

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

Sisukord

Arvamus	3
Seletuskiri	4
Hinnang makromajandusprognosile	4
Käesoleva ja järgmise aasta ettevaade	4
Võrdlus teiste prognoosidega	6
Ettevaade aastaiks 2023–2025	7
Hinnang rahandusprognosile	9
2021. aasta eelarvepositsiooni kujunemine	9
2022.–2025. aasta eelarvepositsiooni prognoos	10
Majanduse tsükliline seis ja eelarvereeglitele vastavus.....	12
Eriteema 1. Eesti majanduse ilmakaart.....	15
Eriteema 2. Eesti majanduse taaste- ja vastupidavusrahadu.....	16
Eriteema 3. SKP lõhe näitaja ümberhinnangud.....	17

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

Arvamus

Eesti majandus on taastunud koroonakriisist oodatust paremini ning rahandusministeeriumi 2021. aasta suvise majandusprognoosi järgi kasvab Eesti majandus sel aastal 9,5% ja järgmisel aastal 4%. Arvestades koroonaviiruse leviku visa taandumist, on usaldusväärse majandusprognoosi koostamine endiselt keeruline ja prognoosivead võivad kujuneda tavapärasest suuremaks.

Eelarvenõukogu hinnangul võib 2021.–2022. aasta majanduskasv kujuneda prognoositust aeglasemaks. Seda peamiselt põhjusel, et vaksineerimisega seotud ootused majanduse kiire taastumise suhtes nii Eestis kui ka mujal maailmas ei pruugi täituda ning tootmissisendite ja tarbekaupade tarnekindluse paranemine võib võtta oodatust rohkem aega. Seetõttu soovitab eelarvenõukogu 2022. aasta riigieelarve koostamisel arvestada ka rahandusministeeriumi majandusprognoosi riskistsenaariumiga, kus nähakse ette majanduskasvu selget pidurdumist järgmisel aastal.

Rahandusministeeriumi suvise prognoosi järgi jõuab nii valitsussektori nominaalne kui ka struktuurne eelarvepositsioon prognoosiperioodi lõpuks ehk 2025. aastaks tasakaalu lähedale. Eelarvepuudujääk hakkab vähenema, kuna kriisiaastatele omane kulude kiire kasv järgmisel aastal pidurdub ja ettevaates on eeldatud, et valitsussektori tulude kasv ületab iga-aastaselt kulude kasvu. Eelarvenõukogu hinnangul püsib siiski risk, et arvestades üldist kindlustunde paranemist ja avaliku sektori palgatõusu ootusi, ei suudeta järgmiste eelarvekavade koostamisel kulude kasvu nii madalal hoida. Pealegi ei ole kulude planeerimisel arvestatud kiirenenud hinnatõusuga.

Rahandusministeeriumi hinnangul ületab Eesti majandus juba sel aastal oma kriisieelset taset nii jooksev- kui ka püsivhindades ning SKP lõhe sulgub. Ehkki pandeemia mõju majanduse kasvupotentsiaalile on keeruline hinnata, võib Eesti majanduses lähiajal näha ka ülekuumenemise märke. Veel kevadel prognoosis rahandusministeerium, et Eesti SKP lõhe sulgub alles 2025. aastaks.

Majanduse ja riigirahanduse paranenud väljavaade tähendab, et valitsusel tuleks seada nõudlikumad eelarve-eesmärgid, kui kevadel riigi eelarvestrateegiat koostades. Eelarvenõukogu hinnangul ei ole Eesti oludes eelarveeeglite vabastusklausel järgmisest aastast enam põhjendatud, ehkki Euroopa Liidus kehtib see jätkuvalt. 2022. aasta riigieelarve koostamisel pole ka eelarvenõukogu varasem soovitus lähtuda eelarvepuudujäägi 3% nõudest enam piisavalt ambitsioonikas.

Maksulaekumise taastudes ja kriisi toetusmeetmete lõppedes hakkab valitsussektori eelarvepuudujääk ettevaates vähenema, kuid eelarvepoliitika püsib majandust toetav. Rahandusministeeriumi suveprognoosi järgi ulatub valitsussektori nominaalne eelarvepuudujääk järgmise nelja aasta peale kokku ligikaudu ühe miljardi euron. Täiendavat eelarvetuge sellest suurema eelarvepuudujäägi näol Eesti majandus eelarvenõukogu hinnangul ei vaja. Lähiaastatel annavad majanduskasvule olulise lisatõuke suurenevad välistoetused, mis on eelarvepositsiooni arvestuses neutraalsed.

Majanduse täiendav stimuleerimine oludes, kus see juba toimib oma võimetekohasel tasemel või isegi ajutiselt üle selle, võib lühiajaliselt vähendada elanike ostujõudu ja pikaajaliselt kahjustada Eesti ettevõtete konkurentsivõimet.

Eelarvenõukogu esimees

Raul Eamets

Tallinnas 23. septembril 2021

Seletuskiri

Rahandusministeeriumi 2021. aasta suvine makromajandus- ja rahandusprognoos on aluseks 2022. aasta riigieelarve väljatöötamisele. Usaldusväärse prognoosi koostamine on endiselt keeruline. Koroonakriisi puhkemise järel koostatud prognooside puhul on tulnud järjepanu tõdeda, et ehkki pandeemia majandust halvav mõju on osutunud karedust väiksemaks, on ka viirusest jagusaamine osutunud oodatust keerulisemaks ning ettevaade püsib ebakindel. Rahandusministeeriumi 2021. aasta suveprognoosi koostamine langes kokku uue nakatumislainega ja tuli arvestada ka viiruse levikut takistavate piirangute kehtestamise võimalusega, teadmata seejuures veel nende täpset olemust ja kestust.

Hinnang makromajandusprognoosile

Käesoleva ja järgmise aasta ettevaade

Rahandusministeeriumi aprillis üllitatud majandusprognoosi valmimise ajal olid nakatumisnäitajaid tõusujoonel, oodati uusi piiranguid ja aasta alguse peamised majandusnäitajad ei olnud veel teada. 2020. aasta lõpukuude head kasvunäitajad andsid küll alust eeldada SKP kasvu jätkumist ka käesoleva aasta esimeses kvartalis, kuid teise kvartali suhtes ei olnud eksperdid ühte meelt ning kindlamat pööret majanduse taastumise suunas oodati valdavalt alles aasta teises pooles.

Uue prognoosi valmimise ajaks laekunud info järgi kasvas Eesti majandus 2021. aasta esimeses pooles aastaarvestuses 8,5%, mis on kevadiste ootustega võrreldes kiirem. Taas tuleb tõdeda, et majandus on taastunud eeldatust paremini. Positiivne üllatus tuli erasektorist, kus kaupade ja teenuste väljavedu suurenes eelmise aasta sama ajaga võrreldes pea viiendiku võrra, samal ajal kui valitsuse lõpptarbimise ja investeerimiskulude kasv jäi 5–6% tasemele.

Kuigi suvise prognoosi koostamise ajal hakkasid nakatumisnäitajad uuesti tõusma, laekus samal ajal uudiseid majanduskasvu jätkumisest nii Eestis kui ka mujal Euroopas. Kevadega võrreldes on oluliseks erinevuseks vaksineeritute suurem arv. Septembri alguseks oli vähemalt kaks vaktsiinidoosi saanud veidi rohkem kui 50% elanikest, mis annab alust eeldada, et vaatamata uute piirangute jõustamisele saab majandust hoida rohkem avatuna kui varasemate koroonalainete ajal. Seetõttu on ka lähiaja kasvuprognooside ülespoole korrigeerimine põhjendatud (vt tabel 1).

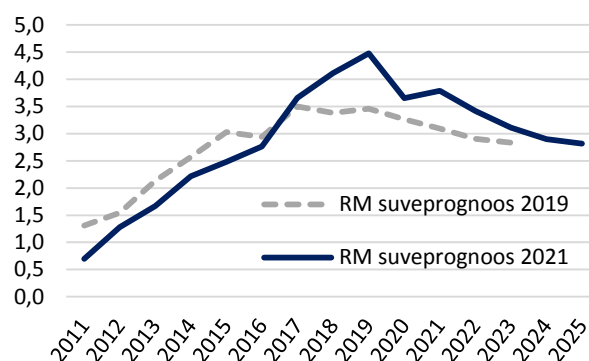
Tabel 1. Majandusprognoosi põhinäitajad aastateks 2021–2022

	2021		2022	
	suvi 2021	kevad 2021	suvi 2021	kevad 2021
SKP jooksevhindades (mld eurodes)	30,1	28,5	32,4	30,5
SKP reaalkasv	9,5	2,5	4,0	4,8
Eratarbimise reaalkasv	4,4	1,3	3,3	4,0
Valitsuse lõpptarbimise reaalkasv	3,4	2,9	-1,0	-3,0
Investeeringute reaalkasv	6,8	-15,4	-2,2	8,8
Kaupade ja teenuste ekspordi reaalkasv	13,8	6,0	6,5	6,3
Kaupade ja teenuste impordi reaalkasv	12,5	-0,6	2,3	6,2
THI muutus	3,8	2,0	3,7	2,1
Keskmise palga nominaalkasv	7,0	3,9	6,7	5,6
Hõive kasv	-0,3	-0,9	1,4	0,8

Allikas: rahandusministeerium

Oodatust kiirem majanduskasv tähendab ka seda, et Eesti majandus toimib juba käesoleval aastal ülalpool oma potentsiaalseks arvatavat taset, s.t SKP lõhe on positiivne. Rahandusministeeriumi hinnangul on SKP lõhe aastail 2021–2022 väike ja jääb 0,2–0,6% piiresse. Eelarvenõukogu koostatud analüüs (vt eriteema 1) viitab võimalusele, et käesoleval aastal on avanemas suurem positiivne lõhe, kui on eeldatud rahandusministeeriumi suvises majandusprognoosis. Need lahknevused hinnangutes viitavad omakorda erinevale vaatele selle kohta, kuidas on koroonakriis mõjunud Eesti majanduse kasvupotentsiaalile.

