

Eesti Vabariik

STABIILSUSPROGRAMM 2023

Tallinn

27. aprill 2023

SISUKORD

SISUKORD	2
JOONISED	3
TABELID	3
SISSEJUHATUS	4
1 EESTI MAJANDUSE VÄLJAVAATED	5
1.1 PROGNOOSI EELDUSED	5
1.2 MAKROMAJANDUSE VÄLJAVAATED	6
2 FISKAALRAAMISTIK	9
2.1 VABARIIGI VALITSUSE FISKAALPOLIITIKA EESMÄRGID	9
2.2 VALITSUSSEKTORI EELARVEPOSITSIOON	10
2.3 VALITSUSSEKTORI TULUD JA KULUD	12
2.4 VALITSUSSEKTORI FINANTSEERIMINE	16
3 SENSITIIVSUSANALÜÜS JA VÕRDlus EELMISE PROGRAMMIGA	19
3.1 RISKISTSENAARIUM	19
3.2 INTRESSIMÄÄRADE SENSITIIVSUSANALÜÜS	20
3.3 VÕRDlus EELMISE PROGRAMMIGA	21
4 EELARVEPOLIITIKA JÄTKUSUUTLIKKUS	22
4.1 PIKAAJALINE JÄTKUSUUTLIKKUS	22
4.2 TINGIMUSLIKUD KOHUSTUSED	24
5 RIIGI RAHANDUSE KVALITEET	24
5.1 EELARVE PROTSSESS	24
LISA 1. KOALITSIOONILEPPE MEETMETE ÜLEVAADE 2024. AASTA KOHTA	26
LISA 2. UKRAINA SÕJAPÕGENIKEGA SEOTUD KULUD	27
LISA 3. LISATABELID	28

JOONISED

Joonis 1. Valitsussektori likviidsed varad, võlakoormus ja netopositsioon (% SKPst)	16
Joonis 2. Keskvalitsuse võla tagasimaksud	16
Joonis 3. Majanduskasv, kevadine riskistsenaarium (%).....	19

TABELID

Tabel 1. Prognoosi olulisemad väliseeldused	6
Tabel 2. Sisemajanduse koguprodukti prognoos 2023–2027	7
Tabel 3. Hindade prognoos 2023–2027	7
Tabel 4. Tööturu prognoos 2023–2027 (15–74-aastased).....	8
Tabel 5. Maksebilansi prognoos 2023–2027	8
Tabel 6. Valitsussektori nominaalne eelarvepositsioon aastatel 2021–2027	10
Tabel 7. Tsükliliselt ja struktuurselt tasandatud eelarvepositsioon aastatel 2020–2027 (% SKPst).....	11
Tabel 8. Valitsussektori eelarve tulude ja kulude prognoos 2023–2027	12
Tabel 9. Maksukulud riigieelarves aastatel 2022–2024 (mln eurot)	13
Tabel 10. Valitsussektori kulud valitsemisfunktsioonide (COFOG) lõikes (% SKPst).....	15
Tabel 11. Kulueesmärgist eemaldatavad kulud.....	15
Tabel 12. Valitsussektori võlakoormuse muutus 2022. aastal.....	17
Tabel 13. Valitsussektori võlakoormus 2021–2027 (% SKPst).....	18
Tabel 14. Valitsussektori likviidsed finantsvarad 2020–2027 (mln eurot, % SKPst).....	18
Tabel 15. Riskistsenaarium	20
Tabel 16. Intressimäärade tõusu mõju	20
Tabel 17. Võrdlus Stabiilsusprogramm 2022 prognoosiga.....	21
Tabel 18. Riigi rahanduse pikaajaline jätkusuutlikkus 2019–2070 (% SKPst).....	23
Tabel 19. Tingimuslikud kohustused.....	24
Tabel 20. Koalitsioonileppe 2024. aasta meetmete esialgne mõjuhinnang	26
Tabel 21. Ukraina sõjapõgenikega seotud kulud 2022 ja 2023. aastal (mln EUR)	27
Tabel 22. Taastekava (RRF) - Toetused.....	28
Tabel 23. Taastekava (RRF) - Laenud	29

SISSEJUHATUS

Vastavalt EL eelarvepoliitikate koordineerimise reeglitele peavad EL liikmesriigid kord aastas esitama uuendatud stabiilsus- ja konvergenstsi-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 konvergenstsi-programmide hindamine Euroopa Komisjoni ja EL Nõukogu poolt toimub 2023. aasta mais–juunis.

Stabiilsus- ja konvergenstsi-programmide esitamine ja hindamine on oluline osa Euroopa poolaasta (*European Semester*) majanduspoliitika koordineerimisest ja järelevalvest. Euroopa poolaasta raames hindavad Komisjon ja Nõukogu stabiilsus- ja konvergenstsi-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 2023 lähtub Rahandusministeeriumi 2023. aasta kevadisest majandusprognoosist. Stabiilsusprogrammi põhitabelid ei sisalda 17. aprillil ametisse asunud uue valitsuse eelarvepoliitilisi eesmärke ja meetmeid nende saavutamiseks, st tegemist on poliitikamuudatusteta stsenaariumiga. Vabariigi valitsuse fiskaalpoliitika eesmärgid 2024. aastaks on toodud peatükis 2.1 ning nende saavutamiseks vajalikud meetmed lisas 1.

Vastavalt EL liikmesriikide majandus- ja eelarvepoliitikate 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 2023. aasta kevadisele majandusprognoosile avalikustas Eelarvenõukogu oma kodulehel 20. aprillil, kus leiti, et prognoos sobib aluseks stabiilsusprogrammidele: „Kokkuvõttes leiab eelarvenõukogu, et valitud eelduste juures kirjeldab rahandusministeeriumi kevadine majandusprognoos piisava usaldusväärsusega Eesti majanduse lähiaastate väljavaadet. Seetõttu kiidab eelarvenõukogu rahandusministeeriumi 2023. aasta kevadise majandusprognoosi heaks. Siiski tuleb rõhutada, et majanduslik ja geopoliitiline ebakindlus on endiselt väga suur“. Lisaks soovib Eelarvenõukogu valitsusele seada 2024. aastaks eesmärgi, et valitsussektori nominaalne eelarvepuudujääk ei ületa 3% SKPst ning kirjeldada eelarvepuudujäägi vähendamiseks kavandatavaid samme koos nende hinnangulise eelarvemõjuga stabiilsusprogrammis.

Stabiilsusprogramm 2023 ajahorisont on aastani 2027, nagu nõuab riigi eelarvestrateegialt riigieelarve seadus (järgmine eelarveaasta ja sellele järgnevad kolm aastat). Dokument koosneb kuuest osast, mis annavad ülevaate majandusolukorrast ja tulevikuväljavaadetest, fiskaalraamistikust, võrdlusest eelmise Stabiilsusprogrammiga, eelarvepoliitika pikaajalisest jätku-suutlikkusest, riigi rahanduse kvaliteedi parandamisest ning lisainfot koalitsioonileppe meetmetest, taastekava rakendamisest ja Ukraina sõjapõgenikega seotud kuludest.

1 EESTI MAJANDUSE VÄLJAVAATED

1.1 Prognoosi eeldused

Maailmamajandus oli 2022. aastal mõjutatud aastakümnete kiireimast inflatsioonist, Venemaa sõjategevuse Ukrainas mõjudest ning COVIDi uue laineiga Hiinas kaasnenud täiendavatest tegutsemispiirangutest. Hoogustuv inflatsioon sundis keskpanku jõuliselt baasintresse tõstma, piirates sellega omakorda kasvuväljavaateid. Samas COVID piirangute järk-järguline leevendamine elavdas märkimisväärselt teenuste sektorit ning tugev tööturg ja kuhjunud säästude kasutamine võimaldasid tarbimist tugevana hoida. Maailmakaubanduse mõõdukas kasv jätkus vaatamata Venemaa sõjategevusega kaasnenud sanktsioonidele ning tarneahelate ümbersuunamisele. Kuigi inflatsioon osutus energia- ja toorainehindade tõusu tõttu üle ootuste kiireks, põhjustades sellega rahapoliitika karmistamist aegade kiireimas tempos, kujunesid majandusarengud aasta teisel poolel siiski kardedust paremaks. Maailmamajandus kasvas mullu 3,4%.

Kõrgete intresside mõju hakkab reaalmajandusse suuremal määral kanduma 2023. aastal, põhjustades seeläbi eelkõige arenenud tööstusriikide majanduskasvu pidurdumist. Euroala majanduskasv aeglustub 2022. aasta 3,5%lt 2023. aastal 0,8%ni, kiirenedes seejärel 2024. aastal 1,5%ni. Euroala majanduskonjunktuuri madalpunkt jäi ilmselt IV kvartalis, kui kvartal-kvartalis võrdluses euroala SKP kasv peatus. Ettevaatavad indikaatorid nagu PMI indeksid viitavad majandusaktiivsuse kasvule pöördumisele aasta alguses. PMI koondindeks oli märtsis 10-kuu kõrgeim, suurenedes 54,1 punktini. Paranemist on soosinud majanduslanguse kartuse ja energiaturu murede vähenemine, samuti inflatsioonisurve leevenemine ning tarneahelade lühenemine. Paraku on majandusaktiivsuse taastumise taga eelkõige teenuste sektor. Tööstuses on tarneahelad taastunud, aga väljavaateid piirab jätkuvalt uute tellimuste vähesus.

Inflatsiooni tipp on euroalal läbitud, samas baasinflatsioonis avaldub see varasemate hinnašokkide aeglase ülekandumise tõttu mõningase viitajaga. Energiahindade alanemine mulluselt kõrgtasemelt koos nõrgeneva majanduskonjunktuuriga soosib inflatsioonisurve

taandumist sel aastal. Euroala inflatsioon aeglustub 2023. aastal 5,8%ni ning 2024. aastal 2,8%ni.

Toetatuna pandeemiajärgsest kiirest taastumisest aasta esimesel poolel, suurenes välisnõudlus 2022. aastal 6,6%. Energiakriis koos hoogustuva inflatsiooni ja tellimuste vähenemisega hakkas välisnõudlust üha enam mõjutama.

Majanduskonjunktuur nõrgenes möödunud aasta IV kvartalis meie jaoks olulistel eksporditurgudel enam võrreldes euroalaga tervikuna - Soome, Rootsi ja Saksamaa majandused olid languses. Ka Läti ja Leedu olukord polnud parem. Selle taustal on ka 2023. aasta impordinõudluse prognoosid peamistel eksporditurgudel pessimistlikud. Eelduste kohaselt suureneb välisnõudlus 2023. aastal tagasihoidlikud 0,5%. Selgemat elavnemist võib eksporditurgudel oodata järgmisel aastal, kui välisnõudlus suureneb 2,6%.

Euro kurss dollari suhtes nõrgenes möödunud aastal 12,5%. Sügiseses madalpunktis käis euro kurss dollari suhtes ära ka 20 aasta madalaimal tasemel. USA dollar kui turvaluuta ebakindlatel aegadel, USA keskpanga poolne jõulisem baasintresside tõstmine, lisaks Venemaa-Ukraina sõjaga kaasnenud negatiivsed mõjud euroala majandusele põhjustasid eelmainitud arenguid. EUR/USD kurss fikseeriti märtsi alguses tasemel 1,060 kogu prognoosiperioodiks.

Inflatsiooniline keskkond osutus möödunud aastal üle ootuste kiireks, pannes riikide keskpangad raske valiku ette nõrgenevas majanduskeskkonnas jõuliselt intressimäärasid kergitada. Euroopa Keskpank alustas intresside tõstmisega 2022. aasta juulis. Peamine refinantseerimismäär on tänaseks tõstetud 3,5%ni. 3-kuu EURIBOR on aprilli alguseks kerkinud 3,05%ni. Finantsturgude forward-tehingute kohaselt tõuseb 3-kuu EURIBOR 2023. aastal 3,5%ni, tipnedes 2024. aastal 3,7% peal.

