

**EELARVENÕUKOGU ARVAMUS
RAHANDUSMINISTEERIUMI 2020. AASTA KEVADISE
MAJANDUSPROGNOOSI KOHTA**

Aprill 2020

Sisukord

Arvamus	3
Seletuskiri	4
Hinnang makromajandusprognosile	4
2020. aasta ettevaade.....	4
Majanduse taastumise väljavaade.....	6
Hinnang rahandusprognosile	8
2020.–2021. aasta tulude prognoosi muutus	8
2020.–2021. aasta eelarvepositsiooni kujunemine	9
Kriisileevendusmeetmed 2020. aasta lisaeelarves	11
Eelarvereeeglitele vastavus	13

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

Arvamus

Praeguseks on prognoosijad jõudnud üksmeelele, et koroonaviiruse levikust tingitud eriolukord toob Eestis kaasa majanduslanguse. Küsimus on vaid selle ulatuses. Rahandusministeeriumi 2020. aasta kevadise majandusprognoosi järgi väheneb Eesti majanduse kogutoodang 2020. aastal eelmise aastaga võrreldes 8% ja eratarbimine 11,8%. Viimastele aastatele omane kiire palgakasv peatub sel aastal peaaegu täielikult, samuti pidurdub hindade kasv.

Ministeeriumi prognoosis eeldatakse, et eriolukord koos seniste piirangutega kestab maikuu lõpuni ja pärast seda taastub majandusaktiivsus võrdlemisi kiiresti. Eelarvenõukogu hinnangul võib aga kriisist taastumise aeg kujuneda pikemaks, kuna majanduse tootmisvõimsus ja kaubandussuhted võivad kauem häiritud olla. Praegustes oludes tuleb meeles pidada, et igasuguse majandusprognoosi eeldused aeguvad kiiresti ja eriolukorra võimalik pikenemine toob kaasa ka vajaduse prognoosiuuenduseks.

Rahandusministeeriumi kevadprognoos oli 2020. aasta lisaelarve väljatöötamise alus. Nelja-aastase ettevaatega riigi eelarvestrateegiat valitsus sel kevadel üldisele määramatusele viidates koostada ei plaani. Seetõttu kirjeldab ka kevadprognoos vaid selle ja järgmise aasta võimalikke arenguid majanduses ja riigirahanduses. Eelarvenõukogu hinnangul on rahandusministeeriumi prognoos lisaelarve koostamise jaoks sobiv alus, kuid prognoosiga seotud ebakindlus on sel korral mõistetavalt suur.

Lisaelarve sisaldas koroonaviiruse majandusmõjude leevendamiseks mõeldud abimeetmete paketti, millega rahandusministeerium ei olnud oma makromajandusprognoosis veel arvestanud – muudel võrdsetel alustel leevendab majanduse abipakett majanduslanguse ulatust.

Abipaketi rahastamiseks on valitsus aktiivselt kaasamas laenuvahendeid. Ministeeriumi hinnangul võib Eesti valitsussektori võlakooormus senise 8% asemel ulatuda kriisi järel 22%ni SKPst. Et mitte võtta kohustusi, mis riigile üle jõu käivad, on eelarvenõukogu hinnangul tarvis abimeetmete väljatöötamisel tasakaalukat ja hästi sihitud lähenemist, keskendudes just lühiajaliselt suurima mõjuga sammudele.

Valitsussektori 2020. aasta eelarvepositsioon halveneb seega nii nõrgenenud majanduskeskkonna kui ka majanduse abimeetmete tagajärjel. Kui muutunud majanduskeskkond suurendab rahandusministeeriumi hinnangul eelarvepuudujääki 1,5 miljardi euro võrra, siis majanduse abipaketi maksumus 2020. aasta eelarvepositsioonis on üle 1,1 miljardi euro. Nominaalse tasakaalu asemel ulatub kevadprognoosi järgi 2020. aasta nominaalne puudujääk 10%ni SKPst.

Peale piirangutega kaasneva surve riigirahandusele võib eelarvenõukogu hinnangul pidada eelarve tulude poolel negatiivseks lisariskiks suuremaid maksuvõlgu ja kehvemat maksudistsipliini, mis üldjuhul majanduslangustega kaasnevad.

Kuna 2018. aastal oli eelarvepuudujääk lubatust suurem, tuleb alates 2019. aastast Eesti valitsussektori *struktuurse* eelarvepositsiooni kavandamisel arvestada, et see paraneks eelmise aastaga võrreldes vähemalt 0,5% võrra. 2020. aastal seda nõuet täita ei tule, kuna koroonakriisi tõttu on rakendunud eelarvereeplites sisalduv vabastusklausel. Kevadprognoosi järgi ületab struktuurne puudujääk 2020. aastal 5% SKPst. Kui majanduslanguse tõttu saab kahjustada ka Eesti majanduse potentsiaalne tootmisvõime, siis suurendab see struktuurset puudujääki.

Eelarvenõukogu esimees

Raul Eamets

Tartus 15. aprillil 2020

Seletuskiri

Erakorraline olukord on muutnud ka prognoosimise ja eelarvepoliitika kavandamise tsüklit. Kui tavapäraselt ilmub rahandusministeeriumi kevadine majandusprognoos aprilli esimesel poolel ja selle alusel töötatakse välja riigi järgmise nelja aasta eelarvestrateegia, siis sel kevadel teatas valitsus, et nii pikaajalisi prognoose ja eelarveplaane ei ole praegu otstarbekas teha, ja riigi eelarvestrateegia koostamine lükati edasi sügisesse. Seetõttu keskendub rahandusministeeriumi kevadprognoos vaid 2020. ja 2021. aasta võimalikele arengutele.

Rahandusministeerium on sel kevadel avaldanud lühendatud kujul juba kaks majandusprognoosi. Esmalt 30. märtsil (prognoosieeldused fikseeriti 18. märtsi seisuga) ja seejärel 2. aprillil (eeldused fikseeriti 31. märtsil). Kui esimene neist nägi ette, et 2020. aastal tuleb Eestis kolmeprotsendiline majanduslangus, siis teine eeldas juba kaheksaprotsendilist langust. Neist viimase alusel koostati 2020. aasta lisaelarve, mille valitsus andis riigikogule üle 2. aprillil. Lisaelarve on vajalik, et rakendada koroonaviiruse majandusmõjude leevendamiseks vastu võetud meetmeid ja nendega seonduvaid seadusemuudatusi. Kuna eelarvenõukogu ülesanne on hinnata riigi eelarvedokumentide aluseks olevaid ametlikke majandusprognoose, analüüsis eelarvenõukogu 2020. aasta lisaelarvega esitatud makromajandus- ja rahandusprognoosi põhinäitajaid.