Kui tavaliselt tähendavad kriisid majanduse kasvupotentsiaali jaoks selget langust, siis rahandusministeeriumi hinnangul oli koroonakriisi mõju tagasihoidlik, kuna majanduse potentsiaalne kasv on nüüd isegi kiirem kui hinnati enne kriisi (vt joonis 1). Kriis võis tõepoolest teatud tegevusalade (IT-sektor, digilahendusi kasutavad äriteenused) kaudu anda tõuke kogutootlikkuse kasvuks ning valitsuse rakendatud tööturumeetmed aitasid inimesi hoida tööturul. Teisalt on töötus siiski kasvanud ja hõive vähenenud ning need muutused võivad olla ka püsivama iseloomuga. Seetõttu võib 3,5–4%ni ulatuv potentsiaalne SKP kasv olla kriisijärgsete aastate kohta üle hinnatud.



Joonis 1. SKP potentsiaalne kasv (%)

Allikas: rahandusministeerium

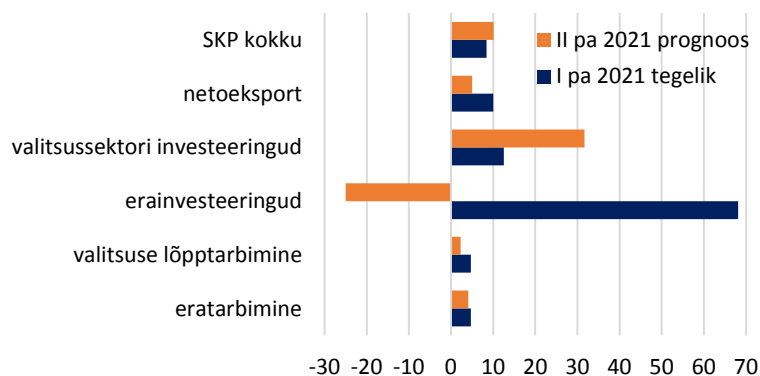
Uuendatud prognoosi järgi kiireneb majanduskasv 2021. aasta teises pooles 10,5%ni eelmise aasta sama ajavahemikuga võrreldes. See tähendab, et aasta keskmisena kiireneb SKP reaalkasv 9,5%ni. Seda suuresti tänu endiselt ulatuslikule eelarvestiimulile ja ka II pensionisambast väljavõetavate säästude panusele tarbimise ajutise suurenemisse. Käesoleva aasta kokkuvõttes ületab nii jooksvas kui ka püsihinnas mõõdetav SKP maksumus kriisieelse ehk 2019. aasta taseme.

Kui püüda hinnata majanduse keskkonda üldisemalt, siis on eelarvenõukogu arvates kaks peamist põhjust, mille tõttu võib 2021. aasta teise poole ja 2022. aasta majanduskasv kujuneda aeglasemaks, kui on eeldatud rahandusministeeriumi suvises majandusprognoosis:

- vaktsineerimise kasvuga seotud ootused majanduse hoogsama taastumise suhtes nii Eestis kui ka mujal maailmas ei pruugi täituda;
- tootmissisendite ja tarbekaupade tarnekindluse paranemine ei pruugi vastata ootustele.

2021. aasta esimese ja teise poole majandusnäitajaid tuleb paratamatult võrrelda nii eelmise aasta sügava langusperioodi kui ka möödunud sügisel alanud taastumisperioodiga. Võrdlusbaaside erinevus muudab aastased kasvunäitajad raskesti kõrvutatavateks ja tõlgendatavateks (vt joonis 2). Heitlikkust suurendavad veel hiljuti tehtud ühekordsed tarkvarainvesteeringud¹ ja raskused statistika kogumisel, millele viitavad tavalisest suuremad statistilised vead SKP tarbimispoole struktuuris, st eratarbimise, äriinvesteeringute, elamuehituse ning kaupade ja teenuste väljaveo maksumuse esitamisel viimase pooleteise aasta kohta.

¹ Tegem on ühe suure hargmase äriühingu imporditud tarkvaraga, mistõttu SKP maksumust see tehing ei mõjutanud.



Joonis 2. SKP ja selle peamiste komponentide aastakasv 2021. aastal (%)

Allikas: rahandusministeerium

Prognoosi järgi veavad järgmise pooleteise aasta majanduskasvu ekspordisektor ja oodatav turosa suurenemine. Lühikeses ettevaates, s.o 2021. aasta teisel poolel, annavad märkimisväärse panuse majanduse aastakasvu kiirenemisse valitsussektori investeeringud, moodustades pea 40% SKP eeldatavast suurenemisest esimese poolaastaga võrreldes. Eelarvenõukogu arvates on tõsine oht, et ehitusmaterjalide nappus ja kallinemine võivad raskendada riigihangete läbiviimist uute investeerimisprojektide käivitamisel ja juba alustatute lõpetamist. Prognoosis on arvestatud ka veel Euroopa Komisjoni ja nõukogu poolt heaks kiitmata majanduse taaste- ja vastupidavusrahaastuga (vt eriteema 2).

Ka ei ole valitsussektori investeeringute hüppeline suurenemine kooskõlas impordi aeglase kasvuga, mis prognoosi järgi toetab märgatavalt SKP kasvu kiirenemist käesoleva aasta teisel poolel ja vähemal määral 2022. aastal. Selle olulise kasvueeldusega seonduv peaks prognoosi seletuskirjas olema põhjalikult lahti seletatud. Samuti eeldused, mille järgi maksebilansi jooksevkonto jõuab 2021. aasta esimese kuue kuu puudujäägist (6,5% poolaasta SKPst) aasta kokkuvõttes väikesesse ülejääki.

Kui eelkirjeldatud tegurid pidurdavad eratarbimise ja investeeringute kasvu, tuleb teisalt silmas pidada, et tarbimiseks võidakse kulutada teisest pensionisambast võetud rahast rohkem, kui rahandusministeeriumi prognoosis on eeldatud.

Suveprognoosis on eeldatud, et välismaalt lähtuv hinnasurve lähema poole aasta jooksul järjest nõrgeneb. Jätkuvate tarneraskuste ja varasemast kallima elektri ja kütuse tõttu kallines tarbijakorv aga veel augustis 0,7%. Prognoosi järgi kujuneb 2021. aasta tarbijahinnaindeksi kasvuks 3,8%. See, kas hindade kallinemise tipp jääb selle aasta viimasesse kvartalisse või järgmise aasta algusesse, mõjutab oluliselt mõlema aasta hinnaindekseid. Eelarvenõukogu arvates võib tootmissisendite hiljutise kallinemise mõju (lähikuude) tarbijahindadele olla alahinnatud ja välise hinnasurve taandumine eeldatust rohkem aega võtta. Prognoositust kiiremal inflatsioonil võib aga olla maksulaekumist toetav mõju.

Võrdlus teiste prognoosidega

Rahandusministeeriumi prognoosi hinnates võrdleb eelarvenõukogu seda tavaliselt ka teiste institutsioonide prognoosidega (vt tabel 2). Koroonakriisi ajal sõltuvad lühivaate prognoosid rohkem lähimeneviku andmetest ja hetkehinnangutest selle kohta, kas viiruse ohjeldamine on kulgenud kooskõlas eeldustega. Prognoosierinevused on varasemast enam seotud sellega, millise infoga oli prognoosi koostamisel võimalik arvestada. Seekord on kõrvutatud vaid selliseid majandusprognoose, mille puhul oli võimalik arvesse võtta vähemalt 2021. aasta esimese kvartali andmeid.

Tabel 2. Eesti SKP ja THI kasvu prognoosid aastateks 2021–2022

	SKP reaalkasv (%)			THI (%)	
	2021	2022	kokku 2021–2022	2021	2022
Luminor (september)	9,2	4,7	13,9	3,8	3,3
Fitch Ratings (september)	9,7	4,8	14,5	3,4	3,8
Eesti Pank (september)	9,5	3,5	13,0	3,6	3,6
SEB (august)*	6,6	4,5	11,1	3,2	2,7
Swedbank (august)	8,0	4,0	12,0	3,1	2,6
Consensus Forecasts (august)*	6,1	4,2	10,3	2,4	2,3
Standard and Poor's (august)	5,5	4,8	10,3
Euroopa Komisjon (juuli)*	4,9	3,8	8,7	2,2	2,4
IMF (juuli)*	3,4	4,5	7,9	1,7	2,5
<i>prognooside keskmine:</i>	<i>7,0</i>	<i>4,3</i>	<i>11,3</i>	<i>3,5</i>	<i>3,3</i>
Rahandusministeerium (september)	9,5	4,0	13,5	3,8	3,7

* Ühtlustatud tarbijahinna indeksi järgi. Seda prognoosi ei ole kasutatud keskmise THI kasvu arvutamisel.

