti riigi võlakooormus 30% SKPst esmakordselt 2029. aastal ning seega muutuks prognoosiperioodi viimasel aastal ka eelarvereegel nõudlikumaks. Kuna aga võlakooormus on juba 2028. aastal sellele väga lähedal ehk 29,7% SKPst, siis on vägagi tõenäoline, et kui eelarveläbirääkimiste käigus lisandub suveprognosisle otsuseid, mis eelarvepositsiooni veelgi halvendavad, tõuseb võlakooormus üle 30% SKPst juba aasta varem, st 2028. aastal.



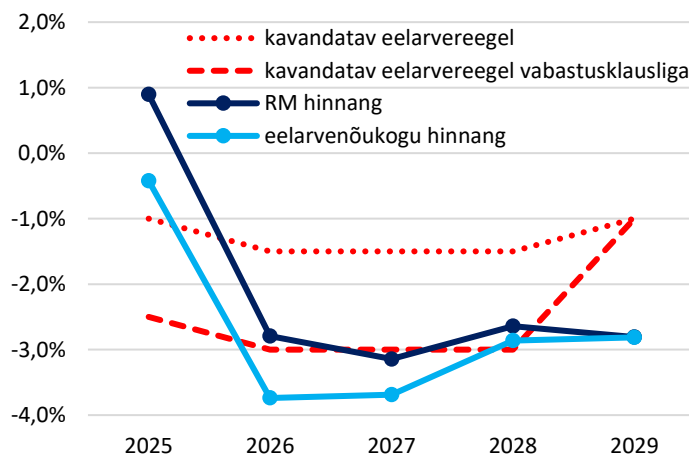
Joonis 8. Valitsussektori struktuurne eelarvepositsioon ja kehtiva eelarvereegli nõuded (% SKPst)

Allikad: rahandusministeerium, eelarvenõukogu arvutused

Paraku näitab rahandusministeeriumi 2025. aasta suvine prognoos, et eelarvenõukogu tõlgendusele tuginedes ei vastaks valitsussektori struktuurne eelarvepuudujääk ka vabastusklausliga arvestades 2026.–2027. aastal kodumaistele eelarvereeglitele. Kui 2028. aastal mahuks struktuurne puudujääk napilt reeglite piires, siis vastuolu nõuetega kujuneks veel eriti suureks 2029. aastal, mil vabastusklausel enam täies mahus ei kehti ja riigi võlakooormus on prognoosi järgi tõusnud üle 30% SKPst, muutes seeläbi kodumaise reegli veelgi nõudlikumaks. Eelarvenõukogu hinnangul (võttes arutuste aluseks rahandusministeeriumi suvised prognoosinäitajad, ent teistsuguse meetodika eelarve tsüklilise komponendi leidmiseks) oleks kodumaise eelarvereegli nõuete rikkumine lähiaastatel veelgi laialdasem.

See tähendab, et ehkki rahandusministeeriumi suveprognoosi järgi ei ulatu valitsussektori *nominaalne* eelarvepuudujääk veel ühelgi aastal 4,5%ni SKPst, mida võiks teatud eeldustel pidada lähiaastatel Euroopa Liidu eelarvenõuete piires, ei vastaks Eesti riigirahanduse edasine trajektoor juba praegu kodumaistele eelarvereeglitele, mis seavad piiri *struktuurse* eelarvepuudujäägi suurusle. Sellega ei oleks valitsusel ka sel sügisel täiendavat eelarveruumi, millega teha uusi, tulusid vähendavaid või kulusid suurendavaid otsuseid.

Eelarvenõukogule teadaolevalt kavandab valitsus sel sügisel muudatusi Eesti riigieelarve (baas)seaduses, mille kohaselt leeveneksid 2026. aastast kodumaiste eelarvereeglite nõuded. Eelnõu kohaselt tohiks struktuurne eelarvepuudujääk ulatuda 1,5%ni SKPst, kui riigivõlg on alla 30% SKPst, ning 1,0%ni SKPst, kui riigivõlg on üle 30% SKPst.