Hinnang makromajandusprognoosile

2020. aasta ettevaade

Viimastel aastatel on Eesti majanduskasv kujunenud oodatust kiiremaks ja toimunud ülalpool oma potentsiaalseks hinnatud taset. Ka 2019. aastal oli majanduskasv laiapõhjaline ja pikaajaliselt kestlikuks arvatavast kiirem: jooksevhindades SKP suurenes aastaga peaaegu 8% ja reaalkasv ületas 4% piiri. Oodati, et nii sellel kui ka järgmistel aastatel aeglustub majanduskasv järk-järgult. Rahandusministeeriumi sügisel tehtud prognoosis eeldati, et 2020. aastal aeglustub SKP reaalkasv 2,2%ni. Koroonaviiruse puhang muutis kardinaalselt vaadet nii maailma kui ka Eesti majanduse väljavaatele. Enam ei vaielda majanduskasvu kiiruse, vaid majanduslanguse sügavuse üle. Rahandusministeerium prognoosib, et 2020. aastal on Eesti majanduslangus 8% (vt tabel 1).

Tabel 1. Rahandusministeeriumi kevadise makromajandusprognoosi põhinäitajad (%)

	2020. aasta kevadine prognoos			Erinevus 2019. aasta suvisest prognoosist		
	2019	2020	2021	2019	2020	2021
SKP jooksevhindades (mld eurodes)	28,0	25,9	28,6	0,2	-3,3	-2,1
SKP reaalkasv	4,3	-8,0	8,0	1,0	-10,2	5,4
SKP nominaalkasv	7,7	-7,6	10,6	0,9	-12,7	5,4
Tarbijahinnaindeks	2,3	0,6	2,1	0,1	-1,6	0,0
Hõive (15–74-aastased, tuhandetes)	671,3	616,1	633,2	0,2	-55,8	-38,8
Keskmise palga nominaalkasv	7,5	0,6	5,0	0,3	-5,1	-0,1
Eratarbimine	3,1	-11,8	9,1	-0,5	-14,6	6,7
Valitsussektori lõpptarbimine	2,9	0,3	0,1	1,3	0,2	0,0
Kapitali kogumahutus põhivarasse	13,1	-5,7	5,6	2,1	-7,2	1,1
Sisenõudlus	5,2	-9,6	7,9	0,2	-11,5	5,3
Kaupade ja teenuste eksport	4,9	-12,3	12,0	1,5	-14,7	8,7
Kaupade ja teenuste import	3,7	-14,4	12,8	-0,7	-16,5	9,4

Allikas: rahandusministeerium

Kuigi varasema kogemuse taustal on majanduskasvu korrigeerimine nii eelmise aasta suvise prognoosi kui ka tänavuse esialgse prognoosiga võrreldes tavalult suur, ei pruugi see muutus olla piisav. Nüüdne prognoos on tehtud olukorras, kus tulevik on määramatum kui kunagi varem. Sellel on mitu põhjust.

Esiteks on kõige suurem määramatus seotud mitte traditsiooniliste majandusnäitajate, vaid koroonaviirusega. Rahandusministeeriumi esimene prognoos tugines märtsikuu kolmandal nädalal seatud eeldustele (18.03.), ent siis ei teadnud veel keegi, kui palju nakatub inimesi Euroopa kesk- ja põhjaosas. Maailma Terviseorganisatsiooni juht oli selleks ajaks öelnud, et välja kujunenud olukord on pandeemia ehk üleilmne epideemia. Itaalias oli surmajuhtumeid selleks ajaks juba rohkem kui Hiinas, Hiinast aga hakkas tulema rahustavaid sõnumeid, et uute nakatunute arv väheneb või et uusi nakatumisi ei olegi. Eestis püsis uute nakatunute päevane arv 30 inimese lähedal ja raskelt haigestunuid veel ei olnud. Hiina andmed viitasid ka, et haigestunud surevad väiksema tõenäosusega kui linnugripi (SARS) puhangu ajal. Seetõttu võis järeldada, et pandeemia mõju maailmamajandusele ei kujune nii halvaks kui mõne kõige hullemas stsenaariumi järgi võinuks arvata.¹ Rahandusministeeriumi teise, kuu lõpuga fikseeritud eeldustega prognoosi ajaks oli mõningaid häid uudiseid tulnud ka Itaaliast, kuid kogu maailmas ja Eestis oli olukord ruttu halvenenud.² Ka eelarvenõukogu siinse arvamuse koostamise ajal pole veel selge, millal epideemia raugema hakkab.

Teiseks nõuab erakorraline olukord, et inimeste tervise kaitseks võetaks tavaluid meetmeid, mis muutuvad samuti ajas kiiresti. Nii Eestis kui ka teistes riikides on peamiseks meetmeks liikumise ja avalikes kohtades suhtlemise piirangud. Eestis jõustusid piirangud nädalajagu enne rahandusministeeriumi esialgse prognoosi valmimist ja nii nagu teistes riikides on neid sellest saati ka karmistatud. Paraku pärsivad sellised meetmed majandust märkimisväärselt. Prognoosi eeldus, et pandeemia taandub mõne kuuga, tähendab seda, et majandustegevuse piirangud kestavad maikuuni lõpuni. See on oluline eeldus. OECD hinnangul võib karmide piirangute pikendamine ühe kuu võrra, kui muud tingimused on võrdsed, vähendada SKP aastakasvu kuni 2 protsendipunkti.³

Kolmandaks ei pruugi prognoosimisel kasutatavad ja seniste kogemuste põhjal hinnatud majandusseosed eriolukorras paika pidada. Tegemist on tavatu kombinatsiooniga pakkumis- ja nõudluspoolsetest teguritest. Maailma riigid on omavahel rohkem seotud kui varasemate kriiside ajal ning väärtusahela üksikute osaliste ootamatu käitumine võib šokki võimendada nii pakkumise kui ka nõudluse poolel. Samal ajal on aga sidepidamise ja kaugtöö võimalused praegu märksa paremad ja e-kaubandus rohkem levinud. Samuti on Eesti elanikud jõukamaks saanud ja vähemalt mingil määral on tarbimistaset võimalik hoida säästudega. Iseasi, kuidas inimesed ennenägematus olukorras käituvad.

