

Eesti Vabariik

STABIILSUSPROGRAMM 2024

Tallinn

25. aprill 2024

SISUKORD

SISUKORD	2
JOONISED	3
TABELID	3
SISSEJUHATUS	5
1 EESTI MAJANDUSE VÄLJAVAATED	6
1.1 PROGNOOSI EELDUSED	6
1.2 MAKROMAJANDUSE VÄLJAVAATED	7
2 FISKAALRAAMISTIK	11
2.1 VABARIIGI VALITSUSE FISKAALPOLIITIKA EESMÄRGID	11
2.2 VALITSUSSEKTORI EELARVEPOSITSIOON	11
2.3 VALITSUSSEKTORI TULUD JA KULUD	13
2.4 TULU- JA KULUMEETMED	17
2.5 VALITSUSSEKTORI FINANTSEERIMINE	20
3 SENSITIIVSUSANALÜÜS JA VÕRDLUS EELMISE PROGRAMMIGA	23
3.1 RISKISTSENAARIUM	23
3.2 INTRESSIMÄÄRADE SENSITIIVSUSANALÜÜS	24
3.3 VÕRDLUS EELMISE PROGRAMMIGA	25
4 EELARVEPOLIITIKA JÄTKUSUUTLIKKUS	26
4.1 PIKAAJALINE JÄTKUSUUTLIKKUS	26
4.2 TINGIMUSLIKUD KOHUSTUSED	28
LISA 1. LISATABELID	29

JOONISED

Joonis 1. Valitsussektori likviidsed varad, võlakoormus ja netopositsioon (% SKPst).....	20
Joonis 2. Riigikassa võla tagasimaksed.....	20
Joonis 3. Majanduskasv, kevadine riskistsenaarium (%).....	23
Joonis 4. Valitsussektori positsiooni prognoos ja võlakoormus aastani 2070.....	27

TABELID

Tabel 1. Prognoosi olulisemad väliseeldused.....	7
Tabel 2. Sisemajanduse koguprodukti prognoos 2024–2028.....	9
Tabel 3. Hindade prognoos 2024–2028.....	9
Tabel 4. Tööturu prognoos 2024–2028 (15–74-aastased).....	9
Tabel 5. Maksebilansi prognoos 2024–2028.....	10
Tabel 6. Valitsussektori nominaalne eelarvepositsioon aastatel 2022–2028.....	12
Tabel 7. Tsükliliselt ja struktuurselt tasandatud eelarvepositsioon aastatel 2021–2028 (% SKPst).....	12
Tabel 8. Valitsussektori eelarve tulude ja kulude prognoos 2024–2028.....	13
Tabel 9. Maksukulud riigieelarves aastatel 2023–2025 (mln eurot).....	14
Tabel 10. Valitsussektori kulud valitsemisfunktsioonide (COFOG) lõikes (% SKPst).....	16
Tabel 11. Kulueesmärgist eemaldatavad kulud.....	16
Tabel 12. Stabiilsusprogrammi meetmed, % SKPst.....	17
Tabel 13. Eelarvepoliitiliste otsuste mõju valitsussektori tuludele ja kuludele.....	18
Tabel 14. Rahandusministeeriumi 2024. aasta kevadise prognoosi tulud ja kulud eelarvepoliitilisi otsuseid arvestamata.....	18
Tabel 15. Peamised maksumuudatused 2024. ja 2025. aastal.....	19
Tabel 16. Valitsussektori võlakoormuse muutus 2023. aastal.....	21
Tabel 17. Valitsussektori võlakoormus 2022–2028 (% SKPst).....	22
Tabel 18. Valitsussektori likviidsed finantsvarad 2022–2028 (mln eurot, % SKPst).....	22
Tabel 19. Riskistsenaarium.....	24
Tabel 20. Intressimäärade tõusu mõju.....	24
Tabel 21. Võrdlus Stabiilsusprogramm 2023 prognoosiga.....	25

Tabel 22. Tingimuslikud kohustused	28
Tabel 23. Taastekava (RRF) - Toetused	29
Tabel 24. Taastekava (RRF) - Laenud	30

SISSEJUHATUS

Vastavalt EL eelarvepoliitika koordineerimise reeglitele peavad EL liikmesriigid kord aastas esitama uuendatud stabiilsus- ja konvergensti-programmid (vastavalt euroala liikmed ja eurot mittekasutavad liikmesriigid). Eesti on alates 1. jaanuarist 2011 Euroopa Majandus- ja Rahaliidu (*Economic and Monetary Union*, EMU) täieõiguslik liige ning on esitanud oma Stabiilsusprogrammi Euroopa Komisjonile ja EL Nõukogule sellest ajast alates. Stabiilsusprogrammi eesmärk on väljendada valitsuse poliitikat Stabiilsuse ja kasvu paktist (*Stability and Growth Pact*, SGP) tulenevate nõuete täitmisel. Liikmesriikide esitatud seekordsete stabiilsus- ja konvergensti-programmide hindamine Euroopa Komisjoni ja EL Nõukogu poolt toimub 2024. aasta mais–juunis.

Stabiilsus- ja konvergensti-programmide esitamine ja hindamine on oluline osa Euroopa poolaasta (*European Semester*) majanduspoliitika koordineerimisest ja järelevalvest. Euroopa poolaasta raames hindavad Komisjon ja Nõukogu stabiilsus- ja konvergensti-programme enne liikmesriikide järgmise aasta eelarvete koostamisel olulisemate otsuste tegemist, et anda vajadusel poliitikasoovitusi fiskaalpoliitika kavatsuste kohta.

Eesti eelarvepoliitika on jätkuvalt kooskõlas Stabiilsuse ja kasvu paktiga. Stabiilsusprogramm 2024 lähtub Rahandusministeeriumi 2024. aasta kevadisest majandusprognoosist, 2024. aasta eelarvest ja 2024–2027. aasta riigieelarve strateegiast.

Vastavalt EL liikmesriikide majandus- ja eelarvepoliitika koordineerimise reeglitele loodi 2014. aastal Eesti Panga juurde sõltumatu Eelarvenõukogu, mille ülesanne on anda hinnanguid Eesti

eelarvepoliitika aluseks olevatele majandusprognoosidele ja jälgida riigisiseste eelarve-reeglite täitmist. Hinnangu rahandusministeeriumi 2024. aasta kevadisele majandusprognoosile avalikustas Eelarvenõukogu oma kodulehel 18. aprillil, kus leiti, et prognoos sobib aluseks stabiilsusprogrammile: „*Kokkuvõttes on rahandusministeeriumi 2024. aasta kevadprognoos koos oma mitme stsenaariumiga eelarvenõukogu hinnangul sobiv alus valitsusele stabiilsusprogrammi koostamisel, et seada nõudlikud eelarve-eesmärgid järgmiseks neljaks aastaks. Eesmärkide seadmisel soovitab eelarvenõukogu pidada silmas, et tänane eelarvepuudujääk on arvatust püsivama ehk struktuurse loomuga. See tähendab, et eelarvetasakaalu saavutamine eeldab teadlikke otsuseid riigi tulu- ja kulupoliitikas, mitte vaid majanduskasvu taastumist.*“ Lisaks tõdeb Eelarvenõukogu, et valitseb endiselt palju ebakindlust, kas eelarvestrateegias sisaldunud meetmed ettenähtud kujul jõustuvad, mistõttu soovitab valitsusel täpsustada, kuidas asutakse eelarvepuudujääki vähendama ja millistest meetmetest on tänaseks loobutud.

Stabiilsusprogramm 2024 ajahorisont on aastani 2028, nagu nõuab riigi eelarvestrateegialt riigieelarve seadus (järgmine eelarveaasta ja sellele järgnevad kolm aastat). Dokument koosneb neljast osast, mis annavad ülevaate majandusolukorrast ja tulevikuväljavaadetest, fiskaalraamistikust, võrdlusest eelmise Stabiilsusprogrammiga ning eelarvepoliitika pikaajalisest jätku-suutlikkusest.

1 EESTI MAJANDUSE VÄLJAVAATED

1.1 Prognoosi eeldused

Maailmamajandus on suhteliselt hästi vastu pidanud karmistunud rahapoliitika mõjudele ning riskid stagflatsiooni ja globaalse majanduslanguse osas ei ole realiseerunud. Hõive on püsinud tugevana, mida on toetanud ka valitsustepoolne kulutuste kasv osades suurriikides. Covid kriisi ajal kogunenud säästud on võimaldanud tarbimist alanenud reaalsissetulekute ja kõrgete intresside tingimustes turgutada. Maailmamajandus kasvas mullu 3,1%, mis on mõnevõrra tagasihoidlikum pikaajalisest keskmisest.

Kui 2024. aastaks on nii arenenud tööstusriikide kui arenevate turgude kasvuprognose veidi tõstetud, jääb arenenud riikide SKP kasv siiski tagasihoidlikuks. USA majandus on oodatust paremini hakkama saanud ning pehme maandumise stsenaarium on alanenud hinnatõusu ja rahapoliitika lõdvendamise ootuses üha tõenäolisem. Euroala on üks väheseid piirkondi, kelle kasvuprognose on kärbitud. Kuigi inflatsioon on pidurdumas varem oodatust kiiremini, piirab taastumist kõrgete energiahindade järelmõjud, (energiamahuka) tööstussektori alanenud konkurentsivõime, tarbijate madal kindlustunne ja geopoliitilised pinged seoses Ukraina sündmustega.

Ettevõtjate küsitlustulemustel põhinevad pehmed indikaatorid, nagu ostujuhtide indeks (PMI) viitavad maailmamajanduse järk-järgulisele tugevnemisele. Märtsis tõusis tööstus- ja teenustesektorit hõlmav globaalne PMI koondindeks 9-kuu kõrgeimale tasemele. Ka euroala PMI on näitamas langusriskide taandumist, mille indeks kerkis märtsis 49,9 punktini, mis on samuti 9-kuu kõrgeim. See tase viitab, et euroala majandus hakkab teenuste sektori toel majandusaktiivsuse langusest järk-järgult välja tulema. Samas tööstussektor on endiselt languses (46,8 punkti), mida pärsib suuresti Saksamaa tööstuse jätkuv nõrkus. Arvestades inflatsiooni taandumist ning baasintresside oodatavat langetamist alates suvekuudest, on ettevõtjad euroala majanduse lähituleviku suhtes muutunud selgelt optimistlikumaks. Taastumine saab siiski olema aeglane, euroala majanduskasv kiireneb 2023. aasta 0,4%lt 2024. aastal 0,7%ni. Selgemat elavnemist võib oodata 2025. aastal, kui majanduskasv kiireneb 1,5%ni.

Energiahinnad on euroalal languses, lisaks on toiduinflatsioon hakanud aasta alguses jõulisemalt taanduma. Teenuste hinnad on tugeva tööturu ja palgakasvu jätkumise mõjul stabiliseerunud suhteliselt kõrgel, 4% juures. Aasta kokkuvõttes pidurdub euroala inflatsioon 2,7%ni ja 2025. aastal 2,2%ni.

Eesti peamiste eksporditurgude majandus-konjunktuur halvenes 2023. aastal rohkem kui euroalal tervikuna. Soome, Rootsi, Saksamaa, Läti ja Leedu majanduslangus pärssis Eesti ettevõtete ekspordist. Nendele turgudele läheb pea 50% Eesti ekspordist. Kuna Põhjamaade ehitus- ja kinnisvarasektori madalseisust taastumine saab olema aeglane ning Saksamaa väljavaateid pärsib energiamahuka tööstuse raskused, siis on ka impordinõudluse ootusi peamistel eksporditurgudel langetatud. Välisnõudlus (kaubanduspartnerite kaalutud import püsivhindades) suureneb tänavu 0,6%. Selgemat elavnemist oodatakse meie lähiturgudel 2025. aastal kui välisnõudlus suureneb 2,8%.

Energiakriisi leevenemise järgselt stabiliseerus euro kurss USD suhtes 2023. aastal kitsas vahemikus (1,05 - 1,10) ning aasta kokkuvõttes tugevnes USD suhtes 2,7%. Ka 2024. aasta alguses ei ole vahetuskursis volatiilsust esinenud ning EUR/USD kurss fikseeriti veebruari lõpu tasemel 1,083 kogu prognoosiperioodiks.

Möödunud aastat iseloomustas keskpankade jõuline baasintresside tõstmine liigkiire inflatsiooni ohjamiseks. Euroopa Keskpank kergitas peamise refinantseerimismäära 4,5%ni ja USA Föderaalreserv 5,5%ni. EKP tõstis intresse kokku 10 korda ning pärast 2023. aasta septembrit on baasintressid püsinud muutumatuna. Praegune intresside tase on selgelt majandustegevust piirav, avaldudes ettevõtete ja majapidamiste laenuteenindamis kulude kiires kasvus, raskendanud laenuraha kättesaadavust, pärssinud investeringuid ning suurendanud pankrottide arvu. Suuremal määral on pihta saanud kinnisvarasektor ja sellega seotud tegevusalad. Tulenevalt inflatsiooni jätkuvast aeglustumisest, mida on soosinud euroala majanduse nõrkus ja langenud energiahinnad, ootavad turuosalised baasintresside langetamist

alates juunikuust. Finantsturgude forward-tehingute kohaselt langeb 3-kuu EURIBOR praeguselt 3,9%lt 2024. aasta lõpuks 3,0%ni ja 2025. aasta lõpuks 2,4%ni.

