

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

Sisukord

Arvamus	3
Seletuskiri	4
Hinnang makromajandusprognosile	4
Käesoleva ja järgmise aasta ettevaade	4
Majanduse tasakaal ja ettevaade aastaiks 2022–2024.....	6
Hinnang rahandusprognosile	9
2020. aasta eelarvepositsiooni kujunemine	9
2021. aasta eelarvepositsiooni kujunemine ja pikem ettevaade.....	10
Majandustsükli mõju ja struktuurne eelarvepositsioon	12
Eelarvereeglitele vastavus.....	13
Eriteema 1. Täiendav rahastu Euroopa Liidu eelarve võimendamiseks.....	16
Eriteema 2. Eesti majanduse ilmakaart.....	18

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

Arvamus

Rahandusministeeriumi 2020. aasta suvise majandusprognoosi järgi mõjutas koroonakriis majandust kevadel oodatust vähem ning 2020. aasta majanduslanguseks prognoositakse 5,5%. 2021. aastal majanduskasv taastub (4,5%) ja jooksevhindades SKP jõuab kriisieelsele tasemele. Mitmed majandusnäitajad taastuvad aga eelmise prognoosiga võrreldes vaevalisemalt: palkade ja hõive kasv ei taastu veel järgmisel aastal ning eratarbimise kasv jääb majanduskasvust aeglasemaks.

Rahandusministeeriumi hinnangul jääb Eesti majanduse tootmismahd sel aastal 3% võrra oma võimetekohasele tasemele alla ega saavuta oma võimetekohast taset ka prognoosiperioodi lõpuks. Eelarvenõukogu hinnangul võiks eeldada, et 2024. aastaks on majandus kohanenud ja SKP lõhe sulgunud.

Eelarvenõukogu hinnangul annab rahandusministeeriumi suvine majandusprognoos ligilähedase pildi Eesti majanduse võimalikust arengust ja on seega sobiv alus eelarvepoliitika kavandamiseks. Negatiivse riskina näeb eelarvenõukogu seda, et 2020. aasta tööpuudus võib kujuneda prognoositust suuremaks. Positiivse riskina võib palgakasv lähiaastatel oodatust kiiremaks osutuda, mis panustab omakorda eratarbimise kasvu. Samas tuleb arvestada, et majandusprognoose ümbritseb endiselt tavapärasest suurem määramatus.

Ootused 2020. aasta maksulaekumise kohta on paranenud. Suvise prognoosi järgi kahanevad riigieelarve maksutulud sel aastal ligikaudu 6% ja valitsussektori tulud kokku umbes 4%. Kulude kasv on seevastu tavatult kiire (rohkem kui 11%), mistõttu on valitsussektori eelarve 2020. aastal nominaalses puudujäägis 6,6% SKPst. Majanduse abimeetmete eelarvekulu ulatub ministeeriumi hinnangul sel aastal 3%ni SKPst.

Kulude senisest kõrgem tase jääb prognoosi järgi püsima ka ettevaates. Samal ajal jääb maksutulude kasv varasemast aeglasemaks ja sõltuvus välisvahenditest suureneb. Rahandusprognoosi kohaselt jääb valitsussektori eelarvepositsioon suurde puudujääki kogu prognoosiperioodil, tuues kaasa võlakooormuse kiire kasvu.

Et eelarvereglid on peatatud ajutiselt, peaksid eelarvenõukogu hinnangul ka võimalikud kõrvalekalded reeglitest olema ajutised. Suvise prognoosi järgi ulatub 2021. aasta eelarvepuudujääk 1,7 miljardi euroni (ehk 6%ni SKPst), ehkki nii majanduslanguse põhi kui ka suurem osa seniste abimeetmete kuludest jäävad rahandusministeeriumi hinnangul 2020. aastasse.

Eelarvenõukogu hinnangul võiks Eesti nominaalne eelarvepuudujääk ületada 2021. aastal 3% SKPst vaid juhul, kui see tuleneks tulude ja kulude tsüklilisest komponendist ning koroonakriisi põhjustatud täiendavate tervishoiukulude ja majanduse otseste abimeetmete arvelt. Praeguste prognooside järgi ei ole alates 2022. aastast eelarvepuudujäägi 3% piiri ületamine eelarvenõukogu hinnangul põhjendatud ja prognoosi lõpuaastatel tuleks taastada struktuurne tasakaal.

Eelarvenõukogu hinnangul on tähtis, et valitsussektori kulud viiakse paremasse kooskõlla oodatavate tuludega ja eelarvepuudujäägiga majanduse toetamine jääb vaid kriisiaja meetmeks. Majanduse liigse elavdamise ohtudeks ettevaates, kui majanduse tootmismahd on jõudmas oma potentsiaali lähedale ja tööturu olukord on stabiliseerunud, on liigne surve palkade ja hinnataseme tõusule, mis kahjustab Eesti ettevõtlussektori konkurentsivõimet.

Eelarvenõukogu esimees

Raul Eamets

Tallinnas 21. septembril 2020

Seletuskiri

Rahandusministeeriumi 2020. aasta suvine makromajandus- ja rahandusprognoos on aluseks järgmise aasta riigieelarve ja sel korral erandlikult ka riigi eelarvestrateegia väljatöötamisel. Erinevalt kevadisest prognoosist sisaldab suvine majandusprognoos järgmise nelja aasta ettevaadet. Nii sel kui ka järgmisel aastal valitseb kõige suurem määramatus mitte traditsiooniliste majandusnäitajate, vaid viirushaiguse leviku ja selle majandusliku mõju kohta. Sellistes oludes on nii usaldusväärse prognoosi koostamine kui ka selle hindamine eelarvenõukogu poolt äärmiselt keeruline ülesanne.

Hinnang makromajandusprognoosile

Käesoleva ja järgmise aasta ettevaade

Rahandusministeeriumi aprillis üllitatud ja lisaelarve jaoks kohandatud majandusprognoosis ei jõutud veel arvestada plaanitud abimeetmetega majanduskasvu elavdamiseks. Ainuüksi seetõttu võis rahandusministeeriumi makromajandusprognoosi pessimistlikuks pidada. Prognoosi peamine pandeemiaga seotud eeldus oli, et nii haigestumise kui ka majandustegevust halvavate piirangute tipp saab maikuu keskpaigaks läbi ja teise kvartali lõpus võib oodata juba majanduse elavnemist. Üldjoontes pidas see eeldus ka paika, ehkki ettevaates oodatakse nüüd majanduse aeglasemat taastumist.

2020. aasta esimeses kvartalis vähenes Eesti majanduse maht aastatagusega võrreldes esialgse hinnangu järgi 0,7% ja teises kvartalis 6,9%. Läänemere-äärsetes Euroopa Liidu liikmesriikides jäi teise kvartali majanduslangus 4% (Leedu) ja 11% (Saksamaa) vahele. Eesti majanduslangust võib nende riikide taustal keskmiseks pidada. Enamasti oli tegemist mineviku taustal küll suure, kuid kardetust siiski väiksema majanduslangusega. Eesti teise kvartali majanduslangus oli väiksem kui enamik prognoosijaist ootas.¹

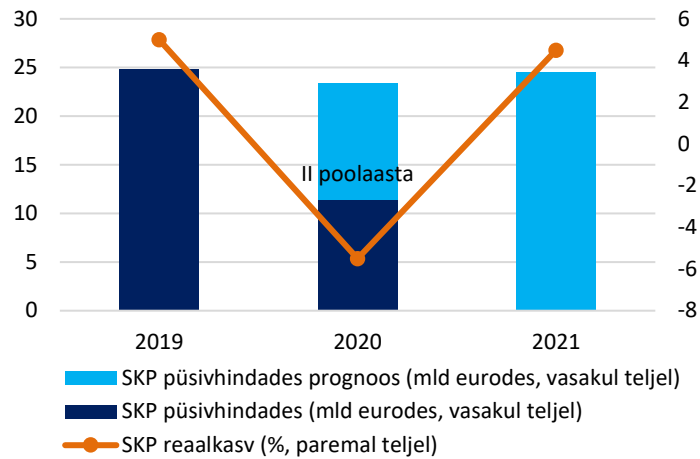
Eesti teise kvartali majanduslanguse peapõhjuseks võib pidada nõrka välisnõudlust, mis oli turismiga seotud tegevusalade puhul oodatust veelgi nõrgem, aga kaubaekspordi puhul pigem prognoositust tugevam. Peale rahavoogude otsese vähenemise tekitas välisnõudluse kahanemine ka üldist ebakindlust, mis mõjus halvasti nii äriinvesteeringutele kui ka eratarbimisele. Investeeringute langust pehendasid valitsussektori investeeringute kasv hoonetesse ja rajatistesse ning eraisikute suuremad investeeringute eluruumidesse. Samuti toetasid majandusaktiivsust valitsussektori kasvavad lõpptarbimiskulud.

