

**EELARVENÕUKOGU ARVAMUS
RAHANDUSMINISTEERIUMI 2021. AASTA KEVADISE
MAJANDUSPROGNOOSI KOHTA**

Sisukord

Arvamus	3
Seletuskiri	4
Hinnang makromajandusprognosile	4
Käesoleva ja järgmise aasta ettevaade	4
Võrdlus teiste prognoosijatega	6
Majanduse tasakaal ja ettevaade aastaiks 2023–2025.....	6
Hinnang rahandusprognosile	9
2020. aasta eelarvepositsiooni kujunemine	9
2021.–2025. aasta eelarvepositsiooni prognoos	9
Eelarvereeglitele vastavus.....	15

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

Arvamus

Eesti majanduslangus ja eelarvepuudujääk osutusid möödunud aastal oodatust väiksemaks. Eeldusel et koroonaviiruse kolmandat lainet ja täiendavaid piiranguid majandustegevusele ei tule, kasvab Eesti majandus rahandusministeeriumi kevadise majandusprognoosi järgi 2021. aastal 2,5% ja 2022. aastal 4,8%.

Eelarvenõukogu hinnangul võib lähiaastate majanduskeskkond kujuneda isegi prognoositust paremaks. Nii varem kogutud säästude kui ka teisest sambast välja võetavate vahendite toel võib eratarbimise kasv osutada lähiaastatel kiiremaks, kui eeldatakse kevadprognoosis. Samuti on rahandusministeeriumi varasemad prognoosid korduvalt alahinnanud palkade kasvu. Seetõttu võib ettevaates prognoositust paremini laekuda nii tarbimis- kui ka tööjõumakse. Lisaks võib oodatust suurema kasvutõuke anda välisvahendite toel kasvavad investeeringud.

Rahandusministeeriumi kevadise majandusprognoosi alusel koostab valitsus 2022. aasta eelarvekavandi ja riigi eelarvestrateegia aastateks 2022–2025. Eelarvenõukogu hinnangul on ministeeriumi prognoos selleks sobilik alus.

Kevadprognoosi järgi ulatub valitsussektori eelarvepuudujääk 2021. aastal 6%ni SKPst ja hakkab seejärel vähenema, kuid ei saavuta 2025. aastaks ehk prognoosisperioodi lõpuks veel tasakaalu. Sügisega võrreldes on riigirahanduse väljavaated siiski paranenud. Koroonakriisi majandusmõju on osutunud kardetust väiksemaks ja sel korral on prognoosis arvestatud pensionireformiga, mis suurendab riigieelarve maksulaekumisi.

Eelarvenõukogu hinnangul on põhjendatud, et kevadprognoosis ei ole enam arvestatud ligikaudu ühe miljardi euro suuruse kulude kokkuhoiu kavaga, mida tutvustati möödunud sügisel koostatud riigi eelarvestrateegias. Meetmetega sisustamata eelarvepositsiooni parandusest tuleks edaspidi hoiduda.

Kuna prognoosi järgi ületab Eesti majandus 2022. aastal oma kriisieelset taset, siis soovitab eelarvenõukogu alates järgmisest aastast taas lähtuda eelarvereeqlitest. See tähendab, et nominaalne eelarvepuudujääk ei tohiks 2022. aastal enam ületada 3% SKPst ja struktuurne eelarvepuudujääk peab hakkama aasta-aastalt vähenema.

Eelarvenõukogu esimees
Raul Eamets
Tallinnas 16. aprillil 2021

Seletuskiri

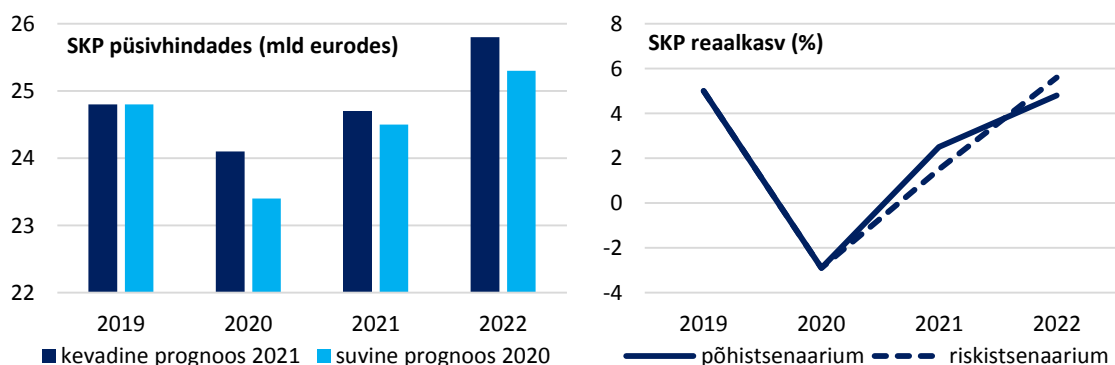
Rahandusministeeriumi 2021. aasta kevadine makromajandus- ja rahandusprognoos on aluseks riigi eelarvestrateegia ja 2022. aasta riigieelarve väljatöötamisel. Lähiajal valitseb koroonaviiruse leviku ja selle majandusliku mõju kohta endiselt suur määramatus. Rahandusministeeriumi kevadprognoosis on lähtutud andmetest, mis olid kättesaadavad enne 15. märtsi. Prognoos valmis seega ajal, mil Eestis ei olnud selge, kas nakatumise kasv veel jätkub ning kas majandustegevust halvavate piirangute puhul on tõenäosem nende lühem või pikem kestus. Samal ajal hakkas haigestumine Euroopa juhtivates riikides taas kasvama ja järjepanu tuli teateid häiretest elanikkonna vaksineerimise kavade elluviimisel. Sellistes oludes on usaldusväärse prognoosi koostamine tavapärasest palju keerulisem ülesanne.

Hinnang makromajandusprognoosile

Käesoleva ja järgmise aasta ettevaade

Pärast viiruse puhkemist valminud analüüsid ja prognoosid on tulnud järjest tõdeda, et vaatamata ettevaate jätkuvalt suurele ebakindlusele on viiruse majandust halvav mõju tagasivaates jäänud kardetust väiksemaks. 2020. aasta kokkuvõttes vähenes Eesti majanduse maht aastatagusega võrreldes 2,9%, mis on väiksem nii enamiku prognoosijate ootuste kui ka euroala keskmisega kõrvutades. Eesti majanduse väiksem langus peegeldab nii tähtsamate kaubanduspartnerite nõudluse vastupidavust kriisile kui ka inimeste liikumist ja majandustegevust piiravate riiklike meetmete tagasihoidlikumat mõju. Pandeemiaga seotud piirangud olid 2020. aastal Eestis Euroopa Liidu võrdluses ühed kõige leebemad.¹

Ka 2021. aasta esimestel kuudel viiruse ohjeldamiseks kehtinud piirangud olid Eestis suhteliselt majanduskasvusõbralikud ja märtsis kehtestatud karmimate piirangute aeg jääb rahandusministeeriumi hinnangul lühikeseks. Seetõttu näeb prognoos ette majanduse kiiret taastumist aasta teisest poolest alates. Majanduse kriisieelne tase saavutatakse 2021. aasta lõpuks ning aasta keskmisena jääb SKP maht vaid umbes 0,5% väiksemaks kui 2019. aastal (ministeeriumi eelmise prognoosi järgi vähemalt 1%). Tavapäraselt sisaldab rahandusministeeriumi majandusprognoos ka negatiivset riskistsenaariumi, mis seekord arvestab majanduse taastumise edasilükkumisega kahe kvartali võrra (vt joonis 1). Seejärel oleks taastumine aga kiirem ning 2022. aasta lõpuks erinevus põhistsenaariumiga peaaegu kaob. Kokkuvõttes võivad aastateks 2021 ja 2022 prognoositud SKP tasemeni viia erinevad stsenaariumid, mis eeldavad nii eksportiva tööstuse kui ka teenindussektori taastumist.