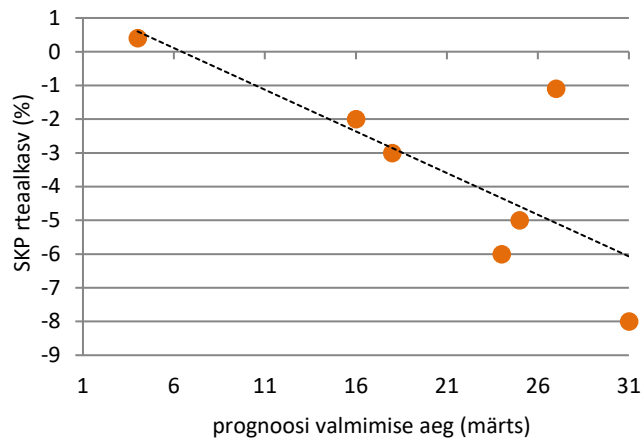
Oma varasemates arvamustes rahandusministeeriumi makromajandusprognooside kohta on eelarvenõukogu neid tavaliselt võrrelnud teiste prognoosijate ettevaatega. Saabunud kevade erakorralistes oludes ei ole sellisel lähenemisel mõtet. Eesti kohta on pandeemia ajal koostatud vaid üksikuid majandusprognoose ja nende lähte-eeldused ei ole võrreldavad (nt reitinguagentuur Fitch koostas märtsi lõpus prognoosi, kus arvestati erinevalt teistest prognoosidest ka valitsuse abipaketiga, mille suurus oli

¹ Märtsi algul avaldasid näiteks Austraalia teadlased W. McKibbin ja R. Fernando prognoosi pandeemia mõju kohta maailma majandusele piirkondade ja juhtivate riikide kaupa. Epideemia ülemaailmse leviku juhuks oli neil koostatud kolm stsenaariumi. Nende järgi võis euroala riikide 2020. aasta majanduslanguseks olenevalt haigestumisest ja suremusest hinnata 0,5 kuni 7% (<https://voxeu.org/article/economics-time-covid-19-new-ebook>).

² Vaata näiteks: <https://www.worldometers.info/coronavirus/coronavirus-cases/>

³ Loe lisaks: <https://www.austaxpolicy.com/news/oecd-evaluating-the-initial-impact-of-covid-containment-measures-on-activity/>

nende eeldusel ligikaudu 600 miljonit eurot). Kokkuvõttes näitavad märtsis avaldatud majandusprognosid vaid seda, et olukorrahinnangud muutuvad iga päev (vt joonis 1).



Joonis 1. Eesti 2020. aastaks oodatav majanduslangus märtsis tehtud prognooside järgi

Allikad: Eesti Pank, Fitch, Luminor, rahandusministeerium, Swedbank

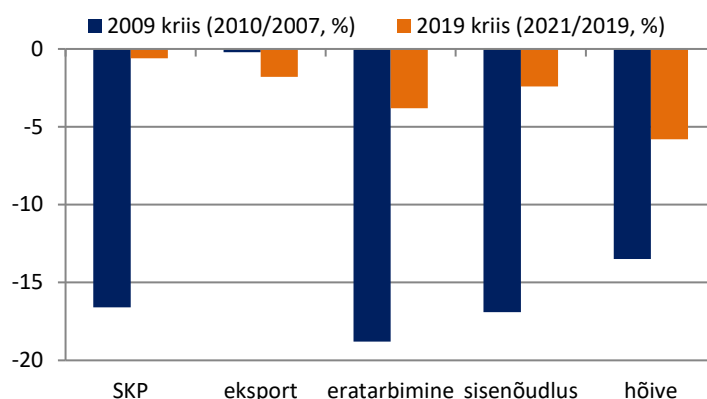
Rahandusministeeriumi prognoos lähtub selle tegemise ajal seadustatud poliitikameetmetest ja ei arvesta kriisi leevendusmeetmete mõjuga. Kuna valitsuse kriisimeetmed eelduslikult pehmendavad kriisi mõju majandusele, kujuneb tegelik majanduslangus muudel võrdsetel tingimustel väiksemaks kui kevadprognoosis. Siiski on eelarvenõukogu arvamuse kujundamise ajal laekunud uut teavet kriisimeetmete kestuse pikendamise kohta nii Eesti lähiriikides kui ka mujal Euroopas, mis tähendab, et majanduskeskkonna väljavaade halveneb. Selle taustal võib rahandusministeeriumi hinnangut majanduslanguse sügavusele hinnata pigem optimistlikuks.

Oma varasemates arvamustes rahandusministeeriumi majandusprognooside kohta on eelarvenõukogu tavaliselt sedastanud, et need on sama usaldusväärsed kui teistegi prognoosijate omad. Põhimõtteliselt sama võib öelda ka käesoleva kevadprognoosi kohta – see annab ligilähedase pildi Eesti majanduse võimalikust arengust 2020. aastal ja toetab sellega kevadist eelarvepoliitika kavandamise vooru. Seejuures peab arvestama, et tegemist on eriolukorraga, kus majandusprognoosi aluseks olevad põhieeldused, sh epideemia kulg ja valitsuse vastumeetmed, võivad muutuda kõigest päevadega.

Majanduse taastumise väljavaade

Rahandusministeeriumi prognoos eeldab sügavat langust 2020. aastal ja kiiret taastumist järgmisel aastal. Teisiti öeldes peetakse kriisi peapõhjuseks koroonaviirust ja eeldatakse, et kui oht rahvatervisele taandub, taastub ka normaalne majandustegevus ja Eesti majanduse kasvupotentsiaal kannatada ei saa. Põhistsenaariumi järgi jäävad peamised püsivhindades mõõdetavad nõudluse näitajad 2021. aastal vaid 2–4% võrra alla langusele eelnenu, s.o 2019. aasta tasemele. Selle poolest erineb praegune majanduslangus 2008.–2009. aasta kriisist (vt joonis 2).⁴

⁴ Ehkki olemuslikult ja vastumeetmete mõttes on kaks kriisi olnud väga erinevad, on nii siin kui ka edaspidi räägitud 2008.–2009. aasta majanduskriisist, et anda koroonakriisi põhjustatud majanduslanguse prognoosile parem võrdluspilt.