Joonis 9. Valitsussektori struktuurne eelarvepositsioon ja kavandatava eelarvereegli nõuded (% SKPst)

Allikad: rahandusministeerium, eelarvenõukogu arvutused

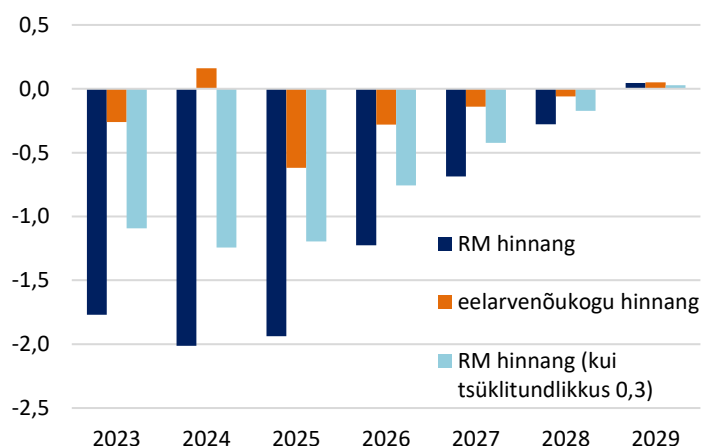
Kui lisada kavandatava eelarvereegli põhinõudele taas vabastusklausliga kaasnev lisapaindlikkus (vt joonis 9), siis selgub, et rahandusministeeriumi struktuurse eelarvepuudujäägi prognoos 2026.–2028. aastaks vastaks sel juhul ligilähedaselt kodumaise eelarvereegli nõuetele. Siiski püsiks aga suur erinevus 2029. aastaks prognoositava ja reeglitega lubatud struktuurse eelarvepuudujäägi vahel, markeerides sellega keerulist eesseisvat üleminekut vabastusklauslilt eelarvereeglite põhinõuete juurde (lähtudes tänastest prognoosieeldustest). Kõik suveprognoosile lisanduvad eelarveotsused, mis lähiaastate eelarvepuudujääki suurendaksid, teeksid selle ülemineku veelgi keerulisemaks.

Eelarvenõukogu hinnangute järgi püsiks isegi kodumaiste eelarvereeglite leevendamise korral struktuurne puudujääk enamikul aastatel suurem, kui uued nõuded ette näeksid. Struktuurse eelarvepositsiooni hinnangute erinevused rahandusministeeriumi ja eelarvenõukogu vahel on püsinud juba mitu aastat. Seejuures on ka rahandusministeerium oma prognooside seletuskirjades tunnistanud, et nende kasutatav ametlik meetodika võib kujutada Eesti majandustsükli seisü nõrgemana ja struktuurset eelarvepuudujääki väiksemana, kui see tegelikult on. Sellist hoiakut on toetanud ka eelarvenõukogu enda arvutused.

Metoodiliselt on struktuurse eelarvepositsiooni hindamiseks tarvilik teada, 1) milline on majandustsükli seis ning seda, 2) kui tugevalt mõjutab majandustsükli seis riigirahanduse olukorda. Eelarvenõukogu arvates saab rahandusministeeriumi hinnanguid Eesti valitsussektori struktuurse eelarvepuudujäägi suurusele täpsemaks teha kahel viisil.

Esiteks on eelarvenõukogu arvates rahandusministeerium kasutanud oma ametlikus meetodikas liiga kõrget hinnangut selle kohta, kui tugevalt mõjutab majandustsükli seis (kui seda mõõta SKP lõhe mõõdikuga) Eesti riigirahanduse seisü. Eelarvenõukogu soovib Eesti eelarve tsüklitundlikkuse hinnanguna kasutada 0,486 asemel väärtust 0,3.⁷ Teiseks ei pruugi SKP lõhe näitaja Eesti viimaste aastate eriomelisi majandusarenguid silmas pidades olla parim mõõdik, mille alusel hinnata majandustsükli seisü struktuurse eelarvepositsiooni arvutamise eesmärgil. Siin oleks võimalikuks lahenduseks kasutada majanduse tsüklilise seisü iseloomustamiseks korraga mitut erinevat makromajandusnäitajat, mis laias laastus maksude laekumist kujundavad, ja mitte ainult SKP lõhet. Eelarvenõukogu meetodika struktuurse eelarvepositsiooni arvutamiseks seda teebki, kaasates analüüsi veel majanduse palgafondi, eratarbimise ja töötuse olukorra.