Rahandusministeerium lõpetas oma suvise prognoosi koostamise augusti lõpupäevil, kui esimese poolaasta peamised majandusnäitajad olid avalikuks saanud. Selleks ajaks oli näha ka igapäevaste haigestumisjuhtumite arvu suurenemist, kuid see ei eeldanud veel uute piirangute kehtestamist. Seetõttu on varasema pessimistlikuma vaate muutmise peamiseks ajendiks esimese poolaasta kohta avaldatud majandusnäitajad ning kolmanda kvartali esimeste kuude jooksul laekunud info ja tulevikuhinnangud.²

Võrreldes kevadise vaatega on majanduskasvu prognoos 2020. aasta kohta positiivsem ja aasta keskmisena väheneb SKP maht varem oodatud 8% asemel 5,5%. Kuigi aasta teises pooles kujuneb püsivhindades SKP rahandusministeeriumi hinnangul veidi suuremaks kui esimesel poolaastal, on aasta võrdluses siiski veel tegemist tavapärasest tsüklilisest kõikumisest suurema langusega ja aastases arvestuses taastub majanduskasv alles 2021. aastal (vt joonis 1).

¹ Loe lähemalt teise kvartali SKP andmete avaldamise järel uudisruumis levinud kommentaare: <https://leht.postimees.ee/7051602/majandus-langes-arvatust-vahem>

² Näiteks oli teada, et jaekaubanduse maht hakkas taastuma juba juunis, tööstustoodangu maht jõudis juulis mullusele tasemele, riigieelarve maksutulud pöördusid juulis kasvule ning ka euroalal viitas ostujuhtide indeks (PMI) suvekuudel taastuma hakanud majandusaktiivsusele.



Joonis 1. SKP maht ja selle muutumine aastail 2019–2021

Allikad: rahandusministeerium, statistikaamet

Prognoosi järgi veab majandusolukorra väikest paranemist 2020. aasta teises pooles sisenõudlus, samas kui ekspordi maht jääb praktiliselt esimesel poolaastal saavutatud tasemele. Paranemine on võimalik eeskätt seetõttu, et valitsussektori lõpptarbimise ja investeeringute kulud jäid esimesel poolaastal väiksemaks, kui 2020. aastaks kinnitatud riigieelarve järgi võis oodata. Ka kohalikele omavalitsustele lisaelarvega eraldatud toetused lubavad eeldada, et valitsussektori kulud teisel poolaastal suurenevad.

Majanduskasvu laiapõhjaline taastumine 2021. aastal põhineb järgmistel eeldustel: a) järgmise aasta jooksul saadakse viiruse levik kontrolli alla; b) Euroopa riikides suudetakse ulatuslike toetusmeetmete abil ära hoida nõudluse märkimisväärne langus viirusest otseselt mõjutamata majandussektorites, st majanduslangus ei muutu laiapõhjaliseks; c) Euroopa Liidu majandus jõuab kriisieelsele tasemele 2022. aastal. Kevadise vaatega võrreldes on 2021. aasta prognoos pessimistlikum nii kasvu- kui ka tasemenäitajate mõttes (vt tabel 1). Teisiti öeldes oli aasta esimesel poolel toimunud majanduslangus küll kevadel oodatust väiksem, kuid ka majanduskasvu taastumine võtab rohkem aega. Põhimõtteliselt sama on prognoosinud mitmed pangad ja analüüsikeskused (sh SEB, Swedbank, Luminor, Consensus Forecast).

Tabel 1. Makromajanduse põhinäitajad rahandusministeeriumi kevadises ja suvises prognoosis (%)

	2020		2021	
	kevadprognoos	suvine prognoos	kevadprognoos	suvine prognoos
SKP jooksevhindades (mld eurodes)	25,9	26,5	28,6	28,2
SKP reaalkasv	-8,0	-5,5	8,0	4,5
SKP nominaalkasv	-7,6	-5,6	10,6	6,4
kaupade ja teenuste ekspordi reaalkasv	-12,3	-8,5	12,0	5,8
valitsuse lõpptarbimise reaalkasv	0,3	0,8	0,1	0,3
THI muutus	0,6	-0,2	2,1	1,4
eratarbimise reaalkasv	-11,8	-4,9	9,1	2,7
investeeringute reaalkasv	-5,7	-10,1	5,7	5,1
sisenõudluse reaalkasv	-9,6	-6,6	7,9	4,5
keskmise palga reaalkasv	0,0	1,3	2,8	-0,9
keskmise palga nominaalkasv	0,6	1,1	5,0	0,4
hõive kasv	-8,2	-2,9	2,8	-0,3

Allikas: rahandusministeerium

Eelarvenõukogu arvates on raske hinnata, kas aastaiks 2020–2021 tehtud prognoosi puhul on ülekaalus kiirema või aeglasema kasvu riskid. Näiteks 2020. aasta teise poole oodatava majandusaktiivsuse paranemise juures on eeldatud, et üldise ebakindluse taustal tarbivad elanikud vähem kui sissetulekud seda lubaksid ja säästud kulutatakse ära 2021. aastal. Säästmiskäitumine ja eratarbimise jaotus võib aastate vahel ka teistsuguseks kujuneda, st eratarbimine panustab sel aastal SKPsse rohkem ja järgmisel vähem. Ka ei saa välistada, et valitsussektori investeeringute panus majandusaktiivsuse paranemisse kujuneb prognoositust väiksemaks ja järgmisel aastal suuremaks. Seda eriti juhul, kui välisvahendeid kaasatakse sel aastal loodetust vähem, mida on viimase eelarveperioodi jooksul korduvalt juhtunud.³ Lisaks on eelarvenõukogu hinnangul oht, et 2020. aasta tööpuudus võib kujuneda suuremaks, kui prognoosis eeldatud 7,5%. Nimelt oli tööpuuduse määr juba teises kvartalis 7,1%, mil palgatoetuse kasutamiseega kaasnenud koondamispiirangud veel kehtisid.

Kokkuvõttes võivad aastateks 2020 ja 2021 prognoositud SKP tasemeni viia mitmesugused stsenaariumid. Eelarvenõukogu nõustub rahandusministeeriumi prognoosiga, et majanduskasvu jõudmine eeldab nii eksportiva tööstuse kui ka teenindussektori taastumist. Samuti on eelarvenõukogu arvates võimalik jõuda prognoosi aluseks võetud eelduste täitumisel kriisieelse SKP tasemeni püsivhindades 2022. aastal.

Riskistsenaariumist

Tavapäraselt sisaldab rahandusministeeriumi majandusprognoos ka riskistsenaariumi. Negatiivne riskistsenaarium aastaiks 2020–2022 näeb ette olulisi majandustegevuse piiranguid selle aasta sügisest ja eeldab, et majanduse taastumine ei alga enne 2021. aasta suve. Majanduse maht oleks sellisel juhul rohkem kui 4% võrra väiksem kui baasprognoosis oodatud ja valitsussektori nominaalne eelarvepositsioon 0,5 kuni 1,3 protsendipunkti võrra nõrgem.

2020. aasta kevadel lükati nelja-aastase ettevaatega eelarvestrateegia koostamine suure ebakindluse tõttu edasi, mis oli eelarvenõukogu hinnangul mõistlik otsus. Eelarvenõukogu avaldas oma arvamuses 2020. aasta kevadise prognoosi kohta kartust, et üldine ebamäärasus ei pruugi ka suvise prognoosivooru ajal väiksem olla. Seetõttu soovitas eelarvenõukogu rahandusprognoosi puhul kaaluda mitme stsenaariumi koostamist, et anda valitsusele tuge teha kriisist väljumise meetmepakettide koostamisel põhimõttelisi valikuid.

Septembris alanud eelarveläbirääkimiste meediakajastuse järgi otsustades on 2021. aastal valitsuse esmaseks huviks teatud prioriteetsete kulude rahastamine ja ka majanduskasvu toetamine. Seda eeldusel, et eelarve koostamist ei piira ei eelarvereeolid ega ka kuludele rahalise katte leidmine. Sellise lähenemise juures on aastaid 2020–2022 katval riskistsenaariumil vaid taustainfo väärtus. Eelarvenõukogu arvates oleks praeguses olukorras suurem lisaväärtus riskistsenaariumil, mis katab kogu riigi eelarvestrateegia perioodi, et oleks lihtsam otsustada, millise maksutulude tasemega saab arvestada 3–4 aasta pärast ning milliseid makse tuleks tõsta või kulusid alandada.

Majanduse tasakaal ja ettevaade aastaiks 2022–2024

Võrreldes kevadise vaatega eeldatakse suvises majandusprognoosis, et pärast 2020. aastat on majanduse taastumine nii Eestis kui ka kogu ülejäänud maailmas aeglasem. Seetõttu on rahandusministeeriumi eksperdid langetanud ka Eesti majanduse potentsiaalse taseme hinnangut. Eelarvenõukogu arvates on see muudatus põhjendatud. Aasta 2022 on prognoosis pöördepunktiks, kus enamik majandusnäitajaid ületab kriisieelse ehk 2019. aasta taseme ning seda varasemast väiksema hõive ja suurema töötuse juures (vt tabel 2).