Joonis 1. SKP maht ja kasv aastail 2019–2022

Allikas: rahandusministeerium

¹ <https://ourworldindata.org/grapher/covid-stringency-index>

Rahandusministeeriumi möödunud sügisel avaldatud majandusprognoosi järgi pidi majandusolukorra mõningast paranemist 2020. aasta teises pooles toetama sisenõudlus. Teisisõnu eeldati, et SKP maht ületab teisel poolaastal veidi esimesel poolaastal saavutatut, mis tähendaks aastaarvestuses aga pea sama suurt langust kui aasta esimeses pooles. Kuna valitsussektori lõpptarbimise ja investeringute kulud jäid esimesel poolaastal riigieelarves lubatuga võrreldes väiksemaks, siis pidi juhtiv roll olukorra paranemisel olema eeskätt avalikul sektoril. Need eeldused pidasidki paika.

Erasektori panus majanduse taastumisse kujunes aga oodatust märksa suuremaks. Püsihinnas mõõdetuna oli eratarbimine 2020. aasta teises pooles suurem kui esimeses ja vähenes aastatagusega võrreldes 1,5%. Lisaks hakkas kasvama kaupade väljavedu, mis ületas aasta viimase kuue kuu jooksul 2019. aasta vastavat näitajat enam kui 10% võrra. Kevadprognoosi järgi jätkub majanduse suhteliselt laiapõhjaline taastumine ja majanduse põhinäitajad kujunevad 2022. aastal varem eeldatust paremaks (vt tabel 1). Kuigi ka töötajate arvu osas on vaade varasemast veidi optimistlikum, ei tähenda see hõive taastumist lähitulevikus. Kevadprognoosi järgi on näiteks 2022. aastal töökohti 2,5% vähem kui enne kriisi.

Tabel 1. Kevadise majandusprognoosi põhinäitajad aastail 2021–2022 (%)

	2020	2021		2022	
	tegelik	kevad 2021	suvi 2020	kevad 2021	suvi 2020
SKP jooksevhindades (mld eurodes)	27,2	28,5	28,2	30,5	29,9
SKP reaalkasv	-2,9	2,5	4,5	4,8	3,5
SKP nominaalkasv	-3,4	4,9	6,4	7,0	6,0
Kaupade ja teenuste ekspordi reaalkasv	-5,5	6,0	5,8	6,3	4,5
Valitsuse lõpptarbimise reaalkasv	3,6	2,9	0,3	-3,0	0,3
THI muutus	-0,4	2,0	1,4	2,1	2,2
Eratarbimise reaalkasv	-2,5	1,3	2,7	4,0	2,5
Investeeringute reaalkasv	18,4*	-15,4	5,1	8,8	7,9
Sisenõudluse reaalkasv	2,4	-2,2	4,5	4,6	3,3
Keskmise palga reaalkasv	3,4	1,8	-0,9	3,4	2,3
Keskmise palga nominaalkasv	2,9	3,9	0,4	5,6	4,5
Hõive kasv	-2,2	-2,2	-0,3	-0,9	0,8

*2020. aastal toimus üks suur investeering erasektoris, mis mõjutab oluliselt 2021. aasta võrdlusbaasi.

Allikas: rahandusministeerium

Praeguse suure ebamäärasuse juures leiab argumente nii optimistlikuma kui ka pessimistlikuma eksporditava sektori väljavaate jaoks. Seda järgmistel põhjustel: a) Eesti peamiste kaubanduspartnerite impordinõudluse kasvu on küll prognoositud kiiremana kui eelmise prognoosi tegemise ajal, kuid need ootused võivad alahinnata viiruse uue laine mõju ning peegeldada peamiselt eelmise aasta kardetust väiksemat langust; b) pole veel selge, kas eelmise aasta lõpukuudel jõudsalt kasvanud (suhteliselt kitsapõhjaline) kaupade väljaveo kasv näitab ajutist muutust üleilmsetes tarneahelates või uue suundumuse algust; c) mitmed maailma suurriigid on juba rakendanud ja rakendavad ka edaspidi väga suuri toetusmeetmeid, mis võivad kiirendada ka Eesti ja meie peamiste kaubanduspartnerite majanduse oodatavat taastumist. Lisaks sõltub eksporditava sektori käekäik ka sellest, kuivõrd suudetakse teha koostööd taastamiseks maailma eri piirkondades piiriülest reisimist.

Seevastu eratarbimise puhul on eelarvenõukogu arvates võimalik kiirem kasv kui rahandusministeeriumi prognoosis. Esiteks on vähemalt jõukamal elanikkonna osal säästud viimasel ajal kiiresti kasvanud ja kulutamise võimalused on olnud piiratud. Teiseks võib olla alahinnatud kogumispensioni teisest sambast vabaneva raha mõju eratarbimisele (vt lähemalt lk 10).

Võrdlus teiste prognoosijatega

Rahandusministeeriumi prognoosi hinnates võrdleb eelarvenõukogu seda tavaliselt ka teiste institutsioonide prognoosidega (vt tabel 2). 2021. aastaks koostatud SKP reaalkasvu prognoosid jäävad 2% ja 3,4% ja 2022. aasta puhul 3,8% ja 5,0% vahele. Keskmiselt prognoositakse 2022. aastaks tänavusest 1,4 protsendipunkti võrra kiiremat kasvu. Inflatsiooni 2021. aasta prognoosid varieeruvad 1,1%st kuni 1,9%ni ja 2022. aasta omad 1,5%st kuni 2,5%ni, st keskmiselt prognoositakse järgmiseks aastaks veidi kiiremat hinnataseme tõusu. Võrreldes varem avaldatud prognoosidega on 2021. aasta kasvunäitajaid korrigeeritud väiksemaks ja 2022. aasta omi ülespoole, kuna viirusest jagu saamine kulgeb varem oodatust raskemini ja vaksineerimise plaanid lubavad majanduskasvuks paremaid väljavaateid 2022. aastal.

Tabel 2. Erinevate asutuste hinnangud Eesti SKP ja THI kohta aastaiks 2021–2022

	SKP reaalkasv (%)		THI (%)	
	2021	2022	2021	2022
Swedbank (jaanuar)	3,1	4,3	1,1	1,7
SEB (jaanuar)*	3,3	3,8	1,4	2,3
Euroopa Komisjon (veebbruar)*	2,6	3,8	1,2	2,1
Consensus Forecasts (märts)	2,9	4,4	1,6	1,9
Luminor (märts)	2,5	5,0	1,9	2,1
IMF (märts)	3,4	4,2	1,8	2,5
Eesti Pank (märts)	2,7	5,0	1,6	1,5
Konjunktuuriinstituut (aprill)	3,0	–	1,8	–
<i>Prognooside keskmine:</i>	<i>2,9</i>	<i>4,4</i>	<i>1,6</i>	<i>1,9</i>
Rahandusministeerium (aprill)	2,5	4,8	2,0	2,1

* Ühtlustatud tarbijahinna indeksi järgi. Seda näitajat ei ole kasutatud keskmiste näitajate arvutamisel. Kuude nimetused viitavad prognoosi avaldamise ajale.

