

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

Sisukord

Arvamus	3
Seletuskiri	4
Hinnang makromajandusprognosile	4
Hinnang rahandusprognosile	8
Eriteema. Euroopa Liidust laekuvad toetused	14

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

Arvamus

Venemaa sõjaline kallaletung Ukrainale on muutnud majanduskeskkonna väga ebakindlaks ja prognoosimise erakordselt raskeks, mis peegeldub ka Eesti riigirahanduse väljavaates. Ühelt poolt suurendavad kulusid vältimatult kasvanud kaitsekulutused, teisalt on Eestit tabanud ajalooliselt suur sõjapõgenike sissevoog, mis toob kaasa lisakulusid nende majutusele ja üldisele toimetulekule. Lisaks mõjutab kulusid kõrge inflatsioon, mis võib sundida investeringuid edasi lükkama või isegi ära jätma.

Kui möödunud aastal kujunes Eesti majanduskasv koroonakriisist taastudes tavatult kiireks, siis sel aastal prognoosijate viimaste ootuste järgi kasv seiskub. Rahandusministeerium on teiste prognoosijatega võrreldes ettevaatlikum, prognoosides 2022. aastaks 1% majanduslangust ja 2023. aastaks 1,2% majanduskasvu. Eelarvenõukogu hinnangul on kevadprognoosi kasvuootus õigustatult konservatiivne. Edasiste aastate prognoosinäitajaid võib pidada tavapärasest veelgi ebakindlamaks.

Võrreldes eelmisel sügisel koostatud prognoosiga on Eesti majanduse lähiaja kasvuväljavaade nõrgem nii sõjategevuse kõrvalmõjude kui ka oodatust kiiremaks kujunenud hinnatõusu tõttu. 2022. aastaks prognoosib rahandusministeerium tarbija ostukorvi kallinemist peaaegu 13%, kuid surve hindade tõusuks ei pruugi veel sellega piirduda. Suurimat ohtu Eesti majanduskasvule näebki eelarvenõukogu maailmaturu toormehindadega seotud ebamäärasuses, aga ka pakkumispoolsetes piirangutes ning üldises ebakindluses era- ja avaliku sektori investeringutes. Lisaks seab eelarvenõukogu kahtluse alla kevadprognoosi eelduse, et välisvahendite kasutus osutub kõige intensiivsemaks just lähiaastatel.

Arvestades olemasolevaid riske ning üldist geopoliitilist ebamäärasust, annab rahandusministeeriumi 2022. aasta kevadine majandusprognoos eelarvenõukogu hinnangul siiski piisavalt usaldusväärse pildi Eesti majanduse lähiaja väljavaadetest.

Eesti riigirahanduse väljavaade on kevadprognoosi järgi oluliselt halvenenud. Energiahindade kallinemine ja muutunud julgeolekuolukord on toonud kaasa ootamatuid lisakulusid, mis valitsuse kuluplaanides enne ei sisaldunud. Samal ajal on riigi tulude prognoosi vähendatud, eeldades nõrgemat tööturu ja eratarbimise olukorda. Kokkuvõttes tähendab see varasema prognoosiga võrreldes suuremaid eelarvepuudujääke, täiendavat vajadust laenuvahendite järele ja valitsussektori võlakoormuse kiiremat kasvu.

Lisaks on Eesti valitsus 2022. aasta kevadel koostamas erakorralist lisaelarvet, mille kulude maht võib ulatuda 600–800 miljoni euron. Kuna lisaelarve ei olnud kevadprognoosi valmimise ajaks veel vastu võetud, ei sisaldu selle mõju rahandusministeeriumi väljavaates Eesti makromajandusele ega riigirahandusele. Samuti on hetkeoludes keeruline hinnata, kui suureks kujunevad sõjapõgenikega kaasnevad kulud, aga ka täiendav maksutulu riigieelarvesse.