Energiakandjate hinnad tegid 2022. aastal kiire tõusu Ukraina sõja ja sellega kaasnenud Venemaa energiale kehtestatud sanktsioonide tulemusena. Aasta kokkuvõttes kallines Brent nafta 42% ning TTF gaas 182%. Energia hinnad on eelmise aasta lõpust

alates olnud languses, mida on soosinud soe talv, uued tarneriigid ning varude suhteliselt kõrge tase. Selle tulemusena on gaasi hind Euroopas 1,5 aasta madalaim. Nafta hind on maailmamajanduse jahtumise tõttu samuti sõjaseelse tasemele

langenud. Tulevikutehingute kohaselt kujuneb 2023. aastal Brent nafta hinnaks 83,0 dollarit ja 2024. aastal 78,4 dollarit. TTF gaasi hinnaks aastatel 2023 - 2024 vastavalt 50,8 €/MWh ja 52,7 €/MWh.

Tabel 1. Prognoosi olulisemad väliseeldused

	Eeldused RM 2023. aasta kevadises prognoosis						Euroopa Komisjon		
	2022	2023*	2024*	2025*	2026*	2027*	2022	2023*	2024*
1. Euribor, 3 kuud (aasta keskmine)	0.4	3.5	3.7	3.2	2.9	2.9	0.3	3.1	2.8
2. Eurotsooni pikaajaline intressimäär (aasta keskmine)	1.1	2.5	2.6	2.6	2.7	2.7	1.1	2.1	2.1
3. USD/EUR vahetuskurss (aasta keskmine)	1.063	1.060	1.060	1.060	1.060	1.060	1.04	1.08	1.08
4. Nominaalne efektiivne vahetuskurss	-2.1	0.9	0.0	0.0	0.0	0.0	-	-	-
5. Maailma majanduskasv (ilma EL-ta)	3.3	2.9	3.2	3.3	3.3	3.3	3.1	3.0	3.3
6. EL27 SKP kasv	3.5	0.8	1.6	1.9	1.7	1.6	3.5	0.8	1.6
7. Eesti eksporditurgude impordikasv	6.6	0.5	2.6	3.3	3.0	2.9	-	-	-
8. Maailma impordi kasv (ilma EL-ta)	5.6	2.5	3.5	3.5	3.5	3.5	4.4	2.4	3.6
9. Nafta hind (Brent, USD/barrel)	100.7	83.0	78.4	73.9	70.4	68.1	100.7	84.8	79.9

Allikad: Eurostat, Eesti Pank, Euroopa Keskpank (ECB), IMF, Chatham Financial, U.S. Energy Information Administration (EIA); Euroopa Komisjon (COM talveprognoos, veebruar 2023) ja NYMEX Brent futuurid.

1.2 Makromajanduse väljavaated

Majandusolud muutusid 2022. aasta jooksul kiiresti halvemuse suunas kogu Euroopa Liidus. Hinnatõus hakkas kiirenema juba sõja eelõhtul 2021. aasta sügisel ning sellele lisandusid energiakriis ja kaubandus-piirangud, mis eriti Eestis kiirendasid hindade kasvu veelgi. Eesti majandus pidas keerulistele oludele siiski suhteliselt hästi vastu – hõive püsis ning palgakasv kiirenes, samas kui ettevõtted tervikuna suutsid kallinenud sisendhinnad väljamüügi-hinda-desse üle kanda ja sedakaudu säilitada kasumlikkust. Statistika kohaselt Eesti SKP reaalne maht aasta jooksul siiski vähenes 1,3% ning 2023. aasta veidi paremad väljavaated ei suuda seda langust veel tasa teha.

Tulevik näib siiski olevat lootustandev. Eesti ettevõtjate ja tarbijate majanduslikud välja-vaated on küsitluste põhjal nii EL kontekstis kui ka ajalooliselt küll väga madalad, kuid enamikes riikides paistab madalseis olema läbitud ja perspektiiv paranemas.

Kosuv kindlustunne Euroopa Liidus annab lootust, et aasta teises pooles pöördub kasvule ka Eesti eksport. 2022. aasta lõpus sai kaupade eksport suure tagasilöögi ja madalseis jätkub ka sellel aastal,

kuna toorme oluline kallinemine, eriti puiduga seotud tegevusaladel, pärsib esialgu hinna-konku-rentsivõimet. Eesti ekspordi turuosa maailmas väheneb ka 2023. aastal.

Olukord tööturul on vaatamata majanduslangusele püsinud suhteliselt tugev. Hõive kasvas 2022. aastal, töötus püsis alla 6% ja palgakasv oli 9%. Töö on endale leidnud tubli veerand ajutise kaitse saanud Ukraina sõjapõgenikest, mis on hea tulemus. Hõive kasvab veidi ka 2023. aastal, kuid põgenike hõlmamise tõttu tööjõu-uuringusse kasvab ka töötuse määr. Palgakasvu tempo püsib mullusel tasemel, kuid samas tempos kasvavad ka hinnad, nii et keskmise palgasaaja ostujõud sellel aastal veel ei parane.

Hinnatõus oli 2022. aastal rekordiline (19,4%) mitme ebasoodsa asjaolu kokkulangemise tõttu. Kogu maailmamajandus taastus pandeemiakriisist, millele lisandus energiakriis ja sõjast tingitud tarnehäired. Kuigi aastased inflatsiooninumbriid on veel kahekohalised, kallines tarbimiskorv tervikuna 2022. aasta augustist 2023. aasta veebruarini vaid 1,3%

(eelkõige energiahindade selge languse tõttu). 2023. aasta keskmiseks hinnatõusuks kujuneb umbes 9%.

Vaatamata palgatõusust kaks korda kiiremale hinnatõusule suutsid elanikud 2022. aastal tervikuna oma tarbimise taset siiski kasvatada. Aasta teisel poolel enam säästudest ei piisanud kiireneva hinnatõusu kompenseerimiseks ja tarbimine hakkas vähenema. See trend jätkub ka 2023. aasta esimeses pooles, kui hinnatõus ületab sissetulekute kasvu.

Kevadest alates aastane hinnatõus aeglustub oluliselt ning sissetulekute ostujõu kasv taastub.

Eluasemeinvesteeringutes on oodata 2023. aastal langust seoses intressimäärade olulise tõusuga. Madalseis peaks jääma siiski lühiajaliseks ja kinnisvaraturg taastub ka intressimäärade kõrgel püsides, kuna tööturul tagasilööke ei oodata. Investeeringuid hoiab sellel ja järgmisel aastal kõrgel valitsussektor, kus kasutatakse ära EL ühtekuuluvuspoliitika lõppeva perioodi vahendid.

Tabel 2. Sisemajanduse koguprodukti prognoos 2023–2027

%	2011–20	2021	2022	2023	2024	2025	2026	2027
1. SKP reaalkasv	3,3	8,0	-1,3	-1,5	3,0	2,5	2,3	2,0
1a. SKP püsivhindades (mld eurot)		26,0	25,7	25,3	26,1	26,7	27,3	27,9
2. SKP nominaalkasv	6,5	14,5	15,1	6,0	5,7	4,7	4,2	4,1
2a. SKP jooksevhindades (mld eurot)		31,4	36,2	38,3	40,5	42,4	44,2	46,0
2b. RKP jooksevhindades (mld eurot)		30,9	35,7	37,8	39,9	41,7	43,4	45,2
Kasvuallikad								
3. Eratarbimiskulutused (sh MTÜd)	3,4	6,5	2,6	-1,1	2,4	1,5	2,4	1,8
4. Valitsussektori lõpp-tarbimiskulutused	2,1	4,0	-0,3	4,5	-3,0	0,5	0,0	0,2
5. Kapitali kogumahutus põhivarasse	9,4	2,8	-10,9	5,7	3,8	3,4	1,5	1,4
6. Sisenõudlus	4,6	6,3	1,3	-1,9	1,9	2,0	1,8	1,5
7. Kaupade ja teenuste eksport	4,6	19,9	5,0	-1,0	3,2	3,6	3,2	3,0
8. Kaupade ja teenuste import	6,1	21,0	5,8	-1,4	1,9	3,0	2,5	2,4
Panus SKP kasvu								
9. Sisemajanduse nõudlus	4,4	6,3	1,3	-1,9	1,8	1,9	1,7	1,4
10. Kaupade ja teenuste bilanss	-0,9	-0,7	-0,9	0,4	1,1	0,5	0,6	0,6

Tabel 3. Hindade prognoos 2023–2027

%	2011–20	2021	2022	2023	2024	2025	2026	2027
1. SKP deflaator	3,0	6,0	16,6	7,6	2,6	2,1	1,9	2,0
2. Eratarbimise deflaator	2,4	4,2	16,7	8,4	2,9	2,1	1,3	1,9
3. Harmoniseeritud tarbijahinnaindeks	2,3	4,5	19,4	9,3	3,1	2,2	1,4	2,0
3a. Tarbijahinnaindeks	2,0	4,6	19,4	9,2	3,0	2,1	1,3	1,9
4. Valitsussektori tarbimiskulutuste deflaator	4,5	5,1	12,9	9,1	1,5	2,8	2,3	2,7
5. Investeeringute deflaator	1,7	3,1	13,3	5,5	2,8	2,3	2,2	2,2
6. Ekspordi deflaator	1,1	7,9	19,7	5,3	2,0	1,9	2,0	1,9
7. Impordi deflaator	0,6	7,6	19,0	5,2	1,9	2,0	1,8	1,9

Tabel 4. Tööturu prognoos 2023–2027 (15–74-aastased)

%	2011–20	2021	2022	2023	2024	2025	2026	2027
1. Tööhõive (tuh inimest)	639,2	650,5	677,4	679,2	683,3	685,4	685,7	685,7
1a. Tööhõive kasv	1,4	-0,5	4,1	0,3	0,6	0,3	0,0	0,0
2. Tööpuuduse määr	7,4	6,2	5,6	7,4	7,2	6,9	6,6	6,5
3. Tööjõu tootlikkuse kasv (hõivatute arvu järgi)	1,8	8,6	-5,2	-1,8	2,4	2,2	2,2	2,0
4. Keskmise palga reaalkasv	4,2	2,1	-8,8	-0,2	2,7	1,9	3,0	2,3
4a. Keskmise palk (eurot)		1 548	1 685	1 837	1 942	2 022	2 109	2 197
4b. Keskmise palga nominaalkasv	6,3	6,8	8,9	9,0	5,7	4,1	4,3	4,2

Tabel 5. Maksebilansi prognoos 2023–2027

% SKPst	2011–20	2021	2022	2023	2024	2025	2026	2027
1. Võlgnevus välismaailma suhtes	2,8	7,1	-1,7	-0,3	0,6	1,0	1,5	1,9
1a. Jooksevkonto	0,8	-1,8	-2,2	-1,6	-0,7	-0,6	0,0	0,4
2. Kaupade ja teenuste bilanss	3,2	-0,4	-0,6	-0,2	1,0	1,3	2,0	2,5
3. Esmase ja teisese tulu bilanss	-2,4	-1,4	-1,6	-1,5	-1,7	-1,9	-2,0	-2,1
4. Kapitalikonto	2,0	8,9	0,5	1,3	1,3	1,6	1,5	1,5
5. Vead ja täpsustused	-0,1	-0,9	-1,3					

2 FISKAALRAAMISTIK

2.1 VABARIIGI VALITSUSE FISKAALPOLIITIKA EESMÄRGID

Stabiilsusprogramm ja selle fiskaalraamistik lähtub Rahandusministeeriumi 2023. aasta kevadisest majandusprognoosist¹ ning 2023. aasta eelarvest².