Energiakriisi leevenemise järgselt on energiakandjate hinnad kõrgtasemelt alla tulnud, sh odavnes Brent nafta 2023. aastal 18% ja TTF gaas 69%. Keskmisest soojemad ilmad Euroopas ja

gaasimahutite hea täituvus on kaasa toonud gaasi hinnalanguse jätkumise 2024. aasta esimestel kuudel ning koos sellega ka madalama elektri hulgihinna. Tulevikutehingute kohaselt kujuneb 2024. aastal Brent nafta hinnaks 81,3 dollarit ja 2024. aastal 76,1 dollarit. TTF gaasi hinnaks aastatel 2024 - 2025 vastavalt 26,2 €/MWh ja 28,7 €/MWh.

Tabel 1. Prognoosi olulisemad väliseeldused

	Eeldused RM 2024. aasta kevadises prognoosis						Euroopa Komisjon		
	2023	2024*	2025*	2026*	2027*	2028*	2023	2024*	2025*
1. Euribor, 3 kuud (aasta keskmine)	3,4	3,5	2,6	2,4	2,4	2,4	3.4	3.2	2.2
2. Eurosooni pikaajaline intressimäär (aasta keskmine)	2,5	2,4	2,3	2,3	2,4	2,5	2.4	2.3	2.3
3. USD/EUR vahetuskurss (aasta keskmine)	1,082	1,083	1,083	1,083	1,083	1,083	1.08	1.09	1.09
4. Nominaalne efektiivne vahetuskurss	4.3	0.7	0.0	0.0	0.0	0.0	-	-	-
5. Maailma majanduskasv (ilma EL-ta)	3.5	3.3	3.5	3.4	3.3	3.3	3.5	3.3	3.5
6. EL27 SKP kasv	0,4	0,8	1,7	1,7	1,6	1,5	0.5	0.9	1.7
7. Eesti eksportturgude impordikasv	-1,8	0,6	2,8	3,0	2,9	2,9	-	-	-
8. Maailma impordi kasv (ilma EL-ta)	0.2	3.4	3.7	3.6	3.5	3.5	0.2	3.5	3.7
9. Nafta hind (Brent, USD/barrel)	82,6	81,3	76,1	72,9	70,9	70,1	82.5	78.5	74.7

Allikad: Eurostat, Eesti Pank, Euroopa Keskpang (ECB), IMF, Consensus Economics (CF), Euroopa Komisjon (COM), Chatham Financial, Bloomberg.

1.2 Makromajanduse väljavaated

Allolev makromajanduse prognoos on n.ö poliitkamutustega arengustsenaarium ning arvestab eelmisel sügisel otsustatud riigieelarve strateegia eelarvemeetmete mõju majandusarengule. Rahandusministeeriumi 2024. aasta kevadprognoosi põhistsenaarium ehk n.ö poliitikamuudatusteta stsenaarium, kus arvestatakse ainult jõustatud eelarvemeetmetega, on leitav ministeeriumi kodulehelt¹.

Sügisel planeeritud, kuid teostamata eelarveotsuste majandusaktiivsust jahutav mõju koondub peamiselt 2025. aastasse, mil meetmete kogumõju ulatub 2,7%ni oodatavast SKPst. 2026. ja 2027. aastal on täiendav eelarvepositsiooni parandus suurusjärgus 0,2% SKPst aastas, mis ei tohiks oluliselt majanduskasvu pärssida. Meetmete mahust on põhiosa tulumeetmetel, kuid ka kulukokkuhoid panustab eelarveseisu parandamisse.

Eelarvemeetmete mõjul võib 2025. aastaks oodatav majanduse taastumine osutuda vaevalisemaks, kuna planeeritavate maksumeetmetega vähendatakse

investeeringis- ja tarbimisvõimet. Riigieelarve strateegia meetmete mõjuhinnangu puhul on peamiselt arvestatud meetmete otsese mõjuga ning ei ole eeldatud olulisi käitumuslikke efekte. Samuti tuleb arvestada, et tegelikkuses võivad ülal toodud maksutõusud ja kulukärped osutada teistsugusteks, mis muudab ka nende majanduslikku mõju.

Eesti majandus langes 2023. aastal 3% ja seejuures langes suure osa tegevusalade lisandväärtus. Samas kasvas jooksevhinnas SKP 4,6%. Eesti ettevõtete ja majapidamiste kindlustunne on väike, kuid viimastel kuudel on mõnes sektoris olnud ka kindlustunde paranemise märke. Prognoosime, et selle aasta kokkuvõttes jääb majanduse reaalne maht enam-vähem 2023. aasta tasemele, kuid majandus pöördub aastases võrdluses kasvule selle aasta teises pooles, kui peaksid paranema nii välisnõudlus kui ka majapidamiste tarbimisvõimalused. 2025. aastaks ootame välisnõudluse taastumise ja riigieelarve strateegia meetmete koondmõjul 2-protsendilist

majanduskasvu. Järgmistel aastatel on kasv aeglasem kui 3%.

Viimastel kuudel on ettepoole vaatavad indikaatorid viidanud maailmamajanduse mõningasele taastumisele. Majandusaktiivsuse indeks (PMI) tõusis arenenud tööstusriikides 2024. aasta märtsis viimase 9 kuu kõrgeimale tasemele. Ka euroala PMI oli viimase 9 kuu kõrgeim. Eesti peamiste eksporditurgude ekspordi ja impordi prognoosid viitavad järk-järgulisele paranemisele aasta teises pooles, mida toetab intressimäärade langetamise ootus. Tugevnev välisnõudlus võimaldab ka Eesti eksportival tööstusel kasvurajale pöörduda.

Ekspordi nõrkus 2023. aastal tulenes eelkõige välisnõudluse nõrkusest, soodsa importtoorme kadumisest ning transiidi hääbumisest. 2024. aastaks ootame kaupade ekspordi edasist langust ning turuosa langust välisturgudel. Samas on teenuste eksport IT-sektori ekspordi edukuse toel kasvutrendil. IT-teenuste müük mitteresidentidele moodustas 2023. aastal pea neljandiku kogu teenuste ekspordist. Järgnevateks aastateks ootame ka info ja side tegevusala lisandväärtuse suuremat osatähtsust Eesti majanduses.

Töötus kasvab, kuid töötuse suurt hüpet me tõenäoliselt ei näe. Arvestades majanduslangust, võib tööturu olukorda pidada rahuldavaks. Töötajate arv on langenud alates 2023. aasta keskpaigast ning töökohtade arvu langus on olnud suurim tööstuses ja ehituses. 2024. aastaks ootame hõivatute arvu langust 0,3% võrra ja tööpuuduse mõõdukat kasvu. Tööpuudus stabiliseerub prognoosiperioodi lõpuks oma normaaltasemele 6% lähedusse. Palgakasv aeglustub tänavu, kuid püsib vaatamata nõrgale majanduskasvu väljavaatele siiski suhteliselt kiire. Alates 2025. aastast kasvab keskmine palk nominaalse majanduskasvuga sarnases tempos.

Eratarbimine peaks 2024. aastal kasvule pöörduma. Palgakasv taandub 2024. aastal küll 6% juurde ja on järgmistel aastatel 5% lähedal, kuid see on märgatavalt kiirem hinnakasvust. Alates 2024. aasta teisest poolest hakkavad oodatavalt vähenema ka laenuintressimaksed, mis jätab majapidamistele rohkem raha muudeks kulutusteks. Aasta teises pooles peaks ka tööturul hakkama olukord paranema, mis toetab majapidamiste kindlustunnet. 2024. aasta kokkuvõttes jääb tarbimise kasv veel tagasihoidlikuks, kuid kiireneb 2025. aastal.

Investeeringud on kahanenud juba kaks aastat järjest ja väike langus võib jätkuda ka 2024. aastal. Käesoleval aastal võiks ettevõtete investeerimisjulgus tasapisi taastuma hakata, kuid eluasemeinvesteeringud jäävad ilmselt eelmisele aastale alla. Intressimäärade alanemine ja nii Eesti kui ka meie kaubanduspartnerite majandusolude paranemine peaks taastama tavapärase investeeringute taseme paari aasta jooksul.

Energiahindade alanemine ja sisemaise hinnasurve järk-järguline taandumine hoiab inflatsiooni aeglustumistrendil. Selle aasta kevadel taandub inflatsiooniarestusest välja aastataguste energialeevendusmeetmete mõju ja energiahinnad pöörduvad langusesse, tuues kaasa inflatsiooni aeglustumise. Lähikuudel jätkub ka toiduainete hinnatõusu järk-järguline pidurdumine. Alusinflatsioon aga eriti ei aeglustu. 2024. aasta tarbijahindade kasvuks prognoosime 3,4%. Kaudsete maksude planeeritav tõus kergitab inflatsiooni 2025. aastal esialgsel hinnangul ca 1,6% võrra ehk aasta kokkuvõttes 4,1%-ni. Suurema mõjuga on uute maksude ehk automaksu ning magustatud jookide maksu kehtestamine. Järgnevatel aastatel aeglustub inflatsioon 2% lähedusse.

Tabel 2. Sisemajanduse koguprodukti prognoos 2024–2028

%	2011–21	2022	2023	2024	2025	2026	2027	2028
1. SKP reaalkasv	3,6	-0,5	-3,0	0,0	2,0	2,7	2,4	2,5
1a. SKP püsivhindades (mld eurot)		25,7	24,9	24,9	24,9	25,6	26,2	26,9
2. SKP nominaalkasv	7,1	15,5	4,6	4,1	5,4	4,9	4,6	4,8
2a. SKP jooksevhindades (mld eurot)		36,0	37,7	39,2	41,4	43,4	45,4	47,6
2b. RKP jooksevhindades (mld eurot)		35,1	36,7	38,1	40,2	42,1	44,0	46,1
Kasvuallikad								
3. Eratarbimiskulutused (sh MTÜd)	3,9	2,3	-1,5	0,7	0,6	1,7	1,9	2,2
4. Valitsussektori lõpp-tarbimiskulutused	2,3	0,1	0,9	1,3	0,8	0,0	1,5	1,0
5. Kapitali kogumahutus põhivarasse	8,8	-3,7	-3,4	-2,1	4,6	5,9	-0,7	2,8
6. Sisenõudlus	5,0	1,0	-2,9	0,5	2,2	2,6	1,5	2,2
7. Kaupade ja teenuste eksport	6,1	3,0	-6,9	-0,7	2,8	3,0	2,9	2,9
8. Kaupade ja teenuste import	7,7	3,2	-5,2	-0,1	3,1	2,9	1,7	2,6
Panus SKP kasvu								
9. Sisemajanduse nõudlus	4,6	0,0	-1,4	0,2	1,7	2,5	1,2	2,1
10. Kaupade ja teenuste bilanss	-1,0	-0,4	-1,5	-0,5	-0,3	0,1	0,9	0,3

Tabel 3. Hindade prognoos 2024–2028

%	2011–21	2022	2023	2024	2025	2026	2027	2028
1. SKP deflaator	3,3	16,1	7,9	4,1	3,4	2,2	2,2	2,3
2. Eratarbimise deflaator	2,6	17,0	9,2	3,9	4,3	2,2	2,1	2,0
3. Harmoniseeritud tarbijahinnaindeks	2,5	19,4	9,1	3,6	2,7	2,3	2,2	2,1
3a. Tarbijahinnaindeks	2,2	19,4	9,2	3,4	4,1	2,1	2,0	2,0
4. Valitsussektori tarbimiskulutuste deflaator	4,5	12,7	11,2	9,3	1,7	2,0	2,4	3,7
5. Investeeringute deflaator	1,6	12,6	4,5	3,1	2,7	2,2	2,5	2,2
6. Ekspordi deflaator	2,0	20,3	2,8	1,5	1,9	2,1	2,0	2,0
7. Impordi deflaator	1,4	19,0	-0,4	1,4	1,7	2,0	2,1	2,0

Tabel 4. Tööturu prognoos 2024–2028 (15–74-aastased)

%	2011–21	2022	2023	2024	2025	2026	2027	2028
1. Tööhõive (tuh inimest)	640,2	677,4	694,6	692,5	696,0	696,3	696,3	696,3
1a. Tööhõive kasv	1,3	4,1	2,5	-0,3	0,5	0,0	0,0	0,0
2. Tööpuuduse määr	7,3	5,6	6,4	7,2	6,7	6,3	6,2	6,1
3. Tööjõu tootlikkuse kasv (hõivatute arvu järgi)	2,3	-4,4	-5,4	0,3	2,8	2,7	2,5	2,5
4. Keskmise palga reaalkasv	4,0	-6,5	2,1	2,5	0,6	2,7	2,6	2,7
4a. Keskmise palk (eurot)		1 645	1 833	1 944	2 035	2 134	2 233	2 340
4b. Keskmise palga nominaalkasv	6,3	11,6	11,5	6,0	4,7	4,8	4,7	4,8

Tabel 5. Maksebilansi prognoos 2024–2028

% SKPst	2011–21	2022	2023	2024	2025	2026	2027	2028
1. Võlgnevus välismaailma suhtes	3,1	-2,9	-0,8	-0,6	-0,7	-0,7	0,2	0,0
1a. Jooksevkonto	0,4	-3,2	-2,1	-2,5	-2,6	-2,6	-2,0	-1,9
2. Kaupade ja teenuste bilanss	2,8	-0,5	0,6	0,2	0,0	0,1	1,0	1,2
3. Esmase ja teisese tulu bilanss	-2,3	-2,7	-2,7	-2,6	-2,6	-2,7	-3,0	-3,0
4. Kapitalikonto	2,7	0,4	1,3	1,9	1,9	1,9	2,2	2,0
5. Vead ja täpsustused	0,0	-1,2	-2,3					

2 FISKAALRAAMISTIK

2.1 VABARIIGI VALITSUSE FISKAALPOLIITIKA EESMÄRGID

Stabiilsusprogramm ja selle fiskaalraamistik lähtub Rahandusministeeriumi 2024. aasta kevadisest majandusprognoosist¹ ning 2024. aasta eelarvest² ja 2024-2027. aasta riigieelarve strateegiast.