³ Näiteks aastail 2015–2019 erinesid suvised prognoosid valitsussektori investeeringute kohta tegelikust mõlemas suunas keskmiselt 7%. Mõnel aastal kujunesid erinevused suuremaks kui 10%.

Tabel 2. Suvise majandusprognoosi põhinäitajad aastail 2019–2024 (%)

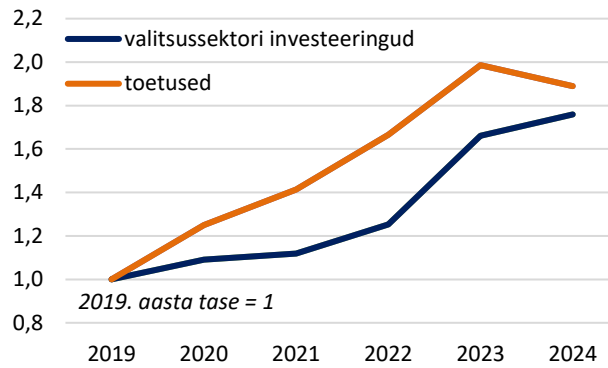
	2019	2020	2021	2022	2023	2024
SKP jooksevhindades (mld eurodes)	28,1	26,5	28,2	29,9	31,7	33,1
SKP reaalkasv	5,0	-5,5	4,5	3,5	3,0	2,3
SKP nominaalkasv	8,4	-5,6	6,4	6,0	5,8	4,6
kaupade ja teenuste ekspordi reaalkasv	6,2	-8,5	5,8	4,5	3,2	3,0
kaupade ja teenuste ekspordi nominaalkasv	6,6	-10,1	7,4	6,3	5,2	5,0
valitsuse lõpptarbimise reaalkasv	3,0	0,8	0,3	0,3	0,3	0,3
valitsuse lõpptarbimise nominaalkasv	9,4	-0,5	2,3	4,0	3,7	3,3
THI muutus	2,3	-0,2	1,4	2,2	2,1	1,9
eratarbimise reaalkasv	3,1	-4,9	2,7	2,5	1,9	2,0
eratarbimise nominaalkasv	5,7	-5,3	4,3	5,0	4,2	4,1
investeeringute reaalkasv	11,0	-10,1	5,1	7,9	9,8	4,1
investeeringute nominaalkasv	15,6	-8,2	5,3	10,2	13,3	6,5
erasektori investeeringute ja SKP suhe	21,3	20,0	20,0	20,6	21,1	21,5
valitsussektori investeeringute ja SKP suhe	4,9	5,5	5,3	5,6	7,0	7,1
keskmise palga reaalkasv	5,1	1,3	-0,9	2,3	2,6	2,0
keskmise palga nominaalkasv	7,5	1,1	0,4	4,5	4,8	3,9
hõive kasv	1,0	-2,9	-0,3	0,8	0,8	0,7
töötuse määr	4,4	7,5	8,0	7,3	6,6	5,9

Allikas: rahandusministeerium, eelarvenõukogu arvutused

Siiski ei saa ka prognoosiperioodi lõpuaastate majandusnäitajaid pidada sellisteks, mis iseloomustavad kriisijärgse majanduse kestlikku arengut. Nii SKP kui ka eratarbimise maht jäävad oma potentsiaalsele tasemele alla. Rahandusministeeriumi hinnangul toimib Eesti majandus ka aastatel 2022–2024 umbes 1% võrra allpool potentsiaalset taset. Prognoosi seletuskirjast paraku ei selgu, miks SKP negatiivse löhe sulgumine neil aastail peatub ja prognoosi lõpuaastal SKP kasv isegi aeglustub. Eelarvenõukogu arvates peaks prognoosi seletuskirjas rahandusprognoosi ja makronäitajate vaheliste seoste selgitamisele rohkem tähelepanu pöörama.

Eesti eksportiva sektori aastakasvuks on prognoositud 3–4,5%, mis praktiliselt ühtib välisnõudluse oodatava suurenemisega. Välisnõudlusega seotud eeldused on tavalisest ebakindlamad. Esiteks pole lahendust leidnud kriisi eel maailmamajanduses olulisi geopoliitilisi ja väliskaubanduspingeid tekitanud suundumused. Teiseks pole selge, milliseid muutusi pandeemia ja sellest tingitud reisi- ja logistilised piirangud tootjate ja tarbijate käitumises tekitavad. Võimalik on nii majanduste teatav endassesulgumine kui ka tootmise ümberpaigutamine koos tarneahelate lühendamisega, mis muudaks maailmamajanduse kasvu ja maailmakaubanduse vahekorda.

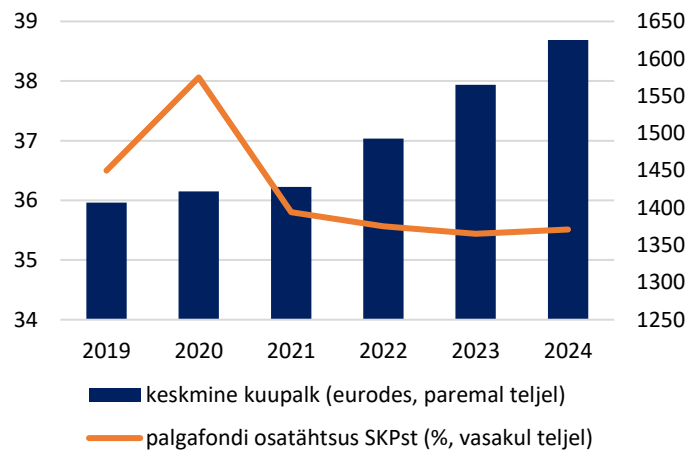
Rahandusministeerium eeldab prognoosis välistoetuste suurenemist (vt joonis 2) ja sellega kaasnevat valitsussektori investeeringute osatähtsuse tõusu. Erasektori investeeringute ja SKP suhe võrreldes möödunud aastaga praktiliselt ei muutu, kuid valitsussektori investeeringud suurenevad prognoosiperioodi lõpuks 7%ni. Välistoetuste eeldatav kasv on jõuline, kuna ühelt poolt saab 2023. aastani kasutada veel Euroopa Liidu eelmise eelarveperioodi vahendeid ning teisalt hakatakse kasutama uue perioodi (2021–2027) raha, millele lisandub ka taaskäivitamise rahastu (vt eriteema 1). Siiski on tähtis teadvustada, et aastateks 2022–2024 ei ole investimisprogrammi veel paika pandud ja ka Euroopa taastekavast raha taotlemise protseduurid alles käivituvad. Seetõttu võib valitsussektori investeeringute suurus ja vastavalt ka valitsussektori panus majanduskasvu prognoositust erinevaks kujuneda.



Joonis 2. Valitsussektori investeeringud ja toetused aastail 2019–2024 (nominaalväärtuses, võrdlusbaasiks 2019. aasta tase)

Allikas: rahandusministeerium

Eelarvenõukogu on oma varasemates arvamustes viidanud sellele, et rahandusministeeriumi prognoosides on olnud kaldumus alahinnata tööjõukulude kasvu. Suvises majandusprognoosis eeldatakse, et palgafondi ja SKP suhe püsib 2022.–2024. aastal samal tasemel (vt joonis 3). Palgad on pärast 2011. aastat aga mitmel korral eeldatust kiiremini kasvanud ning tootlikkuse ja ettevõtete kasumi kasvu edestanud. On võimalik, et välja on kujunemas uus tasakaalulähedane seisund, kus kapitali omanikud on sunnitud leppima investeeringute varasemast väiksema kasumlikkusega ja ka viirusekriisist jagusaamise ajal on palgasurve eeldatust tugevam. Eelarvenõukogu arvates võib palgakasv prognoosiperioodi lõpuaastatel ka oodatust kiiremaks osutuda, mis omakorda mõjutab eratarbimise väljavaadet jõudsama kasvu suunas.