Pärast korralisi riigikogu valimisi asus uus Vabariigi Valitsus ametisse 17. aprillil. **Uue valitsuse koalitsioonilepe näeb ette valitsussektori nominaalse eelarvepuudujäägi vähendamist 2024. aastal nõutava 3%ni SKPst.** Eesmärkide saavutamiseks paraneb struktuurne eelarvepositsioon 2024. aastal 0,6% võrra SKPst, mis vastab riigieelarve seaduses sätestatud eelarvereeglitele. Eelmise eelarvestrateegiaga võrreldes on järgmise aasta struktuurne positsiooni eesmärk 1,2 võrra SKPst parem, mis tuleneb koalitsioonileppes heakskiidetud meetmetest. **Kuna meetmete jõustamine vajab veel vastavate õigusaktide koostamist ja vastuvõtmist ning mõjuhinnangud täpsustamist, siis käesolev stabiilsusprogramm neid veel ei sisalda, st tegemist on poliitikamuudatusteta stsenaariumiga.** Vabariigi Valitsus kinnitab keskpika perioodi eelarve eesmärgid ning nende saavutamiseks vajalikud meetmed sätisel koostatavas riigi eelarvestrateegias. Koalitsiooni eelarve eesmärk ja selle saavutamiseks vajalikke meetmeid on koos nende esialgselt hinnatud eelarvemõjuga kajastatud lisa 1.

Vastavalt Majandus- ja rahaliidu stabiilsuse, koordineerimise ja juhtimise lepingule (*Treaty on Stability, Coordination and Governance in the Economic and Monetary Union, TSCG*) seavad liikmesriigid endile keskpika perioodi eelarve eesmärgi (*medium-term objective, MTO*), mille täitmist hindab Euroopa Komisjon. **Lähtudes**

siseriiklikust eelarvereeglist jätab valitsus TSCG mõistes keskpika perioodi eesmärgiks (MTOks) valitsussektori struktuurne eelarvepuudujäägi 0,5 protsenti SKPst. Riigieelarve seaduse kohaselt peavad riigieelarved olema koostatud selliselt, et valitsussektori struktuurne eelarvepositsioon on tasakaalus või ülejäägis, kuid lubades eelmiste eelarveaastate jooksul tekkinud kumulatiivse struktuurne ülejäägi arvelt planeerida struktuurset defitsiiti kuni 0,5% SKPst aastas. Võrreldes eelmise stabiilsusprogrammiga ei ole MTO-d muudetud.

Koroonakriisi ning Venemaa algatatud Ukraina vastase sõjalise agressiooniga kaasnevate piirangute ja sõjapõgenike tõttu valitseb majanduses erandlik olukord. Stabiilsuse ja kasvu paktis sätestatud vabastusklausel lubab Euroopa Liidu liikmesriikidel kalduda kõrvale keskpikast eelarveeesmärgist (MTO) või selle suunas liikumisest. Praegusel hetkel teadaolevalt, kehtib see klausel 2023. aasta lõpuni. Samas kehtib endiselt nõue vältida ülemäärast eelarvedefitsiiti ehk nominaalne eelarvepuudujääk ei tohi ületada 3% SKPst. Alates 2024. aastast rakendub taas Eesti eelarve baasseaduse nõue parandada struktuurset eelarvepositsiooni 0,5% võrra SKPst juhul, kui eelnenud aastal oli valitsussektori struktuurne eelarvepositsioon kumulatiivselt puudujäägis ja valitsussektori struktuurne eelarvepositsioon oli puudujäägis. 2023. aasta lõpuni kehtib nõude suhtes erand vastavalt riigieelarve seaduse eelarvereeglites sisalduvale vabastusklauslile.

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

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

2.2 VALITSUSSEKTORI EELARVEPOSITSIOON

2020. aastal puhkenud Covid-19 pandeemia tõttu 1,5 miljardi euro suurusesse puudujääki langenud valitsussektori eelarvepositsioon paranes majanduse kiire taastumise tulemusel 335 miljoni euro suuruse puudujäägini 2022. aasta lõpuks. Enim paranes sotsiaalkindlustusfondide positsioon, mis jõudis 157 miljoniga ülejääki tänu tugevale maksulaekumisele, mis kasvatas nii Tervisekassa kui ka Töötukassa reserve. Keskvalitsus ja kohalikud omavalitsused lõpetasid aasta puudujäägiga, kuid see jäi siiski aasta varasemast väiksemaks. Puudujääki vähendas nii hea maksulaekumine kui ka lisaelarves planeeritust väiksemaks osutunud kulud.

Rahandusministeeriumi kevadise majandusprognoosi kohaselt kujuneb käesoleva

aasta eelarvepuudujäägiks 1,66 miljardit eurot ehk 4,3% SKPst. Puudujäägi süvenemist eelmise aastaga võrreldes mõjutavad 2023. aasta riigieelarves langetatud otsused, millega mh suurendati peretoetusi, suunati täiendavaid vahendeid riigikaitse ja haridussüsteemi ning tõsteti tulumaksuvaba miinimumi. Ka 2023. aasta riigieelarve prognoosiga võrreldes on kulude maht kasvanud tulenevalt intressikulude ning kohalike omavalitsuste tegevuskulude kasvust. Samuti on veidi halvenenud väljavaated majanduse olukorrale, mis vähendab maksulaekumist võrreldes mullu sügisel oodatuga.

Tabel 6. Valitsussektori nominaalne eelarvepositsioon aastatel 2021–2027

	2021	2022	2023	2024	2025	2026	2027
Valitsussektori nominaalne eelarvepositsioon (% SKPst)	-2,4	-0,9	-4,3	-4,2	-4,0	-4,5	-4,2
Keskvalitsus	-2,5	-1,1	-4,1	-4,0	-3,5	-4,0	-3,6
Sotsiaalkindlustusfondid	0,4	0,4	0,1	0,1	-0,2	-0,3	-0,3
Kohalikud omavalitsused	-0,3	-0,3	-0,3	-0,3	-0,3	-0,3	-0,3
Valitsussektori nominaalne eelarvepositsioon (mln eurot)	-756	-335	-1 659	-1 704	-1 700	-1 985	-1 955
Keskvalitsus	-785	-388	-1 583	-1 637	-1 486	-1 752	-1 676
Sotsiaalkindlustusfondid	136	157	38	60	-86	-120	-159
Kohalikud omavalitsused	-107	-104	-113	-127	-127	-114	-120

Valitsussektori struktuurne eelarvepositsioon on kogu stabiilsusprogrammi kestel puudujäägis, ulatudes prognoosi kohaselt sel aastal 2,0%ni SKPst ning 2027. aastaks 4,0%ni SKPst.

Tabel 7. Tsükliliselt ja struktuurselt tasandatud eelarvepositsioon aastatel 2020–2027 (% SKPst)

	2001–19	2020	2021	2022	2023	2024	2025	2026	2027
1. SKP reaalkasv (%)	3,7	-0,6	8,0	-1,3	-1,5	3,0	2,5	2,3	2,0
2. Valitsussektori eelarvepositsioon	-	-5,5	-2,4	-0,9	-4,3	-4,2	-4,0	-4,5	-4,2
3. Intressimaksud	-	0,0	0,0	0,1	0,5	0,6	0,7	0,9	1,0
4. Potentsiaalse SKP reaalkasv (%)	3,5	3,1	2,3	2,4	2,6	1,4	1,2	1,3	1,4
4.a Tööjõu panus pot. kasvu (%)	0,0	0,3	0,6	1,6	1,9	0,4	0,1	0,0	-0,1
4.b Kapitali panus pot. kasvu (%)	1,9	1,2	1,4	1,4	1,5	1,5	1,4	1,4	1,3
4.c Tootlikkuse panus pot. kasvu (%)	1,6	1,5	0,4	-0,6	-0,7	-0,5	-0,3	0,0	0,2
5. SKP lõhe (<i>output gap</i>)	0,5	-2,5	2,9	-0,9	-4,9	-3,4	-2,1	-1,1	-0,5
6. Tsükliline eelarve komponent	-	-1,2	1,4	-0,4	-2,4	-1,6	-1,0	-0,5	-0,3
7. Tsükliliselt tasandatud eelarvepositsioon (7)=(2)-(6)	-	-4,2	-3,8	-0,5	-2,0	-2,6	-3,0	-3,9	-4,0
8. Tsükliliselt tasandatud primaarne positsioon (8)=(7)+(3)	-	-4,2	-3,8	-0,4	-1,5	-2,0	-2,3	-3,1	-3,0
9. Ühekordsed meetmed	-	0,0	0,9	0,2	0,0	0,0	0,0	0,0	0,0
10. Struktuurselt tasandatud eelarvepositsioon (10)=(7)-(9)	-	-4,2	-4,7	-0,7	-2,0	-2,6	-3,0	-3,9	-4,0
11. Kumulatiivse struktuurse eelarvepositsiooni arvestus		-6,2	-9,5	-8,9	-10,4	-12,4	-14,8	-18,2	-21,4
12. Välisvahendite muutus, % SKPst	-	0,0	0,4	0,3	1,3	-0,1	0,4	-0,4	-0,7
13. Eelarvepoliitika impulss	-	Vastutsükl.	Vastutsükl.	Protsükl.	Vastutsükl.	Protsükl.	Protsükl.	Protsükl.	Vastutsükl.

Allikad: Eesti Statistikaamet, Rahandusministeerium.

2.3 VALITSUSSEKTORI TULUD JA KULUD

2023. aastal ulatuvad valitsussektori tulud 38,6%ni SKPst ja kulud 42,9%ni SKPst (vt Tabel 8).

Valitsussektori kulude prognoosis täiendavaid eelarvepoliitilisi meetmeid võrreldes kevadprognoosiga ei sisaldu. 2023. aasta kiiret kulude kasvu põhjustavad julgeolekuvõimekuse parandamiseks tehtavad lisakulutused, vanaduspensionide ja peretoetuste kasv ning uuest rahastusperioodist tulenevad suuremahulised tegevustoetused ning investeringud. 2023. aastal kasvavad valitsussektori kuludest võrreldes eelneva aastaga enim sotsiaalsiirded ehk sotsiaaltoetused, hüvitised töötajatele ja vahetarbimine.

Perioodil 2024–2027 kasvavad kulud keskmiselt 3,2% aastas ehk aeglasemalt kui SKP, mistõttu valitsussektori kulud vähenevad 2027. aastaks 40,6%le SKPst (vt Tabel 10). Kõige väiksem on planeeritud välisvahendite kasutamise maht 2027. aastal Taastekava investeringute lõppemise tõttu,

mistõttu 2027. aastal vähenevad nii kapitalisiirded kui ka kapitali kogumahutus.

COFOGi tegevusalade lõikes on prognoosis valitsussektori kuludest suurim sotsiaalne kaitse (vt Tabel 10). Sotsiaalne kaitse moodustas 2021. aastal 13,5% SKPst, millest veidi alla poole oli seotud vanaduspensionidega. Prognoosi kohaselt kasvavad riiklikud pensionikulud aastatel 2023–2027 keskmiselt 10,0% aastas, mis tuleneb sotsiaalmaksu laekumisest, pensionide erakorralisest tõusust 20 euro võrra alates 2023. aasta algusest, keskmise pensioni tulumaksuvabastusest ning sotsiaalmaksu pensioniosa ja tarbijahinnaindeksi muutusest sõltuvast pensioniindeksi kasvust. **Tervishoiukulude osakaal SKPs püsib perioodil 2023-2027 keskmiselt tasemel 6,4% SKPst.** 2020. aastal ulatusid tervishoiukulud 6,6%ni SKPst, mis on kõrgeim tase 1995. aastast alates.