Nii väiksemat tsüklitundlikkuse hinnangut kui ka eelarvenõukogu meetodikat kasutades ei kujuneks eelarve tsükliline komponent nii suureks, kui rahandusministeeriumi 2025. aasta suveprognoosi järgi (vt joonis 10). See tähendab, et lähituleviku nominaalsest eelarvepuudujäägist tuleks väiksem osa kanda majanduse tsüklilise nõrkuse arvele ja selle võrra suurendada hinnangut eelarve *struktuursele* puudujäägile.



Joonis 10. Hinnangud valitsussektori eelarve tsüklilise komponendi suurusele (% SKPst)

Allikad: rahandusministeerium, eelarvenõukogu arvutused

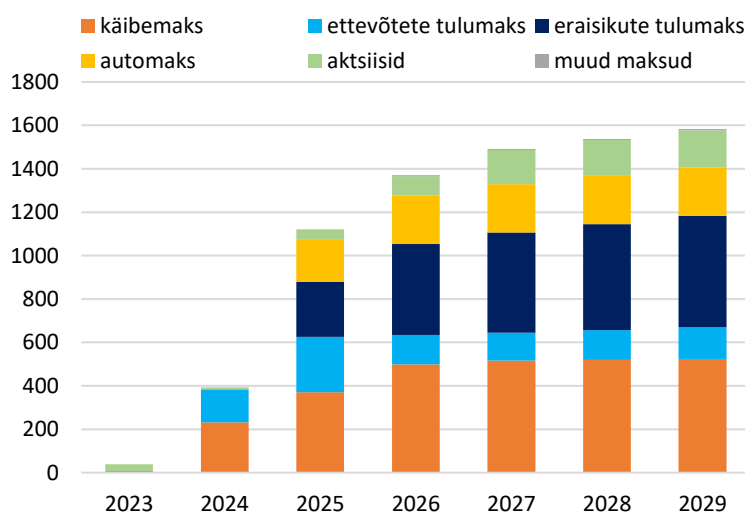
⁷ Eelarvenõukogu uurimistööga Eesti eelarve tsüklitundlikkusest saab lähemalt tutvuda [siin](#).

Eriteema 1. Kui suur oleks eelarvepuudujääk ilma maksutõusudeta?

2023. aasta riigikogu valimiste järel moodustunud valitsus seadis üheks oma eesmärgiks Eesti riigirahanduse korrastamise, sest valitsussektori eelarvepositsioon ja selle väljavaade olid kriisiaastate ning eelarvereeglite vabastusklausli ajal järsult halvenenud. Kavandatav eelarveparandus pidi koosnema nii tulude kui ka kulude poole meetmetest, ehkki suures ülekaalus olid just muudatused maksusüsteemis. Need pidid aitama riigi tuludel kiiresti kasvanud kuludele järele jõuda.

Kuna valitsussektori 2025. aasta eelarvepuudujääk kujuneb suveprognoosi järgi märksa väiksemaks, kui näitasid rahandusministeeriumi varasemad prognoosid, on see tekitanud elava arutelu, kas 2025. aasta eelarve-eesmärkide saavutamiseks oli kõiki maksutõuse ikka tarvis ning kas oodatust parem eelarveseis 2025. aastal võiks anda alust järgnevatel aastatel maksukoormust vähendada.

Eelarvenõukogu alljärgnev analüüs (vt joonis 11) võtabki vaatluse alla kõik peamised maksumuudatused, mis suurendavad valitsussektori maksutulust 2023.–2029. aastal.⁸ Selline analüüs aitab illustreerida, kui suurt rolli mängivad eelarvepositsiooni kujunemises maksutõusud ja milline on eri aastatel prognoositud täiendav maksutulu, mis riigile nendest maksusüsteemi muudatustest laekub. Maksumuudatuste eelarvemõjud tuginevad rahandusministeeriumi viimastele hinnangutele.



