

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

Sisukord

Arvamus	3
Seletuskiri	4
Hinnang makromajandusprognosile	4
Hinnang rahandusprognosile	6
Eriteema 1. Lähiaja peamised riskid	11
Eriteema 2. Rahvusvaheliste organisatsioonide soovitusel inflatsiooni mõju leevendamiseks	13

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

Arvamus

Rahandusministeeriumi 2022. aasta suvine majandusprognoos peab andma ajakohase ja võimalikult täpse aluse 2023. aasta riigieelarve ja riigi eelarvestrateegia koostamiseks aastateks 2023–2026. Eelarvenõukogu ülesanne on hinnata, kas rahandusministeeriumi prognoos on selleks sobilik.

Rahandusministeeriumi majandusprognoos koosneb kahest osast: makromajanduse ja riigirahanduse ettevaatest. Riigieelarve seaduse järgi on makromajandusprognoosi eesmärk kirjeldada riigi majanduskeskkonda koos tõenäolise arenguga ja teavitada sellest avalikkust. Rahandusprognoos tuleb koostada kõige tõenäolisema või sellest ettevaatlikuma makromajandusprognoosi stsenaariumi põhjal.

Eelarvenõukogu ei kiida heaks rahandusministeeriumi 2022. aasta suvist majandusprognoosi, kuna selle koostamisel ei ole kasutatud kõige tõenäolisemaid valitsussektori kulueeldusi, mis mõjutab nii tulevase majanduskasvu kui ka sise- ja välistasakaalu prognoosi.

Esiteks on suvise prognoosi koostamisel kasutatud valitsussektori tarbimise ja palgakulude prognoose, mis lähtuvad poolteist aastat tagasi koostatud riigi eelarvestrateegiast, mille prognoosieeldused on kiire inflatsiooni oludes aegunud. Kui tavapäraselt uuendatakse eelarvestrateegiat ja selle kuluprognoose 12 kuu tagant, siis sel korral on seadusemuudatuse tõttu jäänud kahe strateegia vahele pikem aeg. Teiseks ei ole suvise prognoosi koostamisel arvesse võetud uue valitsuskoalitsiooni kavandatavaid kulumetmeid, mille sisu avalikustati juulikuus. Seetõttu on rahandusministeeriumi suvises prognoosis oluliselt alahinnatud valitsussektori kulude mahtu, eelarvepuudujääki ja võlakoormust aastatel 2023–2026, mis omakorda avaldab mõju teistele prognoositavatele majandusnäitajatele.

Viimase aasta jooksul on inflatsioon Eestis kiirenenud, ületades järjepidevalt ka prognoosijate ootusi. Oodatust kiirem hinnatõus tõstab nii valitsussektori tulusid kui ka kulusid võrreldes algsete plaanidega. Kui riigieelarve tulud suurenevad tarbimis- ja töötajamaksude ülelaekumise näol kohe, siis inflatsiooni mõju kulude poolele avaldub täies mahus mõningase viitajaga. Seetõttu kujuneb ka käesoleva aasta eelarvepositsioon kiire maksulaekumise toel oodatust paremaks, ent inflatsioonist tingitud kulude kasv peaks peegelduma järgmistele aastatele eelarvepositsioonis. Rahandusministeeriumi suvine prognoos seda paraku ei kirjelda.

2023. aasta riigieelarve ja uue eelarvestrateegia arutelud on valitsuses juba alanud. Eelarvenõukogu hinnangul on oluline, et septembri lõpuks valmiv riigi eelarvestrateegia 2023–2026 sisaldab ka rahandusministeeriumi uuendatud makromajandusprognoosi aastateks 2022–2026, võttes aluseks kõige viimase teadmise uue valitsuskoalitsiooni kavandatavatest eelarvemeetmetest ning uuendatud hinnangu valitsussektori palgakulude, tarbimise ja investeringute arengule. See annaks riigikogule ja avalikkusele ajakohasema ja täpsema ülevaate valitsuse kavandatavast eelarvepoliitikast ning selle prognoositavast mõjust Eesti majandusele.

Edaspidiseks soovib eelarvenõukogu, et rahandusministeeriumi prognoosid sisaldaksid kahte stsenaariumi, millest üks lähtub riigirahanduse eeldustes ainult kehtivatest seadustest ning teine kõige tõenäolisemast stsenaariumist, püüdes arvestada ka valitsuse kavandatavate eelarvemeetmete ja otsuste mõjuga (vajadusel veel enne, kui need on seadustatud).

Eelarvenõukogu esimees
Raul Eamets
Tallinnas 6. septembril 2022

Seletuskiri

Venemaa sõjaline kallaletung Ukrainale on muutnud majanduskeskkonna väga ebakindlaks ja prognoosimise erakordselt raskeks. Seetõttu keskendub eelarvenõukogu rahandusministeeriumi makromajandusprognoosi kirjeldades peamiselt aastatele 2022–2023. Sarnaselt kevadega näeb eelarvenõukogu suurimat ohtu Eesti majanduskasvule maailmaturu toormehindadega seotud ebamäärasuses, aga ka pakkumispoolsetes piirangutes ning üldises ebakindluses ja laiapõhjalises hinnakasvus.

Hinnang makromajandusprognoosile

Alates koroonaviiruse puhkemisest on prognooside uuendamisel tulnud enamasti tõdeda, et „kuigi tulevik on varem arvatust isegi ebamäärasem, on majandus seni edenenud kardetust paremini“. Pärast rahandusministeeriumi kevadprognoosi valmimist on toormete kõrge hinnatase ja tarneprobleemid viinud kiirema ja laiapõhjalisema hinnatõusuni, mis omakorda koos suurema ebakindluse ja karmimate finantstingimustega jahutavad ülemaailmset nõudlust.