Tabel 8. Valitsussektori eelarve tulude ja kulude prognoos 2023–2027

	2022	2011-19	2020	2021	2022	2023	2024	2025	2026	2027
	<i>mln eurot</i>	%	%	%	%	%	%	%	%	%
		SKPst	SKPst	SKPst	SKPst	SKPst	SKPst	SKPst	SKPst	SKPst
1. Valitsussektor	-335,4	0,1	-5,5	-2,4	-0,9	-4,3	-4,2	-4,0	-4,5	-4,2
2. Keskvalitsus	-388,2	-0,3	-4,3	-2,5	-1,1	-4,1	-4,0	-3,5	-4,0	-3,6
4. Kohalikud omavalitsused	-104,3	0,0	0,0	-0,3	-0,3	-0,3	-0,3	-0,3	-0,3	-0,3
5. Sotsiaalkindlustusfondid	157,1	0,4	-1,2	0,4	0,4	0,1	0,1	-0,2	-0,3	-0,3
Valitsussektor										
6. Tulud kokku	13 931,7	38,9	39,4	39,0	38,5	38,6	37,7	37,6	36,9	36,3
7. Kulud kokku	14 267,1	38,9	44,9	41,5	39,4	42,9	41,9	41,6	41,4	40,6
8. Eelarvepositsioon	-335,4	0,1	-5,5	-2,4	-0,9	-4,3	-4,2	-4,0	-4,5	-4,2
9. Intressikulu	27,9	0,1	0,0	0,0	0,1	0,5	0,6	0,7	0,9	1,0
10. Primaartasakaal	-307,5	0,1	-5,4	-2,4	-0,8	-3,9	-3,6	-3,3	-3,6	-3,2
11. Ühekordsed ja ajutised meetmed	85,4	-0,1	0,0	0,9	0,2	0,0	0,0	0,0	0,0	0,0
Tulud komponentide lõikes										
12. Maksutulud (12=12a+12b+12c)	7 639,0	0,0	20,9	21,7	21,1	21,2	20,7	20,5	20,3	20,2
12a. Tootmis- ja impordimaksud	4 763,4	13,9	13,3	13,3	13,2	13,5	13,3	13,1	12,8	12,7
12b. Sissetuleku- ja varanduse maksud	2 875,6	7,3	7,7	8,4	7,9	7,7	7,4	7,4	7,5	7,5
12c. Kapitalimaksud	0,0	0,0	0,0	0,0	0,0	0,0	0,0	0,0	0,0	0,0
13. Sotsiaalkindlustusmaksed	4 228,0	11,5	12,4	11,9	11,7	12,0	12,0	12,0	12,0	12,0
14. Omanditulud	282,0	1,0	0,7	0,5	0,8	1,1	1,0	1,0	0,9	0,8
15. Muud tulud	1 782,7	5,2	5,3	5,0	4,9	4,3	4,0	4,1	3,7	3,3
16.=6. Tulud kokku	13 931,7	38,9	39,4	39,0	38,5	38,6	37,7	37,6	36,9	36,3
p.m.: Maksukoormus (D.2 (sh EL-le makstud)+D.5+D.611+D.91-D.995)	11 861,8	32,6	33,3	33,5	32,8	33,1	32,6	32,4	32,2	32,1
Kulud komponentide lõikes										
17. Hüvitised töötajatele +vahetarbimine	6 087,3	17,1	18,1	17,2	16,8	18,4	18,2	17,7	17,2	16,5
17a. Hüvitised töötajatele	3 758,4	10,5	11,8	10,9	10,4	11,4	11,1	11,0	10,9	10,6
17b. Vahetarbimine	2 328,9	6,6	6,4	6,2	6,4	7,0	7,1	6,7	6,3	5,9
18. Sotsiaalsiirded (18=18a+18b)	5 002,6	13,5	16,2	14,9	13,8	14,8	15,0	15,3	15,5	15,7
<i>millest töötushüvitised</i>	-	0,0	0,8	0,5	0,5	0,6	0,7	0,7	0,7	0,7
18a. Mitterahalised sotsiaalsiirded	840,6	1,8	2,3	2,4	2,3	2,4	2,3	2,3	2,4	2,4
18b. Rahalised sotsiaalsiirded	4 162,0	11,7	13,8	12,4	11,5	12,3	12,7	13,0	13,2	13,3

19.=9. Intressikulu	27,9	0,1	0,0	0,0	0,1	0,5	0,6	0,7	0,9	1,0
20. Subsiidiumid	270,5	0,6	1,7	1,0	0,7	0,8	0,5	0,4	0,4	0,4
21. Kapitali kogumahutus	2 065,2	5,3	5,8	5,6	5,7	5,5	5,3	5,1	5,3	4,9
22. Kapitalisiirded	168,2	0,7	0,8	0,6	0,5	0,8	0,4	0,5	0,2	0,1
23. Muud kulud	645,4	1,8	2,2	2,3	1,8	2,2	2,0	1,9	1,9	1,9
24.=7. Kulud kokku	14 267,1	38,9	44,9	41,5	39,4	42,9	41,9	41,6	41,4	40,6
p.m. Valitsussektori tarbimine	7 010,9	19,0	20,8	19,8	19,4	21,1	20,7	20,2	19,7	19,2

Allikad: Eesti Statistikaamet, Rahandusministeerium.

Tabel 9. Maksukulud riigieelarves aastatel 2022–2024 (mln eurot)

	Maksukulu	Säte	Valitsemis-funktsioon ¹	2022	2023	2024
	KOKKU			349,0	445,3	477,4
1.	Käibemaksumäär 9% raamatud ja õppekirjandus	KMS §15 lg 2 p 1	haridus	5,6	9,9	10,2
	Käibemaksumäär 9% raamatutele, töövihikutele, perioodikale ja digiväljaannetele	KMS §15 lg 2 p 1,3		5,3		
2.	Käibemaksumäär 5% ajakirjandusväljaanded	KMS § 15 lõige 2 ¹	vaba aeg, kultuur ja religioon	2,8	7,2	7,5
3.	Käibemaksumäär 9% ravimitele ja meditsiiniseadmetele	KMS §15 lg 2 p 2	tervishoid	80,6	84,6	86,0
4.	Käibemaksumäär 9% majutusteenustele	KMS §15 lg 2 p 4	vaba aeg, kultuur ja religioon	31,9	35,0	36,1
5.	Osaliselt või täielikult tasumata arvetega seotud käibemaksuarvestuse korra muudatus	KMS § 29 lõige 14 ¹	majandus		15,0	15,0
6.	Regulaarselt jaotatava kasumi madalam maksumäär 14%	TMS §4 lg 5	majandus	63,7	70,1	67,4
7.	Täiendav maksuvaba tulu alates teisest lapsest	TMS §23 ¹	sotsiaalne kaitse	31,4	33,1	34,9
8.	Täiendav maksuvaba tulu abikaasa eest	TMS §234	sotsiaalne kaitse	6,9	6,9	6,9
9.	Maksuvaba tulu vanaduspensionieas	TMS §23 ⁵	sotsiaalne kaitse		55,7	87,0
10.	Eluasemelaenu intresside mahaarvamine	TMS §25	elamu- ja kommunaalehitus	6,3	6,3	6,3
11.	Koolituskulude mahaarvamine	TMS §26	haridus	13,2	16,1	17,9
12.	Kingitused ja annetused	TMS §27 lg 1, 2, 3, 6	vaba aeg, kultuur ja religioon	3,0	3,3	3,5
13.	Kindlustusmaksed ning pensionifondi osakute soetamine	TMS §28	sotsiaalne kaitse	16,1	17,6	18,7
14.	FIE täiendav maksuvaba tulu põllumajandussaaduste või metsamaterjali võõrandamisel	TMS §32 lg 4	majandus	10,2	10,2	10,2
15.	Maksuvaba töötaja terviseedendamise kulu	TuMS §48 lg 55	tervishoid	9,9	10,7	11,4
16.	Meremeeste ja reederid soodustused	TuMS §13 lg 6, SMS §2 lg 1 ¹ ja lg 4 p 8, TuMS §52 ¹	majandus	0,3	0,3	0,3
17.	Oma tarbest ülejääva elektri müügi tulumaksuvabastus	TuMS §15 lg 4 p 12 ja lg 4 ¹	sotsiaalne kaitse		1,5	1,3
18.	Väikeõlletootjate 50% aktsiisimäär	ATKEAS §46 lg 1	majandus	0,8	0,8	0,8
19.	Etanoolisaldusega kuni 6%vol kääritatud joogi ja veini aktsiisi soodusmäär (soodusmäär on 43% standardmäärast)	ATKEAS §46 lg 2	majandus	15,1	15,3	15,4
	Tubakavedelike aktsiisiga maksustamise ajutine katkestamine	ATKEAS §85 ¹⁷	majandus	1,3		
20.	Eriotstarbelise diislikütuse soodsam aktsiisimäär	ATKEAS §66 lg 7	majandus	40,0	41,0	35,0

21.	Kalurite kütuseaktsiisivabastus	ATKEAS §27 lg 1 p 22 ²	majandus	1,2	1,2	1,2
22.	Elektrienergia, mida kasutatakse keemilise reduktsiooni jaoks ning elektrolüütilistes, metallurgilistes ja mineraloogilistes protsessides	ATKEAS §27 lg 1 p24, p28 ⁴	majandus	0,1	0,1	0,1
23.	Elektrienergia ja kütus, mida kasutatakse elektri-energia tootmiseks ning elektrienergia, mida kasutatakse elektrienergia tootmise suutlikkuse säilitamiseks	ATKEAS §27 lg 1 p28 ²	majandus	1,1	1,1	1,4
24.	Kütus, mida kasutatakse mineraloogilistes protsessides	ATKEAS §27 lg 1 p24	majandus	0,8	0,8	1,0
25.	Maagaas, mida kasutatakse maagaasivõrgu töös hoidmiseks	ATKEAS §27 lg 1 P 28 ⁶	majandus	0,0	0,0	0,0
26.	Suurtarbijate elektrienergia aktsiisi soodustus	ATKEAS §66 lg 12 ¹	majandus	0,2	0,3	0,4
27.	Suurtarbijate gaasiaktsiisi soodustus	ATKEAS §66 lg 10 ³	majandus	0,8	0,8	0,9
28.	Aktsiisiga maksustamata biokütuse edastatud kogus	ATKEAS §19 lg 14 p22	majandus	0,5	0,5	0,6

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

		2011	2020	2021	2022	2023	2024	2025	2026	2027
		-19								
1. Üldised valitsussektori teenused	1	3,8	4,0	3,8	3,6	4,0	3,8	3,7	3,7	3,5
2. Riigikaitse	2	1,9	2,4	2,0	2,4	2,9	3,3	2,7	2,4	2,0
3. Avalik kord ja julgeolek	3	1,9	2,0	1,8	1,8	1,8	1,8	1,8	1,8	1,8
4. Majandus	4	4,4	5,8	4,8	4,6	5,3	3,9	3,9	3,7	3,4
5. Keskkonnakaitse	5	0,6	0,7	0,6	0,6	0,6	0,6	0,6	0,6	0,6
6. Elamu- ja kommunaalmajandus	6	0,5	0,4	0,5	0,5	0,5	0,5	0,5	0,5	0,5
7. Tervishoid	7	5,4	6,6	6,5	5,9	6,4	6,3	6,4	6,5	6,6
8. Vaba aeg, kultuur ja religioon	8	2,0	2,0	2,1	2,1	2,1	2,1	2,1	2,1	2,1
9. Haridus	9	5,9	6,4	5,9	5,6	6,1	6,0	5,9	5,9	5,8
10. Sotsiaalne kaitse	10	12,3	14,7	13,5	12,5	13,4	13,8	14,1	14,3	14,4
11. Valitsussektori kulud kokku	TE	38,9	44,9	41,5	39,4	42,9	41,9	41,6	41,4	40,6

Allikad: Eesti Statistikaamet, Rahandusministeerium.