Joonis 11. Maksutõusudest ja uutest maksudest saadav täiendav maksutulu (mln eurodes)

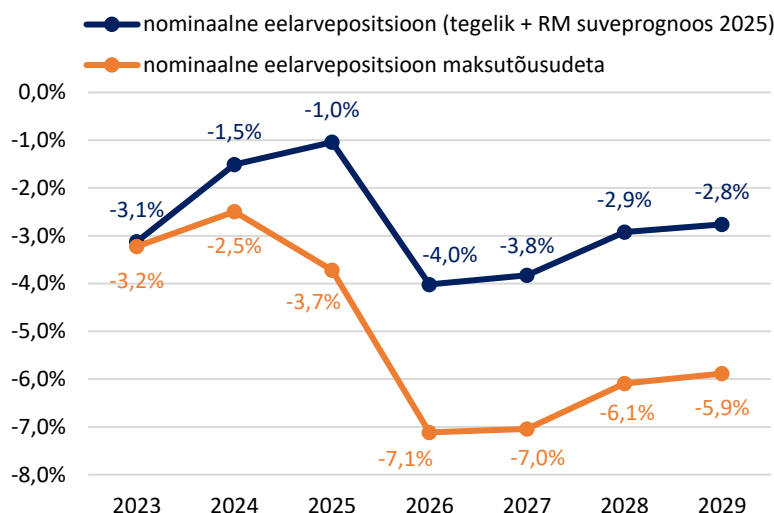
Allikad: rahandusministeerium, eelarvenõukogu arvutused

2023. aastal, kui Eesti majanduslanguseks kujunes viimaste andmete järgi 2,7%, ei mänginud maksutõusud riigirahanduse olukorra parandamisel veel erilist rolli. 2024. aastal aga ulatus uute maksuotsuste eelarvemõju juba ligikaudu 400 miljoni euroni. Peamiselt panustasid sellesse käibemaksu tõus 22%ni, kasumijaotuse kokkulepe kommertspankadega ja juriidilise isiku tulumaksu oodatav tõus 22%ni, vähemal määral ka erisugused aktsiisitõusud.

Sel aastal ulatub maksutõusudest ja uutest maksudest riigile laekuv täiendav maksutulu rahandusministeeriumi hinnangul 1,1 miljardi euroni, seejuures on maksutõusud mõjutanud kõiki peamisi maksuliike peale sotsiaalmaksu. Kuna 2026. aastast on jõustumas veel täiendavaid maksutõuse (kui tulumaksu määr tõuseb 24%ni), kasvab maksutõusudega kaasneva lisalaekumise hinnang edaspidi veelgi, moodustades 2026.–2029. aastal juba 7,5–8% valitsussektori tulude kogumahust.

⁸ Joonise 11 koostamisel ei ole arvestatud selliste maksumuudatustega, mis vastupidiselt valitsussektori maksutulust vähendavad, nagu näiteks maksuküüru kaotamine 2026. aastal. Lisaks tuleks eelarveparanduse täieliku mahu illustreerimiseks võtta vaatluse alla ka kokkuhoiumeetmed kulude poolel.

Tulles küsimuse juurde, kas kõik maksutõusud olid 2025. aasta eelarve-eesmärkide saavutamiseks vajalikud, võib lihtsustatult järeldada, et ilma maksutõusudeta ulatuks 2025. aastaks prognoositav valitsussektori nominaalne eelarvepuudujääk 1% asemel 3,7%ni SKPst (vt joonis 12).⁹ Maksutõusude vajalikkus riigirahanduse pikaajalise jätkusuutlikkuse tagamisel joonistub aga selgelt välja järgmiste aastate ettevaates, kui ilma maksutõusudest laekuva täiendava maksutuluta ulatuks eelarvepuudujääk koguni 6–7%ni SKPst.