Joonis 2. Majandusnäitajate taastumine pärast majanduslangust selle ja eelmise majanduskriisi ajal

Allikad: rahandusministeerium, statistikaamet

Ülalkirjeldatud kiire (ehk V-kujulise, vt ka joonis 4 lk 10) taastumise stsenaarium on tavaliselt põhistsenaariumiks ka teiste Euroopa Liidu riikide kohta koostatud prognoosides. Siiski arutletakse uudisteruumis ka selle üle, kas praegune kriis ja sellest taastumine ei või olla näiteks U-kujulise või isegi L-kujulise trajektooriga – viimase puhul mõeldakse eeskätt inimeste käitumise muutust ja teenustemajandust.

Lahendust ei ole leidnud ka kriisieelsed trendid maailmamajanduses, mis tekitasid geopoliitilisi ja väliskaubanduspingeid. Koroonakriisi tagajärjel võib muutuda riikide majanduspoliitika: elutähtsaid kaupu ja kodumaise tootmise jaoks kriitilisi sisendeid hakatakse varasemast rohkem tootma riigi sees. Eesti kui väga avatud eksportiva majanduse jaoks võib see tähendada kasvupotentsiaali kadu.

Eelarvenõukogu nõustub, et praegustes oludes on usaldusväärset mitmeaastase ettevaatega majandusprognoosi teha äärmiselt keeruline. Järgmise, sügise avaldatava prognoosi puhul, mis on aluseks nii 2021. aasta riigieelarve eelnõule kui ka ilmselt majanduse kriisist väljumist toetavale poliitikameetmete pakstile, mitmeaastast ettevaadet enam vältida ei saa. Loodetavasti on järgmise majandusprognoosi tegemisel juba võimalik hinnata, kas 2020. aastaks prognoositud 8% majanduslangus koos kiire taastumisega järgmisel aastal sobib eelarvepoliitika kavandamisel põhistsenaariumiks või mitte. Paraku ei pruugi üldine ebamäärasus olla väiksem ka järgmise prognoosivooru ajal. Eelarvenõukogu soovib rahandusprognoosi puhul kaaluda mitme stsenaariumi koostamist, et anda valitsusele tuge teha kriisist väljumise meetmete pakettide koostamisel põhimõttelisi valikuid.

Hinnang rahandusprognosile

2020.–2021. aasta tulude prognoosi muutus

Kui üldiselt keskendutakse prognoosimisel eelolevatele aastatele, siis seekordses kevadprognoosis on tulnud põhjalikult muuta ka jooksvat aastat. Seejuures ei olnud prognoosi koostamise ajal veel piisavalt head ülevaadet majanduse ja riigirahanduse seisust esimeses kvartalis ega ka koroonaviiruse esmaste majandusmõjude ulatusest. Nii näiteks olid kevadprognoosi koostamisel teada vaid 2020. aasta kahe kuu maksulaekumised.⁵ Nüüdseks on ilmne, et majanduskeskkonna halvenemine vähendab märkimisväärselt valitsussektori tulusid nii sel kui ka järgmisel aastal (vt tabel 2).

Tabel 2. Valitsussektori 2020.–2021. aasta tulude prognoosimuutus võrreldes sügisega (mln eurodes)

	2020. aasta prognoos			2021. aasta prognoos		
	Riigieelarve 2020	Kevadprognoos 2020	muutus	2019. aasta sügisel	Kevadprognoos 2020	muutus
<i>Maksutulud</i>	8210	7122	-1087	8663	7811	-852
Füüsilise isiku tulumaks	401	304	-97	474	370	-104
Juriidilise isiku tulumaks	439	392	-47	459	426	-33
Sotsiaalmaks	3581	3120	-461	3770	3370	-400
Käibemaks	2648	2320	-328	2782	2505	-277
Aktsiisid	1055	912	-142	1090	1057	-33
.. alkohol	229	207	-22	230	223	-7
.. tubakas	220	225	5	226	233	7
.. kütus	569	444	-125	597	564	-33
.. elekter	36	36	0	37	37	0
<i>Edasiantavad tulud</i>	1776	1552	-224	1865	1667	-198
<i>Mittemaksulised tulud</i>	1841	1775	-67	1700	1706	6
<i>Tulud kokku</i>	11826	10449	-1378	12228	11184	-1044

Allikas: rahandusministeerium

Võrreldes möödunud sügisel koostatud 2020. aasta riigieelarve prognoosiga laekub rahandusministeeriumi kevadprognoosi järgi riigieelarvesse maksutulused sel aastal peaaegu 1,1 miljardit eurot vähem ja 2021. aastal umbes 850 miljonit eurot vähem. Riigieelarve tulude prognoos tervikuna on vähenenud: 2020. aastal ligi 1,4 miljardi euro võrra ja 2021. aastal ligi 1 miljardi võrra. Teisisõnu on kevadprognoosi järgi valitsusel 2020. aastal kasutada üle kümnendiku võrra vähem tulusid, kui riigieelarve koostamisel arvestati.

Majanduse nominaalmahu muutus näitab maksulaekumiste arengut tavaliselt hästi. Majanduse väiksema tootmismahu tõttu on riigil kasutada ka vähem maksutuluseid. Võrreldes 2019. aasta tegeliku maksutuluga väheneb kevadprognoosi järgi 2020. aastal sotsiaalmaksu laekumine 6,8% ja käibemaksu laekumine 6,5%, kuid 2021. aastaks eeldatakse juba mõlema maksuliigi 8% kasvu. Majanduse nominaalkasvuks eeldatakse samal ajal -7,6% ja 10,6%.⁶ Seevastu möödunud sügisel koostatud prognoosiga võrreldes on Eesti majanduse nominaalmaht kevadprognoosi järgi 2020. aastal 11,3% ja 2021. aastal 6,8% väiksem. Eelmise prognoosiga võrreldes on 2020. aasta riigieelarve maksutulused vähendatud 13,2% ja kõiki tulusid kokku

⁵ Kui jaanuarikuu kassapõhises maksulaekumises majanduse jähnemise ilminguid veel näha ei olnud, siis veebruaris aeglustusid eelmise aastaga võrreldes nii käibemaksu kasv (1,0%) kui ka riigieelarve maksutulude kasv (0,9%).