Kevadine majandusprognoos on aluseks stabiilsusprogrammile, milles tavapäraselt seatakse valitsuse eelarve-eesmärgid järgmiseks neljaks aastaks. Kuid 2022. aasta kevadel ei ole veel kindlust, millal ja millisel kujul eelarvereeglid taas kehtestatakse. Eelarvenõukogu hinnangul on oluline, et ka ajal, mil eelarvereeglid ajutiselt ei kehti ja kulusurve on suur, juhitakse riigirahandust vastutustundlikult. See tähendab, et ajutised lisakulud peaksid olema hästi põhjendatud ja püsivad lisakulud kaetud püsiva lisatuluga. Vastasel juhul on oht, et valitsussektori tulude ja kulude struktuur nihkub püsivalt paigast ära ning üheskoos kiire hinnatõusuga hakkab see kahjustama Eesti majanduse konkurentsivõimet.

Eelarvenõukogu esimees

Raul Eamets

Tallinnas 20. aprillil 2022

Seletuskiri

Venemaa sõjaline kallaletung Ukrainale on muutnud majanduskeskkonna väga ebakindlaks ja prognoosimise erakordselt raskeks. Tekkinud ebakindlus on märksa suurem kui koroonakriisi mõju rahvusvahelise kaubanduse toimimisele, millega majandused näivad olevat juba hästi kohandunud. Seetõttu keskendub eelarvenõukogu oma arvamuses rohkem selle ja järgmise aasta ettevaatele. Aastate 2024–2026 prognoosi on käsitletud vaid nii palju, kui see on vajalik rahandusprognoosi mõistmiseks.

Erinevalt varasemast ei kavandata alates 2022. aastast rahandusministeeriumi kevadise majandusprognoosi põhjal enam riigi eelarvestrateegiat (ega järgmise aasta riigieelarvet). Küll aga on kevadprognoos jätkuvalt aluseks euroala liikmesriikide majanduspoliitika kooskõlastamiseks mõeldud stabiilsusprogrammile ja sel kevadel erakorraliselt ka 2022. aasta lisaelarvele. Riigi eelarvestrateegia uuendamine on kavandatud edaspidi sügisesse ja selle aluseks saab olema rahandusministeeriumi suvine majandusprognoos.

Hinnang makromajandusprognoosile

Selle ja järgmise aasta ettevaade

Eesti majandus kosus koroonakriisist 2021. aastal hästi. Sisemajanduse kogutoodang kasvas aastaga püsihindades 8,3% ja ületas kriisieelse 2019. aasta taseme rohkem kui 5% võrra. Ka kaupade ja teenuste ekspordi maht ning sisenõudluse püsihinnas mõõdetav maht oli üle 10% suurem kui 2019. aastal. Vaid hõivatute arv jäi kriisieelsele tasemele alla. Majanduse kiiret kasvu toetasid peamiselt 2021. aasta esimese pooles valitsuse rakendatud majanduse toetusmeetmed ning kohustusliku pensionikindlustuse vabatahtlikuks muutmine, mis tähendas säästude ulatuslikku suunamist tarbimisse.¹ Majanduse veelgi hoogsamat taastumist pärssis energiahindade tavatult kiire kallinemine 2021. aasta lõpukuudel.

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

	2022		2023	
	suvi 2021	kevad 2022	suvi 2021	kevad 2022
SKP jooksevhindades (mld eurodes)	32,4	32,7	33,9	33,9
SKP reaalkasv	4,0	-1,0	2,6	1,2
eratarbimise reaalkasv	3,3	-4,6	2,4	0,1
valitsuse lõpptarbimise reaalkasv	-1,0	-1,4	0,0	0,0
investeeringute reaalkasv	-2,2	-7,2	5,9	3,9
kaupade ja teenuste ekspordi reaalkasv	6,5	-2,0	4,0	2,3
kaupade ja teenuste impordi reaalkasv	2,3	-6,6	4,4	2,1
THI muutus	3,7	12,7	2,1	2,1
keskmise palga nominaalkasv	6,7	7,0	6,0	5,6
hõive kasv	1,4	-0,1	0,1	-1,2