Joonis 12. Valitsussektori nominaalne eelarvepuudujääk koos maksutõusudega ja ilma nendeta (% SKPst)

Allikad: rahandusministeerium, eelarvenõukogu arvutused

Lisaks nähtub jooniselt 12, et järgmisel neljal aastal on maksutõusude aastane eelarvemõju vahemikus 3,1–3,2% SKPst. Sellega sarnases mahus on ühtlasi Eesti kaitsekulud perioodil 2026–2029 suuremad, kui oli nende keskmine maht varasemalt, mil kaitsekulude taseme eesmärgiks oli 2% SKPst. Seega võib öelda, et kui kohakuti tõsta maksutõusudest saadav täiendav maksutulu (ka need maksutõusud, mis jõustuvad alles 2026. aastast) ja kaitsekulude suurenenud maht, on kõik senimaani kavandatud maksutõusud olnud hädavajalikud, et rahastada Eesti kaitsevõime uut taset. Ainuüksi julgeolekumaksust selleks kaugeltki ei piisaks, rääkimata võimalusest, et selle maksupaketi veel jõustumata osad ära jäetakse.

⁹ Joonise 12 koostamisel ei ole arvestatud täiendavate mõjudega majanduse ja riigirahanduse arengule, mis võinuksid kaasnedaks maksutõusude ärajätmisega.

Eriteema 2. Kui lihtne on prognoosida Eesti majanduse arengut?

Majanduse ja riigirahanduse prognoosid annavad poliitikakujundajatele vajalikku sisendit selle kohta, kui kiiresti kasvab majandus ja kui palju laekub makse. Need ei ole pelgalt ennustused, vaid olulised töövahendid, mille põhjal langetatakse eelarvepoliitilisi otsuseid, olgu need uute kulutuste tegemine või maksupoliitika kujundamine.

Miks on vaja prognooside kõrvalekaldeid analüüsida?

Kuna tulevik on enamasti ebakindel, kalduvad prognoosid paratamatult tegelikkusest kõrvale — oluline on aga see, et need pikemas perspektiivis süstemaatiliselt kallutatud ei oleks. Näiteks kui eelarvete aluseks olevad prognoosid kipuvad olema liialt optimistlikud, võivad tulemuseks olla suuremad eelarvepuudujäägid ning see tekitab ohtu riigirahanduse jätkusuutlikkusele. Seega on oluline hinnata prognooside täpsust ja ilmnevaid süstemaatilisi kõrvalekaldeid tulevaste prognooside tegemisel arvesse võtta.

Selleks on Euroopa Eelarvenõukogu (European Fiscal Board) avaldanud kasuliku tööriista, mis aitab mõista, kui täpsed on olnud Euroopa Komisjoni prognoosid Euroopa Liidu liikmesriikide majanduste kohta viimase kahe kümnendi jooksul.¹⁰ Selleks koguti aastate 2001–2024 andmeid selle kohta, kuidas on prognoosid tegelikest tulemustest erinenud viie olulise näitaja puhul: makromajandusnäitajatest nominaalne ja reaalne SKP kasv, riigirahanduse näitajatest valitsussektori kogukulude ja kogutulude kasv ning nominaalne eelarvepositsioon.

Mida mõeldakse prognoosivea all?

Näiteks 2023. aastal prognoositi, kui palju kasvab majandus 2024. aastal, ning 2025. aasta kevadel selgus, kui palju see tegelikult kasvas – nende kahe arvu erinevus ongi prognoosiviga. Hindamaks prognooside täpsust pikema aja jooksul, arvutatakse keskmine prognoosiviga, mis näitab, kui suur on olnud prognooside keskmine kõrvalekalle tegelikest tulemustest teatud ajavahemiku jooksul. Kui keskmine prognoosiviga on positiivne, tähendab see, et tegelikud tulemused on olnud keskmiselt prognoositust paremad (st prognoosid on olnud pigem ettevaatlikud); kui see on negatiivne, on tegelikud tulemused olnud keskmiselt nõrgemad (st prognoosid on olnud liiga optimistlikud). Tuleb aga tähele panna, et keskmise prognoosivea puhul võivad positiivsed ja negatiivsed prognoosivead aja jooksul üksteist tasakaalustada.

Kas sügisesed prognoosid on täpsemad kui kevadised?

Euroopa Komisjon teeb prognoose kaks korda aastas: kevadel ja sügisel. Võrreldes neid prognoose tegelike tulemustega, ilmneb, et nii Eesti kui ka kõikide teiste riikide kohta tehtud prognoosidest on sügisesed alati täpsemad kui kevadised. Kuivõrd kevadisi prognoose tehakse varasema info põhjal ja need peavad katma pikemat ettevaatavat perioodi, kuid sügiseste prognooside tegemise ajaks on jooksvast aastast juba rohkem tegelikke andmeid teada, siis on see ka ootuspärane tulemus.