Joonis 3. Keskmine kuupalk ja palgafondi osatähtsus SKPst aastail 2019–2024

Allikas: rahandusministeerium

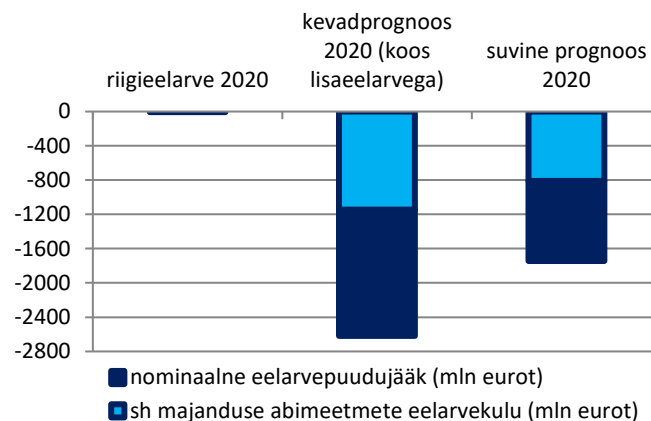
Eelarvenõukogu rõhutab, et praegustes oludes on usaldusväärset mitmeaastase ettevaatega majandusprognoosi äärmiselt keeruline teha. Peamiste eeldustega seotud ebamäärasus on tavapärasest suurem ja eelarvenõukogu arvates ei ole võimalik öelda, kas rahandusministeeriumi prognoosi puhul on ülekaalus kiirema või aeglasema kasvu riskid. Oma varasemates arvamustes rahandusministeeriumi majandusprognooside kohta on eelarvenõukogu järeldanud, et need on sama usaldusväärsed kui teistegi prognoosijate omad. Põhimõtteliselt sama võib öelda ka rahandusministeeriumi 2020. aasta suvise majandusprognoosi kohta – see annab ligilähedase pildi Eesti majanduse võimalikust arengust järgnevatel aastatel ja toetab seega uut eelarvepoliitika kavandamise voo.

Hinnang rahanduspronoosile

Eesti riigirahanduse väljavaade on võrreldes eelmise sügisega, kui avaldati viimane nelja-aastane rahanduspronoos, oluliselt muutunud. Rahandusministeeriumi 2020. aasta suvise majanduspronoosi järgi on valitsussektori nominaalne eelarvepositsioon suures puudujäägis kogu prognoosiperioodil (2021.–2024. aasta keskmisena 4,7% SKPst), seda nii suurenenud kulude kui ka vähenenud tulude tõttu. Ehkki 2020. aasta prognoos on kevadega võrreldes paranenud, on riigirahanduse edaspidised arengud eelarvenõukogu hinnangul väga murettekitavad ja nõuavad eelarvepoliitilisi otsuseid eelarvepositsiooni parandamiseks.

2020. aasta eelarvepositsiooni kujunemine

Rahandusministeeriumi kevadine prognoos nägi ette, et valitsussektori nominaalne puudujääk ulatub sel aastal koguni 2,6 miljardi euroni (–10,1% SKPst), millest lisaelarvega vastu võetud majanduse abimeetmete eelarvekulu moodustab üle 1,1 miljardi euro (vt joonis 4). Suvise majanduspronoosi järgi ei ole kriisi mõju käesoleva aasta riigirahandusele nii ulatuslik ja nominaalne puudujääk ulatub 1,7 miljardi euroni (–6,6% SKPst). Majanduse abimeetmete eelarvekulu jääb prognoositust väiksemaks nii meetmete oodatust tagasihoidlikuma rakendamise kui ka eeldatava maksumuse (riigieelarve kulu) osas ja moodustab sel aastal rahandusministeeriumi hinnangul 810 miljonit eurot. Seega kujuneb 2020. aasta majanduse abipaketi suuruseks 3% SKPst. Rahandusministeeriumi selgitusel kandub abimeetmete kulu osaliselt edasi ka järgmistesse aastatesse.⁴



Joonis 4. Valitsussektori nominaalne eelarvepositsioon 2020. aastal (mln eurodes)

Allikas: rahandusministeerium

Koroonakriisi oodatust väiksem mõju majandusele 2020. aastal on võimaldanud ministeeriumil parandada selle aasta maksulaekumiste prognoosi (vt tabel 3). Kui kevadise lisaelarve põhjal oodati riigieelarvesse koguni 12% vähem maksutuluseid kui 2019. aastal, siis suvise prognoosi järgi kahanevad maksutulud sel aastal ligikaudu 6%. Võrreldes lisaelarvega on paranenud kõigi peamiste maksutulude laekumise väljavaade: prognoosi kohaselt väheneb käibemaksu laekumine sel aastal eelmise aastaga võrreldes 5,5% ja sotsiaalmaksu laekumine vaid 0,4%. Aktsiiside suure prognoosimuutuse taga on lisaks majandusaktiivsuse langusele ka aktsiisimäärade alandamine majanduse abipaketi osana. Ministeeriumi prognoosi lähtealuseks on 2020. aasta senine maksulaekumine, mis viitab esimese seitsme kuu põhjal maksutulude neljaprotsendilisele langusele. Eelarvenõukogu hinnangul kajastavad 2020. aasta maksutulude prognoosis tehtud muudatused adekvaatselt koroonakriisi eelarvemõjude senist kulgu.

⁴ Edasi kanduvad peamiselt laenude ja käenduste riskidega seotud kulu, aga nihkuda võivad ka osade investeeringutega seotud kulud.

Tabel 3. 2020. aasta maksutulude kasvu prognoos (% v.e.a)

	riigieelarve 2020	lisaelarve 2020	suvine prognoos 2020	2020 7 kuud tegelik
maksutulud kokku	4,3	-12,1	-6,1	-4,1
füüsilise isiku tulumaks	26,8	-3,7	7,5	43,5
juriidilise isiku tulumaks	-13,7	-23,0	-19,1	-16,4
sotsiaalmaks	7,0	-8,9	-0,4	2,2
käibemaks	6,7	-9,0	-5,5	-5,9
aktsiisid	-6,5	-25,3	-21,8	-19,9

Allikad: rahandusministeerium, eelarvenõukogu arvutused

2021. aasta eelarvepositsiooni kujunemine ja pikem ettevaade

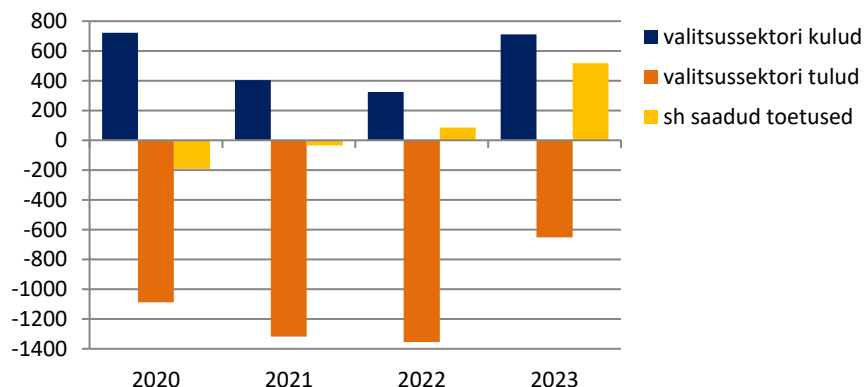
Kui 2020. aasta maksulaekumine ja valitsussektori eelarvepositsioon on võrreldes kevadise prognoosiga paranenud, siis 2021. aasta maksulaekumiste prognoosi on veelgi langetatud (vt tabel 4). Võrreldes aastataguse ootusega laekub 2021. aastal riigieelarvesse maksutulud enam kui miljardi euro võrra vähem. Valitsussektori nominaalne puudujääk, mis kevadise hinnangu järgi ei ületanud 2021. aastal 3% SKPst, ulatub suvise majandusprognoosi järgi 6%ni SKPst.

Tabel 4. 2021. aasta maksutulude prognoos (mln eurodes)

	kevadprognoos 2020	vrđ eelmise prognoosiga	suvine prognoos 2020	vrđ eelmise prognoosiga
maksutulud kokku	7811,0	-815,4	7549,5	-261,5
füüsilise isiku tulumaks	370,0	-94,0	327,0	-43,0
juriidilise isiku tulumaks	426,0	-25,0	349,0	-77,0
sotsiaalmaks	3370,0	-390,0	3365,0	-5,0
käibemaks	2505,0	-270,0	2485,0	-20,0
aktsiisid	1057,3	-31,2	943,6	-113,7

Allikas: rahandusministeerium

Oodatust suurema puudujäägi põhjuseks on nii vähenenud maksulaekumised kui ka eelmiste prognoosidega võrreldes suurenenud kulud (sh 2020. aastast üle kandunud abimeetmete kulu ligikaudu 130 mln eurot). Võrreldes möödunud sügisega, mil koostati eelmine nelja-aastane rahandusprognoos, on valitsussektori kulude prognoos 2020.–2021. aastal kokku suurenenud 1,1 miljardi euro võrra ja tulude prognoos vähenenud 2,4 miljardi euro võrra (vt joonis 5).