Allikad: Consensus Forecasts, Eesti Pank, Euroopa Komisjon, Fitch Ratings, IMF, Luminor, SEB, Standard and Poor's, Swedbank, rahandusministeerium, eelarvenõukogu arvutused

Mida lähemal sügisele, seda kiiremaks on hinnatud nii käesoleva aasta majanduse kui ka hinnataseme kasvuprognoose. Rahandusministeeriumi suvine majandusprognoos ei eristu oluliselt teistest institutsioonidest, kel oli prognoosi koostades võimalik arvestada ka 2021. aasta teise kvartali oodatust kiirema kasvuga.

Hinnatõusu prognoosid ulatuvad nii 2021. kui ka 2022. aasta puhul kuni 3,8%ni. Võrreldes kevadiste prognoosidega on hinnataseme tõusu küll kiiremaks hinnatud, kuid hinnakasv jääb siiski mõõdukaks. Tavapärasega võrreldes on ka inflatsiooniprognoside hajuvus suur (seda ka kevadise prognoosivooruga kõrvutades).

Ettevaade aastaiks 2023–2025

2023.–2025. aasta prognoos kirjeldab majanduse lähenemist kestlikuks arvatavale kasvurajale. Pidades silmas Eesti majanduse oodatust kiiremat ülesaamist kriisist, on ootuspärane, et võrreldes ministeeriumi kevadprognoosiga on peaaegu kõiki peamisi makromajandusnäitajaid hinnatud positiivsemaks (vt tabel 3). 2023. aasta peamised majandusnäitajad (sh SKP ja eratarbimise maht, keskmine palk) ei ületa mitte ainult kriisieelseid tulemusi, vaid ka 2019. aasta suvel selleks aastaks prognoositud taset.

Kevadise vaatega võrreldes on muudetud keskmise nominaalpalga kasvueeldusi. Prognoosi järgi oodatakse, et kuni 2025. aastani ületab palgakasv veidi tootlikkuse kasvu ja tööjõukulude osakaal SKPs jätkub prognoosiperioodil tõusvas trendis. Palgakasvu vedajaks on seejuures erasektor. Eelarvenõukogu arvates vajaks lisaselgitusi ettevaade palgakulude muutusele valitsussektoris.

Võrreldes enne pandeemiat tehtud prognoosidega saab Eesti valitsus tänu majanduse taaste- ja vastupidavusrahastule arvestada suuremate välistoetustega – prognoosi järgi moodustavad need kuni kolmandiku valitsussektori investeeringute rahalisest kattest. On kiiduväärt, et prognoosi seletuskirjas käsitatakse välismaalt laekuvaid siirdeid eelarvestiimulina, kuigi Euroopa Liidus kokku lepitud reeglite järgi ei mõjuta need rahavood nominaalset ega struktuurset eelarvepositsiooni. Stiimulina võib käsitada ka

riigiettevõtetele antavaid suuremaid kapitalilaiendusi, mida riigirahanduse arvepidamise põhimõtete järgi ei arvata kulutuste hulka, kuid mis tähendavad majanduse jaoks samuti lisaraha.

Tabel 3. Majandusprognoosi põhinäitajad aastateks 2023–2025 ja prognoosimuutus (%)

	2023	2024	2025	2023 muutus	2024 muutus	2025 muutus
SKP jooksevhindades (mld eurodes)	33,9	35,6	37,3	1,8	1,9	2,0
SKP reaalkasv	2,6	2,9	2,8	-0,6	-0,2	-0,1
SKP nominaalkasv	4,9	5,0	4,8	-0,4	-0,1	0,0
Eratarbimise reaalkasv	2,4	2,5	2,7	0,1	0,3	0,7
Valitsuse lõpptarbimise reaalkasv	0,0	0,0	0,0	-1,0	-1,0	-1,0
Investeeringute reaalkasv	5,9	2,0	2,2	0,8	-3,2	-0,8
Kaupade ja teenuste ekspordi reaalkasv	4,0	3,2	2,9	0,2	0,0	-0,1
Kaupade ja teenuste impordi reaalkasv	4,4	2,3	2,2	0,8	-0,7	0,0
Tarbijahinnaindeks	2,1	1,9	1,9	0,1	0,0	0,0
Nominaalpalga kasv	6,0	5,5	5,4	0,9	0,6	0,7
Hõive kasv	0,1	-0,1	-0,2	-0,5	-0,5	-0,4
Hõive (tuhandetes)	664,3	663,6	662,3	4,5	1,1	-1,5
Tööpuuduse määr	5,7	5,6	5,6	-0,9	-0,6	-0,4

Allikas: rahandusministeerium

Muud peamised eeldused keskmise ettevaate prognoosi kohta on järgmised:

- inflatsioonitempo stabiliseerub 2% tasemel;
- reaalpalga kasv ühtlustub tootlikkuse kasvutempoga;
- töötuse määr ligineb selle arvatavale loomulikule tasemele (6%);
- ekspordi kasv on veidi kiirem välisnõudluse suurenemisest;
- ekspordi suure impordisisalduse tõttu muutuvad ekspordihinnad samas tempos impordihindadega.

Kirjeldatud eeldustest lähtudes on prognoos koostatud metoodilises mõttes tasakaalulisena. Ehkki need eeldused on enam-vähem samad mis enne koroonakriisi tehtud prognoosides ning prognoosijate seas üldiselt omaks võetud, ei pruugi need kõik paika pidada. Näiteks ei pruugi inflatsioon maailmas ja Eestis aastail 2023–2025 nii kiiresti alaneda, kui prognoosis eeldatud. Enne pandeemiat oli inflatsioon tänu majanduse üleilmastumisele, digilahenduste suuremale levikule ning nõrgale nõudluskeskkonnale pikka aega oodatust ja kestlikuks peetavast aeglasem. Lisaks on kütusehinnad alates 2014. aastast olnud suhteliselt madalal tasemel. Tarneahelate muutused, mis seni on olnud küll tagasihoidlikud², ja nõudlikud kliimapoliitika eesmärgid võivad kaasa tuua kiirema hinnatõusu. Samuti ei ole lahendust leidnud juba kriisi eel maailmamajanduses geopoliitilisi ja väliskaubanduspingeid tekitanud suundumused.

Kokkuvõttes on nii majanduskasvu kui ka inflatsiooni prognoosimine tänava tavapärasest keerukam, mistõttu võivad ka prognoosivead kujuneda suuremaks. Eelarvenõukogu hinnangul võib 2021.–2022. aasta majanduskasv kujuneda prognoositust aeglasemaks. Vaktsineerimise edenemisega seotud majanduskasvu kiirenemise ootused nii Eestis kui ka mujal maailmas ei pruugi täituda ning ka tarneahelate paranemine võib oodatust rohkem aega võtta. Seetõttu soovib eelarvenõukogu 2022. aasta riigieelarve koostamisel arvestada ka rahandusministeeriumi majandusprognoosi riskistsenaariumiga, kus nähakse ette majanduskasvu selget pidurdumist järgmisel aastal.

² Loe lisaks: <https://www.suerf.org/suer-policy-brief/22639/the-impact-of-covid-19-on-global-value-cha>

Hinnang rahandusprognosile

Rahandusministeeriumi 2021. aasta suvine riigirahanduse ettevaade lähtub makromajandusprognosi põhistsenaariumist. Rahandusprognosi koostamisel on eeldatud, et koroonakriisi toetusmeetmeid 2022. aastaks ei pikendata ning majanduse oodatust kiirema taastumisega hakkab ka valitsussektori eelarvepuudujääk juba sellest aastast jõulisemalt vähenema.

Kui võrrelda rahandusministeeriumi 2021. aasta suvist rahandusprognosi kevadel koostatud riigi eelarvestrateegiaga, siis tuleb silmas pidada, et aastate 2023–2025 prognoosis ei ole kasutatud samu eeldusi tulu- ja kulumeetmete osas. Kõigi eelarvestrateegias sisaldunud meetmetega arvestades eelarvepositsiooni prognoos nõrgeneb ja 2025. aastaks eelarvetasakaalu ei saavutata. Lisaks võib veel sel sügisel prognoosile lisanduda eelarvemeetmeid, mida võidakse vastu võtta tulenevalt oodatust paremast maksulaekumisest.

2021. aasta eelarvepositsiooni kujunemine

Juba teist aastat järjest ei kujune valitsussektori eelarvepuudujääk nii suureks, kui kriisiludes koostatud prognoosides esialgu kardeti. Kui 2020. aasta nominaalne puudujääk ulatus prognoositud 2,6 miljardi asemel 1,3 miljardi euroni, siis käesolevaks aastaks prognoosib rahandusministeerium, et eelarvepuudujääk ulatub 1,9 miljardi asemel ligikaudu ühe miljardi euroni ehk 3,3%ni SKPst (vt tabel 4). Seejuures on suveprognoosis eeldatud, et majandus kasvab sel aastal 9,5% ja koroonakriisis kujunenud negatiivne toodangulõhe sulgub. Valitsussektori struktuurne eelarvepuudujääk, milles pole arvestatud pensionireformi tagajärjel laekuva täiendava tulumaksuga³, moodustab rahandusministeeriumi hinnangul 2021. aastal 4,4% SKPst.

