

**EELARVENÕUKOGU HINNANG
EESTI TAASTEKAVA EELNÕU
MAKROMAJANDUSLIKU MÕJU ANALÜÜSILE**

Sisukord

Seletuskiri	3
Taasterahastu eesmärk, suurus ja jaotus	3
Taasterahastu osakaal Eesti välistoetustes ja valitsussektori investeeringutes	5
Eelarvenõukogu hinnang taastekava makromajandusliku mõju analüüsile	6

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

Seletuskiri

Eesti taaskäivitamiskava (taastekava) kirjeldab eesmärke ja tegevusi, mida rahastatakse Euroopa Liidu taaste- ja vastupidavusrahastust (*Recovery and Resilience Facility*, RRF). Kohustusliku osana sisaldab see peatükki, mis kirjeldab taastekava prognoositavat makromajanduslikku mõju Eesti peamiste majandusnäitajate lõikes. Taastekava mõjuanalüüs on koostatud koostöös sõltumatu mõttekojaga.

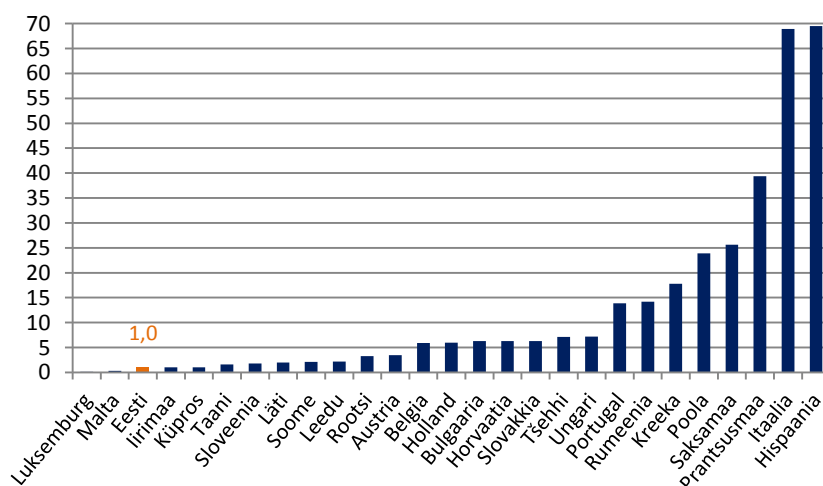
Rahandusministeeriumi palvel on eelarvenõukogu koostanud sõltumatu hinnangu taastekava makromajandusliku mõju analüüsile, lähtudes Euroopa Komisjoni üleskutsesest kaasata liikmesriikide taastekavade koostamise ka sõltumatuid tootlikkuse- ja eelarvenõukogusid. Eelarvenõukogu on koostanud oma hinnangu taastekava eelnõu põhjal, mis esitati avalikuks konsultatsiooniks ajavahemikus 20. maist 4. juunini 2021. Koostatud hinnang on avalik ja kättesaadav eelarvenõukogu veebilehelt.

Taasterahastu eesmärk, suurus ja jaotus

RRF on kesksel kohal Euroopa Liidu laiaulatuslikus *Next Generation EU* algatuses. Rahastu eesmärk on toetada investeringuid ja reforme, mis on vajalikud majanduse pikaajaliseks taastumiseks, majanduse ja sotsiaalse vastupidavuse suurendamiseks ning rohe- ja digiülemineku toetamiseks. Rahastu on kättesaadav kõigile, kuid selle fookus on liikmesriikidel, mida koroonakriis on enim mõjutanud.

Esialgsetel hinnangutel on Eestil võimalik RRFi kaudu kasutada (omafinantseeringuta) toetusi ligikaudu 0,9–1,1 miljardit eurot, millele lisandub võimalus võtta laenu kuni 1,9 miljardit eurot. Toetuste täpne maht selgub 2022. aasta suvel, kui on teada liikmesriikide SKP näitajad aastate 2020–2021 kohta. Kuna Eesti majanduslangus kujunes 2020. aastal võrdlemisi tagasihoidlikuks ja 2021. aastaks prognoositakse majanduse kiiret taastumist, siis võib eeldada, et Eesti toetuste maht kujuneb selles vahemikus pigem väiksemaks kui suuremaks. Eesti taastekava eelnõu on koostatud eeldusega, et toetuste mahuks kujuneb 977 miljonit eurot. Taastekava eelnõu järgi ei kaalu Eesti praegu RRFi laenuinstrumendi kasutamist.