Allikad: Consensus Forecasts, Eesti Pank, Euroopa Komisjon, IMF, Eesti Konjunktuuriinstituut, Luminor, rahandusministeerium, SEB, Swedbank

Rahandusministeeriumi 2021. aastaks tehtud kasvuprognos viitab keskmisest 0,4 protsendipunkti võrra aeglasemale kasvule ja paikneb jaotuses ettevaatlikemate prognooside hulka. Mis puutub 2022. aastasse, siis näeb rahandusministeerium ette keskmisest 0,4 protsendipunkti võrra kiiremat kasvu, mis asetub pigem jaotuse optimistlikumate prognooside sekka. Ministeerium prognoosib käesolevaks aastaks kõige kiiremat inflatsiooni ja ka prognoos 2022. aastaks on 0,2 protsendipunkti üle keskmise.

Lisaks prognoosi koostamise ajale võivad erinevused prognoosinäitajates olla tingitud pensionireformi kohta tehtud eeldustest. Reformi tulemusel vabanenud vahendid võivad anda majandusele märkimisväärse kasvutõuke, tekitada kiirema hinnakasvu survet ja mõjutada veel mitmeid makronäitajaid.

Majanduse tasakaal ja ettevaade aastaiks 2023–2025

Rahandusministeeriumi hinnangul jõuab Eesti majandus oma potentsiaalseks arvatavale tasemele 2025. aastal ja majanduskasv stabiliseerub 3% juures. Ka Eesti peamiste kaubanduspartnerite impordinõudlus kasvab aastati 3–3,5%, mis on pea kaks korda kiirem euroala keskmisest. Kasvukeskkond kujuneb nende eelduste järgi heaks. Seetõttu on ka enamiku majanduse põhinäitajate prognoose paremaks muudetud (vt tabel 3). Paraku ei ole viirusest veel jagu saadud ja nii Euroopa kui ka kogu maailma majanduse taastumine võib ka keskmises ettevaates kujuneda praegu prognoositust aeglasemaks ja heitlikumaks.

Samuti pole selge, milliseid muutusi pandeemia tootjate ja tarbijate käitumises tekitab. Võimalik on nii majanduste teatav endassesulgumine kui ka tootmise ümberpaigutamine koos tarneahelate lühendamisega, mis muudaks maailmamajanduse kasvu ja maailmakaubanduse vahekorda.

Tabel 3. Kevadise majandusprognoosi põhinäitajad aastail 2023–2025 (%)

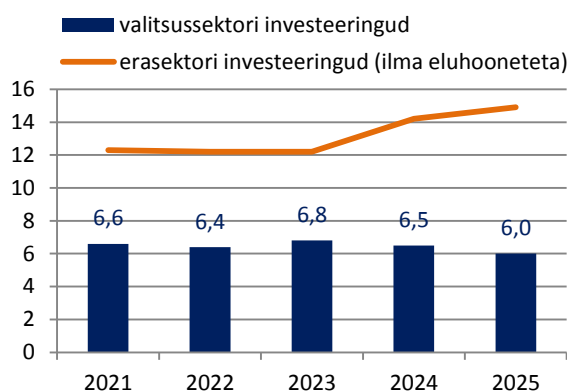
	2023	2024	2025	2023*	2024*
SKP jooksevhindades (mld eurodes)	32,1	33,7	35,3	0,4	0,6
SKP reaalkasv	3,2	3,1	2,9	0,2	0,8
Eratarbimise reaalkasv	2,3	2,2	2,0	0,4	0,2
Valitsuse lõpptarbimise reaalkasv	1,0	1,0	1,0	0,7	0,7
Investeeringute reaalkasv	5,1	5,2	3,0	-4,7	1,1
Kaupade ja teenuste ekspordi reaalkasv	3,8	3,2	3,0	0,6	0,2
Tarbijahinnaindeks	2,0	1,9	1,9	-0,1	0,0
Hõive kasv	0,6	0,4	0,2	-0,2	-0,3
Tööpuuduse määr	6,6	6,2	6,0	0,0	0,3

* Muutus võrreldes eelmise prognoosiga.

Allikas: rahandusministeerium

Majanduse taastumise jaoks on oluline, et kogu prognoosiperioodil laekub valitsusele suhteliselt palju välistoetusi. Perioodi algul on veel võimalik kasutada Euroopa Liidu eelmise eelarveperioodi (2014–2020) summasid. Uue Euroopa Liidu eelarveperioodi programme võimendavad Euroopa Liidu ülene majanduse taaskäivitamise kava ja Eesti puhul suurenevad ka Rail Balticu toetused. Prognoosi järgi moodustavad toetused 2023.–2025. aastal 4–6% SKPst. Tegemist on märkimisväärse stiimuliga. Eelarvenõukogu hinnangul on isegi võimalik, et välistoetuste majanduskasvu võimendav efekt kujuneb esialgsetest hinnangutest suuremaks. Seda eriti oludes, kus täiendavaid stiimuleid rakendatakse üle Euroopa Liidu.

Euroopa Liidu eelarvest laekuva raha arvel on valitsussektori investeeringute tase püsinud juba pikka aega kõrge ja ka lähiaastate ettevaates moodustavad valitsussektori investeeringud 6–7% SKPst (vt joonis 2), mis on märksa suurem Euroopa Liidu keskmisest näitajast. Prognoosi seletuskiri ei selgita aga piisavalt, kas suurte toetusrahade kasutamisel võib ehitusturul (või selle osades) liigset nõudlust ja konkurentsi tekkida.



Joonis 2. Valitsussektori ja erasektori investeeringute prognoos aastateks 2021–2025 (% SKPst)

Allikas: rahandusministeerium

Milline on erasektori tootmispotentsiaali kasvutamise jaoks vajalik investeeringute tase, selle üle on analüütikud palju vaieldnud ja ühtset vaadet ei ole välja kujunenud. Ettevõtete investeeringute suhteline suurus on pikka aega olnud varasemaga võrreldes suhteliselt tagasihoidlikul tasemel. Võrreldes rahandusministeeriumi eelmise prognoosiga on erasektori investeeringute suurust SKP suhtes paari

protsendipunkti võrra veelgi vähendatud, mis ei pruugi olla põhjendatud. Samuti on eelarvenõukogu hinnangul võimalik, et arvestades Eesti senist võimekust välisvahendite rakendamisel ja välja kujunenud dünaamikat eelarveperioodide siseselt, ei pruugi valitsussektori investeeringute osakaal SKPs prognoosi lõpuaastatel väheneda.

Teine uurimist vääriv teema on seotud tööturu tasakaalulise arenguga. Prognoosi seletuskirjast nähtub, et aastail 2023–2025 muutuvad keskmise nominaalpalga ja hõive kaudu tuletatud tööjõukulud peaaegu samas tempos (u 5% aastas) SKP nominaalkasvuga. Teisisõnu ei eeldata prognoosis reaalsete tööjõuühikukulude kasvu. Eelarvenõukogu on oma mitmes varasemas arvamuses viidanud rahandusministeeriumi kalduvusele alahinnata tööjõukulude tulevast suurus. Palgad on pärast 2011. aastat mitmel korral eeldatust kiiremini kasvanud ning tootlikkuse ja ettevõtete kasumi kasvu edestanud. Kevadprognoosi seletuskirjas sisalduv prognoosivigade analüüs kinnitab seda väidet: nii keskmise palga kui ka hõive kasvu on süsteemselt alahinnatud. Rahandusministeeriumi tõlgenduses on majanduses toimumas struktuursed nihked tööjõumahukamate harude suunas, mida analüütikud ei suuda piisava kindlusega prognoosida. Samuti on võimalik, et välja on kujunemas uus tasakaalulähedane seisund, kus investorid-omanikud on sunnitud leppima investeeringute varasemast väiksema kasumlikkusega ning palgakulude ja kasumi vahekord ei peegelda seda muutust.