⁶ Näiteks 2009. aastal vähenes sotsiaalmaksu laekumine eelmise aastaga võrreldes 10,3% ja käibemaksu laekumine 8,5%. Majanduse langus jooksevhindades oli toona 14,6%. Juriidilise isiku tulumaksu järsk vähenemine saabus aastase viitajaga: 2010. aastal vähenes maksulaekumine ligi veerandi võrra.

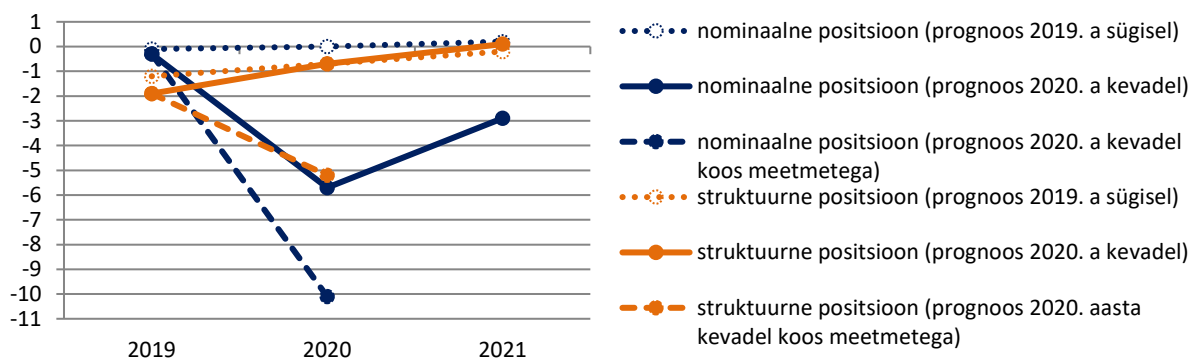
11,6%, 2021. aastal vastavalt 9,8% ja 8,5%. Üldjoontes võib seega hinnata, et riigieelarve tulude prognoosi vähendamine on kooskõlas kevadprognoosis oodatava majandusaktiivsuse kahanemisega.

Eelarvenõukogu hinnangul on riigieelarve tulude prognoosis tehtud muudatused kooskõlas majanduslanguse stsenaariumiga, mis on esitatud makromajandusprognoosis. Kuid kuna majandusprognoosi koostamisel ei ole arvestatud kriisileevendusmeetmetega, millele tuleb tõenäoliselt lisa, siis ei kajasta ka kevadprognoosis esitatud tulude prognoos rahandusministeeriumi parimat hinnangut riigirahanduse tõenäolisele arengule 2020.–2021. aastal.

2020.–2021. aasta eelarvepositsiooni kujunemine

Rahandusministeeriumi 2020. aasta kevadine majandusprognoos valmis ajal, mil koroonaviiruse mõju Eesti majandusele ei olnud veel täielikult avaldunud ja riigi abimeetmeid negatiivsete majandusmõjude leevendamiseks oli alles hakatud rakendama või välja töötama. Seetõttu ei ole ministeeriumi prognoosis arvestatud abimeetmete leevendava mõjuga majandusnäitajatele ja kõikide muutustega riigirahanduses, mis meetmetega kaasnevad. Samuti on praeguses prognoosis eeldatud, et valitsus jätkab suuresti samade kulude ja investeeringute plaaniga, millest lähtuti 2020. aasta riigieelarvet koostades.

2020. aasta riigieelarve koostati möödunud sügisel eeldusega, et valitsussektori eelarvepositsioon on nominaalses tasakaalus ja struktuurses puudujäägis 0,7% SKPst (vt joonis 3). Rahandusministeeriumi 2020. aasta kevadise majandusprognoosi järgi ulatub aga nominaalne puudujääk käesoleval aastal ligikaudu 1,5 miljardi euroni (–5,7% SKPst) ja 2021. aastal peaaegu 850 miljoni euroni (–2,9% SKPst).⁷



Joonis 3. Valitsussektori nominaalne ja struktuurne eelarvepositsioon 2019.–2021. aastal (% SKPst)

Allikas: rahandusministeerium

Valitsussektori struktuurse eelarvepositsiooni prognoos, milles võetakse muutunud majanduskeskkonda automaatselt arvesse, ei ole sügisest saati eriti muutunud. Kuigi majandusprognoosis ei ole valitsuse abimeetmetega arvestatud, on 2020. aasta lisaelarves esitatud esialgne hinnang nende meetmete mõju kohta 2020. aasta eelarvepositsioonile. Koos kriisileevendusmeetmetega ulatub valitsussektori 2020. aasta nominaalne eelarvepuudujääk kevadprognoosi järgi 2,6 miljardi euroni ehk 10%ni SKPst.

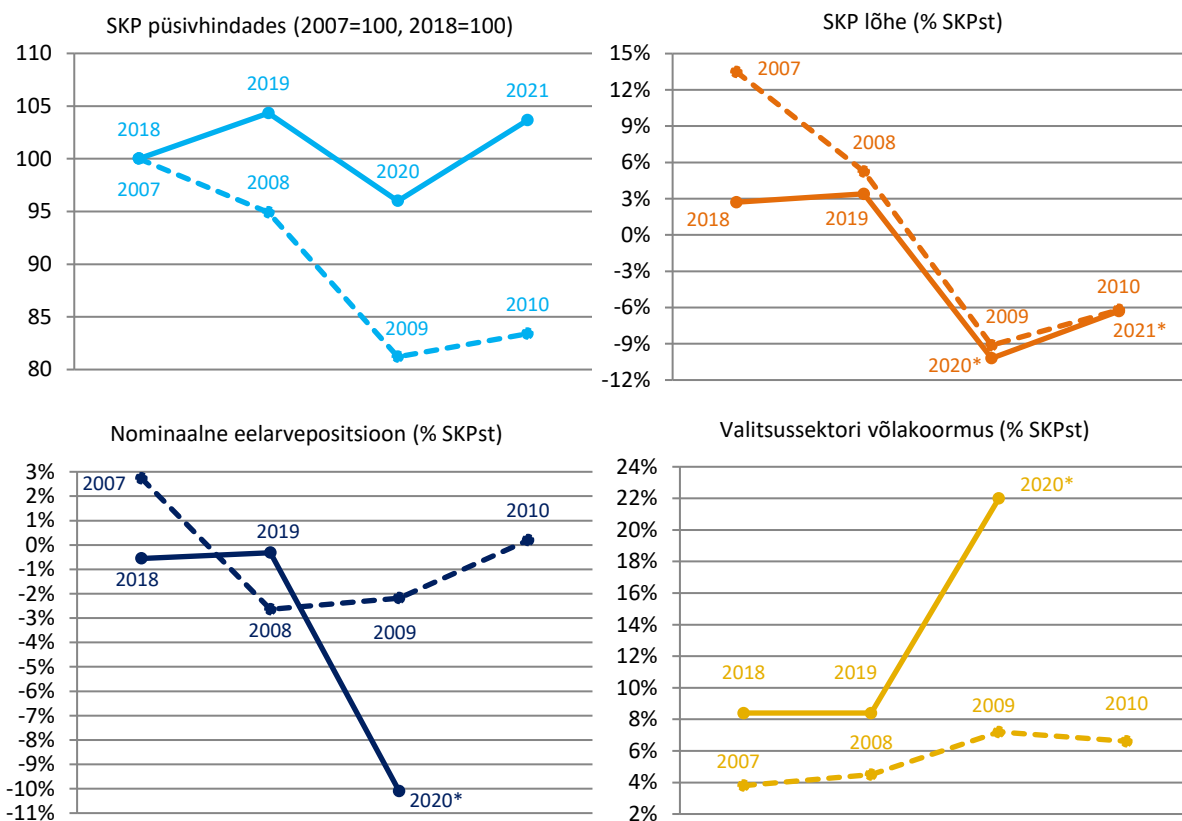
Eelarvepuudujäägi rahastamiseks on Eesti riik juba emiteerinud 200 miljoni euro ulatuses lühiajalisi võlakirju ja suurendanud lühiajaliste võlakirjade raamistiku mahtu, mida maksimaalselt võib emiteerida, 1 miljardi euroni. Lisaks on sõlmitud Põhjamaade Investeeringuspangaga 15 aasta pikkune laenuleping, mille väärtus on 750 miljonit eurot.⁸ Teadaolevalt tehakse ettevalmistusi ka pikaajaliste võlakirjade