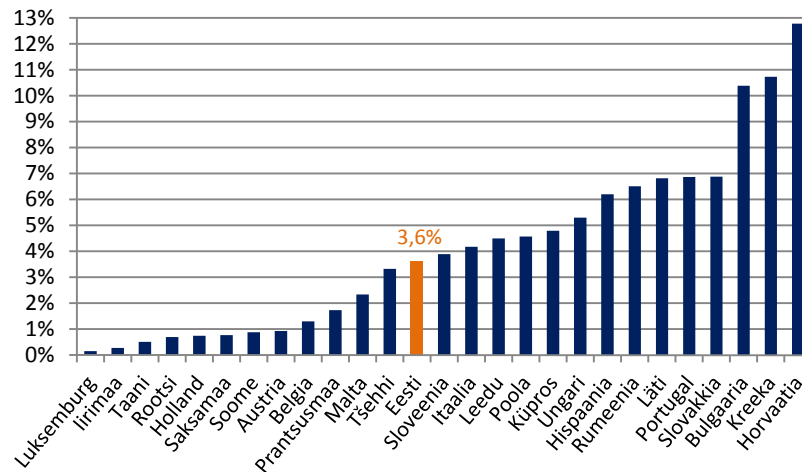
Euroopa Liidu taasterahastu kogumahust on kuni 312,5 miljardit eurot ette nähtud toetusteks ja kuni 360 miljardit eurot laenudeks. Kui võrrelda liikmesriikide taastekavade võimalikku toetuste mahtu (*maximum grant allocations*), siis on Eesti taastekava üks väiksemaid Euroopa Liidus. Ligikaudu pool RRFi toetustest on ette nähtud Hispaaniale, Itaaliale ja Prantsusmaale (vt joonis 1).



Joonis 1. Taasterahastu võimalik toetuste maht (miljardit eurot)

Allikas: Euroopa Komisjon (2020. aasta sügise majandusprognoosi alusel)

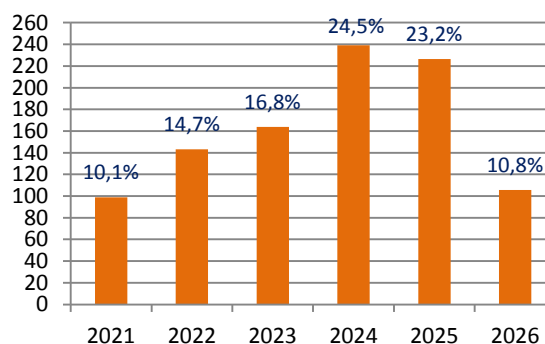
Kui aga võrrelda RRFi toetusi majanduse suurusega, siis paigutub Eesti liikmesriikide arvestuses pigem keskele. Eesti taastekava eelnõus kavandatud toetuste maht (977 miljonit eurot) moodustab ligikaudu 3,6% 2020. aasta SKPst. Seega, arvestades ka liikmesriikide majanduste suurust on RRFi suurimad toetused ette nähtud Horvaatiale, Kreekale ja Bulgaariale (vt joonis 2). Lisaks toetustele on liikmesriikidel võimalik kasutada RRFi laenuinstrumenti, mida siinkohal ei ole võrreldud.¹



Joonis 2. Taasterahastu võimalik toetuste maht osakaaluna 2020. aasta SKPst (% SKPst)

Allikad: Euroopa Komisjon (2020. aasta sügise majandusprognosi alusel), eelarvenõukogu arvutused