Tabel 11. Kulueesmärgist eemaldatavad kulud

	2022		2023	2024	2025	2026	2027
	mln €	% SKPst	% SKPst	% SKPst	% SKPst	% SKPst	% SKPst
1. Välisvahendite kulu, mis on EL tuludega kaetud	652	1,8	2,6	1,7	2,0	1,7	1,7
1a. sh investeeringud, mis on EL tuludega kaetud	342	0,9	1,3	1,1	1,4	1,4	0,9
2. Töötuskindlustuse kulu, mis tuleneb majandustsüklist	0	0	0	0	0	0	0
3. Valitsussektori tulusid muutvad valikulised meetmed (discretionary measures)*	272	0,8	-0,2	-0,2	0,2	-0,5	-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 tõus, regulaarselt jaotatava kasumi maksusoodustus, pensionide maksuvaba tulu tõus, mahaarvamiste muudatused,); käibemaksumuudatused; aktsiisumuudatused; sotsiaalmaksumuudatused; ning muudatused mittemaksulistest tuludes.

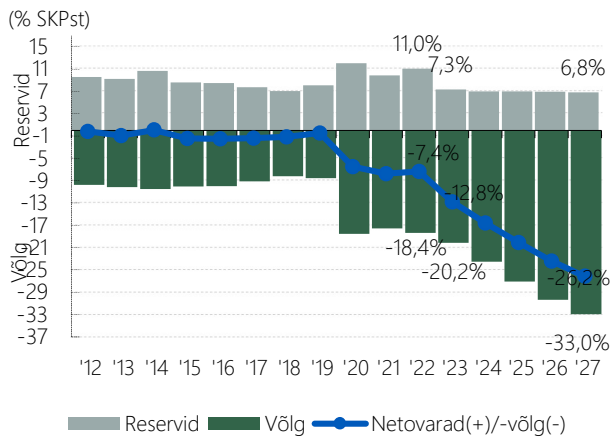
Allikas: Rahandusministeerium.

2.4 VALITSUSSEKTORI FINANTSEERIMINE

Riigi rahavoog on kogu stabiilsusprogrammi perioodi vältel negatiivne. Valitsussektori netopositsioon ehk võla ja reserveide taseme vahe suureneb tänava 5,5 protsendipunkti võrra (vt Joonis 1) ning halveneb negatiivse rahavoo survele ka järgmistel aastatel. Lähtuvalt kevadprognoosist on sel aastal riigieelarve positsioon nominaalses puudujäägis ning ka rahavoog kokku negatiivne. See tuleneb eelkõige jätkuvalt pingelisest geopoliitilisest olukorrast ja sellest tulenevate riigi kaitse- ja sotsiaalkaitse kulutuste tõusust. Lisaks riigieelarve positsioonile võetakse arvesse ka teisi tegureid, mille tõttu on rahavoog riigieelarve teenindamisest kokku negatiivne. **Põhiliselt tuleneb negatiivne rahavoog läbi kolme teguri: riigieelarve defitsiit sh lisaelarves otsustatud meetmed, riigikassa poolt tagasimakstava laenu suurus ning muud kohandused.**

Riigieelarve negatiivset rahavoogu aastatel 2023–2027 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 2022. aastal nominaalselt (+1 121 mln), kui ka osakaaluna SKPst vähenes 0,8 protsendipunkti võrra. Nii riigi kui ka kohalike omavalitsuste võlakoormus kasvas eelmisel aastal (vt **Error! Reference source not found.**, Lisa 6). Põhiline osa võla kasvust tulenes riigikassa poolt moodunud aastal võetud täiendavatest

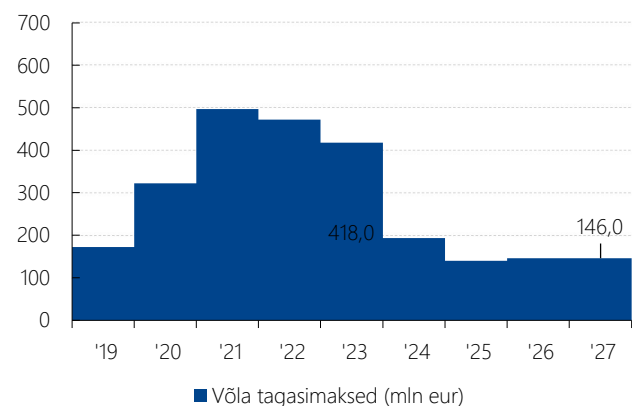
võlakohustustest, sealhulgas laenud (CEB, EIB'lt²) ja t-billide ja pikaajaliste võlakirjade emissioon. Negatiivse rahavoo survele suureneb käesoleval aastal võlatase nominaalselt ja samuti tõuseb võlakoormus 20,2%ni SKPst. Järk järgult suureneb võlakoormus ka järgnevatel aastatel ning jõuab prognoosiperioodi lõpul 33%ni SKPst.

Samuti on 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 tänava märtsi lõpu seisuga kokku 4,50 miljardit eurot, millest 2,85 mld (63%) moodustasid emiteeritud lühi- ja pikaajalised võlakirjad ning ülejäänud 1,65 mld (37%) võetud laenud. Käesoleval aastal on kavas kasutada lisaks lühiajalistele ja pikaajalistele võlakirjadele ka laenu raha. Keskvalitsuse panus valitsussektori võlakoormusesse tõuseb prognoosiperioodi lõpul 2022.a võrreldes ligi kahekordseks ehk 16%-lt 30%-ni SKPst.

Kohalike omavalitsuste võlatase samuti kasvab järgnevatel aastatel seoses vajadusega finantseerida negatiivset rahavoogu. Võlakohustused tõusevad prognoosiperioodi lõpuks üle 1,47 miljardi euro, jõudes 3,2% juurde SKPst. See on aga viimase 5. aasta keskmisest suhtarvust (3,0%) veidi kõrgem.

Sotsiaalkindlustusfondid ehk Töötukassa ja Tervisekassa Eesti võlakoormusesse ei panusta.

Joonis 2. Keskvalitsuse võla tagasimaksed



Allikas: Rahandusministeerium

Prognoosiperioodi jooksul hoitakse keskvalitsuse tasemel vajalikku likviidsuspuhvit rahavoogude teenindamiseks. Kõik laenatud raha on paigutatud likviidsusreservi, mis parandab mullu Riigikassa likviidsust. Riigikassa võla moodustavad muuhulgas NIB³-lt saadud laenuvahendid ning samuti nii lühiajalised kui ka pikaajalised võlakirjaemissioonid.

Prognoosi kohaselt vähenevad käesoleval aastal keskvalitsuse ja samuti ka kohalike omavalitsuste reservid. Tänavu suurenevad riigi toel sotsiaalkindlustusfondide (Tervisekassa, Töötukassa) reservid.

Järgnevatel aastatel on ette näha valitsussektori reservide taseme stabiliseerumist 7% juurde SKPst, sealjuures hoiab riik vajalikku likviidsuse sihttaset, et tagada riigi kohustuste õigeaegset täitmist.

Riigieelarve negatiivset rahavoogu rahastatakse esmalt likviidsusreservi arvelt, mille hulgas on juba eelnevalt kaasatud lisavahendid. Prognoosiperioodi lõpus ehk 2027. aastal moodustavad valitsussektori reservid 6,8% SKPst.

2022. aasta lõpus ulatusid keskvalitsuse reservid⁴ 2,50 mld euronit ehk 6,9%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 kriisiolukordadeks, mida kasutatakse näiteks finantskriisides, eriolukordades ja üldmajanduslike riskide vähendamiseks. Stabiliseerimisreservi tulusus oli rahaturu negatiivsete intressimäärade tõttu 2022. aastal -1,66% (vt **Error! Reference source not found.**).

Likviidsusreservi kasutatakse riigi igapäevase rahavoo juhtimiseks ja selle maht muutub samuti igapäevaselt. Likviidsusreserv hõlmab arvestuslikult riigi, Tervisekassa, Töötukassa, mõningate sihtasutuste ja teiste isikute (nt Pensionikeskus) raha. Seega hõlmab arvestuslikult likviidsusreserv enamat, kui ainult keskvalitsuse likviidsust vahendeid. Seisuga 31.03.2023 oli riigi likviidsusreservis 1 336 mln eurot. Reservi paigutused on tehtud võlakirjadesse ja hoiustesse. Likviidsusreservi 2023. aasta oodatav tulusus on 2,90%.

Käesoleval aastal vähendab likviidsusreservi taset rahavooline puudujääk, mille täitmiseks kaasatakse prognoosi kohaselt täiendavaid vahendeid kokku 1 360 mln ulatuses. Võla kaasamist alustati märtsis kui emiteeriti lühiajalisi võlakirju kokku 250 mln euro ulatuses tähtaegadega 6 ja 12 kuud, mis katavad riigikassa rahavoost tulenevaid vajadusi. Riik võib sellel aastal lisanduva tekkiva võlavajaduse katta nii laenude, lühi kui ka pikaajaliste võlakirjade emissioonidega.

Tabel 12. Valitsussektori võlakoormuse muutus 2022. aastal

	31. detsember 2021		31. detsember 2022		Muutus % SKPst
	mln eurot	% SKPst	mln eurot	% SKPst	
Valitsussektor	5 534,1	17,6	6 656,2	18,4	0,8
Kodumaine võlg	1737,9	5,5	1790,7	4,9	-0,6
Välisvõlg	3 796,2	12,1	4 865,5	13,4	1,4
Keskvalitsus^[1]	5562,6	17,7	6813,7	18,8	1,1
Kodumaine võlg	1 988,7	6,3	2 204,9	6,1	-0,2
Välisvõlg	3573,9	11,4	4608,8	12,7	1,4
Kohalikud omavalitsused	908,7	3,3	987,4	3,1	-0,2
Kodumaine võlg	686,4	2,5	730,7	2,3	-0,2
Välisvõlg	222,3	0,8	256,7	0,8	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 13. Valitsussektori võlakoormus 2021–2027 (% SKPst)

	2022	2023*	2024*	2025*	2026*	2027*
1. Võlg kokku	18,4	20,2	23,6	27,1	30,4	33,0
2. Muutus võlakoormuses	0,8	1,8	3,4	3,5	3,3	2,6
Panused võlakoormuse muutusesse: (2=3-4+5+6) ³						
3. Nominaalse SKP kasvu panus	-2,3	-1,0	-1,1	-1,1	-1,1	-1,2
4. Primaarne eelarvetasakaal	-0,8	-3,9	-3,6	-3,3	-3,6	-3,2
5. Intressimaksud	0,1	0,5	0,6	0,7	0,9	1,0
6. Võlakoormuse muutuse ja eelarvepositsiooni vaheline erinevus (stock-flow adjustment, SFA)	2,2	-1,5	0,3	0,6	-0,1	-0,5
Valitsussektori võla hinnanguline intressimäär (%)	0,5	2,6	3,2	3,2	3,3	3,5
Muud asjakohased näitajad						
7. Likviidsed finantsvarad	11,0	7,3	7,0	7,0	6,9	6,8
8. Võla amortisatsioon alates eelmise aasta lõpust ⁴	1,3	1,1	0,5	0,3	0,3	0,3
9. Netovõlg (9=1-7)	7,4	12,8	16,6	20,1	23,5	26,2
10. Välisvaluutas nomineeritud võla osakaal (%)	0	0	0	0	0	0
11. Keskmise aegumistähtaeg ⁵ (aastat)	7,2	7,5	7,5	7,5	7,5	7,5

* - prognoos.