Rahandusministeeriumi märtsi keskpäigaks kasutada olnud info põhjal valminud kevadprognoosi kasvuootus oli teiste prognoosijatega võrreldes ettevaatlikum ning eelarvenõukogu toonase hinnangu põhjal õigustatult konservatiivne. Seda silmas pidades on lähiaja reaalkasvu näitajate ülespoole korrigeerimine ootuspärane. Käesoleva aasta osas peegeldavad varasemast suuremad aastakeskmised kasvunäitajad eeskätt juba esimesel poolaastal toimunut (vt tabel 1).

Tabel 1. Suvise majandusprognoosi põhinäitajad aastail 2022–2023 (%)

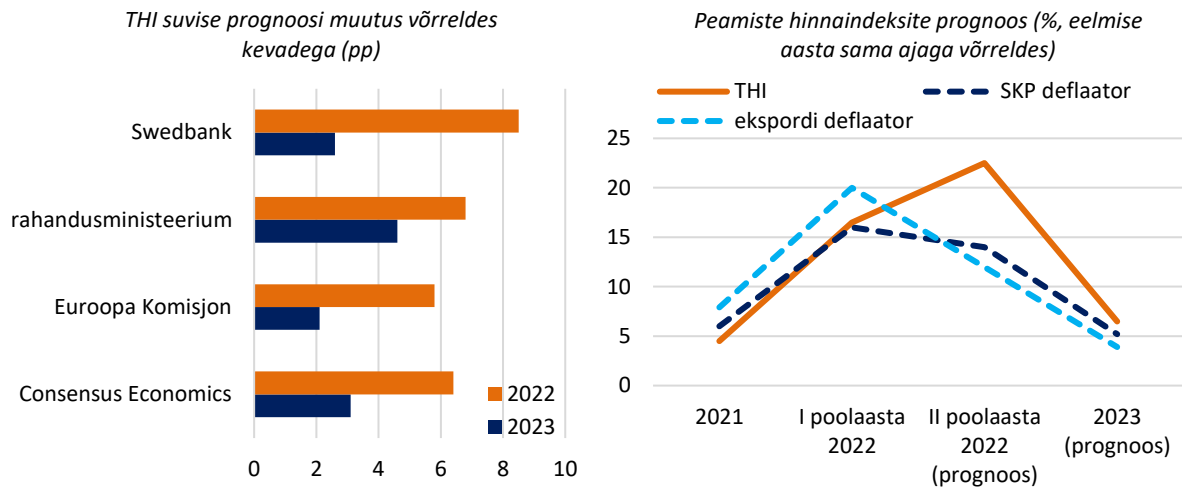
	2022		2023	
	suvi 2022	kevad 2022	suvi 2022	kevad 2022
SKP jooksevhinnas (mld eurodes)	36,5	32,7	38,6	33,9
SKP reaalkasv	1,0	-1,0	0,5	1,2
Eratarbimise reaalkasv	0,4	-4,6	1,4	0,1
Valitsuse lõpptarbimise reaalkasv	-1,5	-1,4	-1,2	0,0
Investeeringute reaalkasv	-12,5	-7,2	3,7	3,9
Kaupade ja teenuste ekspordi reaalkasv	3,0	-2,0	1,6	2,3
Kaupade ja teenuste impordi reaalkasv	-0,6	-6,6	0,3	2,1
THI muutus	19,5	12,7	6,7	2,1
Keskmise palga nominaalkasv	11	7,0	7,4	5,6
Hõive kasv	2,9	-0,1	0,5	-1,2

Allikas: rahandusministeerium

Sisenõudluse kasvu soodustas jaanuaris–juunis peamiselt eratarbimine, mis aastaarvestuses suurenes ligi 7%. Osaliselt toetas leibkondade kulutuste rahastamist kogumispensionide teisest sambast välja võetud raha. Selle teadmise taustal näib kevadel 2022. aastaks tehtud eratarbimise prognoos (-4,6%) liiga pessimistlikuna ning selle näitaja muutmine on seetõttu põhjendatud.

Käesolevaks aastaks tehtud kasvuprognoosis võib olla üle hinnatud valitsussektori investeeringute panus majanduskasvu (näiteks on eeldatud, et selle aasta teisel poolel kujunevad need 1,8 korda suuremaks kui jaanuaris–juunis). Kiire inflatsioon võib sundida investeeringuid edasi lükkama või isegi ära jätma.

Hinnasurve on kujunenud märksa tugevamaks, kui kevadel oodati, ning järjest raskem on vahet teha, milline osa majanduskäive muutumisest peegeldab hinnakasvu ja milline mahu muutumist.¹ Kevadise vaatega võrreldes kestab inflatsiooni kiirenemise faas kauem. Lähtuvalt augusti keskpaiga tulevikutehingutest prognoositakse oluliste energiakandjate (gaas, nafta) hinnalangust 2023. aasta alguse asemel nüüd alles suvel. Seetõttu on iseloomulik, et suuremad muudatused võrreldes eelmiste prognoosidega puudutavad just hinnaindeksid (vt joonis 1 vasak pool).



Joonis 1. THI prognoosi muutused ja rahandusministeeriumi suvine prognoos hinnaindeksitele 2022–2023
Allikad: rahandusministeerium, Euroopa Komisjon, Swedbank, Consensus Economics

Teiste juulis-augustis ilmunud prognoosidega võrreldes ootab rahandusministeerium 2022. aastaks kõige kiiremat tarbijahindade inflatsiooni (aasta keskmine: 19,5%). Tehniline analüüs näitab, et ka selle tasemeni jõudmiseks ei tohi tarbijakorvi kallinemine eelmise kuu suhtes olla augustis–detsembris keskmiselt kiirem kui 0,5%. Viimase kolme kuu näitajaga (üle 2%) võrreldes tähendab see vägagi kiiret muutust, mistõttu tarbijahindade kallinemine võib lähema poolteise aasta jooksul osutada prognoositust kiiremaks (vt joonis 1 parem pool). See risk puudutab ka teisi hinnaindeksid (deflaatoreid) ja võib tähendada ootamatuid muutusi suhtelistes hindades.