⁷ Võrdluseks oli nominaalne eelarvepuudujääk möödunud majanduskriisi ajal 2008. ja 2009. aastal 440 ja 310 miljonit eurot (vastavalt –2,6% SKPst ja –2,2% SKPst).

⁸ Lisaks Eestile on Põhjamaade Investeeringuspangast hiljuti laenu võtnud ka Läti (500 mln eurot) ja Leedu (400 mln eurot).

emiteerimiseks ja pikaajalise lisalaenu taotlemiseks Euroopa Investeeringuspangalt. Samuti on valitsus teinud riigikogule ettepaneku võtta stabiliseerimisreserv kasutusele kogu ulatuses (aga vastavalt vajadusele). 2019. aasta lõpus oli stabiliseerimisreservis ligikaudu 415 miljonit eurot.⁹ Lühiajalise rahavoo juhtimiseks on valitsusel kasutada likviidsusreserv, mille turuväärtus oli veebruaris ligi 845 miljonit eurot.

Statistikaameti hinnangul oli Eesti valitsussektori võlakoormus 2019. aasta lõpus 2,36 miljardit eurot ehk 8,4% SKPst. Seejuures võla tase nimiväärtuses möödunud aastal tõusis: kevadel laenas valitsussektor Euroopa Investeeringuspangalt 215 miljonit eurot Euroopa Liidu projektide kaasfinantseerimiseks ja suvel emiteeris 200 miljoni euro ulatuses lühiajalisi võlakirju (millest pool maksti küll tagasi juba aasta lõpus). Rahandusministeeriumi hinnangul võib valitsussektori võlakoormus kasvada kriisi tagajärjel koguni 22%ni SKPst (vt joonis 4).



Joonis 4. Makromajanduse ja riigirahanduse näitajate võrdlus 2007.–2010. ja 2018.–2021. aastal

Allikad: rahandusministeerium, statistikaamet, eelarvenõukogu arvutused

Kevadprognoosi järgi on valitsussektori *struktuurne* puudujääk 2020. aastal ilma meetmeteta 0,7% SKPst ja koos meetmetega 5,2% SKPst. Rahandusministeeriumi hinnang struktuursele positsioonile lähtub sel korral kiirhinnangust SKP lõhele, mille järgi võib 2020. aasta SKP lõhe kujuneda ligilähedaselt sama suureks (negatiivseks), kui see oli möödunud majanduskriisi raskeimal ehk 2009. aastal. Nüüdseks on selge, et Eesti majandus toodab 2020. aastal alla oma võimete ja majanduskasv osutub negatiivseks, mistõttu võib ka eeldada, et SKP lõhe on negatiivne. Selle täpne arvuline suurus sõltub hinnangutest nii eelnenud kui ka järgnevate aastate majandus tsükli seisule. Just viimast on praegustes oludes äärmiselt keeruline prognoosida, kuna koroonakriisi ulatus ja sellest taastumise stsenaariumid pole veel selgunud.

⁹ Möödunud majanduskriisi ajal võeti stabiliseerimisreservi vahenditest kasutusele 224 miljonit eurot.

Rahandusministeeriumi kevadprognoosis eeldatakse, et Eesti majanduse kogutoodang püsivhindades taastub kiiresti ja jõuab juba 2021. aastal ligikaudu 2019. aasta tasemele. Eelarvenõukogu hinnangul on hetkeoludes võimalik, et ka lühiajaline majanduslangus kahjustab pikemas ettevaates Eesti majanduse potentsiaalset tootmisvõimet. Kuigi seda on veel vara täpsemalt hinnata, võivad nii mõnegi majandusharu tootmismahud ja läbimüügid jääda kriisieelsetele ootustele alla veel järgmistelgi aastatel. Kui majanduse potentsiaalne tootmisvõime saab kriisi tagajärjel lühikeseks ajaks kahjustada, siis võib ka negatiivne SKP lõhe osutuda väiksemaks, kui rahandusministeeriumi prognoosis eeldatakse. See omakorda tähendab, et muudel sarnastel eeldustel kujuneb Eesti valitsussektori struktuurne puudujääk veelgi suuremaks.

Eelarve tulude poolel on negatiivne lisarisk asjaolu, et majanduslangustele on omased suuremad maksuvõlad ja kehvem maksudistsipliin (ehk maksupettusi on rohkem). Seetõttu võib väheneda maksude laekumine riigieelarvesse. Samal ajal on kulude poolel risk, et koroonaviiruse leviku peatamiseks seatud piirangute tõttu ei pruugita jõuda menetleda kõiki kulutusi, millega riigieelarve koostamisel arvestati. Samuti pole praeguses töökeskkonnas üldse vajadust teatud tüüpi kulutusi teha.