Tabel 4. 2021. aasta valitsussektori eelarvepositsiooni kujunemine

	Riigieelarve 2021	Kevadprognoos 2021 / LEA 2021	Kevadprognoos 2021 / RES 22–25	Suvine prognoos 2021
Nominaalne positsioon (mln eurodes)	-1898	-1723	-1706	-1006
Nominaalne positsioon (% SKPst)	-6,7	-6,0	-6,0	-3,3
SKP reaalkasv (%)	4,5	2,5	2,5	9,5
SKP lõhe (% SKPst)	-1,7	-2,9	-2,9	0,2
Ühekordsed meetmed (% SKPst)	0,7	0,8	0,8	1,0
Struktuurne positsioon (% SKPst)	-6,6	-5,5	-5,4	-4,4

Allikas: rahandusministeerium

Eelarvepositsioon on paranenud oodatust tugevama majanduskeskkonna ja maksulaekumise toel. Käesoleva aasta maksulaekumiste prognoosi on teist korda suurendatud pärast 2020. aasta sügist, mil koostati 2021. aasta riigieelarve (vt tabel 5). Kevadel tõsteti maksulaekumiste prognoosi, kuna kriis ei osutunud nii sügavaks ja võimalik oli arvestada teise samba pensionireformiga kaasneva maksutuluga. Tänapäevaks on selgunud, et majandus on taastunud oodatust veelgi jõulisemalt ja kevadprognoosiga võrreldes eeldatakse rahandusministeeriumi 2021. aasta suvises prognoosis suuremat laekumist kõigis peamistes maksuliikides. 2021. aastaks oodatakse riigieelarve maksutulu 543 miljonit rohkem kui kevadprognoosis ja koguni 1,1 miljardit eurot rohkem, kui eeldati 2020. aasta sügisel riigieelarve koostamisel.

³ Kui kevadel hindas rahandusministeerium, et teisest sambast lahkujatelt laekuv tulumaks liigitub struktuurse eelarvepositsiooni arvestuses ühekordseks tuluks 240 miljoni euro ulatuses 2021. aastal ja 54 miljoni euro ulatuses 2022. aastal, siis suveprognoosi järgi on vastavad hinnangud 289 ja 54 miljonit eurot.

Tabel 5. 2021. aasta maksutulude kasvu prognoos (% võrreldes eelmise aastaga)

	Riigieelarve 2021	Kevadprognoos 2021 / RES 2022–2025	Suvine prognoos 2021	Tegelik kasv 2021 (7 kuud)
Riigieelarve maksutulud	3,1	7,3	14,4	12,4
Sotsiaalmaks	1,7	4,8	7,9	8,0
Käibemaks	7,4	6,5	13,8	17,6
Aktsiisid	7,3	3,3	7,8	12,6
Eraisiku tulumaks	-2,6	75,2	104,1	35,3
Ettevõtte tulumaks	-14,8	-20,1	2,8	8,2

Allikas: rahandusministeerium

Eelarvenõukogu hinnangul on maksutulude prognoosi tõstmine põhjendatud ja selle ulatus kooskõlas esimese seitsme kuu tegeliku maksulaekumisega. Käibemaksu kasv ulatus esimesel poolaastal koguni 19,5%ni ning suveprognoosis on eeldatud, et teise poolaasta kasvuks kujuneb 9,2%. Sotsiaalmaksu kasv on viimastel kuudel jäänud 9–9,5% vahemikku ja rahandusministeerium eeldab, et aasta kokkuvõttes jääb see umbes 8% juurde. Tulumaksuootusi on tõstnud nii täpsustunud hinnang pensionireformist laekuvale maksutulule kui ka oodatust suurem ettevõtjate kasumijaotus esimesel poolaastal. Aktsiiside kiirema laekumise taga on peamiselt prognoositust suurem kütusetarbimine.

Aasta kokkuvõttes eeldatakse, et valitsussektori tulud kasvavad 2021. aastal 13% ja valitsussektori kulud 8,9%. Veel kevadel oodati tulude kasvuks 8,7% ja kulude kasvuks 10,9%. Kulude kasv on osutumas mõnevõrra aeglasemaks, kuna ministeeriumi hinnangul jääb koroonakriisi toetusmeetmete eelarvekulu 2021. aastal oodatust väiksemaks. Samuti on teada, et ministeerium on langetanud välistoetuste kasutamise prognoosi, mis mõjutab riigi kulusid kaasfinantseeringu kaudu, ning varasemast rohkem riigihankeid on läbi kukkumas kiirenenud hinnakasvu tõttu.⁴

2022.–2025. aasta eelarvepositsiooni prognoos

Tänu paranenud majanduskeskkonnale on rahandusministeerium tõstnud maksulaekumiste prognoosi ka pikemas ettevaates. Võrreldes kevadise eelarvepoliitika kavandamise vooruga on suveprognoosi järgi riigieelarvesse laekuv maksutulu perioodil 2022–2025 suurenenud sõltuvalt aastast 620–960 miljoni euro võrra, luues head eeldused eelarvetasakaalu kiiremaks saavutamiseks.

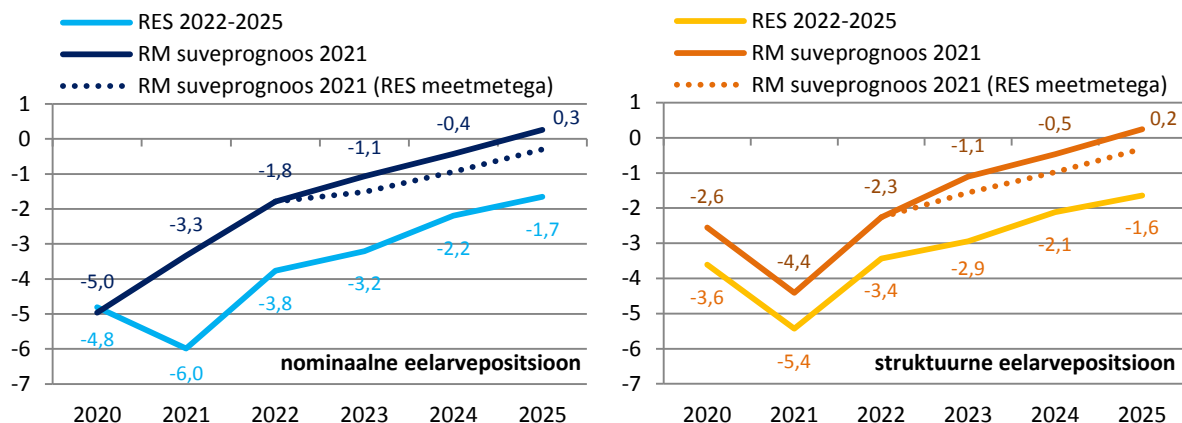
Tabel 6. Valitsussektori eelarvepositsioon 2020. aastal ja prognoos aastateks 2021–2025 (% SKPst)

	2020	2021	2022	2023	2024	2025
Nominaalne positsioon (mln €)	-1332	-1006	-579	-361	-154	98
Nominaalne positsioon	-5,0	-3,3	-1,8	-1,1	-0,4	0,3
SKP potentsiaalne kasv (%)	3,7	3,8	3,4	3,1	2,9	2,8
SKP lõhe	-5,0	0,2	0,6	0,1	0,1	0,0
Tsükliline komponent	-2,4	0,1	0,3	0,0	0,0	0,0
Tsükliliselt tasandatud positsioon	-2,6	-3,4	-2,1	-1,1	-0,5	0,2
Ühekordsed meetmed	0,0	1,0	0,2	0,0	0,0	0,0
Struktuurne positsioon	-2,6	-4,4	-2,3	-1,1	-0,5	0,2
Valitsussektori võlg	18,5	17,7	19,3	20,0	19,2	17,9

Allikas: rahandusministeerium

⁴ Loe lisaks: <https://www.err.ee/1608333233/kiire-hinnakasvu-tuules-kukub-aina-rohkem-riigihankeid-labi>

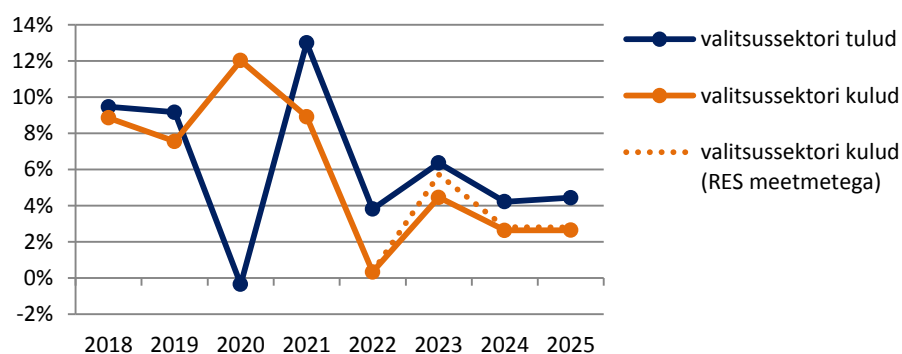
Rahandusministeeriumi 2021. aasta suvise majandusprognoosi järgi ulatub valitsussektori nominaalne eelarvepuudujääk järgmisel aastal 580 miljoni euronit ehk 1,8%ni SKPst (vt tabel 6) ning jätkab prognoosiperioodil vähenemist. Riigirahanduse lähiaastate väljavaade on märgatavalt parem võrreldes kevadega, kui koostati riigi eelarvestrateegiat aastateks 2022–2025 (vt joonis 3). Seejuures tuleb aga silmas pidada, et suveprognoosi põhistsenaariumis ei ole arvestatud kõikide eelarvemeetmetega, mis sisalduvad kevadises eelarvestrateegias, kuid ei ole veel tänaseks seadusega jõustatud. Nende meetmete hinnanguline eelarvemõju on aastatel 2023–2025 vähemalt 0,5–0,6% SKPst (joonisel punktiiriga).⁵



Joonis 3. Valitsussektori eelarvepositsiooni prognoos võrreldes 2021. aasta kevadega (% SKPst)

Allikas: rahandusministeerium

Rahandusministeeriumi suvise prognoosi järgi jõuab nii valitsussektori nominaalne kui ka struktuurne eelarvepositsioon prognoosiperioodi lõpuks ehk 2025. aastaks tasakaalu lähedale. Eelarvepuudujääk hakkab vähenema, kuna kriisiaastatele omane kulude kiire kasv järgmisel aastal pidurdub ja ettevaates on eeldatud, et valitsussektori tulude kasv ületab iga-aastaselt kulude kasvu (vt joonis 4). Eelarvenõukogu hinnangul püsib siiski risk, et arvestades üldist kindlustunde paranemist ja avaliku sektori (nt päästjate ja õpetajate) palgatõusu ootusi, ei suudeta järgmiste eelarvekavade koostamisel kulude kasvu nii madalal hoida. Pealegi ei ole kulude planeerimisel arvestatud kiirenenud hinnatõusuga.