Käeoleva aasta esimene pool ei anna paraku aimu sellest, kuidas käituvad kiire inflatsiooni ajal tööturu osalised (vt ka eriteema 1). Kui esimeses kvartalis jäi tööjõukulude kasv ettevõtete kasumi kasvule selgelt alla, siis teises kvartalis oli palgakasv tegevusalati väga erinev, kõikides 2–40% vahel. Majanduses tervikuna suurenesid palgakulud aprillis–juunis eelmise aasta sama ajaga võrreldes 18% ehk sama kiiresti kui SKP maksumus. Rahandusministeeriumi prognoosis on eeldatud, et 2023. aasta keskmine palgatase on 17% kõrgem kui 2019. aastal. Selline hüpe palgade tasemes võib tulevikus seada ohtu ekspordiettevõtete konkurentsivõime.

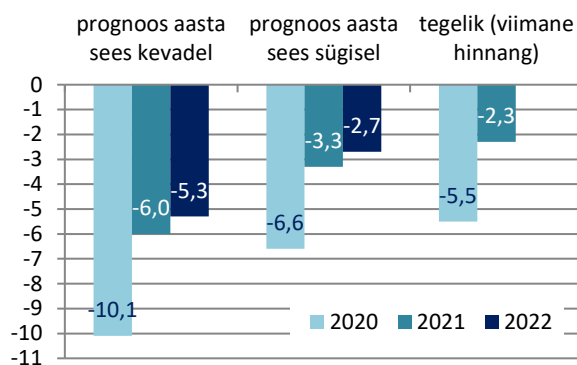
Käesoleva prognoosiuuenduse puhul võib esile tuua kaks eripära, mis raskendavad makromajandusprognoosi koostamist lähemaks pooleteiseks aastaks märkimisväärselt. Esiteks on inflatsiooninäitajate tähtsus – ka rahandusprognoosi silmas pidades – hinnataseme tõusu tõttu tavapärasest suurem. Samal ajal on karta, et tavatult kiire hinnakasvu ajal vastava statistika kvaliteet halveneb. Teiseks on rahandusministeeriumi suvises prognoosis alahinnatud valitsussektori kulude mahtu ning seeläbi ka selle mõju makromajandusnäitajatele.

¹ 2022. aasta esimesel poolel küündis Eesti ja mõne tähtsama kaubanduspartneri sisse- ja väljaveo aastakasv jooksvas hinnas 25–30%ni. Hinnaindeksid jäid esialgsete hinnangute järgi 20–25% vahele.

Hinnang rahanduspronoosile

2022. aasta eelarvepositsiooni kujunemine

Juba kolmandat aastat järjest on rahandusministeerium prognoosinud jooksva aasta valitsussektori nominaalset eelarvepuudujääki sügisel märksa väiksemana võrreldes kevadise prognoosiga (vt joonis 2). Möödunud kahe aasta näitel on tegelik eelarvepositsioon aasta lõppedes osutunud veelgi paremaks, kui oodati aasta jooksul koostatud prognoosides.



Joonis 2. Valitsussektori nominaalse eelarvepositsiooni prognoosid ja tegelik hinnang 2020–2022 (% SKPst)

Allikad: rahandusministeerium, statistikaamet

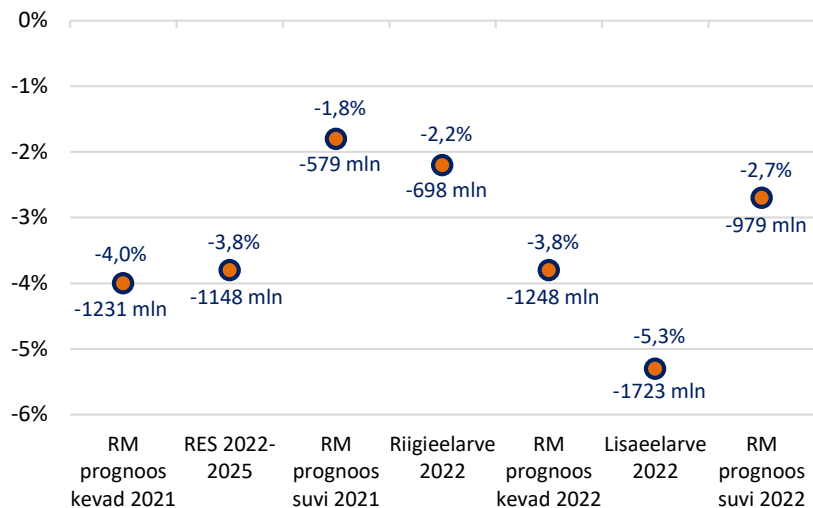
Kui 2020. ja 2021. aastal mõjutasid majanduse ja riigirahanduse käekäiku eelkõige prognoosimatu Covid-19 pandeemia ning riigi meetmed selle leviku pidurdamiseks ja majandusliku mõju leevendamiseks, siis 2022. aastat jääb iseloomustama Venemaa ootamatu kallaletung Ukrainale ja energiahindade järsust tõusust alguse saanud kiire inflatsioon. Seetõttu on ka rahandusministeeriumi praegune hinnang Eesti majandusoludele 2022. aastal oluliselt muutunud võrreldes 2021. aasta suvise prognoosiga, kui koostati 2022. aasta riigieelarve, või võrreldes 2021. aasta kevadise prognoosiga, kui koostati praegu kehtiv riigi eelarvestrateegia aastateks 2022–2025 (vt tabel 2). Ehkki majanduse reaalkasv on sõjategevusest tingitud ebakindluse ja kiire hinnatõusu tõttu aeglustunud, on riigirahanduse ja eelkõige maksude laekumise seisukohalt olulised näitajad, nagu SKP nominaalmaht, paranenud võrreldes varasemate prognoosidega.