Ehkki kevadise rahandusprognoosi stsenaarium on koostatud eeldusega, et valitsus kulude poolel suurt kokkuhoidu ei planeeri (v.a sissemaksete peatamine kogumispensioni teise sambasse), on ilmne, et iga lisanduva kuuga, mil eriolukord jätkub, suureneb ka surve riigirahandusele. Kui kriis osutub prognoositust sügavamaks, siis halveneb ka riigieelarve tulude väljavaade ja suurenevad riigi kohustused sotsiaalkaitsele kulude poolel. Juba praeguste eelduste juures ulatub valitsussektori nominaalne eelarvepuudujääk 10%ni SKPst.

Kriisileevendusmeetmed 2020. aasta lisaelarves

Märtsi keskel teatas valitsus, et töötab koroonaviiruse põhjustatud kriisiolukorra ja sellega kaasnenud majanduslanguse leevendamiseks välja abimeetmete paketi ligikaudse maksumusega 1,5–2 miljardit eurot (ehk 5,5–7% 2019. aasta SKPst). Abipaketi koostamisel seati tähtsale kohale Töötukassa palgatoetuse meede ning ettevõtete likviidsuse ja laenuvõimekuse parandamine KredExi ja Maaelu Edendamise Sihtasutuse (MES) kaudu. 2. aprillil riigikogule esitatud lisaelarves sisaldus majanduse abipakett, mille raames majandusse suunatavate vahendite võimalik maht on üle 2,5 miljardi euro.¹⁰

Lisaelarves sisalduva majanduse abipaketis on mitu meetet (vt tabel 3), millest ei oldud meedias varem üksikasjalikumalt räägitud. Nendest suurima eelarvekuluga on näiteks intressimäärade vähendamine maksuvõlgade ajatamisel, korterelamute ja eramute rekonstrueerimine, kütuseaktsiisi langetamine ning kohalike omavalitsuste ja turismisektori toetusmeede. Kõikide tabelis 3 esitatud kulumeetmete tagajärjel suureneb valitsuse 2020. aasta eelarvepuudujääk enam kui miljardi euro võrra. Lisaks ei ole tabelis esitatud väiksema eelarvemõjuga meetmeid ega 230 miljoni euro suurust kulu uute reservide loomiseks – seega kokku on abimeetmete paketi maksumus 2020. aastal ligi 1,3 miljardit eurot.

Abimeetmete pakett sisaldab ka kogumispensioni teise samba riigipoolsete sissemaksete ajutine peatamine, mis vastupidiselt vabastaks 2020. aastal 142 miljonit eurot riigi vahendeid. Kokkuvõttes on lisaelarves esitatud kriisileevendusmeetmete hinnanguline eelarvemõju sel aastal 1,145 miljardit eurot. Hetkel pole teada, kas abimeetmete pakett ka täpselt sellisel kujul kinnitatakse, kas sellele lisandub veel eelarvemeetmeid järgmis(t)e lisaelarve(te) kujul, ja milline on abimeetmete eelarvemõju 2021. aastal.

¹⁰ Käenduste puhul tuleb arvestada, et nende riigipoolne kogumaht ei võrdu otseselt riigi kuludega (kuna kõik neist ei pruugi realiseeruda) ja laenumeetmete puhul tuleb arvestada, et ettevõtjad ei pruugi neid ette nähtud mahus taotleda. Lisaks peavad ettevõtjad oma laenuid hiljem riigile tagasi maksta. Seega ei võrdu riigi abipaketiga võetud kohustuste suurus otseselt majandusse suunatud lisavahendite suurusega ega lisanduva eelarvepuudujäägi suurusega.

Tabel 3. Suurima eelarvekuluga kriisileevendusmeetmed 2020. aastal (mln eurodes)

Meede	Eelarvekulu 2020. aastal
Töötukassa tööturu toetusmeede (30-30-30 meede)	-250
Maksuvõlgade tasumise ajatamisel intressimäära alandamine	-141
KredExi käendused pangalaenude tagasimaksete leevendamiseks	-103,5
KredExi korterelamute ja eramute rekonstrueerimine	-100
Kütuseaktsiisi langetamine	-76,6
Kohalike omavalitsuste toetusmeede	-75
KredExi käibelaen	-48,4
MESi käibelaen ja investeerimislaen ettevõtjatele	-30
EASi turismisektori toetusmeede (tagastamatu abi toetuskeem)	-25
Kultuuri ja spordi toetusmeede (sh ära jäetud ürituste kulude hüvitamine)	-25
Reisilaevade sadamatasude tagasimakse 75% ulatuses	-20
Kohalike omavalitsuste ja Maanteeameti teede rekonstrueerimine	-20
Strateegiliste ettevõtete aktsiate tugiostud või riigi äriühingute kapitali laiendamine	-17
MES käendused pangalaenudele, käendusreservi suurendamine ja käendustasude alandamine	-17
Erakoolid, erahuviharidus, eralasteaiad, eralastehoid	-15
„Viimase miili“ toetus hajaasustusele	-15
Sadamasse sisenevate laevade veeteetasust vabastamine	-13,5
EASi mikro- ja väikeettevõtete kapitalisüstide meede	-10
Haridusliku erivajadusega laste vanematele hoolduslehe andmine	-10
Esimese, teise ja kolmanda haiguspäeva hüvitamine	-7,1
Peatada kolmeks kuuks töötaja kohustus maksta sotsiaalmaksu vähemalt kuumääralt	-6
Maksuintressi vähendamine (0,03% praeguse 0,06% asemel)	-5
Mahajäetud majade lammutamine	-5
KredExi investeerimislaen	-4,8
Tartu Ülikooli kolmanda astme biolabori ehitus	-4
Toetuskeem reisilaevadele	-3,7
Avansiline sotsiaalmaks FIEdele	-3,3
Maksuvõlalt intresside arvestuse peatamine kaheks kuuks	-2
Kirikute ja koguduste toetusmeede	-2

Allikas: rahandusministeerium

Kui kevadprognoosi järgi on majanduslangus pigem ajutine, siis tuleks sellest lähtuda ka majanduse abipaketi väljatöötamisel. Kui peaks selguma, et kriis kujuneb eeldatust pikemaks, saab lühiajaliste meetmete kestust etapiviisiliselt pikendada vajadust mööda ja rahalisi võimalusi arvestades. Eestil ei ole laiaulatusliku majanduse abipaketi koostamise kogemust ja seetõttu on ka abimeetmete ülesehituse ja tõhususe asjus veel palju küsimusi. Selleks, et mitte võtta kohustusi, mis käivad riigile üle jõu, on eelarvenõukogu arvates vaja tasakaalukat ja hästi sihitud lähenemist, keskendudes just lühiajaliselt suurima mõjuga sammudele.