Oma varasemates arvamustes rahandusministeeriumi majandusprognooside kohta on eelarvenõukogu järeldanud, et need on sama usaldusväärsed kui teistegi prognoosijate omad. Põhimõtteliselt sama võib öelda ka rahandusministeeriumi 2021. aasta kevadise majandusprognoosi kohta – see annab suhteliselt konservatiivse pildi Eesti majanduse võimalikust arengust järgnevatel aastatel ja on seega sobivaks aluseks kevadises eelarvepoliitika kavandamise voores.

Praegustes oludes on usaldusväärset mitmeaastase ettevaatega majandusprognoosi äärmiselt keeruline teha. Eesti majanduse jõudmine oma potentsiaalseks arvatavale tasemele 2025. aastal eeldab mitme eelduse täitumist nii Eestis kui ka mujal. Nii rahandusministeeriumi 2021. aasta kevadise majandusprognoosi põhistsenaariumi kui ka eelarvenõukogu hinnangul selles sisalduvate positiivsete riskide realiseerumine eeldab, et koroonaviiruse vastu vaktsineerimine edeneb plaanipäraselt ja täiendavaid viirusepuhanguid ei teki. On mõistetav, et praegu ei suuda veel keegi piisava täpsusega kirjeldada pärast pandeemiat maailmamajanduses toimuda võivaid muutusi.

Eelarvenõukogu hinnangul väärrib tunnustamist, et rahandusministeeriumi 2021. aasta kevadise majandusprognoosi seletuskiri sisaldab põhjalikku prognoosivigade analüüsi ning et ministeeriumis pööratakse erilist tähelepanu kulude seire ja prognoosimise täiendamisele, mille puudujääkidele on nii eelarvenõukogu kui ka Riigikontroll varem osutanud.

Hinnang rahandusprognosile

Võrreldes 2020. aasta sügisel avaldatud rahandusprognosiga on rahandusministeeriumi 2021. aasta kevadprognos koostatud oluliselt teistsuguste eeldustega: prognoosi koostamisel on olnud teada möödunud aasta majanduslanguse ja eelarvepuudujäägi ulatus, lisandunud on 2021. aasta lisaelarve, arvesse on võetud II samba pensionireformi mõju ning valitsussektori kulude poolelt on välja võetud meetmetega sisustamata kokkuhoiukava, mis riigi eelarvestrateegia (RES) 2021–2024 järgi pidi valitsussektori eelarvepositsiooni ettevaates parandama ligikaudu miljardi euro võrra.

2020. aasta eelarvepositsiooni kujunemine

2019. aasta sügisel koostati 2020. aastaks nominaalses tasakaalus eelarve (vt tabel 4). Koroonaviiruse laialdane levik 2020. aasta kevadest ja kehtestatud piirangud tõid aga kaasa majanduslanguse ja oodatust väiksema maksulaekumise. Valitsussektori kulud seevastu kasvasid 2020. aastal koguni 11,8%. Statistikaameti hinnangul oli valitsussektori nominaalne eelarvepuudujääk 2020. aastal 1,3 miljardit eurot ehk 4,8% SKPst, mis rahandusministeeriumi hinnangul vastab struktuursele puudujäägile 3,6% SKPst. Kuna 2020. aastal kehtis eelarvereeglite vabastusklausel, siis ei järgne erakordselt suurele eelarvepuudujäägile mingeid sanktsioone riigieelarve seaduse järgi.²

Tabel 4. 2020. aasta valitsussektori eelarvepositsiooni kujunemine

	riigieelarve 2020	kevadprognos/ lisaelarve 2020	suveprognos/ RES 2021–2024	tegelik
Nominaalne positsioon (mln eurodes)	–6 mln	–2620 mln	–1749 mln	–1305 mln
Nominaalne positsioon (% SKPst)	0,0	–10,1	–6,6	–4,8
SKP reaalkasv (%)	2,2	–8,0	–5,5	–2,9
SKP lõhe (% SKPst)	1,5	–10,2	–2,9	–2,5
Struktuurne positsioon (% SKPst)	–0,7	–5,2	–5,7	–3,6

Allikas: rahandusministeerium

2021.–2025. aasta eelarvepositsiooni prognoos

Rahandusministeeriumi 2021. aasta kevadprognosi järgi süveneb valitsussektori eelarvepuudujääk 2021. aastal veelgi, ulatudes 6%ni SKPst nominaalse eelarvepositsiooni arvestuses ja 5,5%ni SKPst struktuurse eelarvepositsiooni arvestuses (vt tabel 5). 2021. aasta riigieelarve koostamisel eeldati käesoleva aasta nominaalse puudujäägi suuruseks koguni 1,9 miljardit eurot ehk 6,7% SKPst.

Tabel 5. Valitsussektori eelarvepositsiooni kujunemine aastatel 2020–2025 (% SKPst)

	2020	2021	2022	2023	2024	2025
Nominaalne positsioon (mln €)	–1305	–1723	–1231	–1003	–809	–659
Nominaalne positsioon	–4,8	–6,0	–4,0	–3,1	–2,4	–1,9
SKP lõhe	–2,5	–2,9	–1,0	–0,5	–0,2	0,0
Tsükliline komponent	–1,2	–1,4	–0,5	–0,3	–0,1	0,0
Tsükliliselt tasandatud positsioon	–3,6	–4,6	–3,5	–2,9	–2,3	–1,8
Ühekordsed meetmed	0,0	0,8	0,2	0,0	0,0	0,0
Struktuurne positsioon	–3,6	–5,5	–3,7	–2,9	–2,3	–1,8
Valitsussektori võlg	18,2	21,4	24,9	27,7	28,5	28,8

Allikas: rahandusministeerium

² Loe lähemalt eelarvenõukogu arvamusest struktuurse eelarvepositsiooni eesmärgi saavutamise kohta 2020. aastal.

Võrreldes eelmisel sügisel avaldatud prognoosiga on toimunud märkimisväärseid muutusi nii eelarve tulude kui ka kulude poolel, seda nii selle aasta kui ka pikemas ettevaates. Esiteks on rahandusministeeriumi 2021. aasta kevadprognoosis arvestatud 2021. aasta lisaelarvega. Lisaelarve maht on 641 miljonit eurot ja selle negatiivne mõju 2021. aasta eelarvepositsioonile on ministeeriumi hinnangul 385 miljonit eurot (1,35% SKPst). Kuna möödunud aasta majanduslangus kujunes oodatust väiksemaks ja majanduse tootmiskaht on seetõttu lähiaastatel varem prognoositust suurem, siis on kevadprognoosis tõstetud riigieelarve maksulaekumiste prognoosi (vt tabel 6), millel on omakorda 2021. aasta eelarvepositsioonile positiivne mõju. Lisaks majanduskeskkonna positiivsele mõjule on kogu prognoosiperioodi maksulaekumisi suurendanud teise samba pensionireform.