Tabel 2. Rahandusministeeriumi prognoosid 2022. aasta makromajanduse põhinäitajate osas

	RM prognoos kevad 2021	RM prognoos suvi 2021	RM prognoos kevad 2022	RM prognoos suvi 2022
THI (%)	2,1	3,7	12,7	19,5
SKP deflaator (%)	2,1	3,3	7,8	14,8
SKP reaalkasv (%)	4,8	4,0	-1,0	1,0
SKP nominaalkasv (%)	7,0	7,4	6,7	16,0
SKP lõhe (% SKPst)	-1,0	0,6	-2,0	-0,6
SKP nominaalmaht (mld eurot)	30,5	32,4	32,7	36,5

Allikas: rahandusministeerium

Muutunud majandusoludes ja uute šokkide ilmnemisel on tulnud sagedasti muuta ka riigirahanduse sihte 2022. aastaks (vt joonis 3). Rahandusministeeriumi 2022. aasta suvise prognoosi järgi ulatub valitsussektori nominaalne eelarvepuudujääk sel aastal 979 miljoni euroni ehk 2,7%ni SKPst. Veel kevadel hindas ministeerium, et kogu aasta peale kujuneb puudujäägi suuruseks 1,72 mld eurot (ehk 5,3% SKPst kevadprognoosi järgi). Ühtlasi tähendaks see, et Eesti valitsussektori nominaalne puudujääk ei ületaks juba teist aastat järjest Maastrichti kriteeriumitega sätestatud 3% SKPst.



Joonis 3. Valitsussektori 2022. aasta nominaalse eelarvepositsiooni prognoosi kujunemine

Allikas: rahandusministeerium

Esimese kuue kuuga moodustas valitsussektori eelarvepuudujääk rahandusministeeriumi hinnangul vaid 115 miljonit eurot ehk 0,3% 2022. aastaks oodatavast SKPst. Seega prognoosib ministeerium, et teisel poolaastal peaks valitsussektori eelarvepositsioon järsult halvenema ja kulud ületama tulusid enam kui 860 miljoni euro võrra.

Prognoositav eelarvepositsiooni halvenemine peaks tulenema eelkõige kulude poolelt, kuna tulude poolel eeldab rahandusministeerium, et maksude ülelaekumise hoog isegi süveneb teisel poolaastal (võrreldes varasemate prognoosidega). Kui 2022. aasta esimese kuue kuuga on maksutulud laekunud 156 miljonit eurot rohkem võrreldes kevadel vastu võetud lisaeelarve prognoosiga, siis teiseks poolaastaks eeldatakse maksude ülelaekumist peaaegu 600 miljoni euro ulatuses. Maksutulude head (oodatavat) laekumist selgitab senimaani tugev tööturuolukord ja kiirenenud inflatsioon. Kui rahandusministeeriumi kevadprognoosis jäi hinnatõusu tipp selle aasta esimesse poolde, siis suvise prognoosi järgi jääb see just aasta teise poolde ning ulatub palju kõrgemale tasemele.

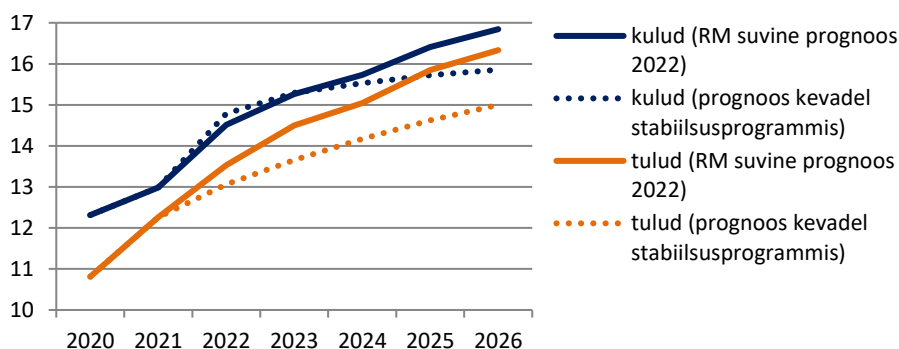
Lisaks tavapärasele seaduspärale, et valitsussektori kulud kujunevad aasta lõikes suurimaks just viimases kvartalis, mõjutab 2022. aasta kulude dünaamikat ka kevadine lisaeelarve, mida asuti koostama pärast Venemaa ootamatut kallaletungi Ukrainale. Kuna riigikogu võttis 2022. aasta lisaeelarve vastu alles maikuu lõpupoole, jäävad lisaeelarves otsustatud kulutused valdavalt käesoleva aasta teise poolde. Lisaeelarvega suurendati kulutusi sõjapõgenikele, kaitsevõimele ja energiapuudusele, mille eelarvemõju suuruseks 2022. aastal hinnati kevadel ligikaudu 630 miljoni eurot. Seetõttu on ka põhjendatud valitsussektori eelarvepositsiooni tavapärasest suurem halvenemine 2022. aasta viimases kahes kvartalis.

Kokkuvõttes prognoosib rahandusministeerium teiseks poolaastaks ulatuslikku maksutulude ülelaekumist, ent ka valitsussektori eelarvepositsiooni järsku halvenemist. Kui esimese poolaasta järel oli valitsussektori nominaalne eelarvepuudujääk 0,3% SKPst, siis suveprognoosi järgi ulatub see aasta lõpuks 2,7%ni SKPst ehk 979 miljoni euron. Eelarvepositsiooni halvenemist teisel poolaastal selgitab peamiselt 2022. aasta lisaeelarve kulumeetmete elluviimine. Kevadega võrreldes on eelarvepositsiooni prognoos siiski tunduvalt paranenud, kuna siis oodati puudujäägi suuruseks 1,72 miljardit eurot. Parem prognoos tuleneb peamiselt kiirest hinnatõusust tingitud tulude (maksutulud, CO₂- ja keskkonnatasud) suurenemisest, mõnevõrra on alandatud ka valitsussektori 2022. aasta kulude prognoosi.