Eesti senine konservatiivne eelarvepoliitika, millega on saavutatud väike riigivõlg, annab meile nüüd teiste Euroopa riikide ees eelise ja võimaldab valitsusel laenu võtta riigirahanduse jätkusuutlikkust ohustamata. Kui aga majanduslangust laenurahaga leevendada, on sel sellegipoolest riigieelarve kuludele pikaajaline mõju. Et seekordne rahandusministeeriumi kevadprognoos kirjeldab ainult selle ja järgmise aasta arengut (ja sedagi vaid osaliselt), on eelarvenõukogu hinnangul oluline, et valitsus esitaks hiljemalt 2020. aasta sügisel riigirahanduse pikemaajalise vaate koos sammudega eelarvetasakaalu taastamiseks.

Eelarvereeglitele vastavus

Lisaks majandusprognoside hindamisele on eelarvenõukogu ülesanne jälgida riiklike eelarvereeglite täitmist. Kuna 2018. aastal oli eelarvepuudujääk lubatust suurem, tuleb alates 2019. aastast valitsussektori struktuurset eelarvepositsiooni kavandades arvestada korrigeerimismehhanismi nõuetega, kuniks struktuurne tasakaal on uuesti saavutatud. Korrigeerimismehhanism nõuab struktuurse eelarvepositsiooni parandamist igal aastal vähemalt 0,5% SKPst. 2019. aasta sügisel, kui võeti vastu viimaseid otsuseid 2019. aasta eelarvepositsiooni parandamiseks ja koostati 2020. aasta riigieelarve, lähtuti rahandusministeeriumi hinnangust, et 2018. aastal ulatus struktuurne puudujääk 1,7%ni SKPst. Seetõttu kavandati 2019. aasta struktuurseks puudujäägiks 1,2% SKPst ja 2020. aastaks 0,7% SKPst.

2019. aasta nominaalne eelarvepuudujääk osutus aga oodatust suuremaks ja majanduskasv oodatust kiiremaks, mistõttu on ka struktuurne puudujääk kujunenud kavandatust suuremaks. Statistikaameti esialgsel hinnangul oli 2019. aasta nominaalne puudujääk 90 miljonit eurot (0,3% SKPst). Võttes aluseks ministeeriumi kiirhinnangu SKP lõhe väärtusele, ulatus 2019. aasta struktuurne puudujääk 1,9%ni SKPst.

Seega – valitsussektori struktuurne eelarvepositsioon 2019. aastal eelmise aastaga võrreldes ei paranenud.¹¹ Kui tavaoludes tulnuks 2020. aastal eelarvepositsiooni parandamist jätkata (s.o alustada), siis nüüd on koroonaviiruse majandusmõtjude leevendamiseks pandud pausile ka eelarvereeglitest tulenevad nõuded riigirahandusele. Seetõttu võib arvata, et struktuurse puudujäägi süvenemine jätkub veel vähemalt 2020. aastalgi, ja alles seejärel hakkab eelarvepositsioon uuesti paranema.

Viidates koroonaviirusest tingitud sügava majanduslanguse võimalikkusele Euroopas, tegi Euroopa Komisjon 2020. aasta märtsis esimest korda ettepaneku rakendada stabiilsuse ja kasvu paktis sisalduvat üldist vabastusklauslit, mis ka Euroopa Ülemkogus kinnitati. Üldise vabastusklausli rakendamine tähendab, et liikmesriikidele, sh Eestile, on lubatud ajutine kõrvalekalle kehtivatest eelarvepiirangutest, et majanduspoliitiliste meetmetega paremini reageerida koroonaviiruse tagajärgedele. Seda eeldusel, et see ei ohusta riigirahanduse jätkusuutlikkust pikemas ettevaates. Võimalike kõrvalekallete ulatust ja põhjendatust saab Euroopa Komisjon analüüsida pärast seda, kui liikmesriigid on aprillis esitanud oma stabiilsus- ja konvergentsiprogrammid.

Ka Eesti riigieelarve seaduses sisaldub eelarvereegli vabastusklausel (RES 2. ptk § 9), mis võimaldab korrigeerimis- ja kompenseerimismehhanismi nõuete täitmist edasi lükata. Vabastusklausel rakendub vaid erakorraliste asjaolude korral vastavalt stabiilsuse ja kasvu paktile. Seetõttu on üldise vabastusklausli jõustumisega rakendunud ka Eesti eelarvereeglites sisalduv vabastusklausel, mis annab valitsusele võimaluse 2020. aasta eelarvepositsiooni kujundades korrigeerimismehhanismi nõudeid mitte arvestada.

Praegu ei ole selge, kui kauaks eelarvereeglite vabastusklauslid aktiivseks jäävad ja millal hakatakse liikmesriikide riigirahandust uuesti hindama seni kehtinud reeglite alusel. Võib eeldada, et kui üldine vabastusklausel tühistatakse Euroopa Liidu tasandil, lõpeb ka vabastusklausli kehtivus Eesti riiklikus tasakaalureeglis. Samal ajal on ebaselge, millise kodumaise eelarvereeglina Eesti pärast kriisist taastumist jätkab, kuna juba 2019. aasta kevadel andis valitsus teada kavatsusest kodumaist tasakaalureeglit muuta. Muudatuse eesmärk on loobuda eelarvereeglis sisalduvast kumulatiivse struktuurse eelarvepositsiooni arvestusest ja kompenseerimismehhanismist, mis kohustavad valitsust kavandama eelarveülejäärke pärast struktuurse tasakaalu saavutamist. Lisaks kavandas Euroopa Komisjon juba enne koroonakriisi puhkemist ka põhjalikumad eelarvereeglite ülevaatus Euroopa tasandil.

¹¹ Eelarvenõukogu põhjalik hinnang valitsussektori 2019. aasta struktuurse eelarvepositsiooni eesmärgi saavutamise kohta ilmub eraldi arvamuseks lähinädalatel.