

**EELARVENÕUKOGU ARVAMUS
RAHANDUSMINISTEERIUMI 2022. AASTA
SUVISE MAJANDUSPROGNOOSI
LISASTSENAARIUMI KOHTA**

Sisukord

Arvamus	3
Seletuskiri	4
Lisa. Riigi eelarvestrateegia 2023–2026 tulu- ja kulumeetmed	7

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

Arvamus

Venemaa sõjaline kallaletung Ukrainale on muutnud majanduskeskkonna väga ebakindlaks ja selle prognoosimise erakordselt raskeks. Hinnasurve on kujunenud märksa tugevamaks, kui kevadel prognoose tehes oodati, mistõttu on inflatsioon üks Eesti majanduse väljavaate põhiriskidest. Lisaks ohustavad Eesti majanduskasvu pakkumispuudused piirangud ja üldine ebakindlus.

Eelarvenõukogu ei kiitnud oma 6. septembril avalikustatud arvamusel heaks rahandusministeeriumi 2022. aasta suvist majandusprognoosi, kuna selle koostamisel ei kasutatud kõige tõenäolisemaid valitsussektori kulueeldusi. Hoogsa inflatsiooni tingimustes kiiresti aegunud kulueeldused mõjutasid seejuures kõiki olulisi makromajandusnäitajaid. Ka võis jääda eksitav mulje, nagu käiks avalikus sektoris kulude vähendamise programm, mis kärbib valitsemiskulude ja SKP suhet prognoosiperioodi lõpuks mitme protsendipunkti võrra. Seetõttu soovitas eelarvenõukogu lisada septembri lõpuks valmivale riigi eelarvestrateegiale ka makroprognoosi uuenduse aastaiks 2022–2026, milles võetakse aluseks kõige viimased teadmised uue valitsuskoalitsiooni kavandatavatest eelarvemeetmetest.

Rahandusministeerium on seda soovitusi järginud. Koos riigi eelarvestrateegiaga valmis rahandusministeeriumil ka uus makromajanduse prognoositsenaarium, milles on arvesse võetud nii muutunud majandusolusid kui ka koalitsioonilepet. Tegemist on valdavalt kulumeetmetega, mis mõjutavad nii majanduskasvu kui ka sise- ja välistasakaalu. Uute kulueelduste kasutamine suurendab prognoosi usaldusväärsust.

Kokkuvõttes annab koos riigi eelarvestrateegiaga valminud makroprognoosi lisatsenaarium piisavalt tõenäose pildi Eesti majanduse lähiaastate väljavaatest. Seega kiidab eelarvenõukogu rahandusministeeriumi uue makrostsenaariumi heaks, pidades seda oluliseks sisendiks järgmise aasta riigieelarve ja eelarvestrateegia edasisel arutelul.

Eelarvenõukogu esimees

Raul Eamets

Tallinnas 30. septembril 2022

Seletuskiri

Venemaa sõjaline kallaletung Ukrainale on muutnud majanduskeskkonna väga ebakindlaks ja selle prognoosimise erakordselt raskeks. Suve keskel sai selgeks, et oodatust kiirema inflatsiooni tõttu tuleb juba tänavu arvestada kevadel eeldatust ligikaudu 10 protsendipunkti võrra kiirema nominaalkasvu ning vastavate muutustega peamiste makromajandusnäitajate tasemetes. Varem ei ole prognoosivoorude ja nendega seotud eelarvepoliitika tsüklite vahel nii suuri muutusi toimunud. Erakorralises olukorras kerkis ootamatult üles küsimus, kuidas käsitleda kiiresti muutunud oludes valitsussektori selliseid tulevasi kulutusi, mille suurus ei ole otseselt seadusega kindlaks määratud.

Valitsussektori kulude käsitlust tulnuks kohandada vastavalt erakordsetele oludele

Eelarvenõukogu ei ole seni pidanud suureks puuduseks seda, kui: a) makroprognoos koostatakse „muutumatu eelarvepoliitika“ alusel ning ei arvestata selliste võimalike muutustega, mis on küll tõenäosed, aga ei ole veel kõiki otsustusprotseduure läbinud; b) pärast makroprognoosi esialgse variandi valmimist ei ole uutel tulu- või kulumeetmetel tagasimõju makronäitajatele ja need muudavad vaid valitsussektori eelarvepositsiooni. Tavapäraistes oludes on eelarvenõukogu neid käsitletud kui meetoodilisi vajakajäämisi, millel pole makroprognoosi usaldusvääruse seisukohast olulist tähtsust. Käesoleval aastal on olukord olnud teine.