2023.–2026. aasta eelarvepositsiooni prognoos

Viimasel aastal on inflatsioon Eestis kiirenenud, ületades järjepidevalt ka prognoosijate ootusi. Oodatust kiirem hinnatõus tõstab nii valitsussektori tulusid kui ka kulusid võrreldes algsete plaanidega. Kui riigieelarve tulud suurenevad tarbimis- ja tööjõumaksude ülelaekumise näol kohe, siis inflatsiooni mõju kulude poolele avaldub täies mahus mõningase viitajaga. Seetõttu kujuneb ka 2022. aasta eelarvepositsioon kiire maksulaekumise toel oodatust paremaks, ent inflatsioonist tingitud kulude kasv peaks peegelduma järgmiste aastate eelarvepositsioonis. Rahandusministeeriumi suvine prognoos seda paraku ei kirjelda.

Rahandusministeeriumi suvises prognoosis on uuendatud valitsussektori tulude ja kulude prognoosi aastateks 2023–2026 (vt joonis 4). Oodatust kiirem inflatsioon 2022. aastal avaldab mõju kogu prognoosiperioodile, kuna edasine hindade ja majanduse kasv toimub juba varem arvatust kõrgemalt tasemelt, tuues kaasa ka suurema maksulaekumise. Kui valitsussektori tulude prognoosi on sõltuvalt aastast suurendatud ligikaudu 0,8–1,3 miljardi euro võrra, siis suuremaid muutusi valitsussektori kulude prognoosis on märgata alates 2025. aastast. Eelarvenõukogu leiab, et suveprognoosi koostamisel ei ole rahandusministeerium kasutanud kõige tõenäolisemaid valitsussektori kulueeldusi.



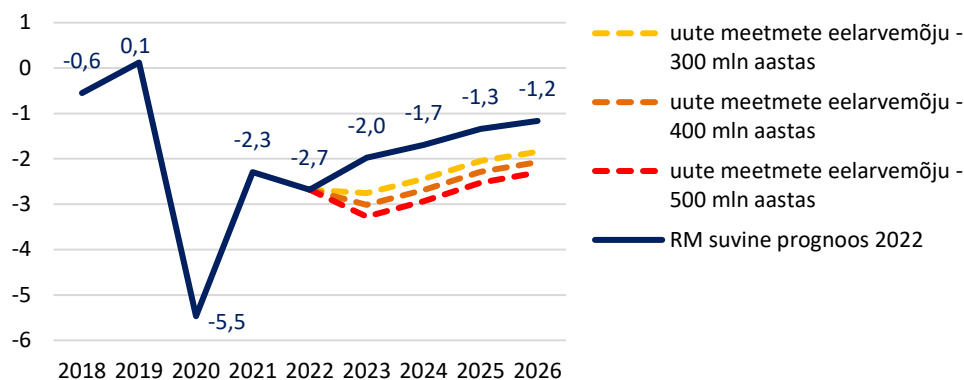
Joonis 4. Valitsussektori tulude ja kulude prognoos võrreldes eelmise prognoosiga (mld eurot)

Allikas: rahandusministeerium

Esiteks on suvise prognoosi koostamisel kasutatud valitsussektori tarbimise ja palgakulude prognoose, mis lähtuvad poolteist aastat tagasi koostatud riigi eelarvestrateegiast, mille prognoosieeldused on kiire inflatsiooni oludes aegunud. Rahandusministeeriumi suvise prognoosi järgi kujuneb valitsussektori kulude kasvuks 2023. aastal 5,2% ja edaspidi ligikaudu 3–4% aastas. Seejuures on eeldatud, et avaliku sektori palgakasv jääb perioodil 2022–2026 keskmiselt vaid 4% juurde. Kui tavapäraselt uuendatakse riigi eelarvestrateegiat ühe aasta möödudes, siis sel korral on riigieelarve (baas)seaduse muutmise tõttu jäänud erandlikult kahe eelarvestrateegia vahele peaaegu poolteist aastat (kevad 2021 vs. sügis 2022).

Teiseks ei ole suvise prognoosi koostamisel arvesse võetud uue valitsuskalitsiooni kavandatavaid kulumeetmeid, mille sisu avalikustati juulikuus.² Uue koalitsiooni kavandatavate meetmete eelarvemõju avaldub alates 2023. aastast ja valdavalt on tegemist meetmetega, millega kaasneb iga-aastane lisakulu kogu prognoosiperioodiks. Kuna uute kulumeetmete prognoositav eelarvemõju ei ole veel piisava detailsusega teada, siis on joonisel 5 esitatud vaid indikatiivsed eelarvepuudujäägi trajektoolid, kui lisanduvate kulumeetmete iga-aastane eelarvemõju peaks ulatuma vastavalt 300, 400 või 500 miljoni euroni.

² Uue valitsuskalitsiooni lubaduste hulgas on esimese ja teise lapse toetuse ning üksikvanema toetuse tõstmine, paljulapseliste perede toetuse tõstmine ja indekseerimine, tulumaksuvaba miinimumi tõstmine, eestikeelsele haridusele üleminek, kõrghariduse rahastuse suurendamine, aktsiisitõusude edasilükkamine ning energiatoetused.



Joonis 5. Valitsussektori nominaalse eelarvepositsiooni prognoos aastateks 2022–2026 (%)

Allikad: rahandusministeerium, eelarvenõukogu arvutused

Valitsussektori nominaalne eelarvepuudujääk hakkab rahandusministeeriumi suvise prognoosi järgi 2023. aastast alates küll aasta-aastalt vähenema, ulatudes 2026. aastaks 1,2%ni SKPst (vt joonis 5), kuid nagu eelnevalt selgitatud, tugineb see kulude prognoosile, mida sel sügisel riigieelarve ja eelarvestrateegia arutelude käigus oluliselt muudetakse. Kuna valitsussektori kulud ületavad tulusid juba praeguse ebarealistlikult madala kuluprognosi juures ning on teada, et uue valitsuskoalitsiooni lubadused suurendavad kulusid veelgi, siis võib eeldada eelarvepuudujäägi süvenemist ja suuremat valitsussektori võlakoormust, kui on esitatud rahandusministeeriumi 2022. aasta suvises rahandusprognoosis.