Valitsuse eelarvepoliitika eesmärgiks käesoleva stabiilsusprogrammi perioodil on koroonakriisi ning Venemaa-Ukraina sõja taustal tekkinud eelarvepuudujäägi vähendamine. Valitsussektori struktuurse eelarvetasakaalu suunas liikumiseks tuleb otsida kulude kokkuhoiukohti ning kerkinud kuluvajadustele tuleb leida püsivad katteallikad.

Pikemas perspektiivis on valitsuse eelarvepoliitika põhieesmärk toetada makromajanduslikku stabiilsust läbi turgude paindlikkuse ja efektiivsuse ning ohjata majanduse tasakaalustatud arengut ohustavaid riske.

Koroonakriisi tagajärjel ning Venemaa-Ukraina sõja tõttu valitseb majanduses jätkuvalt keeruline olukord. Nõrga väliskeskkonna ja muutunud geopoliitilise olukorra tulemusena jääb tegelik majandusareng lähiaastatel oluliselt alla potentsiaalse taseme. Viimastel aastatel kehtinud eelarveeeglite vabastusklausel on lubanud

paisutada defitsiiti ning võlataset. Alates sellest aastast on aga Euroopa Komisjon otsustanud stabiilsuspakti vabastusklauslit mitte pikendada ja naasta tavapäraste eelarveeeglite juurde. Vastavalt riigieelarve baasseadusele lähtutakse iga-aastase eelarvepositsiooni eesmärgi seadmisel mitme aasta vaatest fiskaalpoliitikale (keskpika perioodi eesmärk), mis peab siis olema iga-aastaselt täidetud või vähemalt tuleb selle suunas liikuda vastavalt stabiilsuse- ja kasvu pakti reeglitele.

Valitsussektori struktuurse eelarvepuudujäägi keskpika perioodi eesmärk (MTO) on vastavalt riigieelarve baasseadusele 1,0% SKPst ning seda keskpika perioodi eesmärki käesoleva stabiilsusprogrammi jooksul ei muudeta. Samuti on käesoleva stabiilsusprogrammiga tagatud, et nominaalne puudujääk ei ületaks ühelgi aastal 3 protsendi piiri. Eesmärkide saavutamises väheneb nominaalne defitsiit järgmisel aastal 3 protsendini SKPst ning jõuab 0,8 protsendini SKPst 2028. aastal.

2.2 VALITSUSSEKTORI EELARVEPOSITSIOON

2023. aastal kasvas valitsussektori eelarvepuudujääk peamiselt 2022. aasta kuluotsuste ning halvenenud majanduskeskkonna tõttu 1,3 miljardi euronit ehk 3,4%ni SKPst. Kokkuvõttes vastas puudujääk viimasele prognoosile: maksutulude alalaekumist kompenseeris osaliselt mittemaksuliste tulude enamlaekumine, peamiselt intressitulud, samuti jäid prognoositust väiksemaks riigieelarvest antavad toetused ning investeeringu kulud.

Võrreldes 2022. aastaga oli puudujääk 930 miljoni euro võrra ehk 2,4% SKPst suurem peamiselt keskvalitsuse halvema eelarveseisuga tõttu. Puudujääk süvenes kiiresti aasta lõpus

rekordtasemele kasvanud kulude tõttu. Enim suurenesid riigieelarvest antavad toetused, aga samuti ka kaitseotstarbelised majandamiskulud ning investeeringud. Valitsemisfunktsiooni järgi (COFOG) kasvasidki eelmisel aastal enim riigikaitse kulutused (38,9%), mis viis nende osakaalu SKPst 2,2%lt 2,9%ni SKPst. Kaitsekulude kasv oli tingitud Venemaa alustatud sõja tõttu halvenenud julgeolekuolukorrast.

Rahandusministeeriumi kevadise majandusprognoosi kohaselt jätkub sarnane trend ka sel aastal, mil eelarvepuudujäägiks kujuneb 1,4 miljardit eurot ehk 3,5% SKPst. Puudujääki suurendavad 2024. aasta riigieelarve otsused, millega suunati

¹ <http://www.fin.ee/majandusprognoosid>

² <https://fin.ee/riigi-rahandus-ja-maksud/riigieelarve-ja-eelarvestrateegia/riigieelarve>

täiendavalt raha haridusele, riigikaitsele, IKT kuludeks ning investeringuteks.

Vabariigi Valitsuse seatud eelarve eesmärkide kohaselt väheneb nominaalne puudujääk järgmisel aastal 3%ni SKPst ning prognoosiperioodi lõpuks 2028. aastal 0,8%ni SKPst.

Valitsussektori struktuurne eelarvepositsioon on järgmisel aastal 0,9 protsendi suuruses ja järgnevatel stabiilsusprogrammi aastatel ühe protsendises puudujäägis.

Tabel 6. Valitsussektori nominaalne eelarvepositsioon aastatel 2022–2028

	2022	2023	2024	2025	2026	2027	2028
Valitsussektori nominaalne eelarvepositsioon (% SKPst)	-1,0	-3,4	-3,5	-3,0	-2,2	-1,4	-0,8
Keskvalitsus	-1,1	-3,4	-3,0	-2,2	-1,6	-0,7	0,0
Sotsiaalkindlustusfondid	0,4	0,5	0,0	-0,4	-0,5	-0,6	-0,7
Kohalikud omavalitsused	-0,3	-0,5	-0,5	-0,4	-0,1	-0,1	-0,2
Valitsussektori nominaalne eelarvepositsioon (mln eurot)	-349	-1279	-1363	-1241	-939	-657	-390
Keskvalitsus	-406	-1289	-1170	-918	-675	-326	-2
Sotsiaalkindlustusfondid	162	181	-3	-164	-225	-283	-315
Kohalikud omavalitsused	-105	-170	-190	-158	-39	-48	-73

Tabel 7. Tsükliliselt ja struktuurselt tasandatud eelarvepositsioon aastatel 2021–2028 (% SKPst)

	2001–21	2021	2022	2023	2024	2025	2026	2027	2028
1. SKP reaalkasv (%)	3,6	7,2	-0,5	-3,0	0,0	2,0	2,7	2,4	2,5
2. Valitsussektori eelarvepositsioon	-	-2,5	-1,0	-3,4	-3,5	-3,0	-2,2	-1,4	-0,8
3. Intressimaksed	-	0,1	0,1	0,3	0,8	0,8	0,8	0,8	0,7
4. Potentsiaalse SKP reaalkasv (%)	3,4	2,1	2,0	0,7	0,3	0,3	0,8	1,0	1,2
4.a Tööjõu panus pot. kasvu (%)	0,0	1,1	1,8	1,3	0,8	0,4	0,1	0,0	-0,1
4.b Kapitali panus pot. kasvu (%)	1,9	1,3	1,7	1,4	1,2	1,2	1,3	1,1	1,1
4.c Tootlikkuse panus pot. kasvu (%)	1,5	-0,3	-1,6	-2,0	-1,6	-1,3	-0,6	-0,2	0,2
5. SKP lõhe (output gap)	0,7	2,5	0,1	-3,6	-3,9	-4,4	-2,4	-0,9	0,4
6. Tsükliline eelarve komponent	-	1,2	0,0	-1,7	-1,9	-2,1	-1,2	-0,4	0,2
7. Tsükliliselt tasandatud eelarvepositsioon (7)=(2)-(6)	-	-3,7	-1,0	-1,6	-1,6	-0,9	-1,0	-1,0	-1,0
8. Tsükliliselt tasandatud primaarne positsioon (8)=(7)+(3)	-	-3,6	-0,9	-1,3	-0,8	-0,1	-0,2	-0,2	-0,3
9. Ühekordsed meetmed	-	0,9	0,2	0,0	0,0	0,0	0,0	0,0	0,0
10. Struktuurselt tasandatud eelarvepositsioon (10)=(7)-(9)	-	-4,6	-1,2	-1,6	-1,6	-0,9	-1,0	-1,0	-1,0
11. Välisvahendite muutus, % SKPst	-	0,4	0,3	0,5	0,8	0,0	-0,2	-0,7	-0,5
12. Eelarvepoliitika impulss	-	Vastutsükl.	Pro-tsükl.	Vastutsükl.	Vastutsükl.	Pro-tsükl.	Vastutsükl.	Vastutsükl.	Vastutsükl.

Allikad: Eesti Statistikaamet, Rahandusministeerium.

2.3 VALITSUSSEKTORI TULUD JA KULUD

Prioriteetsetes valdkondades nagu riigikaitse, sotsiaalne kaitse, tervishoid ja haridus püsib prognoosiperioodil valitsussektori kulude osakaal SKPs ajaloolisest tasemest kõrgemal. Nii 2023. kui ka 2024. aastal ületab valitsussektori kulude kasvutempo nominaalse SKP kasvutempot, mis suurendab riigi kulutuste osatähtsust majanduse kogutoodangust. Valitsussektori kulude osakaal SKPs 2024. aastal eelneva aastaga võrreldes kasvab, saavutades 2024. aastal senisest kõrgeima taseme – 45,5% SKPst. (vt Tabel 8). Valitsussektori kulude osakaal SKPst langeb prognoosiperioodi lõpus riigieelarvestrateegias planeeritud kulude kokkuhoiu meetmete ja intressikulude vähenemise toel 42,4 %ni SKPs, püsites sellegipoolest kõrgemal tasemel kui 2022. aastal, mil tehti ulatuslikke kulutusi lisaeelarve vahenditest.

2024. aasta kulud kasvavad julgeolekuvõimekuse parandamiseks tehtavate lisakulutuste, vanaduspensionide, intressikulude ja struktuurifondide uuest rahastusperioodist tulenevate suuremahuliste tegevustoetuste ning investeringute tõttu. Lisaks suurenevad 2024. aastal CO2 vahenditest rahastatavad kulud ja investeringud 2023. aastaga võrreldes ca 103 miljoni euro võrra. Alates 2025. aastast, kui on plaanis rakendada eelarve kulude kokkuhoiumeetmeid, väheneb valitsussektori kulude kasvu kiirus oluliselt, kasvades tempoga kuni 3,5% aastas. Keskmine valitsussektori kulude kasvutempo aastatel 2025–2028 on 3,1% aastas, mis jääb aeglasemaks nominaalse SKP 4,9%-lisest keskmisest kasvust antud perioodil. Välisvahendite kasutamine tegevuskuludeks ja investeringuteks on valitsussektoris prognoosiperioodil kõige suurem 2025. aastal. Kõige väiksem on välisvahendite planeeritud kasutamise maht 2028. aastal nii vana perioodi lõppemise kui ka uue perioodi vahendite aeglasema käivitumise tõttu.

Valitsemisfunktsioonide klassifikaatori (COFOG) jaotuse järgi on valitsussektori kuludest suurimamahuline funktsioon sotsiaalne kaitse, mis moodustas 2022. aastal 12,7% SKPst ning millest veidi üle poole moodustas vanaduspension ja peaaegu viiendiku laste- ja peretoetused (vt Tabel 10). Prognoosi kohaselt kasvavad riiklikud pensionikulud aastatel 2024–2028 keskmiselt 8,5% aastas, mis tuleneb sotsiaalmaksu laekumisest ja sotsiaalmaksu pensioniosa ning tarbijahinnaindeksi muutusest sõltuvast pensioniindeksi kasvust. Keskmiselt 60% kulude kokkuhoiumeetmest kajastub sotsiaalse kaitse kulude all, millele lisandub ka töötushüvitise ja töötutoetussüsteemi muutmise mõju. Vaatamata kulude kokkuhoiumeetmele hoiab sotsiaalse kaitse kulude taset prognoosiperioodil kõrgemal vanaduspensionide nominaalsest SKPst kiirem kasv.