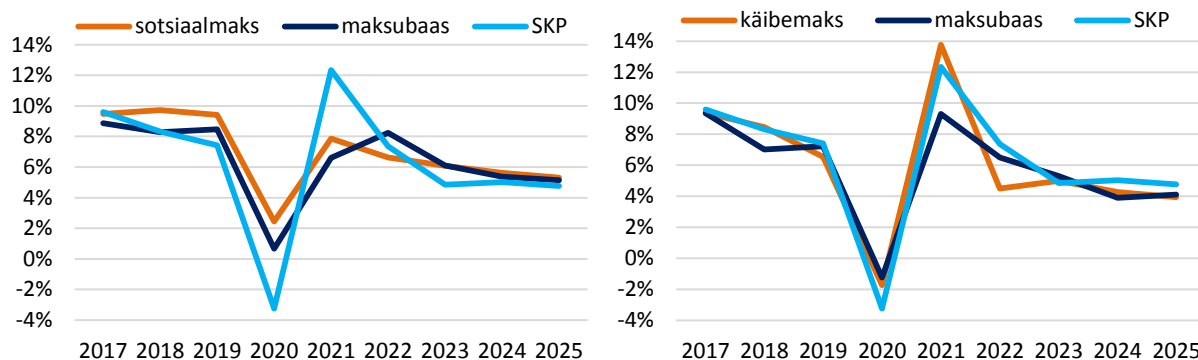


Joonis 4. Valitsussektori kulude ja tulude kasv aastatel 2018–2020 ja prognoos aastateks 2021–2025 (%)

Allikas: rahandusministeerium

⁵ Täiendava eelarvemõju hinnang sisaldab erakorralist pensionitõusu 2023. aastal ja keskmise pensioni tulumaksuvabastust, eluasemelaenu intresside mahaarvamise kaotamist, töötajate elektroonilist registreerimist ehituses, plastpakendi kogumise reformi ja konkurentsiameti efektiivsemaks muutmist. Lisaks ei ole suveprognoosis arvestatud, et teadus- ja arenduskulud tõstetakse automaatselt vastavalt uue hinnanguga SKP mahule.

Valitsussektori tulude kasvu kujundab suures osas riigieelarve maksutulude areng. Et hinnata, kas rahandusministeeriumi suvine maksulaekumiste prognoos on kooskõlas makromajanduse prognoosiga, on joonisel 5 tööjõumaksude ja tarbimismaksude suurima komponendi (vastavalt sotsiaalmaksu ja käibemaksu) oodatav areng kõrvutatud vastava maksubaasi ja majanduse nominaalkasvuga.⁶ Kui eeldada, et suuri maksumuudatusi pole toimunud, ei tohiks ei sotsiaalmaksu ega ka käibemaksu laekumise kasv üldjuhul oluliselt erineda nende maksubaaside kasvust või majanduse arengust pikemal perioodil.



Joonis 5. Sotsiaal- ja käibemaksu laekumise kasv võrreldes maksubaasi ja majanduse nominaalkasvuga (%)

Allikad: rahandusministeerium, eelarvenõukogu arvutused

Tööturu toetusmeetmete abil jätkus sotsiaalmaksu laekumise kasv ka majanduslanguse aastal, ehkki senisest aeglasemalt. Palgakasvu kiirenedes ja hõive taastudes paraneb ka sotsiaalmaksu laekumine ning prognoosis on eeldatud 7,9% ja 6,6% kasvu sel ja järgmisel aastal. Perioodil 2023–2025 on sotsiaalmaksu kasv kooskõlas maksubaasi prognoosiga ja ulatub 5–6%ni aastas.

Käesoleva aasta käibemaksu laekumist toetab üldise majandusaktiivsuse ja eratarbimise taastumine, millesse kodumaiselt panustavad täiendavalt teisest pensionisambast vabanevad vahendid ja kiirenenud hinnatõus. Tulenevalt eelmise aasta madalast võrdlusbaasist kasvab käibemaksutulu sel aastal peaaegu 14%, ent järgmisel aastal omakorda kõrgest võrdlusbaasist tingituna aeglasemalt. Perioodil 2023–2025 on käibemaksu kasv kooskõlas maksubaasi prognoosiga ja ulatub 4–5%ni aastas.

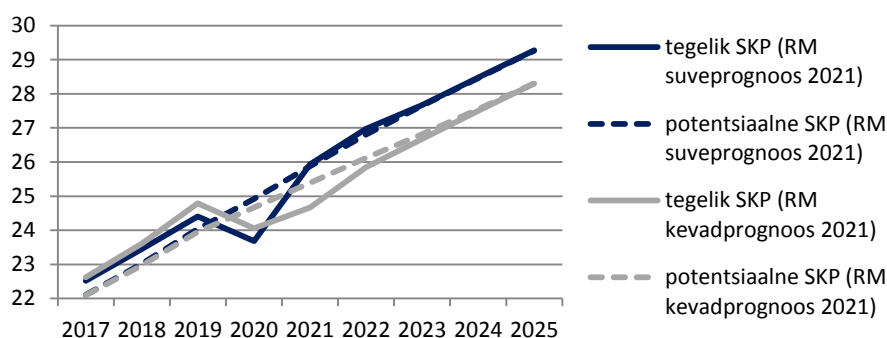
Kokkuvõttes on eelarvenõukogu hinnangul rahandusministeeriumi sotsiaalmaksu ja käibemaksu laekumise prognoos kooskõlas suveprognoosi seletuskirjas kirjeldatud arengutega makromajanduses. Võrreldes kevadprognoosiga, kus eelarvenõukogu viitas parema maksutulu võimalikkusele nii tarbimis- kui ka tööjõumaksude arvestuses, on lähiaastate maksulaekumiste prognoosi märgatavalt tõstetud. Sellegipoolest on rahandusministeeriumi hinnangul jätkuvalt võimalik, et nii teisest sambast kui ka kriisi ajal kogunenud sundsäästudest võib prognoositust suurem osa jõuda tarbimisse.

Majanduse tsükliline seis ja eelarvereeglitele vastavus

Valitsussektori struktuurne eelarvepositsioon saadakse, kui nominaalsest eelarvepositsioonist eemaldada majandustsükli mõju ja ühekordsed/ajutised eelarvemeetmed. Levinud metoodika kohaselt väljendab majanduse tsüklilist seisut SKP lõhe näitaja, mis võrdleb majanduse tegelikku ja hinnanguliselt võimetekohast (ehk potentsiaalset) tootmismahu. Praegu ümbritseb tavapärasest suurem ebakindlus nii tegeliku SKP prognoose kui ka hinnanguid majanduse potentsiaalile, kuna on keeruline hinnata, milliseks

⁶ Joonisel 5 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.

kujuneb pandeemia mõju majanduse kasvupotentsiaalile nii lühi- kui ka pikaajalises vaates. Rahandusministeeriumi 2021. aasta suvises majandusprognoosis eeldatakse, et Eesti majanduse kogutoodang saavutab juba sel aastal oma võimetekohase taseme ja püsib selle lähedal kogu prognoosiperioodi (vt tabel 6 lk 10 ja joonis 6).

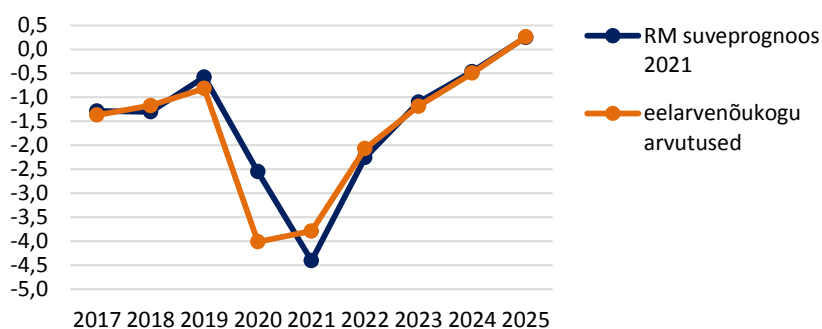


Joonis 6. Tegelik ja potentsiaalne SKP maht püsivhindades (miljardit eurot)

Allikas: rahandusministeerium

Kevadprognoosiga võrreldes on kriisieelsete aastate potentsiaalne SKP ligikaudu samal tasemel, ent tõstetud on möödunud aasta ja kogu prognoosiperioodi potentsiaalse SKP taset. Lisaks on teada, et statistikaamet on hiljuti täpsustanud SKP andmeid, mille tagajärjel hinnati kriisieelset tegelikku toodangumahtu väiksemaks. Ühtekokku tähendab see, et kriisieelsete aastate positiivset SKP lõhet on rahandusministeeriumi suveprognoosis hinnatud väiksemaks, 2020. aasta negatiivset SKP lõhet suuremaks (–5% SKPst) ning kriisi järel sulgub SKP lõhe varem oodatust palju kiiremini.