Taasterahastu toetusi on võimalik kasutada alates 2021. aasta keskepaigast kuni 2026. aasta lõpuni. Eesti taastekava eelnõu näeb ette, et esimese kahe aastaga suudetakse ära kasutada ligikaudu 25% toetustest ning et toetuste intensiivseim kasutus jääb aastatesse 2024–2025, mil rakendatakse ligikaudu pool kogu toetuste mahust (vt joonis 3). Euroopa Komisjoni hinnangul planeerivad liikmesriigid rakendada keskmiselt 40% taastekava toetustest esimesel kahel aastal (sh Saksamaa, Prantsusmaa ja Hispaania isegi üle 50%). Lisaks on Euroopa Komisjon välja toonud, et liikmesriigid plaanivad suunata keskmiselt ligikaudu 30% toetustest valitsussektori investeringuteks, peaaegu 50% kapitalisiireteks (st peamiselt erasektori investeringuteks) ning ülejäänud osa jooksvateks ja muudeks kuludeks.²



Joonis 3. Eesti taastekava toetuste maht (miljonit eurot) ja osakaal kogumahust (%) aastatel 2021–2026

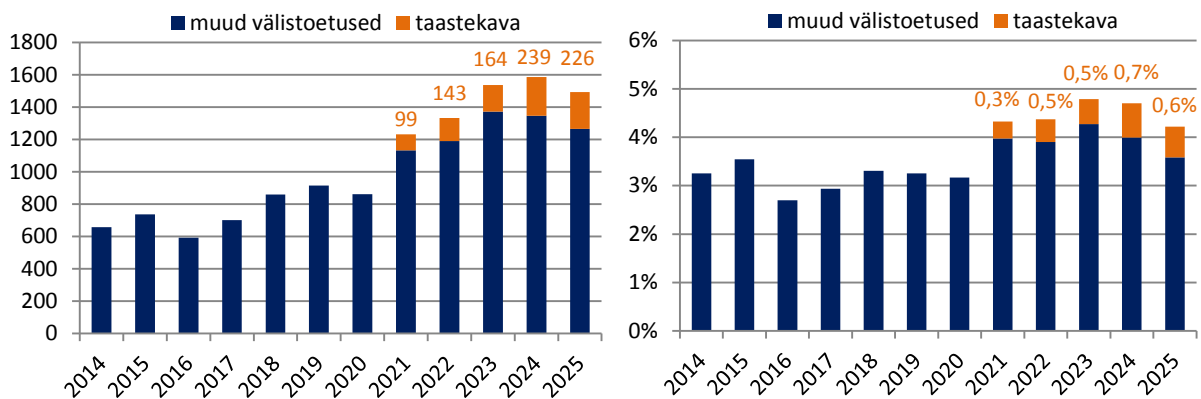
Allikad: rahandusministeerium, eelarvenõukogu arvutused

¹ Liikmesriikidel on võimalik taasterahastust laenusid taotleda kuni 2023. aasta sügiseni.

² Loe lähemalt Euroopa Komisjoni 2021. aasta kevadise majandusprognosi [riteemast RRFi kohta](#).

Taasterahastu osakaal Eesti välisloetustes ja valitsussektori investeeringutes

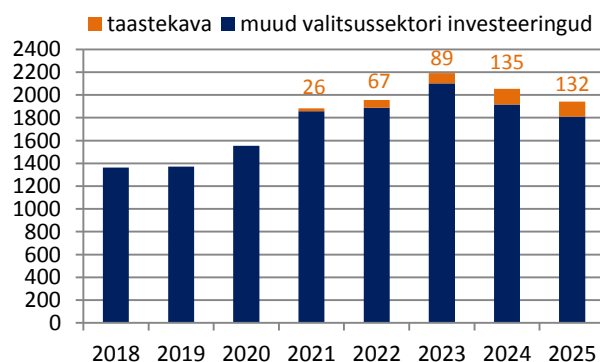
Rahandusministeeriumi 2021. aasta kevadise majandusprognosi järgi saavutab Eesti välisloetuste maht lähiaastatel oma rekordtaseme, kuna kasutada on nii Euroopa Liidu eelmise kui ka uue eelarveperioodi vahendid, millele lisanduvad koroonakriisi ajal välja töötatud *Next Generation EU* vahendid, sealhulgas taaste- ja vastupidavusraha. Võrreldes 2020. aastaga välisloetuste maht peaaegu kahekordistub 2024. aastaks (vt joonis 4 vasakul). Sõltuvalt aastast moodustab taastekava toetuste maht Eesti välisloetuste kogumahust ligikaudu 8–15% ja Eesti SKPst ligikaudu 0,3–0,7% (vt joonis 4 paremal).