Tervishoiukulude osakaal SKPst püsib perioodil 2024–2028 keskmiselt tasemel 7,2% SKPst (Tabel 10). 2022. aastal oli tervishoiukulude osakaal SKPst 6,0%, kusjuures üle 70 protsendi tervishoiukuludest moodustasid haiglateenuste pakkumisega seotud kulud. Tervishoiukulude kasvu aluseks on võetud Tervisekassa prognoositav kulude kasvutempo. Stabiilsusprogrammis on arvestatud, et vastavalt julgeolekupoliitika alustele tagab valitsuskoalitsioon neljaks aastaks pikaajalised riigikaitse kulud 3% SKP-st, millele lisanduvad liitlaste vastuvõtuga seotud kulud. Kulud üldistele valitsussektori teenustele püsivad osakaaluna SKPs 2022. aasta tasemest kõrgemal vaatamata kulude kokkuhoiumeetmele kasvanud intressikulude tõttu. Võrreldes 2022. aasta tasemega on prognoosiperioodi aastane intressikulude maht üle kaheksa korra kõrgem.

Tabel 8. Valitsussektori eelarve tulude ja kulude prognoos 2024–2028

	2023	2011-21	2022	2023	2024	2025	2026	2027	2028
	<i>mln eurot</i>	%	%	%	%	%	%	%	%
		SKPst	SKPst	SKPst	SKPst	SKPst	SKPst	SKPst	SKPst
1. Valitsussektor	-348,6	-0,7	-1,0	-3,4	-3,5	-3,0	-2,2	-1,4	-0,8
2. Keskvalitsus	-405,5	-0,8	-1,1	-3,4	-3,0	-2,2	-1,6	-0,7	0,0
4. Kohalikud omavalitsused	-104,8	-0,1	-0,3	-0,5	-0,5	-0,4	-0,1	-0,1	-0,2
5. Sotsiaalkindlustusfondid	161,7	0,2	0,4	0,5	0,0	-0,4	-0,5	-0,6	-0,7
Valitsussektor									
6. Tulud kokku	13 975,2	39,0	38,8	40,1	42,0	41,5	41,6	41,5	41,5
7. Kulud kokku	14 323,8	39,7	39,8	43,5	45,5	44,5	43,8	42,9	42,4
8. Eelarvepositsioon	-348,6	-0,7	-1,0	-3,4	-3,5	-3,0	-2,2	-1,4	-0,8
9. Intressikulu	28,4	0,1	0,1	0,3	0,6	0,6	0,6	0,6	0,5

10. Primaartasakaal	-320,2	-0,6	-0,9	-3,0	-2,9	-2,4	-1,6	-0,8	-0,3
11. Ühekordsed ja ajutised meetmed	85,4	-0,1	0,2	0,0	0,0	0,0	0,0	0,0	0,0
Tulud komponentide lõikes									
12. Maksutulud (12=12a+12b+12c)	7 639,0	21,2	21,2	21,7	22,6	22,8	23,1	23,2	23,3
12a. Tootmis- ja impordimaksud	4 763,4	13,8	13,2	13,4	14,0	15,1	15,0	14,9	15,0
12b. Sissetuleku- ja varanduse maksud	2 875,6	7,4	8,0	8,2	8,6	7,7	8,1	8,4	8,3
12c. Kapitalimaksud	0,0	0,0	0,0	0,0	0,0	0,0	0,0	0,0	0,0
13. Sotsiaalkindlustusmaksed	4 229,8	11,6	11,7	12,5	12,7	13,0	13,0	13,0	13,0
14. Omanditulud	282,0	0,9	0,8	0,9	0,9	0,6	0,6	0,5	0,5
15. Muud tulud	1 824,4	5,2	5,1	5,2	5,8	5,2	4,9	4,8	4,8
16.=6. Tulud kokku	13 975,2	39,0	38,8	40,1	42,0	41,5	41,6	41,5	41,5
p.m.: Maksukoormus (D.2 (sh EL-le makstud)+D.5+D.611+D.91-D.995)	11 861,8	32,7	32,9	34,0	35,2	35,7	36,1	36,2	36,3
Kulud komponentide lõikes									
17. Hüvitised töötajatele +vahetarbimine	6 105,5	17,2	17,0	18,5	18,8	18,3	17,9	17,8	17,3
17a. Hüvitised töötajatele	3 763,5	10,6	10,5	11,7	11,9	11,6	11,5	11,4	11,1
17b. Vahetarbimine	2 342,0	6,5	6,5	6,7	6,9	6,7	6,4	6,4	6,2
18. Sotsiaalsiirded (18=18a+18b)	4 997,1	13,9	13,9	14,9	15,5	15,6	15,7	15,8	15,9
mildest töötushüvitised	195,7		0,5	0,7	0,7	0,8	0,8	0,8	0,8
18a. Mitterahalised sotsiaalsiirded	839,5	1,9	2,3	2,3	2,3	2,3	2,3	2,4	2,4
18b. Rahalised sotsiaalsiirded	4 157,6	12,0	11,5	12,6	13,2	13,4	13,3	13,4	13,5
19.=9. Intressikulu	28,4	0,1	0,1	0,3	0,6	0,6	0,6	0,6	0,5
20. Subsidiidumid	335,0	0,7	0,9	0,7	0,6	0,5	0,6	0,5	0,5
21. Kapitali kogumahutus põhivarasse	1 850,8	5,4	5,1	6,3	6,9	6,7	6,6	5,4	5,5
22. Kapitalisiirded	361,1	0,6	1,0	0,8	1,0	0,7	0,5	0,9	0,9
23. Muud kulud	645,9	1,9	1,8	2,0	2,0	2,0	2,0	1,9	1,8
24.=7. Kulud kokku	14 323,8	39,6	39,8	43,5	45,5	44,5	43,8	42,9	42,4
p.m. Valitsussektori tarbimine	7 030,4	19,3	19,5	20,9	21,4	20,9	20,4	20,4	19,9

Allikad: Eesti Statistikaamet, Rahandusministeerium.

Tabel 9. Maksukulud riigieelarves aastatel 2023–2025 (mln eurot)

	Maksukulu	Säte	Valitsemis-funktsioon ²	2023	2024	2025
	KOKKU			433,0	540,8	375,2
1.	Käibemaksumäär 9% raamatutele, töövihikutele	KMS §15 lg 2 p 1	haridus	8,7	10,0	
	Käibemaksumäär 9% raamatutele, töövihikutele, perioodikale ja digiväljaannetele	KMS § 15 lg 2 p 1,3	haridus			16,4
2.	Käibemaksumäär 5% ajakirjandusväljaannetele	KMS § 15 lõige 2 ¹	vaba aeg, kultuur ja religioon	5,1	6,1	
3.	Käibemaksumäär 9% ravimi-tele ja meditsiini-seadmetele	KMS §15 lg 2 p 2	tervishoid	85,9	104,2	107,5
4.	Käibemaksumäär 9% majutusteenustele, alates 2025 13%	KMS §15 lg 2 p 4	vaba aeg, kultuur ja religioon	30,1	36,5	28,9
5.	Osaliselt või täielikult tasumata arvetega seotud käibemaksuarvestuse korra muudatus	KMS § 29 lõige 14	majandus	2,4	2,6	2,8
6.	Regulaarselt jaotatava kasumi madalam maksumäär 14%	TMS §4 lg 5	majandus	71,0	106,5	
7.	Täiendav maksuvaba tulu alates teisest lapsest	TMS §23 ¹	sotsiaalne kaitse	31,3	32,4	
8.	Täiendav maksuvaba tulu abikaasa eest	TMS §234	sotsiaalne kaitse	7,3	7,3	
9.	Maksuvaba tulu vanaduspensionieas	TMS §235	sotsiaalne kaitse	58,1	95,5	53,6
10.	Eluasemelaenu intresside mahaarvamine	TMS §25	elamu- ja kommunaalehitus	7,5	7,5	
11.	Koolituskulude mahaarvamine	TMS §26	haridus	15,4	17,1	24,1
12.	Kingitused ja annetused	TMS §27 lg 1, §49 lg 1, 2, 3, 6, §61 lg 66	vaba aeg, kultuur ja religioon	7,2	7,6	8,4

13.	Kindlustusmaksed ning pensioni-fondi osakute soetamine	TMS §28	sotsiaalne kaitse	18,1	20,9	23,3
14.	FIE täiendav maksuvaba tulu põllu-majandus-saaduste või metsa-materjali võõrandamisel	TMS §32 lg 4	majandus	12,9	13,7	15,5
15.	Maksuvaba töötaja terviseedendamise kulu	TuMS §48 lg 55	tervishoid	12,8	13,5	15,1
16.	Meremeeste ja reederi soodustused	TuMS §13 lg 6, SMS §2 lg 1 ¹ ja lg 4 p 8, TuMS §52 ¹	majandus	0,6	0,6	0,6
17.	Oma tarbest ülejääva elektri müügi tulumaksuvabastus	TuMS §15 lg 4 p 12 ja lg 4 ¹	sotsiaalne kaitse	1,6	1,0	1,2
18.	II pensionisamba maksed alates 2025 2, 4 või 6% palgast	KoPS § 9 lg 2	sotsiaalne kaitse			18,2
19.	Väikeõlletootjate 50% aktsiisi-määr	ATKEAS §46 lg 1	majandus	0,8	0,9	1,0
20.	Etanoolisisaldusega kuni 6%vol kääritatud joogi ja veini aktsiisi soodusmäär (soodusmäär on 43% standardmäärast)	ATKEAS §46 lg 2	majandus	14,1	14,9	14,8
21.	Eriotstarbelise diislikütuse soodsam aktsiisimäär	ATKEAS §66 lg 7	majandus	38,0	37,0	38,0
22.	Kalurite kütuseaktsiisi-vabastus	ATKEAS §27 lg 1 p 22 ²	majandus	1,1	1,2	1,3
23.	Elektrienergia, mida kasutatakse keemilise reduktsiooni jaoks ning elektrolüütilistes, metallurgilistes ja mineraloogilistes protsessides	ATKEAS §27 lg 1 p24, p284	majandus	0,1	0,1	0,1
24.	Elektrienergia ja kütus, mida kasutatakse elektri-energia tootmiseks ning elektrienergia, mida kasutatakse elektrienergia tootmise suutlikkuse säilitamiseks	ATKEAS §27 lg 1 p282	majandus	0,7	0,9	1,3
25.	Kütus, mida kasutatakse mineraloogilistes protsessides	ATKEAS §27 lg 1 p24	majandus	0,7	0,7	0,9
26.	Maagaas, mida kasutatakse maagaasivõrgu töös hoidmiseks	ATKEAS §27 lg 1 P 286	majandus	0,0	0,0	0,0
27.	Suurtarbijate elektrienergia aktsiisi soodustus	ATKEAS §66 lg 121	majandus	0,2	0,4	0,7
28.	Suurtarbijate gaasiaktsiisi soodustus	ATKEAS §66 lg 103	majandus	0,5	0,6	0,8
29.	Aktsiisiga maksustamata biokütuse edastatud kogus	ATKEAS §19 lg 14 p22	majandus	0,7	0,8	0,9

Tabel 10. Valitsussektori kulud valitsemisfunktsioonide (COFOG) lõikes (% SKPst)

		2011-21	2022	2023	2024	2025	2026	2027	2028
1. Üldised valitsussektori teenused	1	3,9	3,7	4,4	4,8	4,5	4,4	4,3	4,1
2. Riigikaitse	2	2,0	2,2	2,9	3,4	3,1	3,0	3,0	3,0
3. Avalik kord ja julgeolek	3	1,9	1,8	1,8	1,8	1,8	1,7	1,6	1,6
4. Majandus	4	4,6	4,7	5,2	5,0	4,6	4,2	3,6	3,2
5. Keskkonnakaitse	5	0,6	0,5	0,5	0,5	0,5	0,5	0,4	0,4
6. Elamu- ja kommunaalmajandus	6	0,5	0,5	0,5	0,5	0,4	0,4	0,4	0,4
7. Tervishoid	7	5,6	6,0	6,6	7,0	7,0	7,2	7,3	7,4
8. Vaba aeg, kultuur ja religioon	8	2,0	1,9	1,9	1,9	1,8	1,7	1,6	1,6
9. Haridus	9	6,0	5,8	6,3	6,5	6,5	6,4	6,3	6,2
10. Sotsiaalne kaitse	10	12,6	12,7	13,6	14,2	14,4	14,3	14,3	14,4
11. Valitsussektori kulud kokku	TE	39,7	39,8	43,5	45,5	44,6	43,8	42,9	42,4

Allikad: Eesti Statistikaamet, Rahandusministeerium.