Tabel 6. 2021. ja 2022. aasta riigieelarve maksutulude prognoos (mln eurodes)

	2021	prognoosi- muutus	2022	prognoosi- muutus
Maksutulud kokku	8258,1	637,6	8509,0	498,9
Füüsilise isiku tulumaks	692,0	360,9	561,0	187,1
Juriidilise isiku tulumaks	369,0	18,0	384,0	1,5
Sotsiaalmaks	3595,0	202,5	3730,0	255,8
Käibemaks	2595,0	75,8	2725,0	56,7
Aktsiisid	925,5	-21,3	1022,7	-4,4

Allikad: rahandusministeerium

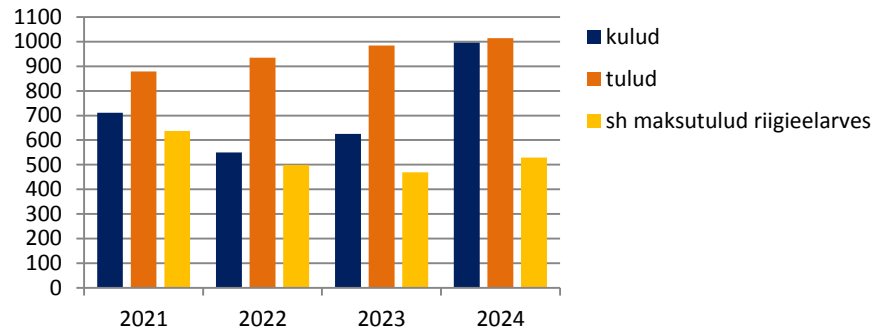
Teise samba pensionireformi mõju riigirahandusele

Rahandusministeeriumi 2021. aasta kevadprognoosis on esimest korda arvestatud II samba pensionireformi mõjuga. Sambaga liitunud inimeste võimaliku käitumise prognoosimisel on ministeerium lähtunud Kantar Emori 2020. aasta oktoobris läbi viidud küsitlusest.

Reformi otsene mõju riigirahandusele tuleneb sellest, et II sambast raha väljavõtmine (enne pensioniiga) suurendab tulumaksu laekumist riigieelarvesse ja kogumispensionist loobumisel vähenevad riigi kulud, kuna edaspidi puudub riigil kohustus lisada sotsiaalmaksu arvelt 4%. Lisaks laekub eelarvesse rohkem tarbimismakse, kui osa II samba vahenditest jõuab tarbimisse. Rahandusministeeriumi kevadprognoosis on eeldatud, et esmajoonel võetakse II sambast välja 1,2 miljardit eurot. Selle tulemusena laekub füüsilise isiku tulumaksu 2021.–2022. aastal riigieelarvesse kokku umbes 350 miljoni euro võrra rohkem ning sotsiaalmaksu arvelt vabaneb riigil edaspidi vahendeid 100–130 miljoni euro võrra aastas. Ministeeriumi prognoos II sambast välja võetavale summale on piisavas kooskõlas märtsi lõpu tegelike andmetega, mille järgi laekus II sambast raha välja võtmiseks taotlusi 1,3 miljardi euro ulatuses (aga kuna seda otsust on võimalik veel tagasi võtta, siis võib summa veel väheneda).

Lisaks sellele, kui palju raha II sambast välja võetakse, on prognoosi kontekstis oluline, mis nende vahenditega omal käel tehakse. Rahandusministeeriumi hinnangul jõuab ligikaudu sama palju vahendeid nii tarbimisse kui ka kinnisvaraturule ja Eesti majanduse kogunõudlusele lisandub pooleteise aasta jooksul täiendavalt umbes 600 miljonit eurot. Võrdluseks, Eesti majanduse prognoositav maht on 2022. aastal 30,5 miljardit eurot. Kuna inimeste käitumist II samba osas on keeruline prognoosida, seda enam, et raha väljavõtu otsus on tehtud majanduslanguse taustal, siis ümbritseb pensionireformi mõju jätkuvalt suur ebakindlus. Eelarvenõukogu hinnangul ei pruugi paika pidada rahandusministeeriumi kevadprognoosi eeldus selle kohta, kuidas väljavõetav raha jaguneb tarbimise ja kinnisvaratehingute vahel, mistõttu võib prognoosis olla alahinnatud pensionireformi mõju eratarbimise kasvule ja seeläbi ka maksulaekumisele.

Rahandusministeeriumi kevadprognoosi alusel on valitsus sel kevadel koostamas nii 2022. aasta riigieelarvet kui ka riigi eelarvestrateegiat aastateks 2022–2025. Võrreldes ministeeriumi möödunud sügisel avaldatud prognoosiga on valitsusel seega kasutada rohkem tulusid, ent ka valitsussektori kulud on suurenenud (vt joonis 3). Kui tulusid on sõltuvalt aastast koguni 0,9–1 miljardi euro võrra rohkem, siis kulud on lisandunud vähem ja aastati ebaühtlaselt.

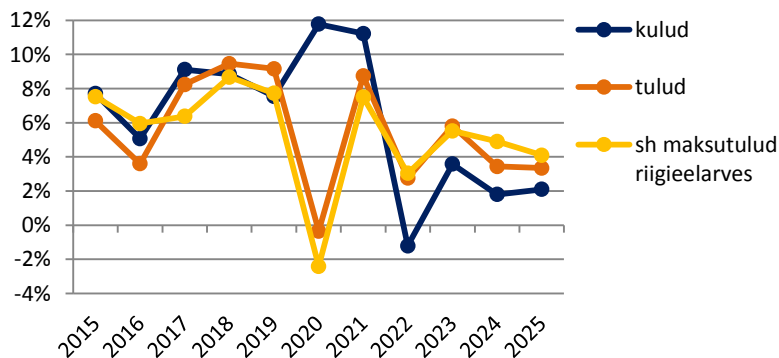


Joonis 3. Valitsussektori kulude ja tulude prognoosi muutus võrreldes 2020. aasta sügisega (mln eurodes)

Allikas: rahandusministeerium

Kui 2021. aasta kulude prognoosi on peamiselt tõstnud sel kevadel vastu võetud lisaeelarve, siis 2022.–2024. aasta kulude prognoosi on osaliselt tõstnud ühe olulise prognoosieelduse muutus. Nimelt ei sisaldu rahandusministeeriumi kevadprognoosis möödunud sügisel riigi eelarvestrateegias tutvustatud kulude kokkuhoiu kava, kuna see ei olnud tegelike meetmetega sisustatud. Selle tagajärjel on 2022. ja 2023. aasta kuluprognoos suurenenud umbes 260 miljoni euro võrra ja 2024. aasta prognoos 460 miljoni euro võrra, mis moodustab kokku peaaegu poole aastateks 2022.–2024. lisandunud kulude mahust. Kulude prognoosi on tõstnud ka majanduse käekäigust sõltuvad kululiigid (näiteks vanaduspensionid).

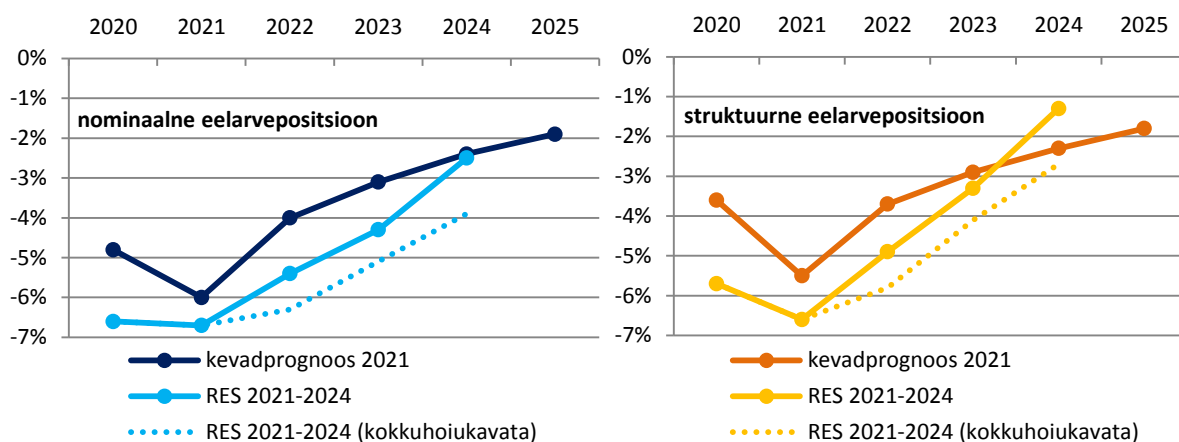
Kuna nii 2020. kui ka 2021. aastal on valitsus vastu võtnud lisaeelarve suurenenud tervishoiukulude ja majanduse abimeetmete rahastamiseks, on valitsussektori kulude kasv osutunud neil aastatel tavapärasest kiiremaks (vt joonis 4). Sellelt kõrgelt tasemelt rahandusministeeriumi kevadprognoosi järgi valitsuse kulud 2022. aastal enam ei kasva ning pikemas ettevaates jääb kulude kasv tulude kasvule alla. Sellele vaatamata on kriisiaegne kulude eeliskasv kujunemas nii kiireks, et tasakaal tulude ja kulude mahu vahel ei taastu ka prognoosiperioodi lõpuks. Valitsussektori tulude kasv taastub pärast 2020. aasta seisakut pensionireformi toel küll juba sel aastal, kuid jääb ettevaates aeglasemaks võrreldes kriisieelse keskmise kasvuga.