Joonis 4. Välisloetuste maht (miljonites eurodes, vasakul) ja osakaal SKPst (% SKPst, paremal)³

Allikas: rahandusministeerium

Taastekava makromajandusliku mõju analüüsis on eeldatud, et ligikaudu 80% taastekava toetuste mahust (780 miljonit eurot) liigitub avaliku ja erasektori *investeeringuteks* ning ligikaudu 20% toetuste mahust (197 miljonit eurot) avaliku ja erasektori *tarbimiseks*. Investeeringutest omakorda liigitub keskmiselt 66% avaliku sektori ja 34% erasektori investeeringuteks. See tähendab, et aastatel 2021–2026 lisandub tänu taastekavale 515 miljonit eurot avaliku sektori investeeringuid ja 265 miljonit eurot erasektori investeeringuid. Võttes aluseks Eesti valitsussektori investeeringute prognoosi riigi eelarvestrateegia 2022–2025 järgi, siis jääb taastekava panus avaliku sektori investeeringute kogumahtu aastati 1,5–7% vahele (vt joonis 5).



Joonis 5. Eesti valitsussektori investeeringud ja taastekava eelduslik panus (miljonites eurodes)

Allikad: rahandusministeerium, eelarvenõukogu arvutused⁴

³ Joonistel 4 ja 5 ei ole kajastatud 2026. aastat, kuna rahandusministeeriumi 2021. aasta kevadise majandusprognosi ettevaade ulatub vaid kuni 2025. aastani.

⁴ Joonis 5 koostamisel on eelarvenõukogu teinud lihtsustava eelduse, et taastekava toel tehtavate investeeringute liigitus erasektori ja avaliku sektori vahel püsib iga-aastaselt konstantsena.

Eelarvenõukogu hinnang taastekava makromajandusliku mõju analüüsile

Taastekava mõjuanalüüs on koostatud rahandusministeeriumi poolt koostöös sõltumatu mõttekojaga ja Eesti majanduse üldise tasakaalumudeli abil.⁵ Analüüsi majanduskeskkonna lähtealuseks on rahandusministeeriumi 2021. aasta kevadine majandusprognoos ja rahandusministeeriumi pikaajaline majanduse baasprognoos.⁶ Rahandusministeeriumi selgitusel on mudeliga simuleeritud taastekava toetustega finantseeritud investeringute ja tarbimise kasvu *vahetut* mõju Eesti makromajanduse põhinäitajatele. Taastekava eelnõus on mõjuanalüüsi tulemused esitatud kümneaastase perspektiiviga. Pikaajalisem positiivne mõju, mis eeldatavasti avaldub reformide elluviimise, tõhusama riigivalitsemise ja tootlikkuse kasvu kaudu, on raskemini mõõdetav ning seetõttu analüüsist välja jäetud.

Kuna taastekava eelnõu järgi ei kaalu Eesti praegu RRFi laenuinstrumendi kasutamist, on makromajandusliku mõju analüüsis käsitletud vaid toetuste võimalikku mõju. Kuna ka kasutada olevate toetuste maht selgub lõplikult alles 2022. aasta suvel, siis võib makromajandusliku mõju ulatus taastekava eelnõus esitatud mudelipõhise simulatsiooni tulemustest mõnevõrra erineda (muude eelduste samaks jäädes). Eesti taastekava eelnõu on koostatud eeldusega, et toetuste mahuks kujuneb 977 miljonit eurot ja vahendid rakendatakse aastatel 2021–2026.