Tabel 11. Kulueesmärgist eemaldatavad kulud

	2023	2023	2024	2025	2026	2027	2028
	mln €	% SKPst	% SKPst	% SKPst	% SKPst	% SKPst	% SKPst
1. Välisvahendite kulu, mis on EL tuludega kaetud	529	1,4	1,8	1,7	1,5	1,3	1,0
1a. sh investeeringud, mis on EL tuludega kaetud	269	0,7	1,0	1,2	1,3	0,8	0,5
2. Töötuskindlustuse kulu, mis tuleneb majandustsüklist	0	0	0	0	0	0	0
3. Valitsussektori tulusid muutvad valikulised meetmed (discretionary measures)*	118	0,3	0,6	1,5	-0,2	0,7	-0,1
4. Seadusest tulenevad muudatused valitsussektori tuludes, mis on seotud kuluvajaduse kasvuga	0	0	0	0	0	0	0

* Arvestatud meetmed on: valitsuse kulumeetmete mõju maksulaekumisele; täiendavatelt dividendidelt laekuv tulumaks; tulumaksumuudatused (maksuvaba tulu muudatused, regulaarselt jaotatava kasumi maksusoodustus, pensionide maksuvaba tulu tõus, mahaarvamiste muudatused); käibemaksumuudatused; aktsiisimuudatused; sotsiaalmaksumuudatused; uued maksud; ning muudatused mittemaksulistes tuludes. Välja on toodud muutus võrreldes eelmise aastaga.

Allikas: Rahandusministeerium.

2.4 TULU- JA KULUMEETMED

Uue valitsuskoalitsiooni üheks eesmärgiks on eelarvepuudujäägi vähendamine, mille saavutamiseks on juba vastuvõetud mitmeid maksumuudatusi, mis sisalduvad käesoleva aasta riigieelarves. Möödunud sügisel heaks kiidetud riigi eelarvestrateegias aastateks 2024-2027 võttis Vabariigi Valitsus eesmärgiks rakendada veel ulatuslikke riigi rahanduse seisu parandavaid meetmeid alates 2025. aastast. Kuna paljusid neist ei ole veel jõutud seadustada, siis ei sisaldunud need vastvalminud Rahandusministeeriumi kevadise majandusprognoosi põhistsenaariumis, küll aga arvestatakse nendega Vabariigi Valitsuse poolt seatud eelarveeesmärkide täitmisel. Suuremad tulumeetmed on mootorsõidukimaksu, magustatud jookide maksu ja riigikaitsemaksu kehtestamine ning keskkonnatasude, trahvide ja riigilõivude tõstmine. Lisaks on valitsus otsustanud defitsiidi vähendamiseks viia läbi eelarverevisjoni, mis vähendab kulusid planeeritavalt alates 2025. aastast.

Tulude suurendamine ning kulude vähendamine vähendab kokkuvõttes ka võlakkoormust ning seeläbi vähenevad ka intressikulud.

Arvestades kevadist majandusprognoosi ja riigi eelarvestrateegia meetmeid, kujuneks järgmise aastata struktuurseks puudujäägiks 0,5 protsenti SKPst, mis on seatud eelarveeesmärgist 0,4 protsenti väiksem. Seega on valitsusel meetmeid rakendades pooleprotsendiline ehk 167 miljoni euro suurune puhver. Allolevas tabelis on see jagatud võrdselt tulude ja kulude vahel, kuna praeguseks hetkeks ei ole teada selle puhvri täpsem kasutus. Sarnane olukord tekib ka 2026. ja 2028. aastal, kuid 2027. aastal tuleb lisaks seni väljakuulutatud meetmetele parandada eelarvepositsiooni täiendavalt 38 miljoni euro võrra. Konkreetsed sammud aastate 2025-2028. puudujäägi eesmärgiga vastavusse viimiseks otsustatakse riigi eelarvestrateegias selle aasta sügisel.

Tabel 12. Stabiilsusprogrammi meetmed, % SKPst

	2025	2026	2027	2028
Keskkonnatasud	0,18	0,19	0,18	0,17
Mootorsõidukimaks	0,48	0,51	0,53	0,55
Laiapindse julgeoleku maks	1,04	1,03	1,06	1,08
Magustatud jookide maks	0,06	0,06	0,06	0,05
Fikseeritud maksuvaba tulu määra rakendamine vanaduspensionile	0,05	0,11	0,15	0,19
Taastuenergiatasu reform	0,15	0,14	0,13	0,13
Sotsiaalmaksu erijuhtumite reform	0,28	0,30	0,30	0,30
Trahvimäärade tõstmine	0,04	0,04	0,04	0,03
Riigilõivude tõstmine	0,03	0,03	0,02	0,02
Maksuhalduri töö tõhustamine	0,02	0,02	0,02	0,02
Puhver eelarveeesmärgi saavutamiseks	-0,20	-0,16	0,04	-0,09
Muud tulud	0,05	0,06	0,07	0,08
Tulumeetmed kokku	2,18	2,30	2,60	2,54
Kulude kokkuvõtte	0,31	0,40	0,53	0,50
Töötushüvitise ja töötutoetuse süsteemi muutmine	-0,03	0,04	0,04	0,04
Intressikulude vähenemine	0,10	0,20	0,30	0,40
Puhver eelarveeesmärgi saavutamiseks	-0,20	-0,16	0,04	-0,09
Kulumeetmed kokku	0,19	0,48	0,91	0,85
Meetmed kokku	2,36	2,78	3,50	3,39

Allikas: Rahandusministeerium

Tabel 13. Eelarvepoliitiliste otsuste mõju valitsussektori tuludele ja kuludele

		2024	2023	2024	2025	2026	2027	2028
		mln eurot	% SKPst	% SKPst	% SKPst	% SKPst	% SKPst	% SKPst
Valitsussektori tulude prognoos		16 486,3	40,1	42,0	41,5	41,6	41,5	41,5
Tulupoliitilised meetmeid					2,18	2,30	2,60	2,54
Kulupoliitilised meetmeid					0,19	0,48	0,91	0,85
Valitsussektori kulude prognoos		17 849,4	43,5	45,5	44,5	43,8	42,9	42,4

Allikas: Rahandusministeerium, Eesti Statistikaamet

Alumises tabelis (Tabel 14) on toodud Rahandusministeeriumi 2024. aasta kevadise prognoosi kohased tulud ja kulud ning ülal tabelis (Tabel 13) tulu- ja kulupoliitiliste meetmete maht käesolevas stabiilsusprogrammis toodud eesmärkide täitmiseks. Kulupoliitiliste meetmete korral on arvesse võetud tabelis 13 netomõju ehk kulumeetmega seotud tulude ja kulude vahe. Stabiilsusprogrammi meetmetena käsitletakse valdavalt riigi eelarvestrateegia 2024-2027 meetmeid planeeritava trajektoori saavutamiseks. Eelarvestrateegia meetmeid käsitletakse osaliselt, kuna automaatselt seadustest tulenevad kohustused ning juba eelnevalt Vabariigi Valitsuse poolt

otsustatud kaitsekulud olid arvestatud Rahandusministeeriumi 2024. aasta kevadises majandusprognoosis.

Stabiilsusprogrammi meetmete tulemusel vähenevad võrreldes kevadprognoosiga valitsussektori kulud aastatel 2025–2028 kokku 1,32 miljardit eurot, samas kui valitsussektori tulud suurenevad samal perioodil 4,07 miljardit eurot. (Tabel 13) Märksa suurem panus planeeritava eelarvetrajektoori saavutamisel on tulupoliitilistel meetmetel, mille aastase mahu osakaal SKPs püsib jätkuvalt üle 2%, samas kui kulumeetmete aastase mahu osatähtsus SKPs jääb väiksemaks kui 1%.

Tabel 14. Rahandusministeeriumi 2024. aasta kevadise prognoosi tulud ja kulud eelarvepoliitilisi otsuseid arvestamata

		2024	2023	2024	2025	2026	2027	2028
		mln eurot	% SKPst	% SKPst	% SKPst	% SKPst	% SKPst	% SKPst
Valitsussektori tulude prognoos		16 486,3	40,1	42,0	39,2	39,1	38,6	38,7
Valitsussektori kulude prognoos		17 849,4	43,5	45,5	44,5	44,0	43,5	42,9

Allikas: Rahandusministeerium, Eesti Statistikaamet.

Tabel 15. Peamised maksumuudatused 2024. ja 2025. aastal

	Jõustumine	Mõju 2024		Mõju 2025	
		Mln eurot	% SKPst	Mln eurot	% SKPst
KOKKU		298,5	0,75	66,7	0,16
II pensionisamba maksed alates 2025 2, 4 või 6% palgast	01.01.2024			-18,2	-0,04
Füüsilise isiku tulumaksu soodustuste kaotamine (eluasemelaenu intressid, abikaasa maksuvaba tulu, täiendav maksuvaba tulu laste eest)	01.01.2024			32,2	0,08
Üldine maksuvaba tulu kõigile 700€ (v.a vanaduspensionialised)	01.01.2025			-556,5	-1,32
Füüsilise isiku tulumaksu määr 22%	01.01.2025			163,7	0,38
Juriidilise isiku tulumaksu määr 22%	01.01.2025	39,1	0,10	80,0	0,19
Krediitdiasutuste avansilise tulumaksu määra tõstmine 14%lt 18%le	01.01.2025			22,5	0,05
Tubakatoodete aktsiisimäärade tõstmine 5%	01.01.2024; 01.01.2025	5,3	0,01	12,8	0,03
Alkoholsete jookide aktsiisimäärade tõstmine 5%	01.01.2024; 01.01.2025	0,0	0,00	24,1	0,05
Kütuse- ja elektriaktsiisimäärade astmeline tõstmine 4 aasta jooksul alates 2024. aasta maist	01.05.2024	12,6	0,03	35,8	0,09
Makseteenuse pakkujate kohustus esitada kvartaalselt piiriüleste maksete andmed makse saajate loikes	01.01.2024	5,0	0,01	5,0	0,01
Käibemaksu standardmäära tõus 20%-lt 22%-le	01.01.2024	230,0	0,58	249,0	0,59
Majutusele 13%-se käibemaksumäära kehtestamine (seniselt 9%-lt)	01.01.2025			7,0	0,02
Ajakirjandusväljaannetele 9%-se vähendatud maksumäära (seniselt 5%-lt) kehtestamine	01.01.2025			2,3	0,01
Hasartmängumaksu maksumäärade tõusud	01.01.2024	6,5	0,02	7,0	0,02

* Tekkepõhine mõju võrreldes sellega, kui kehtiks 31.12.2023 määrad/olukord.

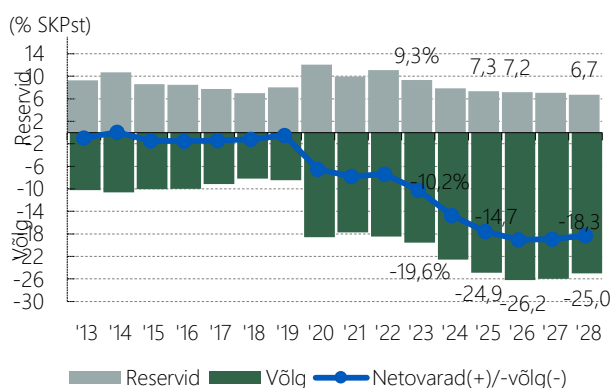
Allikas: Rahandusministeerium

2.5 VALITSUSSEKTORI FINANTSEERIMINE

Riigi rahavoog on kogu stabiilsusprogrammi perioodi vältel negatiivne. Valitsussektori netopositsioon ehk võla ja reservide taseme vahe suureneb tänavu 4,5 protsendipunkti võrra (vt Joonis 1) ning halveneb negatiivse rahavoog survel ka kahel järgneval aastal. Käesolev prognoos arvestab juba vastu võetud aga ka riigieelarve strateegias planeeritud maksumuudatuste mõju ning samuti eelarvepuudujäägi keskpika perioodi eesmärki. Prognoosi kohaselt on sel aastal riigieelarve positsioon nominaalses puudujäägis ning ka rahavoog kokku negatiivne. Lisaks riigieelarve positsioonile võetakse arvesse ka teisi tegureid, näiteks finantseerimistehingud, mille tõttu on rahavoog riigieelarve teenindamisest kokku negatiivne. **Põhiliselt tuleneb negatiivne rahavoog riigieelarve defitsiidi ning riigikassa poolt tagasimakstavast võlast** (vt Joonis 2).

Riigieelarve negatiivset rahavoogu aastatel 2024–2028 rahastatakse lühi- ja pikaajaliste võlakirjaemissioonide ning uute laenude abil.