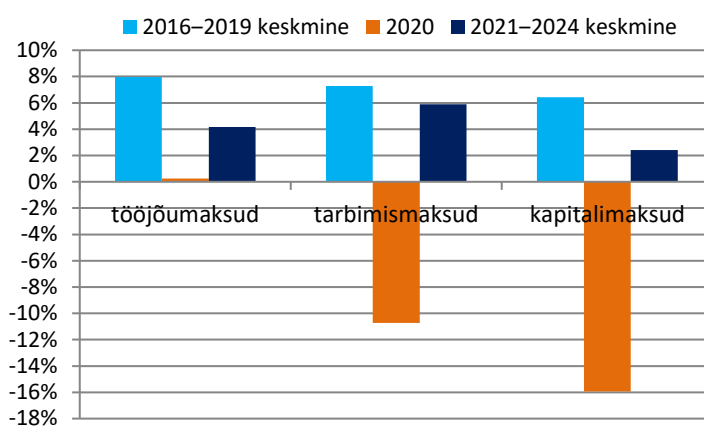


Joonis 5. Tulude ja kulude prognoosi muutus võrreldes 2019. aasta suvise prognoosiga (mln eurodes)

Allikas: rahandusministeerium

Prognoosi lõpuaastatel suureneb ministeeriumi hinnangul järsult saadud toetuste kasutus, mis kompenseerib osaliselt maksutulude aeglasemat kasvu. Rahandusministeeriumi hinnangul jääb maksutulude kasv pikemas ettevaates majanduskasvust väiksemaks ja seda peamiselt tööturu aeglasema taastumise tõttu. Kui majandus taas kasvule pöördub, oodatakse, et ettevõtjad on värbamise ja palgatõusude osas ettevaatlikumad. Majanduskasvust aeglasemaks jääb ka eratarbimine, mida pärsib kriisi põhjustatud ebakindlus ja vähenenud tarbimisjulgus.

Prognoosiperioodil ei saavuta kriisieelset kasvukiirust ükski suurem maksutulude rühm (vt joonis 6). Neist suurima rühma ehk tööjõumaksud laekumine suureneb aastatel 2021–2024 keskmiselt vaid 4,2%, olles varem ulatunud keskmiselt 8%ni. Tarbimismaksud, mida sel aastal laekub kümnendiku võrra vähem kui mullu, kasvavad prognoosiperioodil keskmiselt ligi 6% aastas. Kapitalimaksud keskmine kasv piirdub lähiaastatel vaid paari protsendiga. Seejuures ei ületa laekumine veel ka prognoosiperioodi lõpus 2019. aasta taset.



Joonis 6. Maksutulude kasv enne ja pärast 2020. aastat (%)

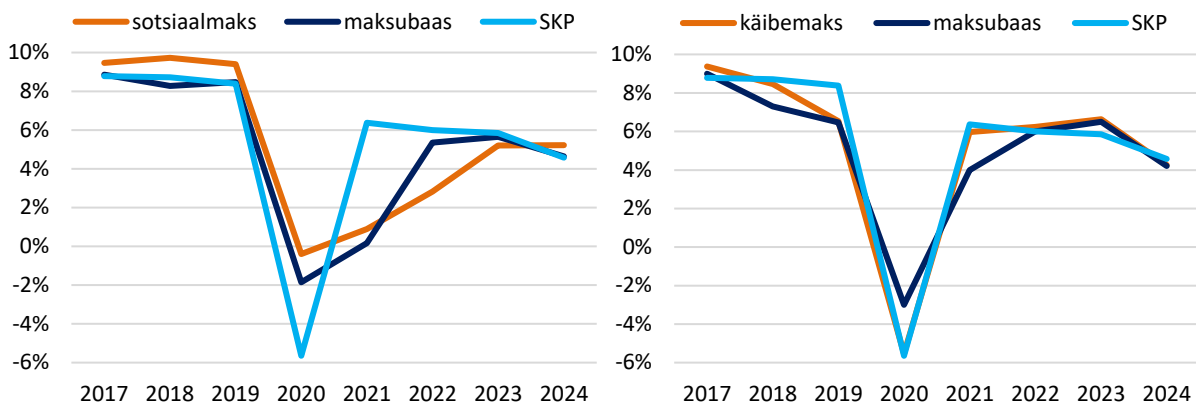
Allikad: rahandusministeerium, eelarvenõukogu arvutused⁵

Et hinnata, kas maksulaekumiste prognoos on kooskõlas makromajanduse prognoosiga, on joonisel 7 tööjõumaksud ja tarbimismaksud suurima komponendi (vastavalt sotsiaalmaksu ja käibemaksu) oodatav areng kõrvutatud maksubaaside ja majanduse arenguga.⁶ Mõlemal juhul on maksubaasid pidanud kriisile paremini vastu kui majanduskasv tervikuna, ent selle võrra on oodata ka maksubaaside aeglasemat kasvu võrreldes majanduskasvuga 2021. aastal. Rahandusministeeriumi hinnangul ei kasva sotsiaalmaksu maksubaas (ehk nominaalne palgafond) ka järgmisel aastal, mistõttu jääb sotsiaalmaksu laekumine tagasihoidlikuks veel mitmeks aastaks.⁷ Käibemaksu prognoositav kasvudünaamika lähtub sel ja järgmisel aastal pigem SKP kui vastava maksubaasi arengust.

⁵ Joonisel 6 liigituvad tööjõumaksud hulka sotsiaalmaks ja füüsilise isiku tulumaks (sh KOVide osa), tarbimismaksud hulka käibemaks, aktsiisid ja tollimaks ning kapitalimaksud hulka lisaks juriidilise isiku tulumaksule ka rasveokimaks, hasartmängumaks ja maamaks. Näiteks 2019. aastal laekus sellise jaotuse järgi tööjõumakse 5,2 miljardit eurot, tarbimismakse 3,6 miljardit eurot ja kapitalimakse 0,6 miljardit eurot.

⁶ Joonisel 7 kajastatud käibemaksu maksubaas kujuneb eratarbimise, valitsussektori vahetarbimise ning valitsussektori ja majapidamiste investeeringute prognoosi põhjal. Sotsiaalmaksu maksubaasi lähendina on kasutatud keskmise brutokuupalga ja hõive kasvu prognoosile tuginevat majanduse palgafondi.

⁷ Rahandusministeeriumi selgitusel mõjutab 2022. aasta sotsiaalmaksu laekumist ka maksupoliitiline muudatus, mistõttu väheneb teatud juhtudel maksumäär 33%lt 20%le.

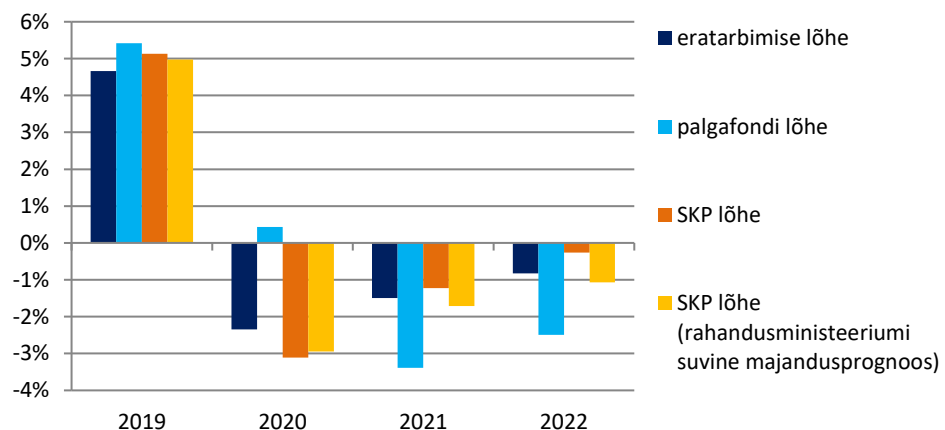


Joonis 7. Sotsiaalmaksu ja käibemaksu laekumise kasv võrreldes maksubaasi ja majanduskasvuga (% v.e.a)
Allikad: rahandusministeerium, eelarvenõukogu arvutused

Eelarvenõukogu hinnangul on lähiaastate maksulaekumiste prognoos üldjoontes kooskõlas prognoosi seletuskirjas kirjeldatud arengutega makromajanduses. Eelarvenõukogu arvates on aga võimalik, et palgafond taastub lähiaastatel kiiremini, kui suvises majandusprognoosis eeldatakse, tuues kaasa töötajumaksude parema laekumise. Mittemaksuliste tulude prognoosis näeb eelarvenõukogu negatiivset riski välisvahendite kasutamises – see on varem üldjuhul prognoositust väiksemaks kujunenud. Suuremat ebakindlust põhjustavad sel korral nii üleminek vanalt välisvahendite perioodilt uuele kui ka ELi uued toetusprogrammid, mille kasutamise kohta ei ole veel täit ülevaadet.

Majandus tsükli mõju ja struktuurne eelarvepositsioon

Rahandusministeeriumi suvises majandusprognoosis eeldatakse, et Eesti majanduse kogutoodang jääb sel aastal umbes 3% oma võimetekohasele tasemele alla (vt joonis 8). Seejuures on kriisi mõjul vähendatud ka hinnangut Eesti majanduse lähiaastate võimetekohasele tasemele. Lõhe SKP tegeliku ja võimetekohase taseme vahel ettevaates küll väheneb, ent ministeeriumi hinnangul prognoosiperioodi lõpuks veel ei sulgu. Eelarvenõukogu hinnangul võiks eeldada, et 2024. aastaks on majandus kohanenud ja SKP lõhe sulgunud.