Mõjuanalüüsi kohaselt annab taastekava Eesti majanduskasvule (ja mitmetele teistele majandusnäitajatele) ajutise kasvukiirenduse, mille mõju taandub pärast toetuste rakendamist sõltuvalt majandusnäitajast lühema või pikema viitajaga välja. Tänu taastekavale on väljamaksete perioodil (2021–2026) Eesti majanduse kogutoodang püsivhindades keskmiselt 0,8 protsendipunkti võrra suurem. Seejuures on mõju suurim toetuste kõrgperioodil aastatel 2024–2025, mil see ulatub ühe protsendipunkti SKPst ehk ligikaudu 275–285 miljoni euronii aastas. Seega on eeldatud, et taastekava vahetul mõjul suureneb Eesti SKP rohkem, kui on toetuste maht väljamaksete perioodil (st multiplikaatori väärtus on suurem kui 1).

Teoreetiliselt võib taastekava mõju osutada erinevaks sõltuvalt sellest, millises majandustsükli etapis kava rakendatakse. Avaliku sektori täiendavate investeringute ja tarbimise võimalik positiivne mõju võib kujuneda suuremaks ajal, mil majanduses on palju rakendamata ressursse ning väiksemaks ajal, mil majandus juba kasvab oma tootmisvõimsuse piiril. Viimasel juhul võib lisastiimul kaasa tuua surve palkade ja hindade tõusuks, mis ei ole pikaajaliselt jätkusuutlik, ja seega soodustada majanduse ülekuumenemist.

Rahandusministeeriumi selgitusel mõjub taastekava vastutsükliliselt ja aitab ära hoida sügavalt negatiivset kogutoodangu lõhet. Pärast majanduse kõrgkonjunktuuri 2017.–2019. aastal tõi koroonakriis 2020. aastal kaasa majanduslanguse ja negatiivse SKP lõhe. Analüütikute hinnangul kujuneb sel kevadel koostatud prognooside järgi Eesti negatiivne SKP lõhe suurimaks 2021. aastal ja hakkab seejärel vähenema. Ehkki SKP lõhe sulgumise kiiruses on analüütikud eri meelel ja praegustes oludes muutuvad majandusprognoosid kiiresti, saavutab Eesti majandus rahandusministeeriumi hinnangul ligilähedaselt oma võimetekohase taseme 2024. aastal. Oma arvamuses rahandusministeeriumi majandusprognoosi kohta leidis eelarvenõukogu 2021. aasta kevadel, et majanduse taastumine võib osutada sellest kiiremaks, ja seda hinnangut on toetanud ka hiljem avaldatud majandusnäitajad. Seetõttu soovib eelarvenõukogu tähelepanu pöörata asjaolule, et osa taastekava väljamaksetest võib sattuda ajale, mil Eesti SKP lõhe on juba pöördunud positiivseks, ja seega võib taastekava vähemalt osaliselt mõjuda protsükliliselt ehk soodustada Eesti majanduse või selle üksikute sektorite ülekuumenemist.

⁵ Makromajandusliku mõju analüüsimisel on kasutatud Eesti majanduse makromudelit EMMA, mis on välja töötatud Eesti Pangas ja kasutusel keskpanga majandusprognooside ja mõjuhinnangute koostamisel.

⁶ Rahandusministeeriumi 2021. aasta kevadprognoos juba sisaldas taasterahastust ning selle toel kasvavaid investeringuid ja tarbimist. Seega ei lisandu simulatsiooni tulemused täiendavalt kevadise makromajandusprognoosi arvnäitajatele.

Kui vaadelda taastekava üheskoos kõigi teiste Eestile kasutada olevate välisloetustega (vt joonis 4 lk 3), siis taastekava iseenesest ei muuda Eesti välisloetuste dünaamikat protsükliks, vaid võimendab juba selles sisalduvat võimalikku protsükliksust. Seejuures kujuneks rahandusministeeriumi prognoosi järgi Eesti välisloetuste maht aastatel 2024–2025 suurimaks ka ilma taastekava panuseta. Seetõttu soovib eelarvenõukogu taastekava vahendite aastatevahelise jaotuse kavandamisel arvestada ka muude välisloetuste rakendamise prognoosiga, et võimalusel tagada lisanduvate investeeringute ja tarbimiskulutuste ühtlasem jaotus üle majandustsükli. Teiste riikidega võrreldes plaanib Eesti rakendada taasterahastu väljamaksete perioodi algusaastatel väiksema osa toetuste kogumahust.