Joonis 1. Valitsussektori likviidsed varad, võlakoormus ja netopositsioon (% SKPst)



Allikad: Rahandusministeerium, Eesti Statistikaamet

Eesti valitsussektori võlg suurenes 2023. aastal nominaalselt (+716 mln), kui ka osakaaluna SKPst 1,1 protsendipunkti võrra. Nii riigi kui ka kohalike omavalitsuste võlakoormus kasvas eelmisel aastal (vt Tabel 16). Põhiline osa võla kasvust kaeti riigikassa poolt möödunud aastal võetud täiendavate võlakohustustega, sealhulgas laen (EIB'lt), lühiajalised võlakirjad (T-billid) ja 2022.aastal

Riik hoiab prognoosiperioodi jooksul vajalikkul likviidsuspuhverit, et tagada riigi kohustuste

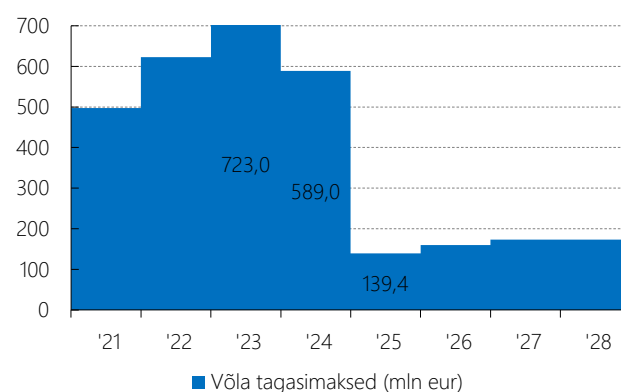
emiteeritud 10-aastase võlakirja mahu suurendamine. Negatiivse rahavoog survel suureneb käesoleval aastal võlatase nominaalselt ja võlakoormus tõuseb 22,6%-ni SKPst. Võlakoormus suureneb järk-järgult 2026. aastani ning seejärel hakkab 2027. aastast alates vähenema, taandudes prognoosiperioodi lõpul 25%-le SKPst.

Samuti on (vt Tabel 16) välja toodud keskvalitsuse tasemel konsolideeritud võlg nii kodumaise kui ka välisvõla osas, arvestades tehingud, mis on seotud valitsemissektori allsektoritega (sh kohustuste muutused). Riigikassa poolt võetud võlakohustused olid tänavu märtsi lõpu seisuga kokku 6,9 miljardit eurot, millest 5,1 mld (74%) moodustasid emiteeritud lühi- ja pikaajalised võlakirjad ning ülejäänud 1,8 mld (26%) võetud laenud. Käesoleval aastal on kavas kasutada lisaks pikaajalisele võlakirjaemissioonile ka lühiajaliste võlakirjade (T-billid, ECP-d) vahendeid.

Kohalike omavalitsuste võlatase samuti kasvab järgnevatel aastatel seoses vajadusega finantseerida negatiivset rahavoogu. Võlakohustused kasvavad prognoosiperioodi lõpuks üle 1,53 miljardi euro, kuid stabiliseeruvad 2027. aastast 3,2% juurde SKP-st. See on aga viimase viie aasta keskmisest suhtarvust (2,9%) veidi kõrgem.

Sotsiaalkindlustusfondid ehk Töötukassa ja Tervisekassa Eesti võlakoormusesse ei panusta.

Joonis 2. Riigikassa võla tagasimaksed



Allikas: Rahandusministeerium

õigeaegset täitmist. Likviidsuspuhver põhineb arvutatud likviidsuse sihttasemel, mis võimaldab

riigi väljamaksete teostamise maksutulude vähenemise tingimustes vähemalt kuue kuu ulatuses. Kogu laenatud raha on paigutatud likviidsusreservi. Riigikassa võla moodustavad rahvusvahelistelt finantsinstitutsioonidelt (NIB, EIB ja teised) saadud laenuvahendid ning samuti nii lühiajalised kui ka pikaajalised võlakirjaemissioonid.

Proгноosi kohaselt vähenevad käesoleval aastal keskvalitsuse ja samuti ka kohalike omavalitsuste finantsreservid. Riigi toel püsivad sotsiaalkindlustusfondide (Tervisekassa, Töötukassa) reservid stabiilsel tasemel.

Järgnevatel aastatel on ette näha valitsussektori finantsreservide taseme püsimist 7% juures SKPst. Riigieelarve negatiivset rahavoogu rahastatakse esmalt likviidsusreservi arvelt, mille hulgas on juba eelnevalt kaasatud võlavahendid. Prognoseperioodi lõpus ehk 2028. aastal moodustavad valitsussektori finantsreservid 6,7% SKPst.

2023. aasta lõpus ulatusid keskvalitsuse finantsreservid 3,52 mld euronit ehk 9,3%-ni SKPst. Arvestuse kohaselt koosnevad keskvalitsuse reservid nii Riigikassa hallatavatest reservidest (sh stabiliseerimisreserv ning likviidsusreserv ilma sotsiaalkindlustusfondideta) kui ka muude asutuste likviidsustest vahenditest.

Stabiliseerimisreserv on finantsreserv kriisilukordadeks, mida kasutatakse näiteks finantskriisides, eriolukordades ja üldmajanduslike riskide vähendamiseks.

Stabiliseerimisreserv säilib ning seda investeeritakse tulususe tõstmise eesmärgil edaspidi mõnevõrra kõrgema riskiga. Stabiliseerimisreservi tulusus oli pärast 2022. aasta rahaturu negatiivse intressimäära keskkonda taas plusspoollel 2023. aastal ehk +3,84%. Seisuga 31.03.2024 on stabiliseerimisreservi vahendeid 442 mln eurot

Likviidsusreservi kasutatakse riigi igapäevase rahavoo juhtimiseks ja selle maht muutub samuti igapäevaselt. Likviidsusreserv hõlmab arvestuslikult riigi, Tervisekassa, Töötukassa, mõningate sihtasutuste ja teiste juriidiliste isikute (nt Pensionikeskus) raha. Seega hõlmab arvestuslikult likviidsusreserv enam kui ainult keskvalitsuse likviidsustest vahendeid. Seisuga 31.03.2024 oli riigi likviidsusreservis 3 039 mln eurot. Reservi paigutused on tehtud võlakirjadesse ja hoiustesse. Likviidsusreservi 2023. aasta tulusus oli 3,11%.

Käesoleval aastal vähendab likviidsusreservi taset rahavooline puudujääk, mille täitmiseks kaasatakse prognoosi kohaselt täiendavaid vahendeid kokku 1,96 mld ulatuses. Võla kaasamist alustati jaanuaris pikaajalise 10-aastase tähtajaga võlakirjaemissiooniga 1 miljard eurot, mis katab suurema osa 2024. aasta riigikassa rahavoost tulenevatest vajadustest. Olenevalt vajadusest kasutab riigikassa likviidsuse juhtimiseks ka edaspidi nii laene kui lühi- ja pikaajaliste võlakirjade emissioone. Riigikassa võla kaalutud keskmine intressimäär oli 2023. aastal 2,85%, mis tõuseb rahaturu intressimäärade mõjul sel aastal prognoosi kohaselt 3,8%-ni.

Tabel 16. Valitsussektori võlakoormuse muutus 2023. aastal

	31. detsember 2022		31. detsember 2023		Muutus
	mln eurot	% SKPst	mln eurot	% SKPst	% SKPst
Valitsussektor	6 657,4	18,5	7 373,5	19,6	1,1
Kodumaine võlg	1770,8	4,9	1721,1	4,6	-0,3
Välisvõlg	4 886,6	13,6	5 652,4	15,0	1,4
Keskvalitsus^[1]	6813,6	18,9	7531,3	20,0	1,1
Kodumaine võlg	2 194,0	6,1	2 182,7	5,8	-0,3
Välisvõlg	4619,6	12,8	5348,6	14,2	1,4
Kohalikud omavalitsused	988,4	3,6	1 140,5	3,7	0,1
Kodumaine võlg	721,4	2,6	836,7	2,7	0,1
Välisvõlg	267,0	1,0	303,8	1,0	0,0
Sotsiaalkindlustusfondid	0	0	0	0	0
Kodumaine võlg	0	0	0	0	0
Välisvõlg	0	0	0	0	0

^[1] Keskvalitsuse tasemel konsolideeritud number.
Allikas: Rahandusministeerium, Eesti Statistikaamet.

Tabel 17. Valitsussektori võlakoormus 2022–2028 (% SKPst)

	2023	2024*	2025*	2026*	2027*	2028*
1. Võlg kokku	19,6	22,6	24,9	26,2	26,0	25,0
2. Muutus võlakoormuses	1,1	3,0	2,3	1,3	-0,2	-1,0
Panused võlakoormuse muutusesse: (2=3-4+5+6) ³						
3. Nominaalse SKP kasvu panus	-0,8	-0,8	-1,2	-1,2	-1,2	-1,2
4. Primaarne eelarvetasakaal	-3,0	-2,7	-2,2	-1,4	-0,6	-0,1
5. Intressimaksed**	0,3	0,8	0,8	0,8	0,8	0,7
6. Võlakoormuse muutuse ja eelarvepositsiooni vaheline erinevus (stock-flow adjustment, SFA)	-1,5	0,3	0,5	0,3	-0,5	-0,6
Valitsussektori võla hinnanguline intressimäär (%)	2,0	4,4	3,6	3,2	3,3	3,0
Muud asjakohased näitajad						
7. Likviidsed finantsvarad	9,3	7,8	7,3	7,2	7,1	6,7
8. Võla amortisatsioon alates eelmise aasta lõpust ⁴	1,9	1,5	0,3	0,4	0,4	0,4
9. Netovõlg (9=1-7)	10,2	14,7	17,6	19,0	18,9	18,3
10. Välisvaluutas nomineeritud võla osakaal (%)	0	0	0	0	0	0
11. Keskmine aegumistähtaeg ⁵ (aastat)	6,3	6,3	6,3	6,3	6,3	6,3

* - prognoos

** - prognoosiperioodi 2024-2028 arvestuslik intressikulu ilma FISIM-ta (ingl Financial Intermediation Services Indirectly Measured).

Allikas: Rahandusministeerium, Statistikaamet.

Tabel 18. Valitsussektori likviidsed finantsvarad 2022–2028 (mln eurot, % SKPst)

	2011-2021 keskmine	2022	2023	2024	2025	2026	2027	2028
Finantsvarad kokku (mln eurot)	2 103	4 003	3 521	3 077	3 055	3 150	3 243	3 238
sh keskvalitsus	1 031	2 515	1 910	1 508	1 662	1 951	2 297	2 296
kohalikud omavalitsused	249	371	337	299	264	252	236	215
sotsiaalkindlustusfondid	822	1 117	1 274	1 271	1 129	947	710	727
Finantsvarad kokku (% SKPst)	9,2	11,1	9,3	7,8	7,3	7,2	7,1	6,7
sh keskvalitsus	4,5	7,0	5,1	3,8	4,0	4,5	5,0	4,8
kohalikud omavalitsused	1,0	1,0	0,9	0,8	0,6	0,6	0,5	0,4
sotsiaalkindlustusfondid	3,6	3,1	3,4	3,2	2,7	2,2	1,5	1,5

*valitsussektori tasandil konsolideeritud

³ Mõnel aastal ümardamisest tulenevalt võrdus ei kehti.

⁴ Keskvalitsus ilma sihtasutuste ja avalik-õiguslike juriidiliste isikuteta.

⁵ Keskvalitsus ilma sihtasutuste ja avalik-õiguslike juriidiliste isikuteta.

3 SENSITIIVSUSANALÜÜS JA VÕRDLUS EELMISE PROGRAMMIGA

3.1 RISKISTSENAARIUM

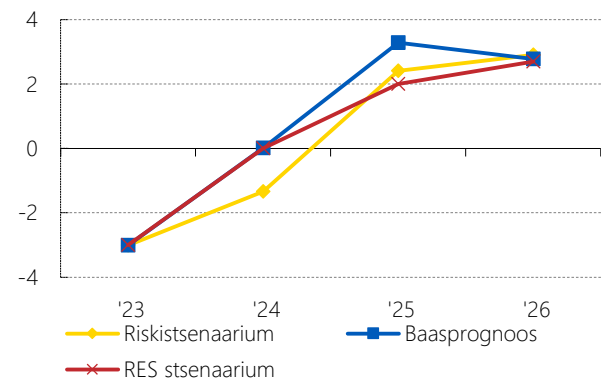
Riskistsenaariumi koostamise eesmärgiks on näidata majandusarengu alternatiivseid võimalusi ning nende mõju riigieelarvele. Riskistsenaarium on koostatud n.ö poliitikamuudatusteta stsenaariumina ehk kevadprognoosi baasprognoosiga võrdluses, mille puhul ei ole arvestanud sügise riigieelarve strateegia meetmete potentsiaalselt jahutava mõjuga majandusarengule. Siiski võib riskide hindamisel kasutada kevadprognoosis toodud erinevust baastsenaariumiga võrreldes.