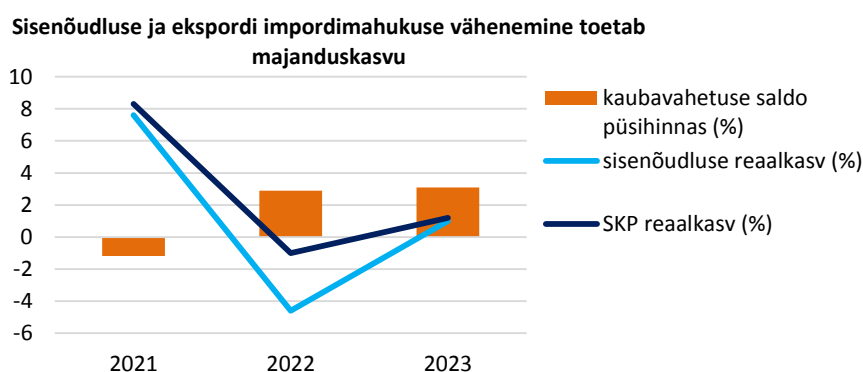
Allikas: rahandusministeerium

Kui kiire hinnakasv välja arvata, olid Eesti majanduse kasvuväljavaated veel 2022. aasta alguses head. Venemaa sissetung Ukrainasse muutis aga majanduskeskkonna erakordselt ebakindlaks. Lääne ja Venemaa vastastikku kehtestatavad karistusmeetmed tähendavad suuri piiranguid väliskaubanduses ning

¹ Lisaks suurendas SKP maksumust ühe suure hargmase äriühingu intellektuaalse omandi grupisese muutusega seotud tehing. Ekspordi ja eratarbimise jaoks tähendavad nimetatud erakorralised tegurid kõrgemat võrdlusbaasi, mis mõjutab 2023. aastaks prognoositavat kasvutempot.

ulatuslikke häireid üleilmsete tarneahelate toimimises. Mitmete riikide ja tootjate jaoks olid nii Ukraina kui ka Venemaa olulisteks eksporditurgudeks. Veelgi tähtsam on aga see, et neil riikidel on olnud tähtis osa maailmamajanduse varustamisel energiakandjate (gaas, nafta, kivisüsi), mitmete haruldaste metallide ja toiduga, eeskätt teraviljaga. Ukraina ja Venemaa vahelise sõja puhkemine tähendab nii toormete hinnatõusu kui ka saadaolevate koguste vähenemist. Lisaks kaasneb sellega investorite ja tarbijate üldine ebakindlus majandusotsuste langetamisel. Selles valguses on ootuspärane, et prognoositakse kõigi oluliste majandusnäitajate halvenemist. Rahandusministeerium prognoosib 2022. aastaks püsivhindades SKP mahu 1% vähenemist, töötuse kasvu ja inflatsiooni hüppelist kiirenemist (vt tabel 1).

SKP reaalkasvu näitajat toetab seejuures tugevasti eeldus, mille järgi nii sisenõudlus kui ka eksport muutuvad vähem impordimahukaks, st kaubavahetuse bilanss paraneb nii püsiv- kui ka jooksevhindades mõõdetuna (vt joonis 1). Seda vaatamata sellele, et nii eratarbimise kui ka investeringute ja sisemajanduse kogutoodangu suhe jääb samaks. Pööre välistasakaalu paranemisele on kasvuprognosi seisukohast oluline eeldus. Eelarvenõukogu hinnangul ei ole seda seletuskirjas paraku piisavalt selgitatud.



Joonis 1. SKP reaalkasvu, sisenõudluse reaalkasvu ja kaubavahetuse saldo prognoos aastateks 2022–2023

Allikad: rahandusministeerium, eelarvenõukogu arvutused

Võrdlus teiste prognoosidega

Tavapärast võrdleb eelarvenõukogu rahandusministeeriumi prognoose ka teiste institutsioonidega (vt tabel 2). Kuna prognoosieeldused muutuvad hetkel kiiresti, on võrdluseks sobivaid prognoose seekord vähem. 2022. aasta märtsis-aprillis avalikustatud Eesti majanduse kasvuprognosid 2022. aastaks jäävad kuni 1%ni küündiva languse ja 1,5%ni ulatuva kasvu vahele. Rahandusministeeriumi vaade on teiste prognoosijatega võrreldes kõige ettevaatlikum.