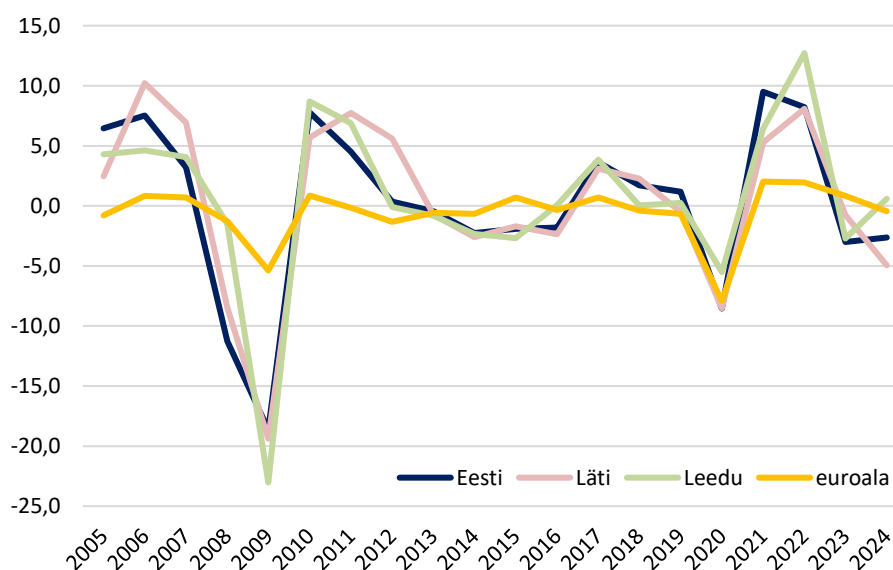
Kui lihtne on prognoosida Eesti majanduskasvu?

Vaadates seda, kuidas on Eesti kohta tehtud sügisesed prognoosid SKP nominaalkasvu puhul pikas perspektiivis paika pidanud, ilmneb, et kogu vaadeldava perioodi keskmise prognoosivea järgi on tegelik SKP nominaalkasv olnud keskmiselt 0,2 protsendipunkti kõrgem kui prognoos. See tähendab, et Euroopa Komisjoni prognoosid Eesti majanduskasvu kohta on olnud pigem veidi konservatiivsed.

¹⁰ Tööriistaga on võimalik lähemalt tutvuda siin: https://commission.europa.eu/topics/fiscal-policy/european-fiscal-board-efb/forecast-tracker_en.

Samal ajal näitab keskmine absoluutne prognoosiviga, et prognoosid kaldusid tegelikkusest kõrvale keskmiselt $\pm 5,2$ protsendipunkti võrra – sellest veelgi suurem ruutkeskmine viga (6,9) viitab, et prognoosides on esinenud mõningaid eriti suuri vigu. Seejuures ilmneb, et Euroopa Komisjoni prognoosivead on jäänud samasse suurusjärku ka teiste Balti riikide puhul. Näiteks euroala majanduskasvu prognoosimisel on keskmine absoluutne prognoosiviga aga olnud neli korda väiksem kui Eesti puhul.

Seda, et Balti riikide kohta tehtavate prognooside vead on märksa suuremad ja kõikumavamad kui euroala prognooside vead, ilmestab ka joonis 13. Võib märgata, et majandusšokkide ajal (nt globaalne finantskriis, koroonapandeemia) kaldutakse tegema liiga optimistlikke ning kiirete tõusude ajal vastupidi liiga tagasihoidlikke hinnanguid, kuid Eesti ja teiste Balti riikide puhul on need reaktsioonid prognoosides palju tugevamad. See viitab nii suuremale ebakindlusele Balti riikide majanduses kui ka võimalusele, et Balti riikide majandused reageerivad šokkidele tugevamalt (tulenevalt näiteks nende ekspordi sõltuvusest ja riigisisese turu väiksusest). Seega võib Eesti ja teiste Balti riikide majanduste prognoosimist pidada pigem keerukaks ülesandeks.