Kevadprognoosi riskistsenaarium

Nii 2022. kui ka 2023. aasta majandustulemused olid üllatavalt head, mistõttu vaatamata majanduse reaalsele langusele puudus ettevõtetel vajadus oluliselt töötajate arvu kärpida. Aeglustuva inflatsiooni tõttu on käivete kasv oluliselt aeglustunud ning alates eelmise aasta keskpaigast on järk-järgult erasektoris süvenenud nii töötajate arvu langus kui ka keskmise töötasu kasv. Väliskeskkonnast tulenevaid riske võib praegu pidada tasakaalustatuks. Kuigi meie peamiste ekspordipartnerite kasvuväljavaated ei ole ülemäära head, on globaalselt rohkem optimismi märgata.

Riskistsenaariumis oleme arvestanud suuremate konkurentsivõime probleemidega ning sellest tuleneva süveneva tööpuudusega. Riskistsenaariumi kohaselt käesoleval aastal majandus kasvule ei pöördu, vaid ekspordi langus püsib sisuliselt aasta lõpuni ning kriisist taastumine saab olema vaevalisem. Seetõttu langeb püsivhindades SKP 2024. aastal 1,3% võrra ning kasvab 2025. aastal ligi protsendipunkti võrra aeglasemalt, kui ootame baasprognoosis. Eksporditulude languse jätkumine toob kaasa tööjõukulude edasise kärpimise vajaduse, mistõttu võib tööpuudus tipneda 2024. aastalõpus 9% juures ning palgakasv aeglustub. Stsenaariumi kohaselt on jooksevhindades ehk eurodes mõõdetud majanduse maht aastatel 2024-25 baasprognoosist 1,1-1,2 miljardi euro võrra väiksem.

Joonis 3. Majanduskasv, kevadine riskistsenaarium (%)



Riskistsenaariumis suurem eelarvepuudujääk

Riskistsenaariumi tulude ja kulude prognoos tugineb makromajanduse vastavale prognoosile ja näeb ette valitsussektori eelarvepositsiooni halvenemist 0,7% võrra SKPst sel aastal. Käesoleva aasta suurem puudujääk baastsenaariumiga võrreldes tuleneb eelkõige maksutulude väiksemast laekumisest, mis mõjutab kõiki valitsussektori tasandeid. Ka järgnevate aastate majanduskasv on riskistsenaariumi kohaselt baastsenaariumist madalam, mis kasvatab puudujääki järgmistel aastatel 1,4% ja 1,0% võrra SKPst. Struktuurne eelarvepuudujääk suureneb riskistsenaariumis sel aastal üksnes 0,1% võrra ja järgmisel aastal 0,3% võrra SKPst. Nominaalse puudujäägi suurenemist tasandab põhistse- naariumiga võrreldes sügavam toodangulõhe.

Riskistsenaariumi kohaselt suureneb netovõlg kuni 3,3 protsendipunkti võrra. Baastsenaariumist negatiivsem keskvalitsuse ja kohalike omavalitsuste eelarvepositsioon suurendavad riskistsenaariumis nende valitsussektori tasandite võla taset. Seega valitsussektori võlakoormus suureneb täiendava finantseerimisvajaduse tõttu riskistsenaariumis kuni 2,5% võrra. Halvenenud sotsiaalkindlustusfondide eelarvepositsiooni tõttu vähenevad valitsussektori reservid kuni 0,8 protsendipunkti võrra.

Tabel 19. Riskistsenaarium

	Riskistsenaarium				Erinevus baasprognosist ehk poliitikamuudatusteta stsenaariumist		
%	2023	2024	2025	2026	2024	2025	2026
1. SKP jooksevhindades	37,7	38,6	40,5	42,6	-0,6	-1,1	-1,2
2. SKP reaalkasv	-3,0	-1,3	2,4	2,9	-1,3	-0,9	0,1
3. SKP nominaalkasv	4,6	2,3	5,0	5,2	-1,8	-1,2	0,1
4. THI	9,2	3,2	2,2	2,0	-0,2	-0,3	-0,1
5. Sisenõudluse reaalkasv	-2,9	0,0	3,4	2,9	-0,5	-0,5	0,3
6. Ekspordi reaalkasv	-6,9	-3,7	1,8	3,0	-3,0	-1,1	-0,2
7. Tööhõive kasv	2,5	-1,6	-0,3	1,1	-1,3	-0,8	1,1
8. Palga nominaalkasv	11,5	5,1	3,9	4,7	-0,9	-1,2	-0,3
9. Valitsussektori eelarvepositsioon (mln eurot)	-1279	-1617	-2711	-2514	-254	-492	-368
9a Keskvalitsus	-1289	-1290	-2142	-2076	-120	-238	-176
9b Sotsiaalkindlustusfondid	181	-104	-328	-314	-100	-186	-131
9c Kohalikud omavalitsused	-170	-224	-241	-124	-34	-68	-61
10. Valitsussektori eelarvepositsioon (% SKPst)	-3,4	-4,2	-6,7	-5,9	-0,7	-1,4	-1,0
10a Keskvalitsus	-3,4	-3,3	-5,3	-4,9	-0,4	-0,7	-0,5
10b Sotsiaalkindlustusfondid	0,5	-0,3	-0,8	-0,7	-0,3	-0,5	-0,3
10c Kohalikud omavalitsused	-0,5	-0,6	-0,6	-0,3	-0,1	-0,2	-0,1

Allikas: Rahandusministeerium, Statistikaamet.

3.2 INTRESSIMÄÄRADE SENSITIIVSUSANALÜÜS

Eesti riigil tuleb oma tegevuste rahastamiseks jätkuvalt laenata nii kodumaistest kui ka välistest vahenditest. Intressimäärade tõus ja seeläbi intressikulude suurenemine avaldab otsest ning negatiivset mõju eelarvetasakaalule. Samuti avaldab intressimäärade kasv ka ebasoodsat mõju investeringutele ning tarbimisele. Seega on oluline hinnata läbi sensitiivsusanalüüsi ka Eesti majanduse

ning riigi rahanduse sensitiivsust (haavatavust) kõikuvate intressimäärade korral. Juhul, kui valitsussektorile kohaldatud intressimäärad tõusevad vahemikus 2024–2028 100 baaspunkti võrra aastas (vt Tabel 20), on otsemõju eelarvele 84 mln eurot (0,2 % SKPst) esimesel ning prognoosisperioodi viimasel aastal on kumulatiivne intressikulu kokku 520 mln eurot (1,1% SKPst).

Tabel 20. Intressimäärade tõusu mõju

Intressimäärade tõusu mõju 100 baaspunkti võrra (1 %)	2024	2025	2026	2027	2028
Intressikulude erinevus võrreldes baasstsenaariumiga, mln	84	99	109	113	115
Intressikulu erinevus baasstsenaariumist, % SKP	0,2	0,2	0,2	0,2	0,2

3.3 VÕRDLUS EELMISE PROGRAMMIGA

Nii eelmise aasta suvise kui tegelikult ka aastataguse prognoosi koostamisel olid ilmnemas mõned märgid majanduslanguse lõppemisest, mis praeguse seisuga osutusid ennatlikeks, kuna reaalne SKP jätkas kvartaalses arvestuses langust kogu 2023. aasta jooksul.

Tegelik 2023. aasta majanduslangus oli prognoositust sügavam. See oli põhjustatud tööstussektori ekspordi ja ehituse langusest ehk meie peamiste eksporditurgude kehvemast olustikust. Tõenäoliselt võib ekspordi ebaedu taga olla ka konkurentsivõime nõrkus, kuid ettevõtted ei ole väga muret avaldanud liigkiire palgakasvu üle. Teenuste sektori puhul täitus baasprognoosi ootus. Tööturu seis on viimastel aegadel üllatanud positiivselt ning nii hõive, tööpuuduse kui ka palgakasvu puhul oli 2023. aasta isegi 2023. aasta suvises prognoosis oodatust parem. Kuigi osaliselt on tööturu suhteliselt hea olukorra taga valitsussektori täiendavad kuluotsused, on ettevõtted püüdnud töötajate arvu võimalikult vähe kärpida, mis võib tähendada, et vaatamata nõrgale konjunkturile siiski nähakse kasvulootust ning soovitakse olla uueks kasvutsükliks valmis.

Valitsussektori eelarvepositsioon kujunes möödunud aastal oodatust paremaks peamiselt tänu paremale maksulaekumisele ning väiksematele tegevus- ja sotsiaalkuludele eelmise stabiilsusprogrammi prognoosiga võrreldes. Sel ja järgnevatel aastatel on valitsus seadnud eesmärgiks hoida struktuurse eelarvepuudujäägi ühe protsendi tasemel SKPst. Eelmine stabiilsusprogramm lähtus aga parlamendivalimiste tõttu poliitikamuudatusteta stsenaariumist ehk 2023. aasta Rahandusministeeriumi kevadisest majandusprognoosist kuna uus valitsus ei olnud jõudnud oma eelarvepoliitilisi eesmärke veel kinnitada. St ei arvestatud valitsuse mahukate plaanidega riigi rahanduslikku olukorda parandada. Seetõttu oli eelmise stabiilsusprogrammi struktuurne defitsiit oluliselt suurem käesolevast dokumendist.

2023. aasta valitsussektori võlakoormus osutus Stabiilsusprogramm 2023 prognoosis oodatust 0,6% võrra SKPst madalamaks peamiselt tänu väiksemale eelarvepuudujäägile, mistõttu ka laenuvajadus vähenes. Samuti langeb oodatav võlakoormus paranenud nominaalse eelarvepositsiooni toel nii käesoleval kui ka järgnevatel aastatel, võrreldes eelmise stabiilsusprogrammi prognoosiga.

Tabel 21. Võrdlus Stabiilsusprogramm 2023 prognoosiga

	2023	2024*	2025*	2026*	2027*	2028*
SKP reaalkasv (%)						
Eelmine versioon	-1,5	3,0	2,5	2,3	2,0	-
Praegune uuendus	-3,0	0,0	2,0	2,7	2,4	2,5
Erinevus	-1,5	-3,0	-0,5	0,4	0,4	-
SKP nominaalkasv (%)						
Eelmine versioon	6,0	5,7	4,7	4,2	4,1	-
Praegune uuendus	4,6	4,1	5,4	4,9	4,6	4,8
Erinevus	-1,3	-1,6	0,8	0,7	0,5	-
Harmoneeritud tarbijahinnaindeks (THHI) (%)						
Eelmine versioon	9,3	3,1	2,2	1,4	2,0	-
Praegune uuendus	9,1	3,6	2,7	2,3	2,2	2,1
Erinevus	-0,2	0,5	0,5	0,9	0,2	-
Valitsussektori struktuurne eelarvepositsioon (% SKPst)						
Eelmine versioon	-2,0	-2,6	-3,0	-3,9	-4,0	-
Praegune uuendus	-1,3	-1,0	-0,9	-1,0	-1,0	-1,0
Erinevus	0,7	1,6	2,1	2,9	3,0	-
Valitsussektori võlg (% SKPst)						
Eelmine versioon	20,2	23,6	27,1	30,4	33,0	-
Praegune uuendus	19,6	22,6	24,9	26,2	26,0	25,0
Erinevus	-0,6	-1,0	-2,2	-4,2	-7,0	-

Allikas: Rahandusministeerium.

4 EELARVEPOLIITIKA JÄTKUSUUTLIKKUS

4.1 PIKAAJALINE JÄTKUSUUTLIKKUS

Järgneva analüüsi eesmärk on lisaks tavapärasele ühe- ja nelja-aastasele finantsperspektiivile näidata praeguse poliitikakujunduse mõju pikas perspektiivis.

Riigirahanduse prognoosi aluseks on Eesti makromajanduse prognoos, milles on kasutatud:

- Rahvastikuprognoosi EUROPOP2023, mille järgi rahvastik vananeb märkimisväärselt, kuid väheneb üsna tagasihoidlikult – aastal 2070 on eestlasi 1,31 miljonit, hõive väheneb ligi 66 000 inimese võrra;
- Euroopa Liidu majanduspoliitika komitee (Economic Policy Committee) poolt kokku lepitud, kogu ELi kohta ühtsetel alustel loodud, makromajanduslikke eelduseid eelarvepoliitika pikaajalise jätkusuutlikkuse hindamiseks;
- Ageing Report 2024 projektsioone Eesti kohta;

Järgneva 15 aasta jooksul on oodata reaalset majanduskasvu keskmiselt ligi 2%.

Majanduskasvu ootus on langeva trendiga, mis alaneb aastaks 2055 1,3%-ni, misjärel toimub rahvastikudünaamikast tulenev kasvu stabiliseerumine 1,4%-1,5% ümber. **Töövõime kasvutempo aeglustub terve perioodi jooksul.** SKP elaniku kohta kasvab kiiremini kui kogu riigi SKP, mis tähendab, et Eestis jaguneb järjest suurenev rikkus vähemate inimeste vahel ja tervikuna inimeste elujärg Eestis paraneb.