Tabel 2. Eri institutsioonide prognoosid Eesti SKP reaalkasvu ja THI kohta aastaks 2022–2023

	SKP reaalkasv (%)		THI (%)	
	2022	2023	2022	2023
Eesti Pank (märts)*	-0,4	2,0	9,9	2,4
SEB (märts)*	0,6	2,0	11,5	2,8
Swedbank (aprill)	1,5	2,0	10,0	4,5
IMF (aprill)*	-0,2	2,2	11,9	4,6
<i>prognooside keskmine*:</i>	<i>0,4</i>	<i>2,1</i>	<i>10,7</i>	<i>2,6</i>
rahandusministeerium (aprill)*	-1,0	1,2	12,4	2,1

* ühtlustatud tarbijahindade indeks

Allikad: Eesti Pank, IMF, rahandusministeerium, SEB, Swedbank, eelarvenõukogu arvutused

Aastaks 2022–2023 tehtud prognoosid eeldavad, et Venemaa ja Ukraina sõda, või vähemalt selle aktiivne faas, jääb lühiajaliseks ja et lähema aasta jooksul õnnestub vähendada sõltuvust Venemaa ja Valgevene toormest ning rahvusvahelised tarneahelad ümber korraldada. Selline vaade peegeldab üldlevinud eeldust Euroopa ja kogu maailma majanduse kohta. Näiteks IMF ja OECD eeldavad, et euroala majanduskasv aeglustub 2022. aastal varasemate prognoosidega võrreldes vastavalt 1,1 ja 1,4 protsendipunkti (pp).² Teisisõnu eeldatakse, et euroala majanduskasv jääb tänavu 2–3% vahemikku.

Tööturg ja eratarbimine

Sõjaga seondult arutletakse elavalt ka selle üle, kuidas mõjutavad Ukrainast põgenenud inimesed Eesti tööturgu. Prognoosi valmimise ajaks oli põgenike arv kasvanud pea 30 000ni, kellest üle poole olid tööealised. Samal ajal ulatus vabade töökohtade arv 10 000ni ning vähenenud nõudlus ja tarneahelate katkemine ohustavad rahandusministeeriumi hinnangul kuni 20 000 töökohta. Tööjõupakkumise suurenemine kasvatab nii töötute arvu (põgenikel on samad sotsiaalsed tagatised mis püsielanikelgi) kui loodetavasti ka hõivet, eeskätt lihtsamate töökohtade arvel (nt hooajaline töö põllumajanduses ja teeninduses).

Kokkuvõttes viitavad tööturu näitajad nõudluse-pakkumise vahekorra muutusele tööandjate kasuks, mis 2022. aastal väljendub hõive minimaalses vähenemises (–0,1%) ning reaalpalka ja tööjõu tootlikkuse languses. Oluline selgitav näitaja on seejuures ka töötundide ajutise vähendamise eeldus. Eespool viidatud keskmiste näitajate taustal ei ole piisavalt põhjendatud väide, mille järgi „palgasurved jäävad lähiajal kõrgeks“ (prognoosi seletuskiri lk 8). Kuid on tõsi, et tööturu olukord üksikute sektorite ja tegevusalade lõikes on vägagi erinev ning teatud tegevusaladel võib palgasurve ka kasvada.

Inflatsioon

Inflatsioon on kahtlemata üks kevadprognoosi põhiteemasid. Prognoosi põhieelduseks on maailmaturu toorme-, toidu- ja energiahindade muutumise ootused. Sarnaselt majanduskasvu eeldustega oodatakse, et inflatsiooni kiirenemise faas jääb suhteliselt lühiajaliseks. Lähtuvalt märtsi esimese poole tulevikutehingutest prognoositakse oluliste toormete (gaas, nafta, teravili) hinnalangust alles 2023. aasta kevadel. Kuivõrd usaldusväärsed turuosaliste ootused uues erakordses olukorras on, ei oska keegi öelda. Varasem kogemus siin ei aita. Teiste prognoosijatega võrreldes ootab rahandusministeerium 2022. aastaks kõige kiiremat tarbijahindade kallinemist. Aasta esimese kolme kuuga kallines tarbijakorv eelmise aasta sama ajaga võrreldes 12,8% (prognoosi valmimise ajal olid teada vaid jaanuari-veebruari andmed).