Joonis 4. Valitsussektori kulude ja tulude kasv aastatel 2015–2020 ja prognoos aastateks 2021–2025 (%)

Allikas: rahandusministeerium

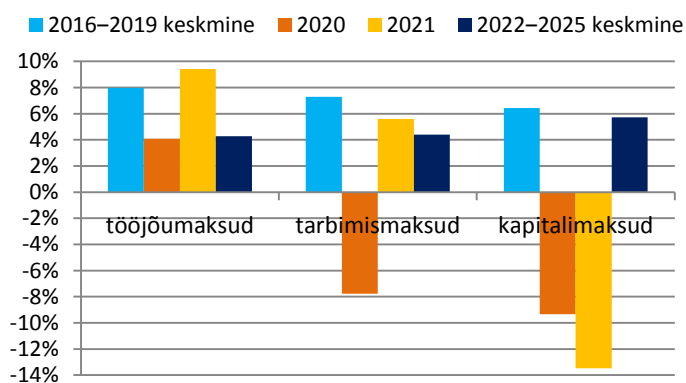
Kevadprognoosis tehtud muudatused tulude ja kulude poolel tähendavad kokkuvõttes, et valitsussektori eelarvepositsiooni prognoos on võrreldes möödunud sügisega paranenud (vt joonis 5).³ Ehkki eelarvepuudujääk hakkab prognoosi järgi järgmisest aastast vähenema, ei saavutata prognoosiperioodi lõpuks veel eelarvetasakaalu, vaid puudujääk jääb nii nominaalselt kui ka struktuursetl 2% lähedale SKPst.



Joonis 5. Valitsussektori eelarvepositsiooni prognoos võrreldes 2020. aasta sügisega (% SKPst)

Allikad: rahandusministeerium, eelarvenõukogu arvutused

Nagu eelnevalt mainitud, jääb valitsussektori tulude kasv prognoosiperioodil aeglasemaks võrreldes kriisieelse keskmise tasemega. Analüüsidest lähemalt maksutulused, jääb rahandusministeeriumi kevadprognoosi järgi nii tööjõumaksude kui ka tarbimismaksude kasv ettevaates keskmiselt 4,5% juurde, olles varem ulatunud 7–8%ni (vt joonis 6). Kuid maksulaekumiste kasvu aeglustumist on eeldatud juba mitmes varasemas rahandusministeeriumi prognoosis, seega ei ole pärast 2020. ja 2021. aastat tegemist enam koroonakriisi mõjuga, vaid üldisema trendiga Eesti majanduse arengus, millega tuleb eelarvepoliitika kujundamisel arvestada.



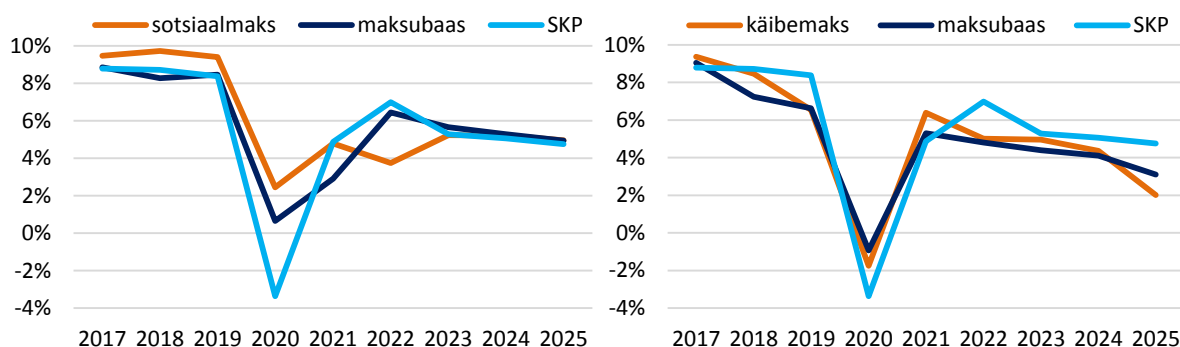
Joonis 6. Maksutulude kasv 2016.–2020. aastal ja prognoos 2021.–2025. aastaks (%)

Allikad: rahandusministeerium, eelarvenõukogu arvutused⁴

³ Siinkohal oleks eelarvenõukogu hinnangul korrektsem võrrelda kevadprognoosi riigi eelarvestrateegiaga alles seejärel, kui meetmetega sisustamata kokkuhoiukava on eelarvepositsiooni arvestusest välja võetud (joonisel 5 punktiirjoonega).

⁴ Joonisel 6 liigituvad tööjõumaksude hulka sotsiaalmaks ja füüsilise isiku tulumaks (sh KOVide osa), tarbimismaksude hulka käibemaks, aktsiisid ja tollimaks ning kapitalimaksude hulka peale juriidilise isiku tulumaksu ka rasveokimaks, hasartmängumaks ja maamaks. Näiteks 2020. aastal laekus sellise jaotuse järgi tööjõumakse 5,45 miljardit eurot, tarbimismakse 3,38 miljardit eurot ja kapitalimakse 0,57 miljardit eurot.

Et hinnata, kas peamiste maksuliikide laekumiste prognoos on kooskõlas ministeeriumi makromajanduse prognoosiga, on joonisel 7 sotsiaalmaksu ja käibemaksu (ehk tööjõumaksude ja tarbimismaksude suurimate komponentide) oodatav areng kõrvutatud vastava maksubaasi ja majanduse arenguga.⁵



Joonis 7. Sotsiaalmaksu ja käibemaksu laekumise kasv võrreldes maksubaasi ja SKP nominaalkasvuga
Allikad: rahandusministeerium, eelarvenõukogu arvutused

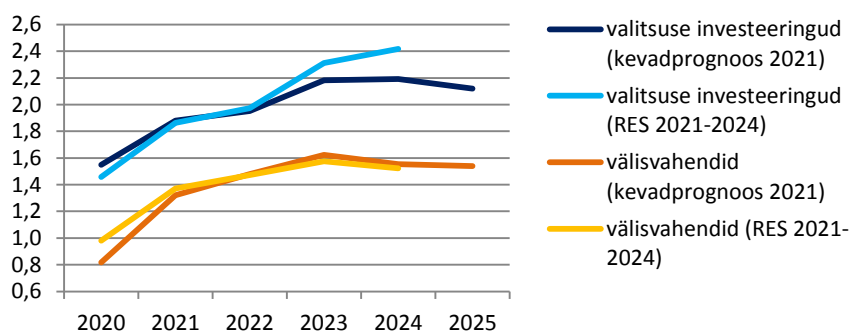
Koroonakriisist tingitud majanduslanguse, palgatoetuste maksmise ja maksupoliitilise muudatuse koosmõjul ei ole 2020.–2022. aastal sotsiaalmaksu laekumine tavapärasel kooskõlas makronäitajatega.⁶ Sellele järgnevatel aastatel küll kooskõla taastub, kuid tunduvalt madalama kasvukiiruse juures võrreldes kriisieelse ajaga. Käibemaksu puhul on märgata, et ehkki maksulaekumise kasv on valdavalt kooskõlas maksubaasiga, jääb maksubaasi (ehk peamiselt eratarbimise) kasv ettevaates aeglasemaks SKP kasvust. Sarnaselt sotsiaalmaksuga on kevadprognoosi järgi oodata käibemaksu kasvu aeglustumist.