Rahandusministeeriumi suveprognoosi järgi ulatub Eesti valitsussektori struktuurne eelarvepuudujääk 2022. aastal 2,3%ni SKPst (vt joonis 7). Struktuurse puudujäägi hinnang on koostatud eeldusega, et nominaalne eelarvepuudujääk ulatub 1,8%ni SKPst ja SKP lõhe 0,6%ni SKPst. Kui SKP lõhe peaks osutama prognoositust suuremaks, siis struktuurne puudujääk süveneb. Eelarvenõukogu arvutused, mis tuginevad suveprognoosi arvnäitajatele, ent teistsugusele eelarve tsüklilise komponendi hindamise meetodikale, viitavad ettevaates sarnasele struktuursele eelarvepuudujäägile.



Joonis 7. Hinnangud valitsussektori struktuursele eelarvepositsioonile aastatel 2017–2025 (% SKPst)

Allikad: rahandusministeerium, eelarvenõukogu arvutused

Rahandusministeeriumi hinnangul paraneb valitsussektori struktuurne eelarvepositsioon 2022. aastal enam kui 2 protsendipunkti võrra ja edaspidi vähemalt 0,5 protsendipunkti võrra aastas. Siinkohal tuleb aga arvestada, et 2020.–2021. aasta struktuurse puudujäägi näitajas sisaldub ka valdavalt ajutise iseloomuga koroonakriisi toetusmeetmete eelarvekulu, mis moonutab aastatevahelist võrdlust, ning suveprognoosi ettevaade ei sisalda veel kõiki kevadel või ka sel sügisel kavandatavaid eelarvemeetmeid.

Koroonaviiruse negatiivse majandusmõju leevendamiseks käivitati 2020. aasta kevadel nii Euroopa Liidu kui ka Eesti eelarvereeslites sisalduv vabastusklausel, mis vabastas liikmesriigid ajutiselt seni kehtinud arvulistest piirangutest eelarvepoliitika kujundamisel. Algselt 2020. aastaks kehtestatud klauslit laiendati esmalt 2021. aastaks ja seejärel ka 2022. aastaks.⁷ Lähtuvalt Euroopa Komisjoni kõige hilisemast majandusprognosist ei ole eelarvereeslite vabastusklausel 2023. aastal tõenäoliselt enam põhjendatud.

Kuna Eesti majandus näitas juba 2021. aasta kevadel koroonakriisist kiiret taastumist, siis soovitas eelarvenõukogu valitsusele Euroopa Komisjoni otsusest sõltumata koostada 2022. aasta riigieelarve nii, nagu vabastusklausel 2022. aastal enam ei kehtiks. See tähendas, et nominaalne eelarvepuudujääk ei tohiks ületada 3% SKPst ja struktuurne eelarvepuudujääk peaks hakkama ettevaates vähenema vähemalt 0,5 protsendipunkti võrra aastas. Vahepealsed arengud Eesti majanduses on näidanud, et see soovitus oli põhjendatud, ning rahandusministeeriumi suveprognosist lähtudes tuleks eelarvenõukogu hinnangul seada 2022. aasta riigieelarves sellest veelgi ambitsioonikam eesmärk.

2020. aasta kevadel puhkenud koroonakriis ja selle leevendamiseks võetud poliitikameetmed tähendasid Eesti riigirahandusele, et valitsussektori tulud kujunesid oodatust väiksemaks ja kulud oodatust suuremaks. Nii 2020. kui ka 2021. aasta kevadel tuli vastu võtta negatiivne lisaelarve ja valitsuse võlakooormus kahekordistus võrreldes kriisieelse ajaga. Valitsussektori nominaalne eelarvepuudujääk ulatus 2020. aastal 1,3 miljardi euroni ja käesolevaks aastaks prognoositakse, et valitsussektori kulud ületavad tulusid ligikaudu ühe miljardi euro võrra.

Tänaseks on tugev maksulaekumine taastunud ja riigirahanduse ettevaade ei sisalda alates järgmisest aastast enam riigi abimeetmeid pandeemia majandusmõju leevendamiseks. Rahandusministeeriumi suveprognosist järgi hakkab valitsussektori eelarveseis edaspidi küll paranema, ent järgmise nelja aasta nominaalne eelarvepuudujääk moodustab siiski ühtekokku ligikaudu miljard eurot, arvestamata veel prognoosile lisanduda võivate eelarvekuludega. Võttes aluseks rahandusministeeriumi suveprognosist valitsussektori eelarvepositsiooni kujunemise kohta, ei vaja eelarvenõukogu hinnangul Eesti majandus eelolevateks aastateks sellele lisaks täiendavat eelarvetuge.

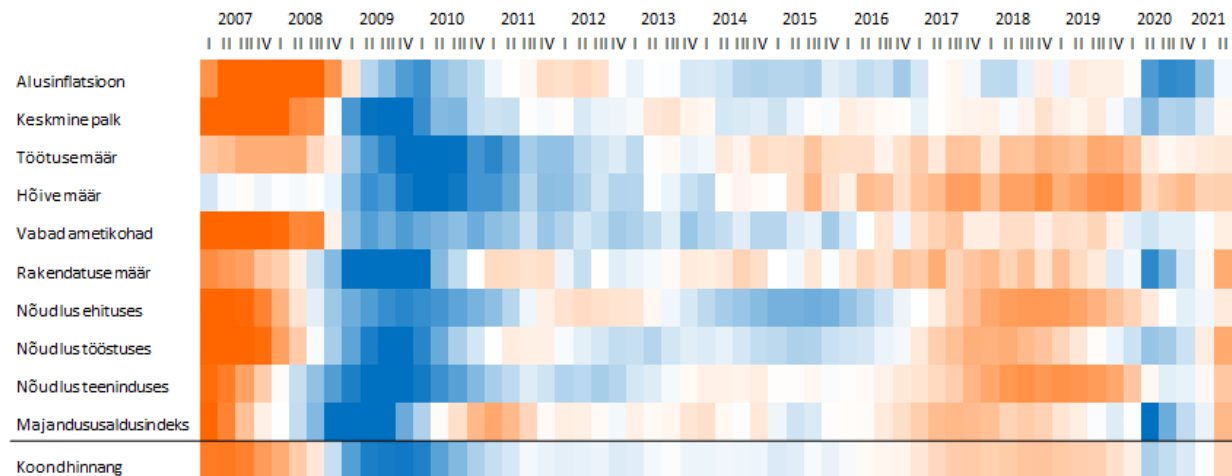
Kui rahandusministeeriumi kevadprognosist järgi pidi Eesti majanduse negatiivne toodangulõhe sulguma alles prognoosiperioodi lõpuks ehk 2025. aastaks, siis suvise prognoosist järgi leiab see aset juba käesoleval aastal ja püsib sellisena kogu prognoosiperioodi. Majanduse täiendav stimuleerimine oludes, kus see juba toimib oma võimetekohasel tasemel või isegi ajutiselt üle selle, võib lühiajaliselt vähendada elanike ostujõudu ja pikaajaliselt kahjustada Eesti ettevõtete konkurentsivõimet.

Majanduse ja riigirahanduse paranenud väljavaade võimaldab eelarvenõukogu arvates valitsusel seada järgmisteks aastateks palju nõudlikumad eelarvepositsiooni eesmärgid, kui kevadel riigi eelarvestrateegiat 2022–2025 koostades.

⁷ Loe lisaks: https://ec.europa.eu/estonia/news/20210602_Euroopa_poolaasta_kevadpakett_et

Eriteema 1. Eesti majanduse ilmakaart

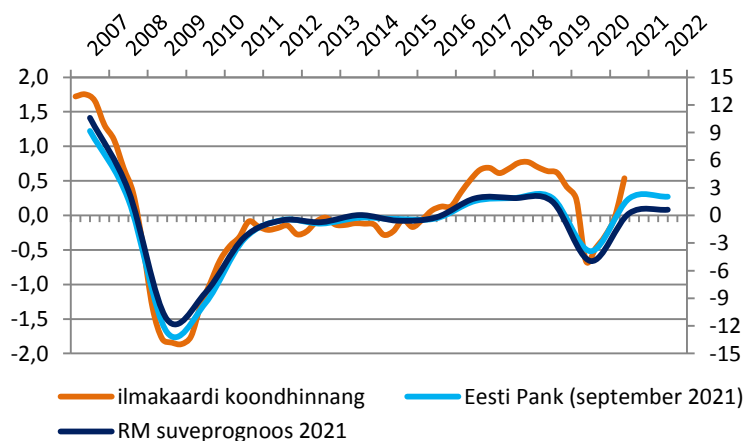
Selleks et hinnata eelarvereeplite täitmist ja rahandusministeeriumi prognoose SKP lõhe kohta, analüüsib eelarvenõukogu Eesti majandustsükli seis. Lisaks tehnilisele SKP lõhe arvutusele jälgib eelarvenõukogu mitut lihtsamini mõõdetavat majandusnäitajat, mis kirjeldavad majanduse tsüklilist seis. Selle analüüsi lõpptulemuse saab esitada n-ö ilmakaardi kujul (vt joonis 8), kus sinise tooni tumenemine tähistab majanduse jahtumist, oranži tooni tumenemine aga hoiatab ülekuumenemise eest.⁸ Ilmakaardi eeliseks on asjaolu, et selle arvnäitajaid (v.a majandusosalduindeksit) tagantjäre ei korrigeerita.