Kokkuvõttes on eelarvenõukogu hinnangul rahandusministeeriumi suvises prognoosis oluliselt alahinnatud valitsussektori kulude mahtu, eelarvepuudujääki ja võlakoormust aastatel 2023–2026, mis omakorda avaldab mõju teistele prognoositavatele majandusnäitajatele. Ehkki prognoosi koostamisel on rahandusministeerium lähtunud oma tavapärasest praktikast, võttes aluseks kõige hilisema riigi eelarvestrateegia ning vaid seadustatud eelarvemeetmed, on puuduolevate kulude maht ja selle potentsiaalne mõju prognoosi makromajandusnäitajatele sel korral tavatult suur. Seetõttu ei kiida eelarvenõukogu rahandusministeeriumi 2022. aasta suvist majandusprognoosi heaks.

Tavapärasest ajakavast lähtudes valmiks rahandusministeeriumi järgmine makromajandusprognoos alles 2023. aasta kevadel. Eelarvenõukogu hinnangul on oluline, et rahandusministeeriumi uuendatud makromajandusprognoos aastateks 2022–2026 sisalduks juba septembri lõpuks valmivas riigi eelarvestrateegias, võttes aluseks kõige viimase teadmise uue valitsuskoalitsiooni kavandatavatest eelarvemeetmetest ning uuendatud hinnangu valitsussektori palgakulude, tarbimise ja investeeringute arengule. See annaks riigikogule ja avalikkusele ajakohasema ja täpsema ülevaate valitsuse kavandatavast eelarvepoliitikast koos selle prognoositava mõjuga Eesti makromajandusele.

2023. aasta riigieelarve ja uue eelarvestrateegia arutelud on valitsuses juba alanud, võttes aluseks rahandusministeeriumi suvise majandusprognoosi. Edaspidiseks soovib eelarvenõukogu, et rahandusministeeriumi prognoosid sisaldaksid kahte stsenaariumi, millest üks lähtub riigirahanduse eeldustes ainult kehtivatest seadustest ning teine kõige tõenäolisemast stsenaariumist, püüdes arvestada ka valitsuse kavandatavate eelarvemeetmete ja otsuste mõjuga (vajadusel veel enne, kui need on seadustatud).

Energiahindade toetusmeetmete väljatöötamisel soovib eelarvenõukogu lähtuda rahvusvaheliste organisatsioonide soovistest (vt eriteema 2), mille kohaselt tuleks eelistada võimalikult hästi sihitud meetmeid, keskendudes hinnatõusust enim mõjutatud majapidamistele ja tegevusaladele.

Eelarvereeeglitele vastavus

Lisaks majandusprognooside hindamisele on eelarvenõukogu ülesandeks jälgida, et riigirahandus vastaks riiklikele eelarvereeeglitele, millest tähtsaim on struktuurse eelarvetasakaalu reegel. Kui koroonakriisi puhkedes 2020. aasta algul käivitati Euroopa Liidu eelarvereeeglite vabastusklausel, siis sellega peatusid automaatselt ka kodumaise tasakaalureegli nõuded.

Viidates suurenenud ebakindlusele, mis on tingitud sõjategevusest Ukrainas ja kiirest energiahindade tõusust, teavitas Euroopa Komisjon 2022. aasta maikuus, et vabastusklausel kehtib veel ka 2023. aastal. Seega on kujunemas (vähemalt) nelja-aastane periood, mil uusi eelarvereeeglite rikkumisi Euroopa Liidus ei menetleta. Ühtlasi pole eelarvenõukogu saanud sel ajal kujundada oma tavapäraseid arvamusi ja soovitusi valitsusele eelarvepositsiooni kohta lähtuvalt eelarvereeeglite nõuetest.

Vaatamata 2022. aasta oodatust paremale maksulaekumisele on valitsussektori nominaalne eelarvepositsioon jätkuvalt suures puudujäägis, ulatudes rahandusministeeriumi suvise prognoosi järgi aasta lõpuks peaaegu ühe miljardi euroni. 2020. ja 2021. aastal oli eelarvepuudujääk vastavalt 1,5 ja 0,7 miljardit eurot. Selleks et hinnata uue valitsuskoalitsiooni kavatsusi (struktuurse) eelarvepuudujäägi vähendamiseks, tuleb eelarvenõukogu hinnangul aluseks võtta septembri lõpuks valmiv riigi eelarvestrateegia aastateks 2023–2026, kuna rahandusministeeriumi 2022. aasta suvine prognoos ei anna täielikku ülevaadet valitsuse kavandatavast eelarvepoliitikast järgnevatel aastatel.

Eriteema 1. Lähiaja peamised riskid

Väga väikese ja avatud majandusena sõltub Eesti suuresti välismaal toimuvast. Rahandusministeeriumi makroprognoosi väliseeldused on tavaliselt olnud „imporditud“. Suvise majandusprognoosi valmimise ajal ei olnud veel saada usaldusväärseid prognoose Eesti peamiste kaubanduspartnerite tulevase impordinõudluse kohta. Seetõttu on nõudluse eeldus Eesti eksportkaupade ja -teenuste järele sarnane kevadel tehtud prognoosidega, mille järgi oodatakse lähiajaks 2–3% reaalkasvu. Prognoosi koostamise ajal ei olnud veel selgust, kas neid eeldusi peaks muutma või mitte.

Ka impordihindade prognoosimine, millel on omakorda määrav mõju tootja- ja ekspordihindadele, on varasemast palju keerulisem. Hinnaprognoside koostamine raskenes koos koroonaeepideemia puhkemisega, mis tõi kaasa tõrkeid nii tootmises kui ka tarneahelate toimimises. Sõda Ukraina ja Venemaa vahel koos Venemaa suhtes järk-järgult rakenduvate sanktsioonide ja Venemaa vastumeetmetega mõjutab maailmamajandust, eeskätt energiakandjate ja toormete nõudluse-pakkumise vahekorda, veelgi rohkem.