Kokkuvõttes on eelarvenõukogu hinnangul rahandusministeeriumi sotsiaalmaksu ja käibemaksu laekumise prognoos koostatud pigem konservatiivselt ning maksulaekumiste prognoos on kooskõlas kevadprognoosi seletuskirjas kirjeldatud arengutega makromajanduses. Eelarvenõukogu hinnangul on aga võimalik, et nii varem kogutud säästude kui ka teisest sambast välja võetavate vahendite toel võib eratarbimise kasv osutada lähiaastatel kiiremaks, kui eeldatakse kevadprognoosis. Samuti on rahandusministeeriumi varasemad prognoosid korduvalt alahinnanud palkade kasvu. Seetõttu võib ettevaates prognoositust paremini laekuda nii tarbimis- kui ka tööjõumakse.

Lisaks võib Eesti majanduse lähiaastate kasvule anda oodatust tugevama tõuke välisvahendite kiire kasv. Nimelt on maksutulude kõrval riigirahanduses üha olulisemaks muutumas mittemaksuliste tulude ehk eelkõige välisvahendite panus. Prognoosiperioodil on Eestil võimalik kasutada lisaks Euroopa Liidu eelmise ja uue toetuste perioodi vahenditele ka koroonakriisist taastumiseks välja töötatud erakorralisi vahendeid. Võrreldes 2020. aastaga välisvahendite maht 2023. aastaks kahekordistub ja jääb püsima kõrgel tasemel prognoosiperioodi lõpuni (vt joonis 8). Rahandusministeeriumi kevadprognoosi järgi jõuab ligikaudu kolmandik välisvahenditest valitsussektori investeringutesse, mis samuti lähiaastatel kiiresti kasvavad. Kevadprognoosi järgi jääb valitsuse investeringute tase perioodi lõpupoole siiski väiksemaks, kui eeldati 2020. aasta sügisel koostatud riigi eelarvestrateegias. Eelarvenõukogu hinnangul ei ole prognoosis piisavalt selgitatud, miks välisvahendite prognoosi ligikaudu samaks jäädes valitsussektori investeringute prognoosi on vähendatud.

⁵ Joonisel 7 kajastatud käibemaksu maksubaas kujuneb eratarbimise, valitsussektori vahetarbimise ning valitsussektori ja majapidamiste investeringute prognoosi põhjal. Sotsiaalmaksu maksubaasi lähendina on kasutatud keskmise brutokuupalga ja hõive kasvu prognoosile tuginevat majanduse palgafondi.

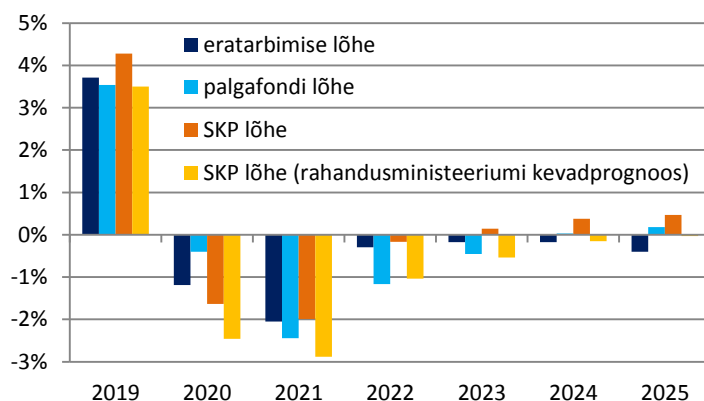
⁶ Rahandusministeeriumi selgitusel mõjutab 2022. aasta sotsiaalmaksu laekumist ka maksupoliitiline muudatus, mistõttu väheneb teatud juhtudel maksumäär 33%lt 20%le.



Joonis 8. Valitsussektori investeeringute ja välisvahendite maht (mld eurodes)

Allikas: rahandusministeerium

Rahandusministeeriumi 2021. aasta kevadprognosis eeldatakse, et Eesti majanduse kogutoodang jääb sel aastal 2,9% võrra oma võimetekohasele tasemele alla (vt joonis 9). Ministeeriumi hinnangul hakkab lõhe SKP tegeliku ja võimetekohase taseme vahel 2022. aastast vähenema ning sulgub prognoosiperioodi lõpuks. Eelarvenõukogu arvutused disagreeeritud meetodil, mis tuginevad rahandusministeeriumi kevadprognosis näitajatele, viitavad küllaltki sarnasele majandustsükli dünaamikale. Seetõttu annavad ka eelarvenõukogu arvutused valitsussektori struktuurse puudujäägi suuruse kohta ministeeriumi hinnanguga sarnase ettevaate (vt joonis 10).

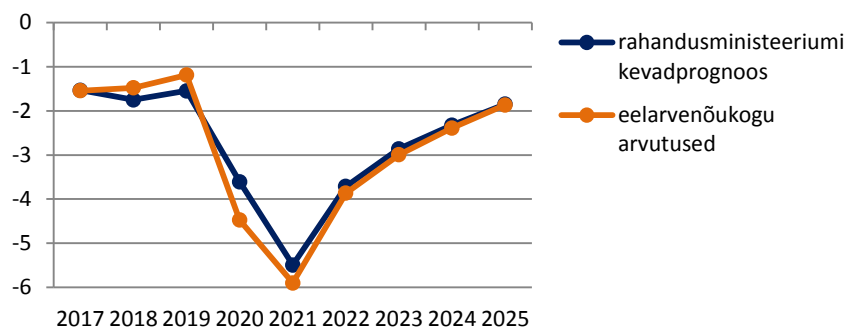


Joonis 9. Maksubaaside lõhed disagreeeritud meetodil (% trendist)

Allikad: rahandusministeerium, eelarvenõukogu arvutused

Seejuures kasutab eelarvenõukogu rahandusministeeriumiga sarnaseid eeldusi ühekordsete ja ajutiste eelarvemeetmete kohta. Kui veel 2020. aasta sügisel arvestas rahandusministeerium ühekordsete meetmete hulka teise pensionisamba riigipoolsete sissemaksete peatamise ja hilisema kompenseerimise (nagu tehti ka eelmise majanduskriisi ajal), siis kevadeks on ministeerium Euroopa Komisjoni juhiste järgi sellest lähenemisest loobunud. Prognoosiperioodil liigitub ühekordseks meetmeks vaid pensionireformi käivitumisel riigile laekuv täiendav tulumaks, mis ühekordselt ja ajutiselt riigi tulusid 2021.–2022. aastal suurendab ja seetõttu struktuurse positsiooni arvestusest välja võetakse.