Joonis 8. Eesti majanduse ilmakaart (I kv 2007 – II kv 2021)

Allikad: Eurostat, konjunktuuriinstituut, statistikaamet, eelarvenõukogu arvutused

Pärast majanduse kõrgkonjunktuuri 2017.–2019. aastal pöördus majandustsükli seis 2020. aastal, kui koroonaviiruse levik ja selle tõkestamiseks seatud piirangud tõid nii Eestis kui ka mujal maailmas kaasa majanduslanguse. Kriisi mõju osutus kõige teravamaks 2020. aasta teises kvartalis. Järgnevad kvartalid on toonud kaasa majandusolude järk-järgulise paranemise ning 2021. aasta teiseks kvartaliks on kõik ilmakaardi majandusnäitajad saavutanud uuesti oma pikaajalise keskmise taseme või selle ületanud. Ühtlasi viitab ilmakaardi koondhinnang võimalusele, et sel aastal on avanemas suurem positiivne lõhe kui on eeldatud rahandusministeeriumi suvises majandusprognoosis (vt joonis 9).



Joonis 9. Ilmakaardi koondhinnangu (vasakul teljel) võrdlus SKP lõhega (% SKPst, paremal teljel)

Allikad: rahandusministeerium, Eesti Pank, eelarvenõukogu arvutused

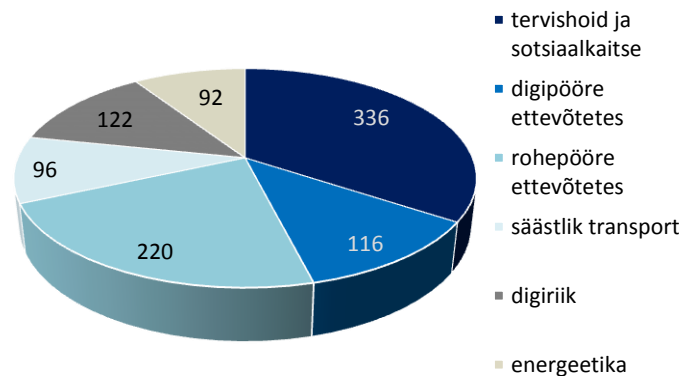
⁸ Ilmakaardi ülesehitusest loe lähemalt [eelarvenõukogu 2018. aasta kevadel ilmunud arvamusest](#).

Eriteema 2. Eesti majanduse taaste- ja vastupidavusrahanu

Koroonakriisist ülesaamise toetamiseks ja struktuursete reformide edendamiseks otsustati 2020. aasta juulis toimunud Euroopa Ülemkogul luua Euroopa Liidu eelarvet võimendav ajutine taasterahastu (*Next Generation EU*). Selle rahastu peamine instrument on taaste- ja vastupidavusrahanu (*Recovery and Resilience Facility, RRF*), millest liikmesriikidel on võimalik saada toetusi reformide läbiviimiseks. Euroopa Liidu tasandil on selle rahastu suuruseks ligikaudu 724 miljardit eurot (2020. aasta hindades). Sellest 53% on mõeldud tagastamatuks abiks ja 47% laenudeks. Toetused on mõeldud kasutamiseks aastail 2021–2026.

Uue instrumendi rahastamiseks alustas Euroopa Komisjon 2021. aasta juunis oma nimel võlakirjade emiteerimist. Võla tagasimaksmiseks on liikmesriigid andnud nõusoleku suurendada alates 2028. aastast sissemakseid Euroopa Liidu eelarvesse. Võla tagastamisperioodi pikkuseks on kavandatud kuni 30 aastat.

Toetuste saamiseks tuleb liikmesriikidel esitada raha kasutamise kava (*Recovery and Resilience Programme, RRP*), mille peavad heaks kiitma nii Euroopa Komisjon kui ka nõukogu. Eesti valitsus kiitis toetuste kasutamiseks koostatud rakenduskava heaks käesoleva aasta juunis ning esitas selle heakskiitmiseks Euroopa Komisjonile. Eesti taastekava maht on ligikaudu 980 miljonit eurot. On kokku lepitud, et iga toetusi kasutav riik kulutab vähemalt 37% saadavast rahast rohepöördele ja vähemalt 20% digimajanduse arendamisele. Eesti taotlus lähtub sellest kokkuleppes (vt joonis 10). Hinnanguliselt 80% taastekavast moodustavad investeeringud. Eelarvenõukogu arvamuse ilmumisel ei olnud Euroopa Komisjon ja nõukogu Eesti kava veel heaks kiitnud.



Joonis 10. Eesti taastekavaga taotletava raha kasutamine (miljonit eurot)

Allikas: rahandusministeerium

Kokkuleppe järgi saavad kriisist enim räsitud riigid suhteliselt rohkem toetusi. Selle põhimõtte järgimiseks tehakse 2022. aasta juuniks uus täpsustatud kava toetuste jagamiseks riikide vahel. Kui Eesti majandusel läheb paremini kui teistel, võivad ülalnimetatud summad ka kuni 150 miljoni euro võrra väiksemaks kujuneda. Praeguste hinnangute järgi on tõenäoline, et aastail 2021–2027 saab Eesti välistoetusi kuni 8,4 miljardit eurot. Taastekava moodustab neist praeguse jaotuse järgi veidi rohkem kui 10%.

Eriteema 3. SKP lõhe näitaja ümberhinnangud

SKP lõhe mõõdab konkreetse aasta tegeliku ja potentsiaalse SKP taseme erinevust. Lõhe on positiivne juhul, kui tegelik SKP ületab potentsiaalset taset, ja negatiivne, kui jääb sellele alla. Positiivne SKP lõhe võib põhjustada ebaefektiivsust ja inflatsioonisurvet, negatiivse SKP lõhe puhul jääb aga osa tootmisvõimekusest kasutamata. Riigi üks peamisi makromajanduslikke eesmärgi on neid olukordi vältida ja hoida majandust käigus potentsiaalse taseme lähedal. Seda nimetatakse stabilisatsioonipoliitikaks.

Stabilisatsioonipoliitika edukaks elluviimiseks on tarvis täpseid ja usaldusväärseid hinnanguid majandustsükli olukorrale. SKP lõhe täpne hinnang on vajalik ka seepärast, et tegu on olulise sisendiga struktuurse eelarvepositsiooni hindamisel, mille leidmiseks tuleb valitsussektori nominaalsest eelarvepositsioonist eemaldada just majandustsükli mõju ning lisaks ühekordsed tulu- ja kulumeetmed. Struktuurse eelarvepositsiooni näitaja on olulisel kohal nii Euroopa Liidu kui ka siseriiklikes eelarvereesglites.

Selleks et hinnata, kas eelarvereesglitest on kinni peetud ja seda kavatsetakse ka jooksva aastal teha (või on selleks vaja eelarvepoliitikat korrigeerida), tuleb anda täpne hinnang möödunud ja jooksva aasta struktuursele eelarvepositsioonile. Kuna SKP lõhe näitaja on majanduspoliitika kujundamisel ja hindamisel kesksel kohal, siis on tähtis, et SKP lõhe hinnangud oleksid täpsed ja usaldusväärsed.

Hinnangu täpsus tähendab, et seda ei tule hiljem kuigi palju korrigeerida. Usaldusväärsus tähendab seda, et kui hinnangu põhjal on majandus ülalpool (või allpool) oma potentsiaalset taset, siis hilisemad hinnangud sama aasta kohta ei jõua vastupidisele järeldusele. Tabelis 7 on toodud Euroopa Komisjoni hinnangud Eesti SKP lõhe kohta, mis on avaldatud igakevadistes majandusprognoosides. Käesolevas eriteemas on fookus aastatel 2005–2019 ehk koroonakriisi eelsel perioodil.

Tabel 7. Eesti SKP lõhe hinnangud Euroopa Komisjoni kevadprognoosides (% potentsiaalsest SKPst)