Hõivatute arv on rahvastiku vähenemise ja vananemise tõttu langustrendis, vähenedes 2035. aastaks 2,2% võrra. Aastaks 2070 on oodata hõivatute arvu vähenemist ligi 9,6% võrra ehk Eestis töötab 66 tuhat inimest vähem kui täna. Hõive vähenemine peatub vaadeldava perioodi lõpus ning pöördub väiksele kasvule alates 2065. aastast. Tööpuudus stabiliseerub lähiaastatel ning jääb kogu vaadeldava perioodi jooksul oma loomuliku taseme ehk 6,2% lähedale. Prognoosis on eeldatud tänaste tööturustruktuuride jätkumist ning ei ole arvestatud võimalike töövormide muutustega. Jagamismajanduse laiem levik ning uute võimaluste tekkimine võib avaldada positiivset mõju hõivele, kuid üldine trend on siiski hõivatute arvu oluline vähenemine.

Nominaalne palgakasv on väheneva hõive ja madala tööpuuduse tingimustes kiire, kasvades järgmise 15 aasta jooksul keskmiselt 4,6% aastas. Perioodi lõpuks aeglustub nominaalne palgakasv 3,3%-ni aastas. Tarbijahinnad kasvavad pikas perspektiivis vastavalt Euroopa Keskpanga inflatsioonieesmärgile 2% aastas, tänu millele on oodata inimeste ostujõu võrdlemisi stabiilset kasvu.

Demograafilistest trendidest on **suurimaks väljakutseks üha kiiremini vananev ühiskond**. Kui täna on iga pensioniealise inimese kohta Eestis 3 tööealist inimest, siis aastaks 2070 on iga pensioniealise inimese kohta 2 tööealist inimest. Vananev rahvastik seab olulise surve alla nii tervishoiu- kui ka pensionisüsteemi.

Märgatavat mõju omab ka sündimuse dünaamika. Järgmised 10 aastat on oodata sündimuse märgatavat vähenemist, kuid seejärel toimub järgneva 10 aasta jooksul jälle sündimuse ajutine tõus. Sellised tipud ja madalpunktid mõjutavad olulisel määral peretoetuste ja muude lastega seotud teenuste pakkumise planeerimist.

Riigi tulude prognoosis on eeldatud:

- tänase poliitika jätkumist maksusüsteemis (sh töötuskindlustusmaks);
- muude tulude (trahvid, majandustegevus, finantstulu jm) seotust üldise majandusarenguga (keskmine palk, nominaalne SKP, THI, rahvastik);
- välisvahendite ühtlast vähenemist vastavalt jõukuse kasvule – prognoosiperioodi lõpus saab Eestist netopanustaja.

Riigi kulude prognoosis on eeldatud:

- kulude (eraldiste, toetuste, hüvitiste, tööjõu- ja majandamiskulude ning muude kulude) seotust üldise majandusarenguga ning rahvastiku muutusega;
- investeeringute kasv on seotud vähenevate välisvahenditega, mistõttu osakaaluna SKP-st need vähenevad;
- Ravikulude prognoos on koostatud Praxise ravikindlustuse prognoosimudeliga, milles on

eeldatud ravimi ühikuhinna kasvu keskmiselt keskmise palgakasvu tempos.

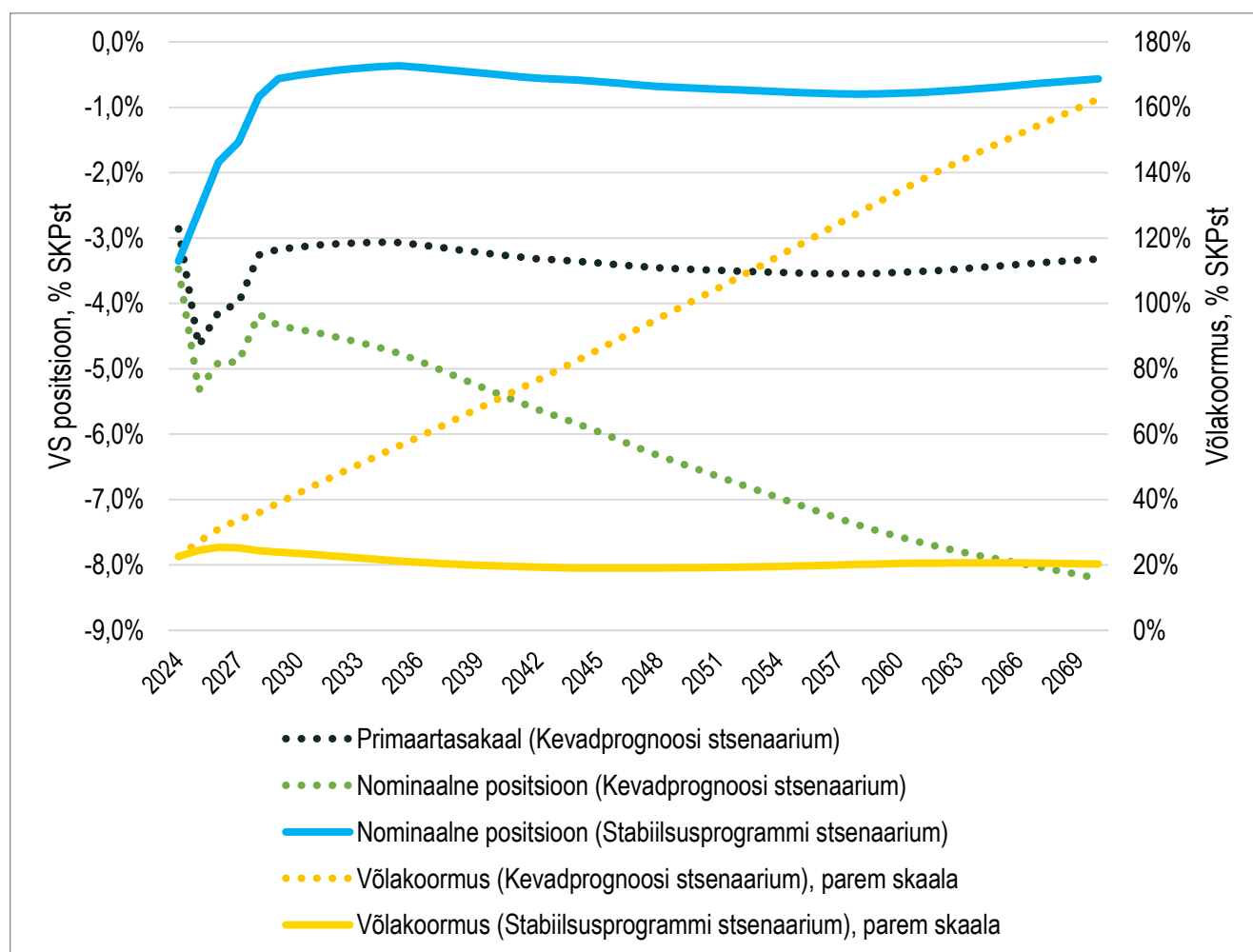
Proгноosi põhitlemusena saab välja tuua, et **kuni 2035. aastani toimub valitsussektori primaartasakaalu marginaalne paranemine kuni -3,1%ni SKPst**. Alates 2035. aastast hakkavad eelnevalt välja toodud demograafilised trendid oma mõju avaldama. Üha suuremat survet põhjustab vanemaeliste osakaalu kasv, mis tõstab oluliselt tervisesüsteemi kulusid. **Valitsussektori primaartasakaalu halvenemine kestab kuni 2057. aastani**, jõudes -3,5%ni SKPst. Perioodi lõpus jõuab primaartasakaal -3,3%ni.

Stabiilselt puudujäägis olev eelarve kasvatab kiiresti võlakoormust, mis jõuab perioodi lõpuks 160%ni

SKPst. Aastane intressikulu nii suure laenukoormuse teenindamiseks on ligi 5% SKPst. Siinkohal on lihtsustatult eeldatud keskmiseks intressimääraks 3%, mis on pigem alahinnatud, kuna laenukoormuse tõustes ei ole tõenäoline riigil sellise intressimääraga laenu saada. Võttes arvesse ka intressikulu, jõuab valitsussektori nominaalne puudujääk perioodi lõpuks 8%ni SKPst.

Stabiilsusprogrammi stsenaariumi kohaselt, mis arvestab kõikide eelmisel sügisel heakskiidetud eelarvestrateegia otsustega, jõuab **riigirahanduse jätkusuutlikus oluliselt paremale trajektoorige**. Nominaalne positsioon paraneb 2035. aastaks -0,4%ni SKPst. Perioodi lõpuks eelarvepuudujääk mõnevõrra siiski süveneb. Võlakoormus stabiliseerub 22% SKPst juures.

Joonis 4. Valitsussektori positsiooni prognoos ja võlakoormus aastani 2070



4.2 TINGIMUSLIKUD KOHUSTUSED

Valitsussektori potentsiaalsete kohustuste hulka loetakse kohustusi, mille tegelik realiseerumine sõltub mõnest tulevikus selguvast asjaolust. Potentsiaalseid kohustusi ei liideta valitsussektori võlakoormusele (v.a EFSFi laenudele antud

garantii), kuid nende mahtu on oluline jälgida riigi rahanduse pikaajalise jätkusuutlikkuse hindamisel. Seisuga 31.12.2023 on garanteeritud laenud ja potentsiaalsed kohustused kokku 2,89 miljardit eurot, mis on 7,7% SKP-st.

Tabel 22. Tingimuslikud kohustused

% SKP-st	2023	2024
Tingimuslikud kohustused	7,7%	7,4%
sh seotud finantssektoriga	7,6%	7,3%

Lisa 1. LISATABELID

Tabel 23. Taastekava (RRF) - Toetused

Taastekava (RRF) - Toetused							
Tulu RRF toetustest (% SKPst)							
	2020	2021	2022	2023	2024	2025	2026
RRF toetused, mis sisalduvad tuluprojektsioonides	0	0,006	0,367	0,326	0,815	0,565	0,158
Sularaha väljamaksed RRFst EL poolt	0	0,404	0	0,681	0,315	0,593	0,458
RRF toetustest finantseeritud kulu (% SKPst)							
	2020	2021	2022	2023	2024	2025	2026
Hüvitised töötajatele D.1							
Vahetarbimine P.2							
Sotsiaalmaksed D.62+D.632							
Intressikulu D.41							
Subsiidiumid, D.3							
Ülekanded D.7							
JOOKSVAD KULUTUSED KOKKU	0	0,004	0,017	0,034	0,118	0,090	0,019
Kapitali kogumahutus P.51g	0	0,000	0,026	0,045	0,265	0,123	0,028
Kapitalisiirded D.9	0	0,002	0,047	0,247	0,432	0,352	0,111
KOGU KAPITALIKULU	0	0,002	0,073	0,292	0,697	0,475	0,139
RRF toetustest finantseeritud muud kulud (% SKPst)							
	2020	2021	2022	2023	2024	2025	2026
Maksutulu vähenemine							
Muud kulud, mis mõjutavad tulusid							
Finantseerimistingimused			0,278				

Tabel 24. Taastekava (RRF) - Laenud

Taastekava (RRF) - Laenud							
RRF laenudega seotud rahavoo projektsioon programmis (% SKPst)							
	2020	2021	2022	2023	2024	2025	2026
RRF laenude väljamakse EL poolt	-	-	-	-	-	-	-
RRF laenude tagasimaksed ELle	-	-	-	-	-	-	-
RRF laenudest finantseeritud kulu (% SKPst)							
	2020	2021	2022	2023	2024	2025	2026
Hüvitised töötajatele D.1	-	-	-	-	-	-	-
Vahetarbimine P.2	-	-	-	-	-	-	-
Sotsiaalmaksed D.62+D.632	-	-	-	-	-	-	-
Intressikulu D.41	-	-	-	-	-	-	-
Subsiidiumid, D.3	-	-	-	-	-	-	-
Ülekanded D.7	-	-	-	-	-	-	-
JOOKSVAD KULUTUSED KOKKU	-	-	-	-	-	-	-
Kapitali kogumahutus P.51g	-	-	-	-	-	-	-
Kapitalisiirded D.9	-	-	-	-	-	-	-
KOGU KAPITALIKULU	-	-	-	-	-	-	-
RRF laenudest finantseeritud muud kulud (% SKPst)							
	2020	2021	2022	2023	2024	2025	2026
Maksutulu vähenemine	-	-	-	-	-	-	-
Muud kulud, mis mõjutavad tulusid	-	-	-	-	-	-	-
Finantseerimistingimud	-	-	-	-	-	-	-

¹ <https://www.fin.ee/riigi-rahendus-ja-maksud/fiskaalpoliitika-ja-majandus/rahendusministeeriumi-majandusprognoos>

² Valitsemisfunktsioonid: 1. üldised valitsussektori tegevused; 2. riigikaitse; 3. avalik kord ja julgeolek; 4. majandus; 5. keskkonnakaitse; 6. elamu- ja kommunaalmajandus; 7. tervishoid; 8. vaba aeg, kultuur ja religioon; 9. haridus; 10. sotsiaalne kaitse.