Allikas: Rahandusministeerium, Statistikaamet.

Tabel 14. Valitsussektori likviidsed finantsvarad 2020–2027 (mln eurot, % SKPst)

	2011-2019 keskmine	2020	2021	2022	2023	2024	2025	2026	2027
Finantsvarad kokku (mln eurot)	1 859	3 302	3 099	3 988	2 803	2 827	2 955	3 048	3 132
sh keskvalitsus	838	1 996	1 806	2 507	1 307	1 296	1 536	1 771	2 038
kohalikud omavalitsused	206	504	385	364	341	316	290	268	244
sotsiaalkindlustusfondid	815	802	909	1 117	1 155	1 215	1 129	1 009	850
Finantsvarad kokku (% SKPst)	8,7	12,0	9,9	11,0	7,3	7,0	7,0	6,9	6,8
sh keskvalitsus	4,0	7,3	5,7	6,9	3,4	3,2	3,6	4,0	4,4
kohalikud omavalitsused	0,9	1,8	1,2	1,0	0,9	0,8	0,7	0,6	0,5
sotsiaalkindlustusfondid	3,8	2,9	2,9	3,1	3,0	3,0	2,7	2,3	1,8

*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

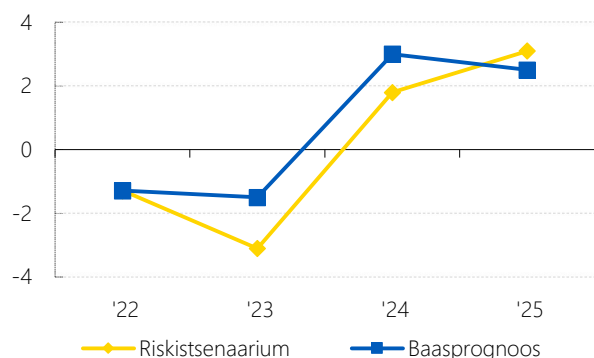
3.1 RISKISTSENAARIUM

Riskistsenaariumi koostamise eesmärgiks on näidata majandusarengu alternatiivseid võimalusi ning nende mõju riigieelarvele.

Kevadprognoosi riskistsenaarium

Eestit tabas mullu mitu kriisi korraga, põhjustades Euroopa suurima majanduslanguse. Energiakriisiga kaasnenud sisendite kiire kallinemine, Venemaale kehtestatud sanktsioonid ja idanaabrit pärit tooraine ja sisendite impordi lõppemisega kaasnenud kuluelse kadumine ning Põhjamaade kinnisvaraturu kukkumine on Eesti tööstussektori olukorda oluliselt halvendanud. Lisaks olid Kesk-Euroopaga võrreldes riigipoolsed energialeevendusmeetmed sel korral ettevõtetele pea olematud, mis pärssis omakorda konkureerimist Euroopa turul. Seda olukorda ilmestab tööstustoodangu (ja kaubaekspordi) kahekohaline langus eelmise aasta viimases kvartalis, mis oli Euroopa Liidu üks sügavamaid, aga ka kaubandusbilansi kiire halvenemine.

Joonis 3. Majanduskasv, kevadine riskistsenaarium (%)



Riskistsenaariumis oleme arvestanud eksportivate ettevõtete konkurentsivõime püsiva kahjustumisega, mis mõjutab ka selle aasta väljavaateid. Lisaks piirab sisetarbimist väga kiire inflatsiooniga kaasnenud majapidamiste ostujõu

märkimisväärne langus ning säästude ammendumine. Kokkuvõttes tähendab see heitlikumaid väljavaateid majandusele, ehk langus kujuneb sel aastal sügavamaks ning taastumine (aasta teises pooles) saab olema vaevalisem. Riskistsenaariumi kohaselt võib majanduslangus olla käesoleval aastal 3% ning järgmise aasta taastumine kõigest osaline, 1,8% (vt Joonis 3). Stsenaariumi kohaselt tõuseb tööpuudus käesoleval aastal üle 8%. SKP nominaalmaht jääks järgmisel ja ülejäämisel aastal prognoosi põhistsenaariumist ligikaudu 1,6-1,7 mld euro võrra madalamaks.

Riskistsenaariumis suurem eelarvepuudujääk

Riskistsenaariumi tulude ja kulude prognoos tugi-neb makromajanduse vastavale prognoosile ja näeb ette valitsussektori eelarvepositsiooni halvenemist 0,7% võrra SKPst sel aastal ehk puudujääk ulatub 5%ni SKPst. Käesoleva aasta suurem puudujääk baasstsenaariumiga võrreldes tuleneb eelkõige maksutulude väiksemast laekumisest, mis mõjutab kõiki valitsussektori tasandeid. Ka järgnevatel aastatel majanduskasv on riskistsenaariumi kohaselt baasstsenaariumist madalam, mis kasvatab puudujääki järgmisel aastal 1,2% võrra SKPst ja 2025. aastal 0,9% võrra SKPst.

Riskistsenaariumi kohaselt suureneb netovõlg kuni 3 protsendipunkti võrra. Baasstsenaariumist 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 läbi vähenevad valitsussektori reservid kuni 0,5 protsendipunkti võrra.

Tabel 15. Riskistsenaarium

%	Riskistsenaarium				Erinevus baasprognosist		
	2022	2023	2024	2025	2023	2024	2025
1. SKP jooksevhindades	36,2	37,6	38,8	40,8	-0,7	-1,7	-1,6
2. SKP reaalkasv	-1,3	-3,1	1,8	3,1	-1,6	-1,2	0,6
3. SKP nominaalkasv	15,1	3,8	3,4	5,0	-2,2	-2,3	0,3
4. THI	19,4	8,8	1,7	1,9	-0,4	-1,3	-0,2
5. Sisenõudluse reaalkasv	1,3	-3,1	0,9	2,8	-1,2	-1,0	0,8
6. Ekspordi reaalkasv	5,0	-3,0	2,0	3,2	-2,0	-1,2	-0,4
7. Tööhõive kasv	4,1	-0,7	0,1	0,6	-1,0	-0,5	0,3
8. Palga nominaalkasv	5,6	8,4	8,3	7,7	1,0	1,1	0,8
9. Valitsussektori eelarvepositsioon (mln eurot)	-335	-1 872	-2 085	-2 011	-213	-381	-311
9a Keskvalitsus	-388	-1 699	-1 840	-1 625	-116	-203	-139
9b Sotsiaalkindlustusfondid	157	-34	-62	-200	-71	-121	-114
9c Kohalikud omavalitsused	-104	-139	-183	-185	-26	-56	-58
10. Valitsussektori eelarvepositsioon (% SKPst)	-0,9	-5,0	-5,4	-4,9	-0,7	-1,2	-0,9
10a Keskvalitsus	-1,1	-4,5	-4,7	-4,0	-0,4	-0,7	-0,5
10b Sotsiaalkindlustusfondid	0,4	-0,1	-0,2	-0,5	-0,2	-0,3	-0,3
10c Kohalikud omavalitsused	-0,3	-0,4	-0,5	-0,5	-0,1	-0,2	-0,2

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) kõikivate intressimäärade korral. Juhul, kui valitsussektorile kohaldatud intressimäärad tõusevad vahemikus 2023–2027 100 baaspunkti võrra aastas (vt Tabel 16), on otsemõju eelarvele 73 mln eurot (0,2 % SKPst) esimesel ning prognoosiperioodi viimasel aastal on kumulatiivne intressikulu kokku 553 mln eurot (1,2% SKPst).

Tabel 16. Intressimäärade tõusu mõju

Intressimäärade tõusu mõju 100 baaspunkti võrra (1 %)	2023	2024	2025	2026	2027
Intressikulude erinevus võrreldes baasstsenaariumiga, mln	72,9	91,3	110,8	130,1	147,6
Intressikulu erinevus baasstsenaariumist, % SKP	0,2	0,2	0,3	0,3	0,3

3.3 VÕRDLUS EELMISE PROGRAMMIGA

Rahandusministeeriumi 2022. aasta kevadprognoos oli koostatud järsult muutunud geopoliitilises olukorras, kus olukord oli väga ebakindel. Venemaa algatatud Ukraina vastase sõjalise agressiooni tõttu rakendatud kaubanduspiirangud Venemaa, Valgevene ja Ukraina suunal, toormehindade kõrgem tase ning kindlustunde alanemine mõjutasid negatiivselt Eesti majandust. Täna võib tõdeda, et esialgu ülehindasime Vene turu ja toorme äralangemisega ning alternatiivsete kaubakanalite leidmisega seotud raskusi, mistõttu kaubakanali mõju realiseerus oluliselt väiksemas ulatuses. Samas tänast ülikõrget inflatsiooni aastatagune prognoos siiski ette ei näinud, mistõttu elanike ostujõud ning lähiaastate kasvupotentsiaal tõenäoliselt kannatab kõrgete energiahindade ning kaubandusraskuste tõttu.

2022. aasta sügiskuudel toimunud energiakandjate järsk odavnemine ning siseriiklike hinnatõusu kompensatsioonimeetmete rakendamine on piiranud hinnataseme edasist tõusu. Teisalt on inflatsioon muutunud laiapõhjalisemaks, sealhulgas toidu kallinemise tõttu, ning üldist hinnalangust ei ole toimunud. Majanduse järk-järguline taastumine kriisi mõjust võiks alata 2023. aasta teisest poolest. Elanikud on oma senist tarbimistaset püüdnud hoida, kuid säästnud on ammendumas ning intressitõus vähendab ostujõudu veelgi. Ka meie peamiste kaubanduspartnerite majandused on nõrgas seisus, mistõttu me tõenäoliselt ei kasvata oma ekspordi

Tabel 17. Võrdlus Stabiilsusprogramm 2022 prognoosiga

	2022	2023*	2024*	2025*	2026*	2027*
SKP reaalkasv (%)						
Eelmine versioon	-1,0	1,2	3,2	2,7	2,6	-
Praegune uuendus	-1,3	-1,5	3,0	2,5	2,3	2,0
Erinevus	-0,3	-2,7	-0,2	-0,2	-0,3	-
SKP nominaalkasv (%)						
Eelmine versioon	6,7	3,7	5,0	4,8	5,0	-
Praegune uuendus	15,1	6,0	5,7	4,7	4,2	4,1
Erinevus	8,4	2,3	0,7	-0,1	-0,8	-
Harmoneeritud tarbijahinnaindeks (THHI) (%)						
Eelmine versioon	12,4	2,0	1,2	1,7	2,0	-
Praegune uuendus	19,4	9,3	3,1	2,2	1,4	2,0
Erinevus	7,0	7,3	1,9	0,5	-0,6	-
Valitsussektori struktuurne eelarvepositsioon (% SKPst)						
Eelmine versioon	-4,5	-3,5	-3,0	-2,5	-2,0	-
Praegune uuendus	-0,7	-2,0	-2,6	-3,0	-3,9	-4,0
Erinevus	3,8	1,5	0,4	-0,5	-1,9	-
Valitsussektori võlg (% SKPst)						
Eelmine versioon	20,7	24,1	27,7	29,2	29,7	-
Praegune uuendus	18,4	20,2	23,6	27,1	30,4	33,0
Erinevus	-2,3	-3,9	-4,1	-2,1	0,7	-

Allikas: Rahandusministeerium.

jalajälge. Sellega kaasneb ka püsivam negatiivne mõju majanduse kasvuvõimekusele.