Taastekava eelnõus sisalduvas makromajandusliku mõju analüüsis ei ole arvestatud riskiga, et avaliku sektori investeeringute forsseeritud kasv võib erasektori investeeringuid välja tõrjuda. Teisisõnu on eeldatud, et samadele ressurssidele konkureerides ei jäta erasektor oma investeeringud tegemata. Taastekava toob vahetult kaasa 265 miljoni euro ulatuses täiendavaid erasektori investeeringuid kuue aasta jooksul. Kuna rahastamistingimused on turul üldiselt soodsad, siis on arvatud, et see leevendab väljatõrjumise riski. Eelarvenõukogu hinnangul on siiski lähiaastatel märkimisväärne risk, et nii avaliku kui ka erasektori investimisprojektid hakkavad konkureerima samale piiratud hulgal tootmisressursile (tööjõud, maavarad, ehitusmaterjalid jne). See võib kaasa tuua täiendava palgasurve ning (kodumaise) oskustööjõu ja tootmissisendite puuduse, ehitusprojektide võimaliku kallinemise ja valmimisaegade pikeneduse.

See aga võib tähendada teistsugust mõju Eesti tööturule, hinnatasemele ja erasektori investeeringutele, kui on eeldatud taastekava mõjuanalüüsis. Eelnõu kohaselt tõuseb taastekava rakendamisel nii Eesti keskmine palga- kui ka hinnatase, kuid kuna taasterahastul on sarnane efekt ka teistes Euroopa Liidu riikides, siis ei pruugi Eesti konkurentsivõime rahandusministeeriumi hinnangul kokkuvõttes langeda. Eelarvenõukogu arvates on aga risk, et keskmise palga ja hinnataseme kasv võib kujuneda prognoositust kiiremaks ja seetõttu võib ka taastekava positiivne mõju Eesti konkurentsivõimele kujuneda oodatust väiksemaks.

Kokkuvõttes on eelarvenõukogu hinnangul taastekava makromajandusliku mõju analüüs koostatud selleks sobiliku meetodikaga ja mudelipõhise mõjuanalüüsi tulemusi on tõlgendatud adekvaatselt, lähtudes valitud eeldustest. Eelarvenõukogu peab aga võimalikuks, et osa analüüsi eeldustest ei pruugi paika pidada, eriti kui Eesti majandus peaks koroonakriisist taastuma oodatust kiiremini. Seega on eelarvenõukogu murekohad seotud peamiselt majanduse prognoosiriskidega, mitte mõjuanalüüsi tehnilise lahendusega. Seejuures tuleb tõdeda, et majandusprognoose ümbritseb praegu tavapärasest suurem ebakindlus ja prognoosieeldused võivad kiiresti muutuda (nii positiivsemas kui ka negatiivsemas suunas).

Eelarvenõukogu seisukohast on kiiduväärne, kui taastekava toetustest kavandatakse koguni 80% kasutada investeeringuteks ja vaid 20% tarbimiskulutusteks ning sellist investeeringute kõrget osakaalu võiks hoida ka toetuste mahu hilisemal täpsustumisel. Seejuures on välisloetuste ja avaliku sektori investeeringute kiire kasvu taustal oluline, et mõõndusi ei tehtaks investeeringute kvaliteedis. Eelarvenõukogu hinnangul võib taastekava positiivne mõju Eesti majandusele kujuneda seda suuremaks, mida hoolikamalt suudetakse toetuste rakendamist ajastada, arvestades Eesti majandustsükli seisuga ja teiste välisloetuste rakendamise ajakavaga. Seetõttu soovib eelarvenõukogu kaaluda taasterahastu plaanitust kiiremat kasutuselevõttu, et vähendada majanduse liigse stimuleerimise riski keskpikas perspektiivis.