Joonis 8. Maksubaaside lõhed (% trendist) disagreeritud meetodil

Allikad: rahandusministeerium, eelarvenõukogu arvutused

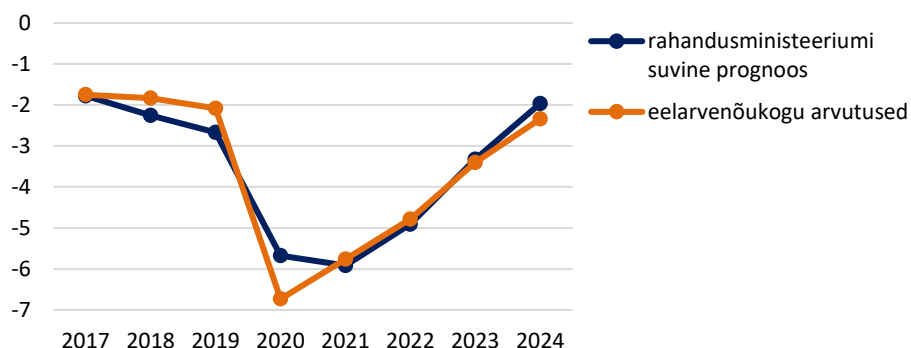
Eelarvenõukogu arvutused suvise majandusprognoosi põhinäitajate alusel toetavad hinnangut, et negatiivne lõhe võib ulatuda sel aastal 3%ni SKPst, ent majanduse tsüklilise seisu hinnangutega kaasnevad praegustes oludes veelgi suuremad veapiirid kui tavaliselt.⁸ Seetõttu on eelarvenõukogu soovitanud majanduse hetkeolukorra hindamiseks vaadelda ka suuremat majandusnäitajate hulka (vt Eesti majanduse ilmakaarti lk 18).

Rahandusministeeriumi suvise majandusprognoosi järgi on valitsussektori struktuurne puudujääk 2020. aastal 5,7% ja 2021. aastal 5,9% SKPst (vt tabel 5) ning jääb puudujääki kogu prognoosiperioodi jooksul. Ühekordsetest meetmetest mõjutavad struktuurse positsiooni hinnangut riigipoolsete maksete peatamine II pensionisambasse, mida on 2020. ja 2021. aastal käsitletud ühekordsete tuludena ning 2023. ja 2024. aastal ühekordsete kuludena. Eelarvenõukogu arvutused disagreeeritud meetodil annavad struktuurse puudujäägi suurusele ministeeriumi hinnanguga sarnase ettevaate (vt joonis 9).

Tabel 5. Valitsussektori eelarvepositsiooni kujunemine aastatel 2020–2024 (% SKPst)

	2020	2021	2022	2023	2024
nominaalne positsioon (mln €)	-1745	-1700	-1623	-1358	-1021
nominaalne positsioon	-6,6	-6,0	-5,4	-4,3	-3,1
SKP lõhe	-2,9	-1,7	-1,1	-0,9	-1,2
tsükliline komponent	-1,4	-0,8	-0,5	-0,4	-0,6
tsükliliselt tasandatud positsioon	-5,2	-5,2	-4,9	-3,9	-2,5
ühekordsed meetmed	0,5	0,7	0,0	-0,5	-0,5
struktuurne positsioon	-5,7	-5,9	-4,9	-3,3	-2,0
valitsussektori võlg	18,2	24,0	27,4	29,7	31,3

Allikas: rahandusministeerium



Joonis 9. Hinnangud valitsussektori struktuursele eelarvepositsioonile aastatel 2017–2024 (% SKPst)

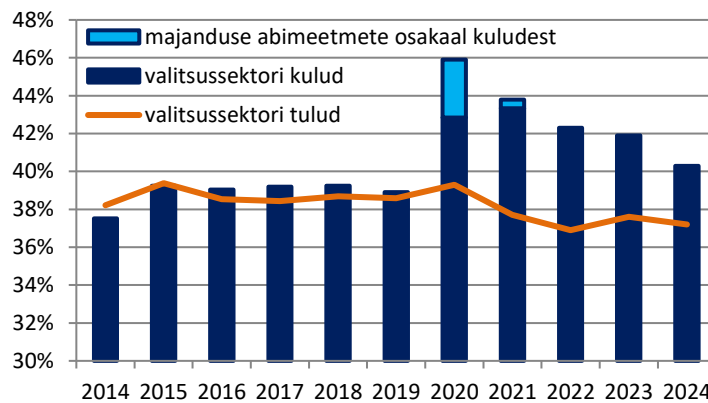
Allikad: rahandusministeerium, eelarvenõukogu arvutused

Eelarvereeglitele vastavus

Valitsussektori kulud kasvasid kriisieelsetel aastatel kiiresti. Keskmiselt viieprotsendiline majanduskasv ja positiivne SKP lõhe eeldanuks kriisiajaks puhvrite kogumist, ent valitsussektori eelarvepositsioon oli hoopis suures struktuurses puudujäägis (vt joonis 9). Ehkki eelarvepositsiooni korrigeerimismehhanism käivitub juba 2019. aastal, ei suudetud eelmisel aastal eelarvereeglites nõutud kulude kokkuhoidu ellu viia. Nüüd, kus majanduses on oodata keerulisemaid aegu, on vajalik kohandus juba märksa raskem.

⁸ Mitmed analüüsiastutused nagu IMF ja OECD on sel suvel majandusprognoose avaldades loobunud SKP lõhe ja sellest sõltuva struktuurse eelarvepositsiooni hinnangute esitamisest.

Rahandusministeeriumi suvise majandusprognosi järgi tõuseb valitsussektori kulude osakaal SKPst järsult 2020. aastal nii kulude kiire kasvu (11,3%) kui ka SKP languse arvelt ning jääb püsima senisest kõrgemale tasemele ka edaspidi (vt joonis 10). Kuna valitsussektori tulude osakaal SKPst jääb eesolevatel aastatel kriisieelsele tasemele alla – tulude veelgi suuremat langust hoiab ära välisvahendite kasv prognoosi lõpuaastatel – siis ei ole selline kulude ülekaal pikaajaliselt jätkusuutlik. Eelarvenõukogu hinnangul on tähtis, et kui muutunud majandusolud on põhjustanud suuri korrekture riigirahanduse tulude poolel, tuleb kriisijärgsetel aastatel uute oludega vastavusse viia ka eelarvestrateegia kulude pool.



Joonis 10. Valitsussektori tulud ja kulud (% SKPst)

Allikas: rahandusministeerium

Euroopa Liidu eelarveregolid peatati 2020. aasta kevadel selleks, et liikmesriigid saaksid eelarvepoliitiliste meetmetega koroonakriisi majandusmõjusid leevendada. Samaaegselt Euroopa Liidu reeglitega peatati ka kodumaine struktuurse tasakaalu reegel ja selles sisalduv korrigeerimismehhanism, mis 2019. aastal käivitus ja lähiaastateks eelarvepositsiooni parandamist ette nägi. Et eelarveregolid on peatatud ajutiselt, peaksid ka võimalikud kõrvalekalded reegli nõuetest olema ajutised. Euroopa Komisjoni selgitusel ei tohiks kriisiaja eelarvemeetmed ohustada riigirahanduse pikaajalist jätkusuutlikkust.

Eelarveregolid on peatatud küll ajutiselt, kuid vabastusklausli kehtivuse lõppu ei ole 2020. aasta sügise seisuga veel täpsustatud. Seega saavad liikmesriigid 2021. aasta riigieelarve koostamisele vastu minna eeldusega, et vabastusklausel kehtib ka veel vähemalt järgmisel aastal. Vabastusklausli käivitamisel selgitas Komisjon, et klausel kehtib nii kaua kui on vaja, et liikmesriigid saaksid koroonaviiruse leviku pidama ja selle negatiivseid majandusmõjusid eelarvemeetmetega leevendada.

Nagu on mainitud rahandusministeeriumi prognoosi seletuskirjas, kehtib aga endiselt nõue vältida ülemäärast nominaalset eelarvepuudujääki, mille piirmääraks on stabiilsuse ja kasvu pakti kohaselt 3% SKPst. Kevadel hindas Euroopa Komisjon, et prognoosi järgi ei täida Eesti seda eelarvepuudujäägi nõuet 2020. aastal, aga otsustas täiendavaid menetluslikke samme mitte algatada.⁹ Ministeeriumi suvise prognoosi järgi ületab valitsussektori nominaalne eelarvepuudujääk 3% SKPst kogu prognoosiperioodil.