Valitsussektori eelarvepositsioon kujunes möödunud aastal oodatust paremaks peamiselt tänu väiksematele kuludele. Ootused selle aasta struktuurse eelarvepositsiooni suhtes on aga oluliselt halvenenud. Koos 2023. aasta riigieelarves otsustatud meetmetega ulatub sel aastal puudujääk majandusprognoosi kohaselt 2%ni SKPst, mis on siiski 1,5% võrra eelmises eelarvestrateegias oodatust väiksem. Järgnevatel aastatel struktuurne puudujääk prognoosi kohaselt süveneb, mis ei ole kooskõlas kehtivate eelarvereeqlitega. Uus valitsus kinnitab oma eelarvepoliitilised eesmärgid ja nende saavutamise meetmed sügisel koostatavas riigi eelarvestrateegias aastateks 2024-2027.

2022. aasta valitsussektori võlakoormus osutus Stabiilsusprogramm 2022 prognoosis oodatust 2,3% võrra SKPst väiksemaks peamiselt tänu kiiremale makromajanduslikule arengule, mis suurendas maksulaekumisi oodatust enam. See võimaldas riigil kasutada finantseerimiseks likviidsusreservi vahendeid oodatust enam, mistõttu laenuvajadus oli väiksem. Madalama baastaseme tõttu jääb ka selle aasta oodatav võlatase eelmisele prognoosile alla, kuid prognoosiperioodi lõpuks on halvenenud nominaalse eelarvepositsiooni tõttu oodata suuremat võlakoormust.

4 EELARVEPOLIITIKA JÄTKUSUUTLIKKUS

4.1 PIKAAJALINE JÄTKUSUUTLIKKUS

Selles peatükis esitatud pikaajalised eelarveprojektsioonid (vt Tabel 18) baseeruvad 2021 *Ageing Report*⁶ i eeldustel ja prognoosidel (lühidalt AR2021). AR2021 on iga kolme aasta järel EL liikmesriikide ja Euroopa Komisjoni koostöös valmiv põhjalik ühiskonna vananemisega seonduvate kulude analüüs ja prognoos. Selles käsitletakse põhjalikult pensioni-, tervishoiu-, hoolekande- ja haridusega seonduvaid kulutusi. Pikemas perspektiivis ühtivad need trendid Rahandusministeeriumi nägemusega tulevases arengust. Pensionide prognoosis on lähtutud Rahandusministeeriumi detailsest pensionimudeli prognoosist. Kuna töövõimetuspensionid on liikunud pensionisüsteemist välja Töötukassasse, kuid on riigi jaoks ikkagi vananemisega seonduv kulu, on selle kulu käsitletud koos pensionidega. Muud vananemisega seotud kuluprognoosid on koostatud Euroopa Komisjoni poolt. Valitsussektori tulude ja kulude koondprognoos on koostatud Rahandusministeeriumi poolt. Väärib rõhutamist, et käesolevas peatükis esitatud projektsioonide eelduseks on tänaste otsuste kehtimine kogu projektsiooniperioodi jooksul ning tänaste poliitikate jätkumine, mistõttu ei peegelda nad kõige tõenäolisemat tulevikustsenaariumit, vaid näitavad demograafiliste trendidega kaasneva väljakutse suurust, millele on võimalik poliitikameetmetega reageerida. Selleks, et avalduksid jätkusuutlikkuse probleemid, on eeldatud, et eelarvereglid ei kehti. AR2021 sisaldab ka tervet rida erinevaid stsenaariumeid, lähtuvalt erinevatest eeldustest, et näidata nende prognooside tundlikkust eelduste suhtes.

Vananemise mõju riigi rahandusele tuleb peamiselt läbi selle, et muutub töötava ja ülalpeetava rahvastiku suhe. Vastavalt Eurostati viimasele rahvastikuprognoosile (EUROPOP 2018) kasvab ülalpeetavate (siin eeldatud kuni 19-aastased ja vanemad kui 65 aastat) suhe tööealise rahvastikku (vanusevahemik 20–64) 70%lt aastal 2019 95%ni

aastaks 2070, ehk jõuame peaaegu ühe ülalpeetavani ühe töötaja kohta.

Pensionisüsteemile avaldab rahvastiku vananemine ja ülalpeetavate suhte halvenemine kõige enam mõju. Kehtiv süsteem on finantsiliselt küll jätkusuutlik (kulud osakaaluna SKPst vähenevad), kuid pensionide suhe keskmisesse palka halveneb. Samuti on probleemiks pensionide suurenev ebavõrdsus. Pensionisüsteemi jätkusuutlikkuse ja muude probleemide parandamiseks on viimastel aastatel tehtud olulisi muudatusi:

- Lisaks juba kehtinud pensioniea tõusudele kuni aastani 2026, seotakse pensioniea muutus oodatava eluea muutusega.
- Alates 2021. aastast on pensionile mineku aeg paindlik ning vastavad pensionivähendused- ja suurendused on aktuaarselt neutraalsed, mis tähendab, et keskmine riigi kulu pensionile ei sõltu sellest, kui vara või hilja inimene pensionile läheb.
- Samuti on alates 2021. aastast võimalik inimestel oma pensionimakseid vähendada või peatada, näiteks kui on soov osaleda tööturul.
- Alates 2021. aastast on pensionivalemis uus solidaarsust suurendav komponent.

Pensioni teise samba vabatahtlikuks tegemine suurendab survet esimese samba kulutusteks pikemas perspektiivis, kuna keskmine pensioni asendusmäär võib langeda alla 40%, mis on vastuolus Euroopa sotsiaalharta kokkuleppega. Teise samba muudatusi pole allolevas prognoosis arvestatud, kuna prognoos valmis enne nende jõustumist. Vananemise raporti pensionianalüüs sisaldab mitmeid täiendavaid pikaajalisi stsenaariumeid. Enamus neist näitavad baasstsenaariumiga kehvemaid tulemusi näiteks pensionisüsteemi asendusmäärade ja finantsilise jätkusuutlikkuse seisukohalt. Käesoleval aastal valmis korraline pensionisüsteemi jätkusuutlikkuse analüüs⁶. Selles tuuakse välja, et mitme

⁶ [https://sm.ee/too-ja-pension/](https://sm.ee/too-ja-pension/pension)
<https://sm.ee/media/2733/download>

pensionisüsteemi eesmärgi saavutamine on praeguse süsteemiga raske.

Tervishoiusüsteemis on pikaajaline demograafiast tulenev surve kulutusi suurendada. Vanemad inimesed kasutavad rohkem ja keskmisest kallimaid tervishoiuteenuseid. Samuti suureneb hoolduskoormus. Haridussüsteemile pikas perspektiivis kulurvet ei ole, kuna laste arv tõenäoliselt ei kasva.

Kokkuvõttes näitab tänase poliitika jätkumise jätkusuutlikkuse analüüs, et tulenevalt pensioniea kasvust on surve riigi rahandusele demograafiliste muutuste poolt pigem madal ja tervikuna väheneb. Siiski on nii pensionisüsteemis, tervishoius kui ka hoolduskoormuses eelkirjeldatu põhjal potentsiaalne pikaajaline kulurvet siiski olemas, millega senised keskpikad fiskaalplaani ei arvesta. Ka on tegemist keeruliste kulukate süsteemidega, mille reformimine nõuab laiemat ühiskondlikku kokkulepet.

Tabel 18. Riigi rahanduse pikaajaline jätkusuutlikkus 2019–2070 (% SKPst)

	2019	2030	2040	2050	2060	2070
Kulud kokku	38,9	39,9	39,5	39,5	39,2	38,6
<i>sellest: vananemisega seotud kulud</i>	17,2	16,6	16,2	16,1	16,0	15,6
Pensionid	7,8	6,9	6,5	6,1	5,8	5,4
Sotsiaalkindlustuspensionid	7,8	6,9	6,5	6,1	5,8	5,4
Vanadus- ja eelpensionid	6,2	5,6	5,4	5,1	4,8	4,6
toitjakaotus- ja invaliidsuspensionid, töövõimetoetus	1,3	1,0	0,9	0,8	0,8	0,7
ametipensionid (juhul, kui valitsussektori eelarvest)	-	-	-	-	-	-
muud pensionid	0,2	0,2	0,2	0,1	0,1	0,1
Tervishoid	4,9	5,2	5,4	5,6	5,7	5,7
Hoolekanne (oli varem tervishoiukulude osa)	0,4	0,5	0,5	0,6	0,7	0,7
Intressimaksud	0,0	0,2	0,2	0,2	0,2	0,2
Hariduskulud	4,2	4,1	3,7	3,8	3,9	3,8
Muud vananemisega seotud kulud	0,0	0,0	0,0	0,0	0,0	0,0
Tulud kokku	39,0	38,5	37,5	36,9	36,5	36,2
<i>sellest: tulud varadelt (sh intressitulud)</i>	0,0	0,0	0,0	0,0	0,0	0,0
<i>sellest: sotsiaalkindlustusmaksed (I samba tulud)</i>	6,5	5,8	5,7	5,6	5,5	5,5
Pensionikindlustuse varad (I sammas)	0,0	0,0	0,0	0,0	0,0	0,0
<i>sellest: pensionikindlustuse konsoliseeritud varad (muud varad muu valitsussektori võlakirjad)</i>	0,0	0,0	0,0	0,0	0,0	0,0
Pensionireformi mõju						
II sambasse suunatud sotsiaalkindlustusmaksed (riigi 4%)	1,7	1,8	1,8	1,9	1,9	1,9
II samba pensionite väljamaksud	0,1	0,3	0,6	1,0	1,5	1,9
Eeldused:						
Tööjõu tootlikkuse kasv, %	3,5	3,0	1,9	1,8	1,7	1,5
SKP reaalkasv, %	3,9	2,5	1,6	1,3	1,4	1,5
Tööjõus osalemise määr, mehed (vanuses 20–64), %	87,4	88,4	89,4	90,2	90,9	91,1
Tööjõus osalemise määr, naised (vanuses 20–64), %	80,3	81,3	82,3	83,3	84,5	84,6
Tööjõus osalemise määr kokku (vanuses 20–64), %	83,8	84,9	86,0	86,9	87,8	88,0
Töötuse määr (15-64), %	4,6	6,5	6,6	6,6	6,6	6,6
Üle 65-aastaste osakaal rahvastikus, %	19,9	23,3	25,8	28,4	30,9	30,5

Allikas: Rahandusministeerium, EL Majanduspoliitika komitee.

Märkused: prognoos ei sisalda pensionikindlustuse teise samba vabatahtlikuks tegemise muudatusi, mis jõustuvad 2020 aasta sügisel, kuna prognoosieeldused- ja arvutused valmisid enne vastavat riigikohtu otsust.

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 garantii), kuid nende

mahtu on oluline jälgida riigi rahanduse pikaajalise jätkusuutlikkuse hindamisel. Seisuga 31.12.2022 on garanteeritud laenud ja potentsiaalsed kohustused kokku 2,52 miljardit eurot, mis on 7% SKP-st.

Tabel 19. Tingimuslikud kohustused

% SKP-st	2022	2023
Tingimuslikud kohustused	7,0%	7,7%
sh seotud finantssektoriga	6,9%	7,6%

5 RIIGI RAHANDUSE KVALITEET

5.1 EELARVE PROTSESS

Riigieelarve seadust on viimase kümne aasta jooksul mitmel korral muudetud. Peale üleminekut tekkepõhisele (muudatus 2014, jõustumine 2017. eelarvele) ja tegevuspõhisele (muudatus 2017, jõustumine 2020. eelarvele) riigieelarvele on selgunud kitsaskohad, mis vajavad reguleerimist, täpsustamist ja on vaja teha selgeid kokkuleppeid.