Tabel 1. Lisastsenaariumi põhinäitajad

	2021	2022	2023	2024	2025	2026	2022	2023	2024	2025	2026
	Lisastsenaarium						Erinevus baasprognoosist				
SKP reaalkasv (%)	8,0	1,0	1,0	2,8	2,4	2,0	0,0	0,5	-0,2	-0,1	0,0
SKP nominaalkasv (%)	14,5	16,0	7,5	3,9	4,1	4,1	0,0	1,7	-0,7	-0,3	-0,1
SKP jooksevhindades (mld eurot)	31,4	36,5	39,2	40,7	42,4	44,1	0,0	0,6	0,3	0,3	0,2
tarbijahinnaindeksi kasv (%)	4,6	18,8	6,4	1,4	1,5	1,9	-0,7	-0,3	0,4	0,0	0,0
keskmise palk (eurot)	1 548	1 719	1 891	1 986	2 083	2 176	0	46	50	57	60
keskmise palga reaalkasv (%)	2,1	-6,5	3,4	3,6	3,3	2,6	0,6	2,7	-0,3	0,3	0,0
keskmise palga nominaalkasv (%)	6,8	11,0	10,0	5,1	4,9	4,5	0,0	2,6	0,1	0,3	0,0
jooksevkonto (% SKPst)	-1,6	1,5	1,1	1,4	1,8	2,1	0,0	-1,4	-1,3	-1,0	-1,0
Panus kasvu											
sisenõudlus	6,3	-1,7	0,8	2,6	1,9	1,8	0,0	1,3	-0,2	-0,4	0,1
kaupade ja teenuste bilanss	-0,7	2,6	0,2	0,2	0,5	0,2	0,0	-0,8	0,0	0,3	0,0
Valitsussektor (% SKPst)											
nominaalne eelarvepositsioon	-2,3	-2,7	-3,8	-3,3	-3,0	-2,9	0,0	-1,8	-1,6	-1,7	-1,7
struktuurne eelarvepositsioon	-4,0	-2,6	-2,6	-2,6	-2,6	-2,6	0,0	-1,8	-1,6	-1,6	-1,8

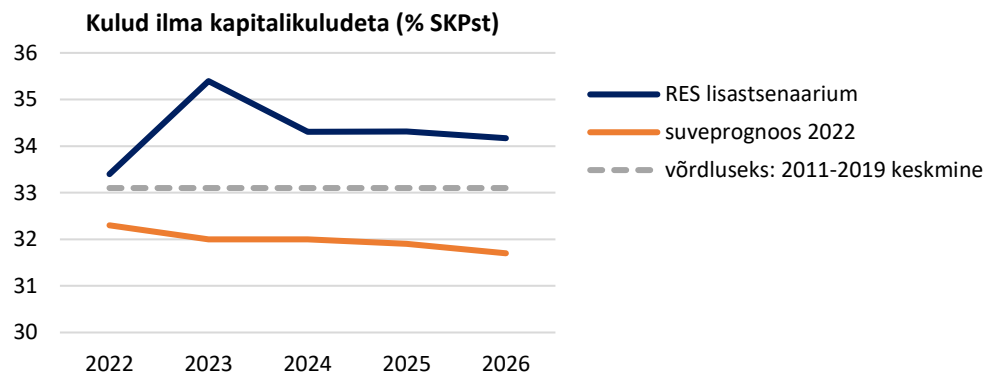
Allikas: rahandusministeerium

Lisastsenaariumiga tehtud muutused

Lisastsenaariumis (vt tabel 1) on arvestatud 2023. aasta riigieelarve eelnõu ning riigi 2023.–2026. aasta eelarvestrateegia koostamise käigus tehtud eelarvepoliitiliste otsustega (vt lisa). Tegemist on valdavalt kulumeetmetega, mis mõjutavad nii elanike sissetulekuid, sisenõudlust tervikuna kui ka sise- ja välistasakaalu. Arvesse on võetud ka energia hinnatõusu leevendusmeetmete mõju 2022. ja 2023. aasta tarbijahindade kasvule.¹

Umbes 45% aastaiks 2023–2026 kavandatud kulumeetmetest toetab sisenõudlust elanike sissetulekute suurenemise kaudu. Seejuures on eeldatud, et nii täiendava erasektori kui ka valitsussektori tarbimise impordisisaldus on keskmisest suurem.