2022. aasta esimesel poolel kasvasid kaupade ja teenuste sisse- ja väljaveo hinnad eelmise aastaga võrreldes keskmiselt 28–29%. Prognoosi valmimise ajaks oli laekunud küll teateid mõningate toormete hinna kõikumisest või isegi odavnemisest (nt nafta, puit), kuid selget üldist inflatsiooni aeglustumise trendi ei saanud veel täheldada. Kiire hinnakasv oli ka väliskaubanduse maksumuse kasvu määrav tegur. Nii kiire inflatsioonitempo juures on oht, et hinnastatistika kvaliteet halveneb (nt võib väljaveetavate kaupade ja teenuste struktuur kiiresti muutuda ning ei pruugi enam vastata ekspordihinna arvutamise aluseks olevale korvile).³

Tabel 3. Mõnede peamiste prognoosieelduste paikapidavus aastail 2016–2021

	Erinevus prognoosist (keskmine absoluuthälve, pp)		
	2016–2019	2020–2021	
<i>Väliseeldused</i>			<i>Märkused</i>
Välisnõudluse reaalkasv (enamasti 40 partnerriigi impordinõudluse järgi, %)	0,9	7,1	Jooksvas hinnas tehtud prognoose, st hinnaeeldusi on vähe leida.
Kaupade ja teenuste sisseveo hinnaindeks (deflaator, %)	1,2	5,2	Energiahindade kallinemine oli 2021. a lõpul oodatust kiirem.
Kaupade ja teenuste väljaveo hinnaindeks (deflaator, %)	1,3	5,7	Oht, et väljaveo hindade muutumine jääb impordi kallinemisest aeglasemaks.
Kaupade ja teenuste väljaveo reaalkasv (%)	0,6	8,2	Metoodiliselt on ekspordi kasvu sidumine välisnõudluse külge seni hästi töötanud.
<i>Sisemaised eeldused</i>			
THI (%)	0,9	2,5	Turuosaliste tulevikutehingutega seotud eeldused ei pidanud 2021. a hästi paika.
SKP hinnaindeks (deflaator, %)	0,9	3,1	Erinevus THlga jäi veel 1 pp piiresse.
Hõive muut (%)	0,8	2,2	Tavaliselt on viimase 10 aasta jooksul kaldunud hõive kasvu alahindama.
Keskmise reaalpalka muut (%)	1,5	1,8	Kõigil neil aastatel kasvas reaalpalk 2,3–6,2%.

Allikad: rahandusministeerium, eelarvenõukogu arvutused

³ 2022. aasta esimesel poolel kasvas Eesti kaupade ja teenuste väljaveodu jooksvas hinnas mõõdetuna 30%, reaalkasv aga jäi 10% piirimaile. See tähendab ka, et rahvamajanduse arvepidamises kasutatav ekspordi hinnaindeks (20%) erines tolliprotseduuride põhjal arvatutust (25%).

Kokkuvõttes on väliseelduste paikapidamisega seotud riskid märgatavalt kasvanud. Juba aastate 2020–2021 kohta võib täheldada, et sel perioodil olid välismajanduse näitajatega seotud prognoosivead suuremad kui sisemajanduse eelduste puhul (vt tabel 3).

Ka sisemaiste eelduste puhul on suuremad riskid seekord seotud hindadega. Tarbijakorvis on mõningate hinnangute järgi ligi pool tarbitavast välismaist päritolu. SKP hinnaindeks (deflaator) peab seevastu mõõtma sisemaist hinnasurvet, eeskätt äriühingute hinnalisandi ja tööjõukulude kasvuga seonduvat. On ootuspärane, et kiire inflatsiooni ja üleilmsete pakkumisšokkide ajal nende kahe näitaja vaheline erinevus suureneb. 2022. aastaks tehtud prognoosi järgi kujuneb aasta keskmiseks THI ja SKP deflaatori vaheks 5 protsendipunkti. Minevikule mõeldes ei ole see küll midagi ennekuulmatut, kuid väärinuks rahandusministeeriumi prognoosi seletuskirjas lahti seletamist.

Lisaks on varasemast ebakindlam mõningate tööturu põhinäitajate prognoosimine. Eestisse on tänaseks jõudnud ligikaudu 50 000 Ukraina sõjapõgenikku. Rahandusministeerium on võtnud nende tööturule kaasamise suhtes varasemast optimistlikuma hoiaku ning eeldab, et põgenike tööleasumine suurendab aastail 2022–2023 hõivatute arvu 0,7–0,8% võrra. Põgenike hoiakuid ja nende töösoovide vastavust tööandjate ootustele on raske hinnata.⁴ Samuti on ebaselge, kas välistööjõu ulatuslikum kasutamine hakkab mõjutama ka keskmisi tööjõukulusid. On küllalt ebatavaline, et 2022. aasta esimesel poolel jäi keskmise palga kasv (9,7%) tarbijahindade kallinemisest (16,5%) aeglasemaks ning reaalsalga langust oodatakse ka teiseks poolaastaks (esimesel poolaastal –5,8%, teisel –8,4%).

Reaalpalk on seni vähenenud perioodidel, mil majanduskasvu ettevaate ebamäärasusega on kaasnud ka majanduslangus (2009. aasta) või sellest oodatust kiirem taastumine (2010. aasta). Viidatud aastail oli aga omane tööturu kohandumine mitte ainult tööjõukulude, vaid ka hõive kaudu.⁵ Lähiaja ettevaates eeldatakse hõive kasvu ja töötuse püsivust kestlikuks arvatava taseme lähedal. Ebakindel on aga see, milliseks kujuneb ettevõtete toodangu väljamüügihind ning kuidas muutub elukallidus. Nii keskmiste tootjate kui ka tarbijahindade kallinemine küündis 2022. aasta aprillis–juulis aasta arvestuses 20–30%ni. Tegevusalade lõikes oli olukord väga erinev ja selliseid tegevusalasid, kus jooksvas hinnas mõõdetav väljamüük kasvas tarbijahindadest kiiremini, oli vähem kui kolmandik. Kogemusi sellises olukorras läbirääkimisteks ei ole ei tööandjatel ega töövõtjatel.