Riigieelarve seaduse (RES) 2014. aasta muudatuste üks eesmärk oli ühtlustada eelarvestamise ja raamatupidamise arvestuspõhimõtted, sh muuta finantsplaneerimine täpsemaks valitsussektori eelarvepositsiooni arvestamiseks; tõsta riigis finantsaruandluse kvaliteeti, tagades täpsem ja operatiivsem ülevaade riigi nõuetest, kohustustest ja investeringute vajadustest; luua eeldused tulemspõhise eelarvestamise arendamiseks. Arvestuspõhimõtete ühtlustamise all peeti seaduse muutmisel silmas finantsjuhtimises ühesuguste mõistete ja klassifikaatorite kasutamist; raamatupidamisaruannete efektiivsemat kasutamist näidates eelarve tegelike tulude laekumisi ja vahendite kasutamist; tõhusama eelarve kontrolli teostamist. Samuti kavandati seaduse muutmise eesmärgina strateegilise juhtimise korrastamine suurendades Riigikogu rolli pikaajaliste eesmärkide seadmisel¹.

2017. aastal toimunud seaduse muudatuse eesmärk oli suurendada eelarve informatiivsust, vähendada bürokraatiat ning lähtuda mitme aasta vaatest fiskaalpoliitikale. 2020. aastal läks Eesti üle tegevuspõhisele riigieelarvele, mis seob finantsjuhtimise ja strateegilise planeerimise. Tegevuspõhise eelarve kontseptsioon põhineb tulemusjuhtimisel (Performance Budgeting). Tegevuspõhine eelarve annab lisaks majanduslikule sisule ülevaate riigi tegevustest. OECD hinnangul on eelarve koostamisel tulemustest lähtumine hea praktika, mida 2018. aastal kasutas OECD andmetel kolmkümne kaheksast OECD riigist kolmekümmend. Peamine põhjus tulemusinfo kajastamiseks on läbipaistvuse ja vastutuse suurendamine, mis võimaldab parlamendil paremini eelarvest aru saada ning kaasa rääkida.

Riigieelarve seadust muudeti uuesti 2021. aastal, eesmärk oli suurendada eelarve informatiivsust, muutes aastase eelarve seaduse detailsemaks (tuues sisse programmi tegevuse tasandi); vähendada bürokraatiat viies riigi eelarvestrateegia ja eelarve protsessi kevadest sügisesse ning suurendada Riigikogu rolli pikaajaliste eesmärkide seadmisel defineerides Eesti 2035 pikaajalise strateegia.

2022. aasta oktoobris alustas Rahandusministeerium riigieelarveseaduse muutmise väljatöötamiskavatsusega (VTK), sest praktikas ei ole rakendunud kõik need eesmärgid, mida 2014. ja 2017. aastal riigieelarve seaduse muutmisel kavandati. Probleemil on kolm tahku: a) riigi strateegilise juhtimise raamistik ei ole terviklik ning strateegilised eesmärgid on eelarveprotsessis tagaplaanil, b) riigieelarve ei ole piisavalt läbipaistev, arvestuspõhimõtted on killustunud, osapoolte rollijaotus on ebaselge ja c) ajakohastamist vajab stabiliseerimisreservi käsitlemine, parendamist vajab eelarvedistsipliin ja finantsriskide juhtimine. Probleemi põhjused on osaliselt seotud üksteisele järgnenud reformidega, mille rakendamisel on tekkinud vastuolu tegeliku ja soovitud olukorraga.

VTK kirjeldab probleeme ja ei sisalda lõplikke lahendusettepanekuid, seega ei ole koostamise käigus otsustatud, millises ulatuses on vaja riigieelarve seadust muuta. Eeldatavalt ei nõua muudatuste hulk uue tervikseaduse väljatöötamist.

Riigieelarve seaduse muutmise lõplik mõjuanalüüs valmib peale seaduse muudatuste kokkuleppimist eeldatavalt aastal 2025. Järgnevalt täpsustatakse VTKga kavandatavaid muudatusi või täiendatakse riigieelarve seadust ulatuses, mis on vajalik riigieelarve ja sellega seotud protseduuride selguseks.

Lisa 1. Koalitsioonileppe meetmete ülevaade 2024. aasta kohta

Uus Eesti Vabariigi Valitsus astus ametisse 17. aprillil 2023. Valitsuse koalitsioonilepe sisaldab endas hulgaliselt nii kulu- kui tulumeetmeid, mille eesmärk on parandada riigirahanduse olukorda ja viia see eelarvereeqlitega vastavusse. Eelarvereeqlite kohaselt ei tohi valitsussektori nominaalne puudujääk ületada 3% SKPst ning struktuurne positsioon peab eelneva aastaga võrreldes paranema vähemalt 0,5% SKPst. Koalitsioonileppes kavandatud meetmete realiseerumisel saavad need nõuded 2024. aastal täidetud. Esialgne valitsuse plaan on jõuda juba järgmisel aastal eelarvepuudujäägini 3% SKPst, kuid kuna valitsus on töötanud veel nii lühikest aega, on plaanitavate muutuste mõjuanalüüsid alles töös ning lõplik eesmärk selgub riigieelarve ja riigieelarve strateegia protsessis.

Koalitsioonileppe esialgse hinnangu kohaselt vähendavad kulumeetmed järgmise aasta kulude mahtu 0,12% SKPst. Suurima mõjuga on siin peretoetuste muudatuste pakett, mis mh vähendab lasterikka pere toetust 200 euro võrra kuus alates 2024. aastast. Kulude kokkuhoid ning tulude kasvatamine vähendavad omakorda ka intressikulusid.

Koalitsioonileppe tulumeetmete maht ulatub järgmisel aastal 1,09%ni SKPst. Peamise osa sellest

moodustavad kavandatavad maksumuudatused – käibemaksu tõus 22%ni, automaksu kehtestamine, aktsiiside ning hasartmängumaksu tõus. Lisaks maksutuludele planeeritakse suurendada ka mittemaksulisi tulusid, nt keskkonnatasusid.

Tabel 20. Koalitsioonileppe 2024. aasta meetmete esialgne mõjuhinnang

Koalitsioonileppe kulumeetmed 2024.a, mln €	
Teadus- ja haridusvaldkonna lisarahastus	-20
Lasterikka pere toetuse vähendamine 200 euro võrra, lauge väljumise ja indekseerimise lõpetamine	86
Sotsiaaltoetuste tõus	-21
KULUMEETMED KOKKU	45
Koalitsioonileppe tulumeetmed 2024.a, mln €	
Käibemaksu tõus 22%-le	226
Alkoholi-, tubaka- ja erimärgistatud diisli aktsiisimäärade muutused	13
Hasartmängumaksu tõus	12
Keskkonnatasude tõus	97
Automaks	60
Muud tulud	29
TULUMEETMED KOKKU	437
KOKKU, mln €	482
KOKKU, % SKP	1,3%

Lisa 2. Ukraina sõjapõgenikega seotud kulud

Vene Föderatsiooni algatatud sõja tulemusena on jätkunud Ukraina elanike põgenemine sõjakoleduste eest Euroopa Liidu liikmesriikidesse, sealhulgas Eestisse. Vabariigi Valitsuse eesmärgiks on toetada Eestisse saabunud Ukraina sõjapõgenikke, et neil oleks võimalik siin kiiresti kohaneda ja ise oma eluga hakkama saada, kuni tekib võimalus kodumaale tagasi pöörduda. Selles kontekstis tagatakse sõjapõgenikele avalike teenuste kättesaadavus kooskõlas Euroopa Liidu ja rahvusvahelise õiguse sätetega ning Vabariigi Valitsuse eesmärkidest tulenevas ulatuses.

2022. aasta mais võttis Riigikogu vastu 2022. aasta lisaelarve, milles nähti ette Ukraina sõjapõgenikega seonduvate esmaste kulude katteks 351,8 mln eurot. Tegelik kulu ulatus möödunud aastal 222,6 mln euroni ja kasutamata jäänud 56,6 mln eurot kantakse üle 2023. riigieelarvesse. Kasutamata jäänud arvestuslikke kulusid järgmisesse aastasse edasi kanda ei saa.

2023. aastal prognoositakse kulude kogumahuks koos 2022. aastast ülekantud summade ja ilmnunud lisavajadusega 304,1 mln eurot. Suurim osa kuludest (190,3 mln eurot) jääb Sotsiaalministeeriumi valitsemisalasse, millest peamise osa moodustavad arvestuslikud kulud, täpsemalt 152,6 mln eurot. Arvestuslikest kuludest on sotsiaaltoetused, - hüvitised ja -teenused (47,5 mln eurot), sõjapõgenike majutuse kulud (34,1 mln eurot) ja ühekordsed kulud eluaseme üürilepingu sõlmimiseks (9,5 mln eurot), toimetulekutoetus (31,4 mln eurot) ning Töötukassale eraldatavad tööturutoetused (21,3 mln eurot).

Haridus- ja Teadusministeeriumil ulatub Ukraina sõjapõgenikega seotud kulude kogumaht 34,5 mln euroni. Suuremad kulud on seotud sõjapõgenike alus- ja üldhariduse (23,2 mln eurot) ning kutsehariduse (4,4 mln eurot) omandamise kulude katmisega, samuti ülikoolides ja rakenduskõrgkoolides õppivate üliõpilaste kuludega (3,3 mln eurot). Hariduslikku lõimumist toetavate tegevuste kogukulu on 2,8 mln eurot.

Rahandusministeeriumi kaudu kaetakse Ukraina sõjapõgenike alus- ja üldhariduse omandamise kulud kohalikes omavalitsustes (26,1 mln eurot).

Ukraina sõjapõgenikega seotud kulude kogumaht MKMi valitsemisalal on 10 mln eurot, mille arvelt toetatakse peamiselt EASi ja KredExi ühendatud kaudu sõjapõgenike pikaajaliseks majutamiseks vajalikke investeeringuid kohalikes omavalitsustes. Lisaks kaetakse sõjapõgenikele tasuta sõidukaartide väljastamise kulusid.

Tabel 21. Ukraina sõjapõgenikega seotud kulud 2022 ja 2023. aastal (mln EUR)

ESA kood	2022 kulud	2023 kulud
D62	96,5	109,7
D1	46,0	51,3
P2	75,3	122,8
P5	0,4	10,5
D7	12,2	9,8
D9	8,7	0
Kokku	222,6	304,1

Lisa 3. LISATABELID

Tabel 22. 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	0,363	0,485	0,733	0,505	0,177
Sularaha väljamaksed RRFst EL poolt	0	0,401	0	0,976	0,311	0,297	0,251
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	0,023	0,097	0,098	0,070	0,029
Kapitali kogumahutus P.51g	0	0,000	0,021	0,188	0,250	0,116	0,027
Kapitalisiirded D.9	0	0,002	0,042	0,199	0,385	0,319	0,121
KOGU KAPITALIKULU	0	0,002	0,064	0,388	0,635	0,435	0,148
RRF toetustest finantseeritud muud kulud (% SKPst)							
	2020	2021	2022	2023	2024	2025	2026
Maksutulu vähenemine							
Muud kulud, mis mõjutavad tulusid							
Finantseerimistingimused			0,276				

Tabel 23. 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	-	-	-	-	-	-	-
Sotsiaalmaksud 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	-	-	-	-	-	-	-
Finantseerimistingimused	-	-	-	-	-	-	-

¹ 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.

² Euroopa Nõukogu Arengupank (CEB); Euroopa Investeerimispank (EIB)

³ Põhjamaade Investeerimispank (NIB)

⁴ Keskvalitsuse likviidsed finantsvarad kajastatakse raamatupidamisliku meetodika alusel (alates 2019. aasta kevadisest majandusprognoosist) ning lähtub riigi majandusaasta aruandest. Sotsiaalkindlustusfondide raha, mida hoitakse riigikassas elimineeritakse valitsussektori siseselt ning seega ei kajastu keskvalitsuse likviidsetes varades.