Kui jätta kõrvale käesolevaks ja 2023. aastaks kavandatud energia kallinemist kompenseerivad meetmed kodutarbijaile ja Ukraina abistamisega seotud väljaminekud, on tegemist valitsussektori kulusid püsivalt suurendavate otsustega. Koroonakriisi eelse ajaga võrreldes kujuneb valitsussektori jooksvate kulude tase kõrgemaks (vt joonis 1).



Joonis 1. Valitsussektori jooksvate kulutuste prognoosi muutus ja võrdlus koroonakriisi eelse ajaga

Allikad: rahandusministeerium, statistikaamet

Suveprognoosiga võrreldes suurendatud valitsussektori kulud kiirendavad majanduse kasvutempot eeskätt 2023. aastal. Hilisemat kasvu on põhistsenaariumiga võrreldes prognoositud aeglasemaks. Need on põhjendatud muudatused, mis peegeldavad peamiselt seda, et 2023. aastal on valitsusepoolne täiendav stiimul suurem kui järgnevatel aastatel. Ka teiste peamiste makronäitajate muudatused on kooskõlas uute eeldustega.

Prognoosiga seotud riskid

Oma arvamusel rahandusministeeriumi suvise prognoosi kohta viitas eelarvenõukogu mitmele eripärale, mis oluliselt raskendavad makroprognoosi koostamist lähiaastateks. Esiteks on märkimisväärselt kasvanud väliseelduste paikapidavusega seotud riskid.² Teiseks on inflatsiooninäitajate tähtsus hinnataseme tõusu tõttu majandusprotsesside mõjutamisel ja ka nende tõlgendamisel tavalisest suurem. Samal ajal on karta, et tavatult kiire hinnakasvu ajal vastava statistika kvaliteet halveneb, mis raskendab inflatsiooni prognoosimist veelgi.

¹ Aastate 2022–2023 THI puhul tuleb silmas pidada, et ka lisastsenaariumi koostamise ajal ei olnud veel teada kõiki energia hinnatõusu leevendamise meetmete detaile.

² Juba aastate 2020–2021 kohta võib täheldada, et siis olid välismajanduse näitajatega seotud prognoosivead suuremad kui sisemajanduse eelduste puhul. Rahandusministeeriumi vaatenurgast oli tegemist imporditud infoga.

Kasvuprognoside seisukohast ongi peamiseks riskiteguriks kõik inflatsiooniga seonduv. Ka erinevate asutuste tehtud SKP reaali- ja nominaalkasvu prognoosid erinevad üksteisest tavapärasest rohkem. Rahandusministeeriumi prognoosinäitajad paigutuvad teiste asutustega võrreldes üldjuhul keskmike hulka (vt tabel 2).

Tabel 2. Erinevate asutuste SKP maksumuse ja reaalkasvu prognoosid aastaks 2022–2026

	2022	2023	2024	2022	2023	2024
	SKP reaalkasv (%)			SKP maksumus (mld eurodes)		
rahandusministeerium	1,0	1,0	2,8	36,5	39,2	40,7
IMF	1,2	2,2	3,8	35,1	37,9	40,4
Eesti Pank	-0,5	1,1	3,7	35,7	37,3	39,4
Swedbank	1,7	0,5	2,5	37,0	39,4	41,4
Luminor	0,0	0,0	4,0	37,0	40,0	43,0

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

Üldise ebakindluse tingimustes on eelarvenõukogu arvates hetkel olemas veel liiga vähe infot, et prognoosida püsivaid muutusi majanduse struktuuris. Nii parem valmisolek viirushaiguste vastu võitlemiseks, ilmselt püsivalt halvem julgeolekuolukord kui ka nõudlikud rohepöörde-eesmärgid nõuavad täiendavaid kulutusi nii valitsuselt kui ka erasektorilt ning see aeglustab tõenäoselt vähemalt lühiajaliselt tootlikkuse kasvu. Nõudluse-pakkumise vahekorra muutumine võib omakorda mõjutada inflatsioonitempot ja tööturu arengut.