–3% reegel võimaldab eelarvepuudujääke kavandada vastavalt majanduse tsüklilisusele. Halvematel aegadel, kui SKP lõhe on negatiivne, võib struktuurse tasakaalu saavutamiseks jääda nominaalne eelarvepositsioon ka puudujääki. Majandusolud peegelduvad riigirahanduses läbi n-ö automaatsete stabilisaatorite, mis sisuliselt tähendavad halvematel aegadel maksutulude langust ja sotsiaalkaitse kulude tõusu. Automaatsete stabilisaatorite mõju võib hinnata eelarve tsüklilise komponendi suuruse põhjal.

⁹ Loe lähemalt: https://ec.europa.eu/economy_finance/economic_governance/sgp/pdf/30_edps/126-03_commission/com-2020-545-ee_en.pdf

Eelarvenõukogu soovib lähiaastatel lasta automaatsetel stabilisaatoritel vabalt töötada. Lihtsustatult tähendab see, et nominaalne eelarvepuudujääk võiks moodustada umbes poole SKP lõhe väärtusest, arvestamata ühekordsete eelarvemeetmetega. Kui rahandusministeeriumi hinnang 2021. aasta SKP lõhele on –1,7% SKPst, siis võiks automaatsete stabilisaatorite mõjul ulatuda nominaalne puudujääk 0,8%ni SKPst. Kui vastavalt majanduse tegelikule käekäigule osutub negatiivne SKP lõhe suuremaks (väiksemaks), on põhjendatud ka suurem (väiksem) eelarvepuudujääk.

Lisaks automaatsetele stabilisaatoritele suurendab 2020. ja 2021. aasta eelarvepuudujääki majanduse abimeetmete pakett. Kevadel lisaelarvega vastu võetud abimeetmete eelarvekulu ulatub ministeeriumi hinnangul 3%ni SKPst 2020. aastal ja 0,5%ni SKPst 2021. aastal. Seejuures võib eeldada, et 2021. aasta abipakett ei piirdu vaid kevadel tutvustatud ja prognoosis arvesse võetud meetmetega.

Rahandusministeeriumi suvise prognoosi järgi moodustab nominaalne eelarvepuudujääk sel aastal üle 1,7 miljardi euro. Puudujääk ulatub 1,7 miljardi euroni (ehk 6%ni SKPst) ka 2021. aastal, ehkki Eesti majandus on prognoosi kohaselt siis juba taastumas.

Eelarvenõukogu hinnangul võiks Eesti nominaalne eelarvepuudujääk ületada 2021. aastal 3% SKPst vaid juhul, kui see tuleneb tulude ja kulude tsüklilisest komponendist ning koroonakriisist tingitud täiendavate tervishoiukulude ja majanduse otseste abimeetmete arvelt. Majanduse abimeetmete defineerimisel on oluline, et need oleksid ajutised ja suunatud otseste kriisimõjude leevenduseks. Teisisõnu, lisaks automaatsete stabilisaatorite toimele, mis eelarvepuudujääki põhjustavad, peaks eelarvenõukogu hinnangul sellele lisanduv eelarvepuudujääk olema otseselt seostatav koroonakriisist tingitud lisakuludega.

Praeguste prognooside järgi ei ole alates 2022. aastast eelarvepuudujäägi 3% piiri ületamine eelarvenõukogu hinnangul põhjendatud ja prognoosi lõpuaastatel tuleks taastada struktuurne tasakaal (vt tabel 6). Võrreldes rahandusministeeriumi suvise prognoosiga tähendab see eelarvepositsiooni parandamist 2022.–2024. aastal ligikaudu 660 miljoni kuni 1 miljardi euro võrra.

Tabel 6. Eelarvepositsiooni parandamise vajadus võimalike eelarve-eesmärkide saavutamiseks

	2020	2021	2022	2023	2024
arvuline eelarve-eesmärk	eesmärki ei ole	eesmärki ei ole	puudujääk kuni 3%	struktuurne tasakaal	struktuurne tasakaal
lubatud nominaalne puudujääk eesmärgi saavutamiseks:			–900 mln	–300 mln	–350 mln
parandamise vajadus võrreldes suvise majandusprognoosiga:			725 mln	1,07 mld	660 mln
nominaalne eelarvepositsioon (% SKPst)	–6,6	–6,0	–3,0	–0,9	–1,1
struktuurne eelarvepositsioon (% SKPst)	–5,7	–5,9	–2,5	0,0	0,0
SKP lõhe (% SKPst)	–2,9	–1,7	–1,1	–0,9	–1,2

Allikad: rahandusministeerium, eelarvenõukogu arvutused

Eelarvenõukogu hinnangul on tähtis, et valitsussektori kulud viiakse paremasse kooskõlla oodatavate tuludega ja eelarvepuudujäägiga majanduse toetamine jääb vaid kriisiaja meetmeks. Majanduse liigse elavdamise ohtudeks ettevaates, kui majanduse tootmismahd on jõudmas oma potentsiaali lähedale ja tööturu olukord on stabiliseerunud, on liigne surve palkade ja hinnataseme tõusule, mis kahjustab Eesti ettevõtlussektori konkurentsivõimet. See probleem on veelgi teravam euroala liikmena, kus palga- ja hinnataseme korrigeerimine on pikaajaline ja vaevaline protsess.

Eriteema 1. Täiendav rahastu Euroopa Liidu eelarve võimendamiseks

Juulis toimunud Euroopa Liidu ülemkogu istungil jõuti kokkuleppele Euroopa Liidu pikaajalise (2021–2027) eelarve ja majanduse ajutise taastekava loomise osas. Pidades silmas pandeemia erakordselt ränka mõju Euroopa majandusele, otsustati luua uus ajutine rahastu ehk taastekava (*Next Generation EU*, NGEU, eesti keeles ka *taastamisvahend*, *taastamisfond*, *taastefond*, *taasterahastu*) liikmesriikidele toetuste ja soodsate laenude andmiseks. Rahastu üldsuuruseks on plaanitud 750 miljardit eurot ja seda kavatakse jaotada pea võrdselt liikmesriikidele antavate toetuste ja laenude vahel (vastavalt 52% ja 48%).¹⁰

Taastekava peamine instrument on maksevõime taastamise rahastamisvahend (*Recovery and Resilience Facility*, RRF, eesti keeles ka *taasteinstrument*), millest 312,5 miljardit eurot on mõeldud kasutada toetustena ja 360 miljardit eurot laenudena. Lisaks arvatakse taastekavva ka mitu väiksemat programmi (ReactEU, RescEU, maaelu arendamise programm, Horizon Europe, InvestEU, õiglase ülemineku fond¹¹).

RRF toetused on mõeldud eeskätt kriisist enim räsitud liikmesriikidele. Esialgse info järgi on kuni 40% toetustest mõeldud Itaalia ja Hispaania abistamiseks. Eesti osa RRFis on umbes 0,35%, mis on suurem Eesti panusest Euroopa Liidu SKPsse. Esialgu jaotatakse ära 70% toetuste summast, ülejäänud 30% jagamine otsustatakse 2023. aasta lõpuks. Sel moel on võimalik arvesse võtta ka kriisi tegelikku mõju aastate 2020–2021 majandusnäitajatele. Väljamaksed peavad olema tehtud järgmise kuue aasta jooksul.

Tegu on ajutise ja erakorralise raha ümberjagamisega liikmesriikide vahel, mille puhul kasutatakse Euroopa poolaasta (*European semester*) protseduure. Mitmeid eesmärke (nt ühtekuuluvuspoliitika, maaelu arendamine, rohelepe eesmärkide täitmise toetamine) kavatakse rahastada nii tavapärasest Euroopa Liidu eelarvest kui ka taastekavast. Tänu taastekavale kujunevad Euroopa Liidu eelarveperioodi mehhanismide kaudu liikmesriikidele jagatavad siirded võrreldes 2018. aasta kevadel kavandatuga uuel eelarveperioodil ligi 30% suuremateks. Mis aga taastekava tavapärasest eelarveraamistikust eristab, on selle lühem kestus ning rahastamisega seotud otsustusprotsessid.

Taastekava rahastamiseks teeb komisjon Euroopa Liidu eelarve tulevaste tulude tagatisel võlakirjaemissiooni. Laenu võtmiseks soovib komisjon esmalt saada liikmesriikide nõusolekut omatulude ülempiiri (*own resources ceiling*) tõstmiseks, mis oleks liikmesriikide jaoks maksimalkohustus ja mille järgi oleks komisjonil vormiliselt õigus nõuda liikmesriigilt sissemaksid aastaarvestuses rohkem, kui järgmisel eelarveperioodil kavatakse kulutada. Nende tasemete vaheline erinevus, kuni 0,6% kogurahvatulust, peab komisjonile tagama soodsad laenuvõtmistingimused.¹² Võla kustutamine algab kava järgi 2028. aastal Euroopa Liidu eelarve tuludest ja võib kesta 2058. aastani. Seega võivad suuremate toetustega seotud kohustused (st suuremad sissemaksed Euroopa Liidu eelarvesse) saada liikmesriikide jaoks selgelt tajutavaks alles pärast 2027. aastat.