Joonis 13. SKP nominaalkasvu prognoosivigade suurused Euroopa Komisjoni prognoosides Eesti, Läti, Leedu ja euroala kohta (protsendipunktides)

Allikad: Euroopa Eelarvenõukogu, eelarvenõukogu arvutused

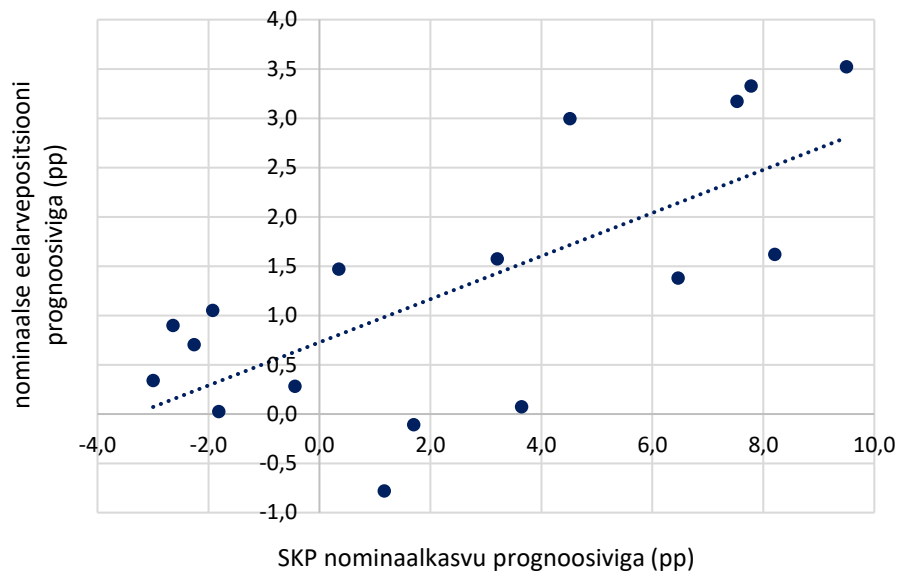
Kas prognoosivigade suurus on ajas muutunud?

Vaadates jooniselt 13 prognoosivigade suuruse dünaamikat, võib näha, et pärast 2008.–2009. aasta kriisi ning enne koroonapandeemiat vigade kõikumine vähenes, mis viitab, et prognoosid muutusid üldiselt täpsemaks. Siiski on selgelt näha, et ootamatute šokkide puhul eksivad prognoosid endiselt märkimisväärselt. Seega ei saa öelda, et Euroopa Komisjoni prognoosid oleksid ajas täpsemaks muutunud – pigem sõltub vigade suurus majanduskeskkonnast ja ootamatute šokkide esinemisest.

Kuidas mõjutavad majanduskasvu prognoosivead riigirahanduse prognoose?

Kui vaadata riigirahanduse näitajate prognoosivigu, ilmneb, et kui jätta välja suure majanduslanguse aastad (2008–2009 ja 2020), siis on valitsussektori eelarvepositsiooni prognoosiviga suuresti seotud SKP

nominaalkasvu prognoosiveaga (vt joonis 14).¹¹ Kui SKP nominaalkasvu ootustes ollakse liialt optimistlikud, siis kiputakse sama olema ka eelarvepositsiooni prognoosides. Ja vastupidi, kui SKP kasv osutub tugevamaks kui oodatud, siis kujuneb eelarvepositsioon samuti paremaks kui prognoositud. See tähendab, et majanduskasvu alahindamine või ülehindamine kandub üle riigirahanduse prognoosidesse ehk riigirahanduse prognoosid sõltuvad majanduskasvu prognooside täpsusest.



Joonis 14. Seos SKP nominaalkasvu prognoosivigade ja nominaalse eelarvepositsiooni prognoosivigade vahel Euroopa Komisjoni prognoosides Eesti kohta

Allikad: Euroopa Eelarvenõukogu, eelarvenõukogu arvutused

¹¹ Kuivõrd riigieelarve tulude poole kujundab suuremas osas maksulaekumine, mis omakorda on seotud SKP nominaalse mahuga, siis on vaatluse all just SKP nominaalkasvu prognoosivead, mitte SKP reaalkasvu prognoosivead.