Eelarvenõukogu soovib järgmiste prognooside ettevalmistamisel hoolikalt analüüsida tööturu näitajate vastavust eeldatule. Prognoosi järgi suurenevad tööjõukulud järgmistel aastatel SKP maksumusest kiiremini.³ Seetõttu peavad investorid arvestama kapitali väiksema kasumlikkusega ning kiire palgakasv võib hakata kahjustama eksportiva sektori konkurentsivõimet ja selle kaudu majanduse kasvupotentsiaali. Lisaks kujuneb juba käesoleva aasta keskmine palgatase 20% võrra kõrgemaks, kui see oli enne koroonakriisi. Kardetavasti on see kasv kiirem kui enamikes Eesti partnerriikides.⁴

Kokkuvõttes on rahandusministeeriumi makroprognoosi lisastsenaarium suveprognoosist usaldusväärsem ning sobib kasutamiseks oluliste majanduspoliitiliste otsuste langetamisel.

³ Ka koroonaeelsel kümnendil paistis Eesti majandus silma selle poolest, et tööjõukulude eeliskasvu tsüklid olid pikemad kui teistes Euroopa Liidu liikmesriikides.

⁴ Arvamuse koostamise ajal oli teave teiste Euroopa riikide palgakulude kasvu kohta veel puudulik.

Lisa. Riigi eelarvestrateegia 2023–2026 tulu- ja kulumeetmed

Meede	2022	2023	2024	2025	2026
	% SKPst	% SKPst	% SKPst	% SKPst	% SKPst
tulumaksuvaba miinimumi tõstmine 654 euroni	0,00	-0,21	-0,20	-0,18	-0,17
kütuse- ja elektriaktsiiside kehtivate aktsiisimäärade pikendamine 1. aprillini 2024, järkjärgulise töusu nihutamine	0,00	-0,04	-0,07	-0,10	-0,10
dividendid koos tulumaksuga	0,14	0,23	0,21	0,30	0,31
Euroopa Rahurahastu instrument	0,00	0,00	0,13	0,19	0,00
muud tulud	0,00	0,02	0,01	0,00	0,00
<i>Tulumeetmed kokku</i>	<i>0,14</i>	<i>-0,01</i>	<i>0,09</i>	<i>0,21</i>	<i>0,04</i>
lapse- ja peretoetuste tõusud ning indekseerimine	0,00	-0,37	-0,39	-0,43	-0,44
kõrghariduse lisarahastus	-0,02	-0,07	-0,11	-0,16	-0,21
eestikeelsele haridusele üleminek	0,00	-0,07	-0,06	-0,06	-0,06
üldhoolduse rahastamise reform	0,00	-0,07	-0,10	-0,10	-0,10
elektri-, gaasi- ja kaugkütte kodutarbijate toetusmeetmed	-0,28	-0,26	0,00	0,00	0,00
elektri-, gaasi- ja kaugkütte kodutarbijate toetusmeetmeks CO2 vahendid	0,28	0,26	0,00	0,00	0,00
julgeoleku kulud (keskmaa õhutorje, taristu, kulud Euroopa Rahurahastu instumendist)	0,00	-0,18	-0,47	-0,31	-0,32
täiendav intressikulu	0,00	-0,07	-0,10	-0,14	-0,18
teadus- ja arenduskulude hoidmine 1% tasemel SKPst	0,00	-0,08	-0,03	-0,02	-0,05
palgafondi kasv sihtgruppidele	0,00	-0,37	-0,35	-0,34	-0,33
täiendavad IKT kulud	0,00	-0,11	-0,09	-0,08	-0,08
majanduskulude töusu leevendamine	0,00	-0,12	-0,07	-0,06	-0,06
Ukraina abi ja sõjapõgenike toetamine	0,00	-0,10	0,00	0,00	0,00
erinevad investeeringud, sh olemasolevate muudatused	0,02	-0,05	0,00	-0,03	0,00
reserv, mh kriisikuludeks ja muud kulud	-0,12	-0,22	0,04	-0,16	0,00
<i>Kulumeetmed kokku</i>	<i>-0,11</i>	<i>-1,87</i>	<i>-1,73</i>	<i>-1,89</i>	<i>-1,84</i>
KOKKU	0,02	-1,88	-1,65	-1,68	-1,79

Allikas: rahandusministeerium