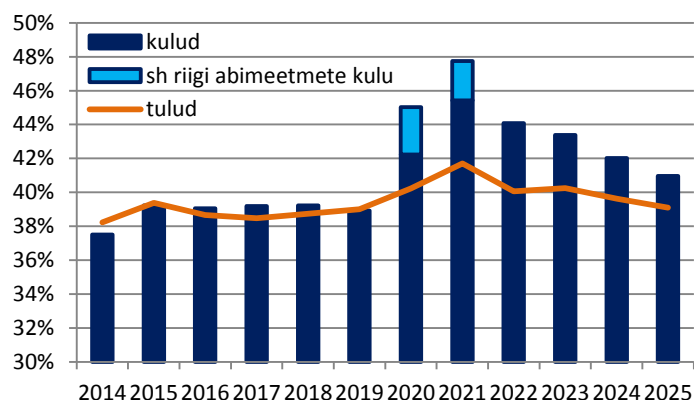
Samas tuleb arvestada, et nii 2020. kui ka 2021. aastal sisalduvad struktuurse puudujäägi suuruses riigi abimeetmed koroonakriisi majandusmõju leevendamiseks, mis ei ole siiski püsiva loomuga kulutused. Seetõttu paraneb struktuurne eelarvepositsioon ettevaates (vähemalt) osaliselt ka seetõttu, et riigi abimeetmed majanduse toetamiseks lõppevad.



Joonis 10. Hinnangud valitsussektori struktuursele eelarvepositsioonile aastatel 2017–2025 (% SKPst)

Allikad: rahandusministeerium, eelarvenõukogu arvutused

Eelarvenõukogu hinnangul on tähtis, et valitsussektori kulud viiakse ettevaates paremasse kooskõlla oodatavate tuludega ja eelarvepuudujäägiga majanduse toetamine jääb vaid kriisiaja meetmeks. Valitsussektori kulude osakaal SKPs tõusis järsult 2020. aastal nii kulude kiire kasvu kui ka SKP languse tõttu. Rahandusministeeriumi kevadprognosis järgi tõuseb kulude osakaal SKPs 2021. aastal veelgi ning jääb püsima senisest kõrgemale tasemele ka edaspidi (vt joonis 11). Ehkki ka valitsussektori tulude osakaal SKPs on pensionireformi ja välisvahendite kasvu toel kujunemas suuremaks, ei ole selline kulude ülekaal siiski pikaajaliselt jätkusuutlik.



Joonis 11. Valitsussektori tulud ja kulud (% SKPst)

Allikas: rahandusministeerium

Eelarvereeglitele vastavus

Koroonaviiruse majandusmõju leevendamiseks käivitati 2020. aasta kevadel nii Euroopa Liidu kui ka Eesti eelarvereeglites sisalduv vabastusklausel, mis vabastas liikmesriigid ajutiselt seni kehtinud arvulistest piirangutest eelarvepoliitika kujundamisel. Algselt 2020. aastaks kehtestatud vabastusklauslit laiendati 2021. aastaks ja sel kevadel otsustab Euroopa Komisjon, kas vabastusklausel oleks põhjendatud veel ka 2022. aastal. Otsuse tegemisel lähtub Euroopa Komisjon sellest, kui ruttu on Euroopa Liidu ja euroala majandus saavutamas oma kriisieelset taset. Kui selgub, et Euroopa Komisjoni kevadprognosis järgi kriisieelset SKP taset järgmisel aastal veel ei saavutata, siis võidakse vabastusklauslit laiendada 2022. aastaks.⁷ Euroopa Komisjoni talvisest prognoosist lähtudes oleks eelarvereeglite vabastusklausel sellise kriteeriumi alusel 2022. aastal põhjendatud.

⁷ https://ec.europa.eu/estonia/news/20210303_eelarvepoliitika_suunised_et

Eesti valitsus on sel kevadel koostamas riigi eelarvestrateegiat aastateks 2022–2025 ja 2022. aasta riigieelarvet. Eesti 2020. aasta majanduslangus kujunes väiksemaks kui Euroopa Liidu riikides keskmiselt ja rahandusministeeriumi kevadprognoosi järgi ületab Eesti SKP 2022. aastal oma kriisieelset taset nii jooksev- kui ka püsivhindades. Seetõttu soovib eelarvenõukogu valitsusele Euroopa Komisjoni otsusest sõltumata koostada 2022. aasta riigieelarve nii, nagu vabastusklausel 2022. aastal ei kehtiks. See tähendab, et nominaalne eelarvepuudujääk ei tohiks enam ületada 3% SKPst ja struktuurne eelarvepuudujääk peaks hakkama vähenema vähemalt 0,5 protsendipunkti võrra aastas.

Rahandusministeeriumi kevadprognoosi järgi ulatub valitsussektori nominaalne eelarvepuudujääk 2022. aastal 4%ni SKPst. Seega tuleks järgmise aasta eelarvepositsiooni parandada pisut üle 300 miljoni euro võrra, et puudujääk ei ületaks 3% SKPst (vt tabel 7). Muude eelduste samaks jäädes väheneks 2022. aasta struktuurne eelarvepuudujääk selle tulemusena 2,7%ni SKPst, paranedes märgatavalt võrreldes 2021. aastaga. Sellest puudujäägi tasemest lähtudes tuleks riigi eelarvestrateegias parandada ka aastate 2023–2025 eelarvepositsiooni, et tagada edaspidi struktuurse puudujäägi vähenemine 0,5 protsendipunkti võrra aastas. Järgnevatel aastatel oleks eelarvepositsiooni paranduse vajadus ligikaudu 220–240 miljonit eurot aastas. Nelja aasta peale kokku tuleks nominaalset eelarvepositsiooni parandada seega umbes ühe miljardi euro võrra võrreldes rahandusministeeriumi kevadprognoosiga.

Tabel 7. Valitsussektori eelarvepositsiooni kujunemine 2022.–2025. aastal

<i>Rahandusministeeriumi 2021. a kevadprognoos:</i>	2021	2022	2023	2024	2025
Nominaalne eelarvepositsioon (mln €)	-1723	-1231	-1003	-809	-659
Nominaalne eelarvepositsioon (% SKPst)	-6,0	-4,0	-3,1	-2,4	-1,9
Struktuurne eelarvepositsioon (% SKPst)	-5,5	-3,7	-2,9	-2,3	-1,8
<i>Eelarvenõukogu soovitus:</i>	2021	2022	2023	2024	2025
Nominaalne eelarvepositsioon (mln €)	-1723	-915	-780	-590	-420
Nominaalne eelarvepositsioon (% SKPst)	-6,0	-3,0	-2,4	-1,8	-1,2
Struktuurne eelarvepositsioon (% SKPst)	-5,5	-2,7	-2,2	-1,7	-1,2
<i>Struktuurse eelarvepositsiooni muutus (pp)</i>			0,5	0,5	0,5
<i>Nominaalse eelarvepositsiooni parandus (mln €)</i>		316	223	219	239

Allikad: rahandusministeerium, eelarvenõukogu arvutused

Kuid ka sellise stsenaariumi täitumise korral ei jõuaks valitsussektori eelarvepositsioon prognoosiperioodi lõpuks tasakaaluni, vaid nii nominaalne kui ka struktuurne eelarvepuudujääk moodustaksid 1,2% SKPst. Valitsuse võlakooormus ei ulatuks sel juhul 2025. aasta lõpuks mitte 10,2 miljardi euronit (28,8% SKPst), vaid oleks ligikaudu miljardi euro võrra väiksem.

Eelarvenõukogu hinnangul on riigirahanduse läbipaistvuse ja usaldusväarsuse seisukohalt oluline, et kui riigi eelarvestrateegias asutakse valitsussektori eelarvepositsiooni prognoosiga võrreldes parandama, siis ei tohiks vastav parandussamm olla tegelike tulu- või kulumeetmetega sisustamata (nagu riigi eelarvestrateegias aastateks 2021–2024).