Kokkuvõttes tuleb vähemalt lähema aasta-poolelise jooksul arvestada varasemast suuremate prognoosivigadega.

⁴ Prognoosi valmimise ajal moodustasid Ukraina põgenikud 11% ametlikult registreeritud töötutest ning töö oli leidnud rohkem kui 7000 inimest.

⁵ Aastal 2010 vähenes keskmine reaalpalk 2,8%. Tolleks aastaks prognoositi nullilähedast majanduskasvu ja väga aeglast inflatsiooni (enamiku hinnaindeksite puhul vähem kui 0,5%). Majanduse taastumine kujunes aga märksa jõulisemaks ning esialgsete hinnangute järgi oli aastane SKP nominaalkasv kiirem kui 4%. Halva üllatusena küündis ka maailmaturu toiduhindadest tingitud tarbijakorvi kallinemine 3%ni. Reaalsalga vähenemine jätkus ka 2011. aasta esimesel poolel.

Eriteema 2. Rahvusvaheliste organisatsioonide soovitusel inflatsiooni mõju leevendamiseks

IMFi, OECD ja Euroopa Komisjoni eksperdid rõhutavad poliitikasoovitustes vajadust ohjata väga kiiret hinnakasvu ning kompenseerida selle mõju kõige haavatavamatele majapidamistele. Ehkki rõhuasetus ja soovituste detailsus erineb, ollakse ühisel seisukohal, et praegu on nii lühi- kui ka pikaajalises vaates otstarbekam eelistada eelarvepoliitikas ajutisi meetmeid, mis on võimalikult hästi sihitud. Sellega soovitakse piirata eelarvekulude liigset paisumist ning vältida hinnasignaale, mis suurendaksid nõudlust fossiilsete kütuste järele.

Inflatsiooni mõju leevendamise võimalusi on laiemalt käsitletud OECD.⁶ Peamiste järeldestena tuuakse välja, et ehkki energiakandjate hinda otseselt mõjutavad meetmed (maksulangetused, hinnapiirangud) on kiiresti rakendatavad ning käsitlevad kõiki tarbijaid võrdselt, on neil mitmeid puudujääke. Hinnapiirangud ei toeta nõudluse vähenemist ja pakkumise suurendamist olukorras, kus energiapakkumist napib. Maksulangetused on lisaks kulukad ning ei pruugi isegi tarbijateni jõuda, vaid parandada hoopis ettevõtjate kasumlikkust. Seega, kui hinnad jäävad kõrgele tasemele pikemaks ajaks, nagu praegused prognoosid näitavad, tuleks eelistada toetusmeetmeid, mis aitavad kõrgema hinnataseme korral paremini hakkama saada. Keeruliste ja hästisihitud toetusmeetmete rakendamine on komplitseeritud, kui riigis puudub piisav info abivajajate tuvastamiseks.

OECD hiljutisel hinnangul⁷ tuleb Eesti eelarvepoliitikas silmas pidada, et niigi kiire inflatsiooni tõttu ning arvestades kulutusi põgenike vastuvõtmisele, riigikaitsele ja energiajulgeolekule, peavad kõik energia toetusmeetmed olema sihitud madalama sissetulekuga inimeste abistamiseks.

Ka IMF rõhutas oma juulis avaldatud maailmamajanduse ülevaate uuenduses⁸, et poliitikakujundajate prioriteediks peaks olema inflatsiooni pidurdamine. Üldistes soovitustes rõhutatakse vajadust toetada neid, keda hinnakasv kõige enam mõjutab. Lisaks otsesele energia hinnatõusule tuleb arvestada, et inflatsiooni ohjeldamiseks vajalik rangem rahapoliitika jahutab majandust ning eelarvepoliitika kaudu on võimalik selle mõju pehmendada. Juhul kui eelarveruumi napib, tuleb toetusmeetmeid rahastada maksutõusude või kulukärbete abil. Artikkel IV korraliste konsultatsioonide raames⁹ soovitas IMF Eestil kasutada eelarves olevat mänguruumi sõjast tingitud erakorraliste kulude katmiseks, aga ka selleks, et aidata inimestel hüppelise energiahinnatõusuga hakkama saada. IMF rõhutas siiski, et edaspidi tuleks sellist abi suunata pigem madalama sissetulekuga leibkondadele, et meetmed oleksid efektiivsemad.

Ka Euroopa Komisjon kutsub riike üles leevendama kõrgete energiahindade mõju eelkõige haavatavamate leibkondade puhul.¹⁰ Meetmeid tuleks aga planeerida selliselt, et (1) need omakorda ei suurendaks inflatsiooni, (2) oleksid kooskõlas pikaajaliste eesmärkidega vähendada süsinikuemissioone ning sõltuvust Venemaa impordist ning (3) ei ohustaks riigirahanduse jätkusuutlikkust. Seetõttu peaksid ka Euroopa Komisjoni hinnangul olema toetusmeetmed ajutised ja sihitud majapidamistele, kelle tarbimiskorvist olulise osa moodustavad energiatooted, ning tööstusharudele, mis on hinnatõusu suhtes eriti haavatavad. Samal ajal peaksid valitsused pakkuma stiimuleid energiaefektiivsuse suurendamiseks ja fossiilkütuste osakaalu vähendamiseks.

⁶ <https://www.oecd.org/ukraine-hub/policy-responses/why-governments-should-target-support-amidst-high-energy-prices-40f44f78/>

⁷ <https://www.oecd.org/economic-outlook/>

⁸ <https://www.imf.org/en/Publications/WEO/Issues/2022/07/26/world-economic-outlook-update-july-2022>

⁹ <https://www.eestipank.ee/press/eesti-vabariik-imfi-delegatsiooni-artikkel-iv-alusel-2022-aastal-tehtud-visitidi-kokkuvottev-avaldis-18052022>

¹⁰ https://ec.europa.eu/info/system/files/2022_european_semester_spring_package_communication_en.pdf