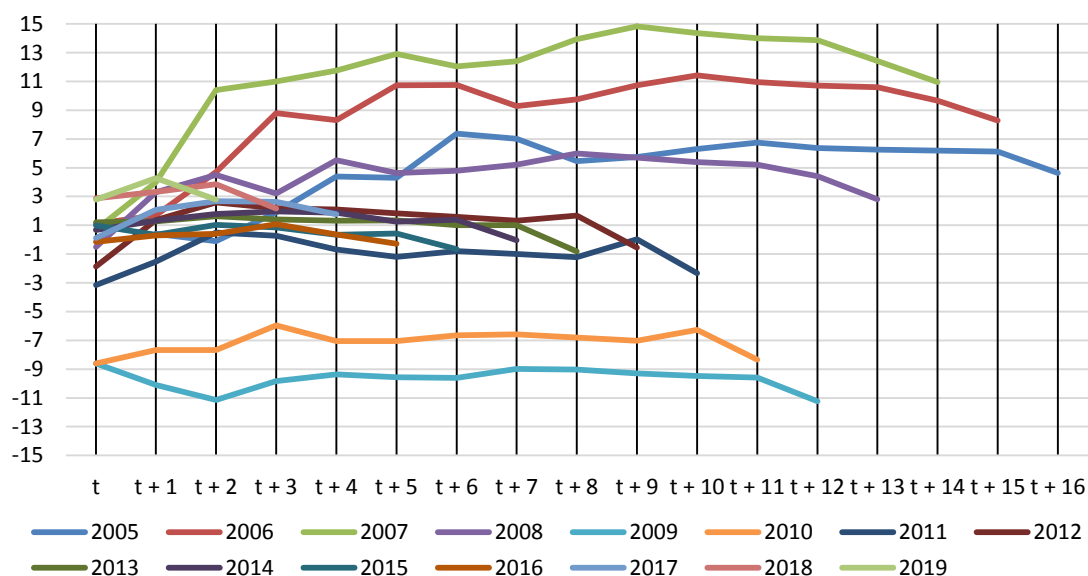
Ilmunud:	2005	2006	2007	2008	2009	2010	2011	2012	2013	2014	2015	2016	2017	2018	2019	2020	2021	2022
2006	0,4	1,1	1,0															
2007	-0,1	1,7	0,7	-0,9														
2008	1,9	4,7	4,0	-0,5	-2,9													
2009	4,4	8,8	10,4	3,3	-8,6	-10,3												
2010	4,3	8,3	11,0	4,5	-10,1	-8,6	-4,8											
2011	7,4	10,7	11,8	3,2	-11,1	-7,7	-3,2	-0,3										
2012	7,0	10,7	12,9	5,5	-9,8	-7,7	-1,5	-1,9	-0,8									
2013	5,5	9,3	12,0	4,6	-9,4	-6,0	0,5	1,4	1,2	1,3								
2014	5,8	9,8	12,4	4,8	-9,6	-7,0	0,3	2,6	1,3	0,7	0,8							
2015	6,3	10,7	13,9	5,2	-9,6	-7,0	-0,7	2,2	1,6	1,3	1,0	1,3						
2016	6,8	11,4	14,8	6,0	-9,0	-6,7	-1,2	2,1	1,4	1,8	0,3	-0,2	0,2					
2017	6,4	11,0	14,4	5,7	-9,0	-6,6	-0,8	1,8	1,3	2,0	1,0	0,3	0,1	0,6				
2018	6,3	10,7	14,0	5,4	-9,3	-6,8	-1,0	1,6	1,4	1,9	0,8	0,4	2,1	2,9	2,8			
2019	6,2	10,6	13,9	5,2	-9,5	-7,0	-1,2	1,3	1,0	1,2	0,3	1,1	2,7	3,3	2,8	2,2		
2020	6,1	9,7	12,4	4,4	-9,6	-6,3	0,03	1,7	1,0	1,4	0,4	0,4	2,6	3,9	4,3	-5,3	-3,0	
2021	4,6	8,3	10,9	2,8	-11,2	-8,3	-2,3	-0,6	-0,8	-0,04	-0,7	-0,3	1,8	2,2	2,8	-4,3	-4,5	-2,8

Allikas: Euroopa Komisjon

Vaadeldud 15 aastast kaheksal tuli SKP lõhe hinnangu märki vähemalt üks kord järgnevates kevadhinnangutes muuta. Kahel juhul nendest kaheksast muutus SKP lõhe märk kaks korda, kui esmalt hinnati majanduse tootmismahu potentsiaalset väiksemaks, siis suuremaks ja hiljem uuesti väiksemaks.

Ühel juhul muutus märk kolmel korral: algul ületas SKP oma potentsiaalset taset ja lõpuks jäi siiski allapoole seda. Ühel korral muutus märk koguni neli korda. Vaatlusaluse viieteistkümne aasta jooksul oli SKP lõhe hinnang usaldusväärne seitsmel korral.

Tabelis 7 toodud SKP lõhe hinnangute muutumist ajas saab esitada ka visuaalselt (vt joonis 11). Iga joon märgib ühe konkreetse aasta SKP lõhe hinnangu muutust järjestikustes Euroopa Komisjoni kevadproгноosides.



Joonis 11. Vaatlusaluse aasta SKP lõhe hinnangud järjestikustes prognoosides (% potentsiaalsest SKPst)

Allikas: Euroopa Komisjon

Tabelis 8 on esitatud kirjeldav statistika *möödunud aasta* SKP lõhe ümberhinnangute ulatuse kohta absoluutväärtuses. Ümberhinnangu väärtus leitakse kahe valitud ajahetke hinnangu erinevusest. Näiteks 2006. aasta kevadel avaldati hinnang möödunud ehk 2005. aasta SKP lõhe kohta. Seda hinnangut muudeti aasta hiljem (2007. a kevadel), kaks aastat hiljem (2008. a kevadel) ja nii edasi. Kasutatud on ümberhinnangute absoluutväärtust, et vältida võimalikku segadusttekitavat nullkeskmist, mille taga peitub kaks suurt korrektsiooni, mis hoolimata suurusest tühistavad teineteist vastasmärgi tõttu.

Tabel 8. Möödunud aasta SKP lõhe ümberhinnangud (% potentsiaalsest SKPst)

Ajahorisont	2005–2019				2008–2019			
	Keskmine	Standard-hälve	Suurim	Vaatlusi	Keskmine	Standard-hälve	Suurim	Vaatlusi
1 aasta hiljem	1,3	1,6	6,4	15	0,8	0,6	2,0	12
2 aastat hiljem	1,7	2,2	7,1	14	0,8	0,6	1,8	11
3 aastat hiljem	1,9	2,5	7,8	13	0,6	0,6	2,2	10
5 aastat hiljem	2,7	3,3	9,0	11	0,7	0,5	1,5	8
Kevadel 2021	2,1	2,1	6,9	15	1,1	0,5	2,1	12

Allikad: Euroopa Komisjon, eelarvenõukogu arvutused

Andmestik algab 2005. aastast, mis oli Eesti jaoks esimene täisaasta ELi liikmesriigina. Näidatud on kaks perioodi: kõik vaadeldud 15 aastat ja ajavahemik 2008–2019, mille sisse jäi suur finantskriis (2008.-2009. aastal oli Eesti SKP reaalkasv negatiivne) ja sellele järgnenud taastumine kuni Covid-19 kriisi puhkemiseni.

Aastate 2005–2019 keskmised ümberhinnangud ületavad kõigi ajahorisontide korral 1,3 protsendipunkti ja suurim ümberhinnang on vähemalt 6,4 protsendipunkti. Ümberhinnangute hajuvust mõõdetakse standardhälbega, mis on kõikidel juhtudel suurem kui 1,5 protsendipunkti.

Kuivõrd 2005., 2006. ja 2007. aasta SKP lõhet on väga oluliselt ümber hinnatud (vt tabel 7), on lühemas ajavalimis keskmised ja suurimad väärtused ning standardhälbed kõigi ajahorisontide korral väiksemad kui pikemas valimis. Lühemas valimis ületavad kõik keskmised väärtused 0,6 protsendipunkti, suurimad väärtused 1,4 protsendipunkti ja standardhälbed 0,5 protsendipunkti.

Tabelis 9 on esitatud kirjeldav statistika *jooksva aasta* SKP lõhe ümberhinnangute kohta absoluutväärtuses. Näiteks *jooksva aasta* hinnang 2006. aasta SKP lõhe kohta on avaldatud 2006. aasta kevadel. Ümberhinnangute analüüsimiseks on 2006. aasta kevadist hinnangut esmalt võrreldud 2007. aasta kevadise hinnanguga (2006. aasta kohta), seejärel 2008. aasta kevadise hinnanguga (2006. aasta kohta) jne.

Tabel 9. Jooksva aasta SKP lõhe ümberhinnangud (% potentsiaalsest SKPst)

Ajahorisont	2006–2019				2008–2019			
	Keskmine	Standard- hälve	Suurim	Vaatlusi	Keskmine	Standard- hälve	Suurim	Vaatlusi
1 aasta hiljem	1,5	1,2	3,8	14	1,4	1,1	3,8	12
2 aastat hiljem	2,5	2,6	9,7	14	1,9	1,7	5,0	12
3 aastat hiljem	3,0	2,9	10,3	13	1,9	1,3	4,0	11
5 aastat hiljem	3,3	3,9	12,2	11	1,6	1,6	5,1	9
Kevadel 2021	2,3	2,8	10,2	14	1,3	1,0	3,3	12

Allikad: Euroopa Komisjon, eelarvenõukogu arvutused

Isegi kui *jooksva aasta* hinnangute korrigeerimine on ootuspärane, kuna nende esmasel arvutamisel saab kasutada vaid kuni aprillikuu andmeid ning seega ei saa arvesse võtta hilisemaid arenguid makromajanduses ja muutusi eelarvepoliitikas (mis võivad tuleneda kevadisest hinnangust), on need sellegipoolest hädavajalikud, andes varakult märku majanduse tsüklilisest seisust ja aidates hinnata *jooksva aasta* struktuurset eelarvepositsiooni.

Tabeleid 8 ja 9 võrreldes pole üllatav, et kõik keskmised ja suurimad ümberhinnangute väärtused, välja arvatud üks erand, on suuremad tabelis 9, kus on vaadeldud *jooksva aasta* hinnanguid. Väikseim keskmine väärtus on 1,5 protsendipunkti pikemas ajavalimis ja 1,3 protsendipunkti lühemas ajavalimis. Kõige väiksem suurim ümberhinnang on 3,8 protsendipunkti ning seda nii lühemas kui ka pikemas ajavalimis (v.a mainitud erand). Kui välja arvata üks erand, on *jooksva aasta* SKP lõhe ümberhinnangute standardhälbed suuremad kui möödunud aasta ümberhinnangute omad. Tabelis 9 ületavad kõik standardhälbed 0,9 protsendipunkti.