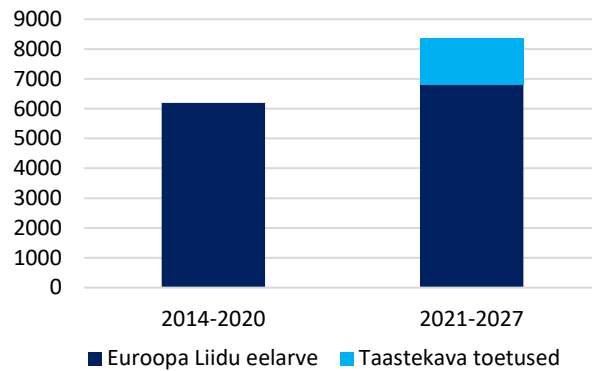
Mittemaksuliste tulude osatähtsus Eesti valitsussektori tuludes on viimasel paaril aastal küündinud 15%ni, neist omakorda kuni neljandik on olnud Euroopa Liidu toetused. Et suurem osa Euroopa Liidu toetustest on pöördvõrdelises seoses liikmesriigi tulutasemega Euroopa Liidu keskmisega võrreldes, on pikas ettevaates arvestatud nende järkjärgulise vähenemisega.

¹⁰ Loe lähemalt: <https://www.consilium.europa.eu/media/45109/210720-euco-final-conclusions-en.pdf>

¹¹ Toetab kliimaeesmärke eeskätt sellistes piirkondades, kus majanduse ümberkorraldamisega seotud kulud on suured (Eestis näiteks Ida-Virumaa).

¹² See, millised uued tululiigid (*own resources*) täpselt olema saavad, jääb mitme lähema aasta läbirääkimiste teemaks. Esimese asjana soovitakse juba järgmise aasta alguses jõustada taaskasutatavate plastikpakendite maks.

Ajutise rahastu loomine muudab toetuste oodatava vähenemise varem arvatust märksa laugemaks. Kui käsitada taastekavast ja traditsioonilisest Euroopa Liidu eelarvest saadavaid siirdeid ühtse rahavoona, siis kujunevad aastateks 2021–2027 kavandatud toetused Eesti jaoks lõppeva eelarveperioodiga võrreldes 35% võrra suuremaks (vt joonis 11). Seejuures on eelarveperioodiks kavandatud toetuste jaotust aastate lõikes raske prognoosida. On tavapärane, et uue eelarveperioodi esimesel paaril aastal kulutakse veel eelmise perioodi vahendeid ja mingi osa uueks eelarveperioodiks kavandatud toetusteks kasutatakse ära pärast 2027. aastat.



Joonis 11. Euroopa Liidu eelarvest ja taastekavast laekuvad siirded (mln eurodes)

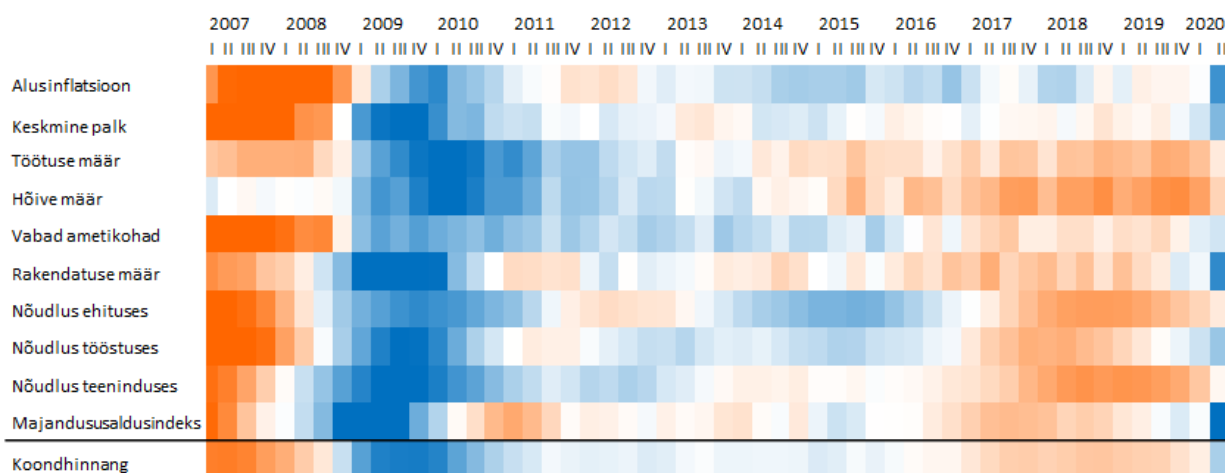
Allikas: rahandusministeerium

Arvulised eelarvereeglid ja valitsussektori eelarvepositsiooni arvestus põhinevad rahvamajanduse arvepidamise (*European Standard of Accounting, ESA2010*) meetodikal. Selle järgi loetakse osa Euroopa Liidu eelarvest laekuvaid siirdeid (näiteks põllumajanduse otsetoetused) otse erasektorisse minevateks rahavoogudeks ja neid ei arvatagi valitsussektori tulude hulka. Näiteks aastail 2014–2019 loeti valitsussektori tuludeks umbes 60% Euroopa Liidu eelarvest Eestisse laekunud rahast.

Arvates kõik taastekavast Eestisse laekuvad toetused valitsussektori tulude hulka võib väita, et esialgsete hinnangute järgi kujunevad Euroopa Liidu toetused aastail 2021–2027 ligi 50% suuremaks kui tänava lõppeval eelarveperioodil. Teisiti öeldes on eelarve rahastamispiirangud toetuste poolel varasemast nõrgemad.

Eriteema 2. Eesti majanduse ilmakaart

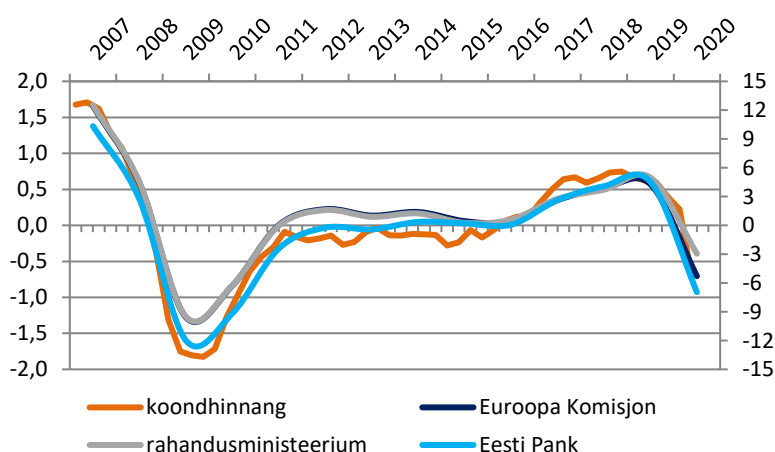
Selleks, et hinnata eelarvereeplite täitmist ja majandusprognoosis sisalduvat SKP lõhet, on eelarvenõukogul vaja analüüsida Eesti majandustsüklit. Lisaks tehnilisele SKP lõhe arvutusele jälgib eelarvenõukogu mitut lihtsamini mõõdetavat majandusnäitajat, mis annavad aimu majanduse tsüklilisest seisust. Selle analüüsi lõpptulemuse saab esitada n-ö ilmakaardi kujul (vt joonis 12), kus sinise tooni tumenemine tähistab majanduse jahtumist, oranži tooni tumenemine aga hoiatab ülekuumenemise eest.¹³



Joonis 12. Eesti majanduse ilmakaart (I kv 2007 – II kv 2020)

Allikad: Eurostat, konjunktuuriinstituut, statistikaamet, eelarvenõukogu arvutused

Sel sügisel täpsustatud andmetel kasvas Eesti majandus nii 2019. aastal kui ka aastate 2017–2019 keskmisena 5%. See on kooskõlas ilmakaardi koondhinnanguga, mille kohaselt jäi eelmise tõusufaasi haripunkt 2018. aasta teise poole. Kui alates möödunud aasta lõpust on ilmakaardilt märgata majandusolude mõningast jahenemist, siis 2020. aasta teise kvartali seisuga viitavad majanduslangusele juba pooled majandusnäitajatest. Töötuse määra tõusu ja hõive määra langust on ajutiselt leevendanud palgahüvitise abimeede. Ilmakaardi koondhinnangu langus on kooskõlas analüütikute hinnangutega Eesti SKP lõhele (vt joonis 13).



Joonis 13. Ilmakaardi koondhinnangu (vasakul teljel) võrdlus SKP lõhega (% SKPst, paremal teljel)

Allikad: Eesti Pank, Euroopa Komisjon, rahandusministeerium, eelarvenõukogu arvutused

¹³ Ilmakaardi ülesehitusest loe lähemalt [eelarvenõukogu 2018. aasta kevadel ilmunud arvamusest](#).