2022. aastaks prognoositud tarbijahindade kallinemine tempoga 12–13% eeldab seda, et edaspidi ei ületa kuust kuusse kallinemine 0,55%. Teisisõnu eeldatakse inflatsioonisurve aeglust, järkjärgulist taandumist. Inflatsioonitempo alanemine aastakeskmisena 2%ni 2023. aastal eeldab aga hindade odavnemise perioodi järgmise aasta algul. Selline eeldus ja vastavalt ka kogu aastaks tehtud prognoos võivad osutada liiga optimistlikeks ehk hinnasurve ei pruugi nii kiiresti vaibuda.

Kokkuvõtteks

Eelarvenõukogu arvates on kaks põhjust, mille tõttu võib 2022. aasta majanduslangus kujuneda suuremaks, kui on eeldatud rahandusministeeriumi kevadises majandusprognoosis. Kõige suurem oht majanduse reaalkasvule tuleneb maailmaturu toormehindadega seotud ebamäärasusest. Toorme kallinemine võib muuta tootmissisendid üldist konjunktuuri arvestades mõnede tootjate jaoks liiga kalliks ja sundida neid tootmist lõpetama. Samuti jõuab toorme kallinemine kaupade ja teenuste lõpphinda ning

² Võrdluseks: rahandusministeeriumi hinnangul on Eesti puhul vastav korrigeerimine kuni 4 pp (vt seletuskiri lk 23).

võib need muuta tarbija jaoks liiga kalliks. Teiseks võivad pakkumispuusled piirangud ja üldine ebakindlus erainvestorite seas takistada investeerimisprojektide elluviimist, sh valitsussektoris (on eeldatud, et valitsussektori investeeringute osatähtsus SKPs välisloetuste toel suureneb).

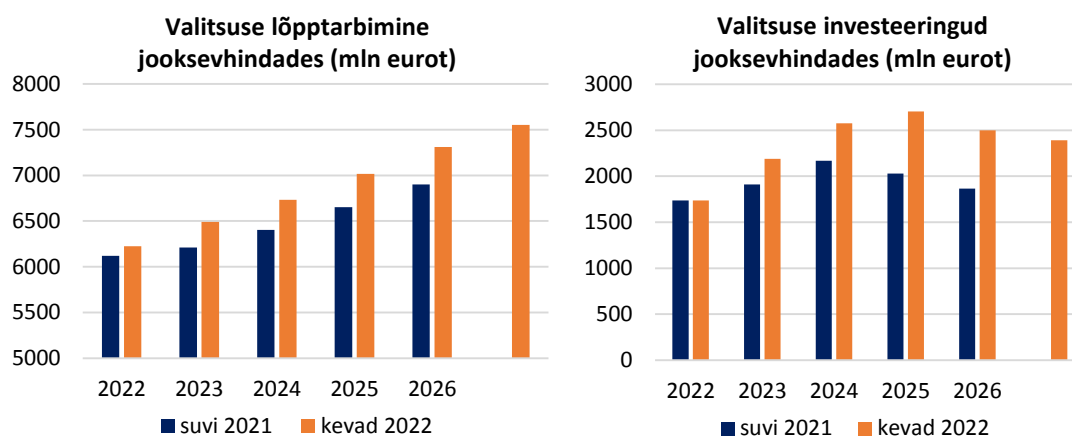
Neid riske tasakaalustab osaliselt kulusid suurendav (eelduste kohaselt 1,8–2,4% SKPst) valitsuse lisaelarve, millega prognoosi tegemise ajal ei saadud veel arvestada ja mis suurendavad teatud ulatuses sisenõudlust. Kuna prognoosi koostamise ajal ei olnud saada usaldusväärseid prognoose Eesti peamiste kaubanduspartnerite kohta, siis pole võimalik hinnata ekspordi kasvuprognoosi realistlikkust. Võimalik, et ka eksportiv sektor toetab majandusaktiivsust oodatust rohkem.

Arvestades olemasolevaid riske ning üldist geopoliitilist ebamäärasust, annab rahandusministeeriumi kevadine majandusprognoos piisavalt usaldusväärse pildi Eesti majanduse lähiaja väljavaadetest. Prognoosi koostamisel on lähtutud rahvusvaheliselt levinud eeldustest maailmamajanduse käekäigu kohta. Teiste prognoosidega võrreldes on rahandusministeeriumi kasvuprognoos kõige ettevaatlikum, mis on eelarvenõukogu hinnangul antud oludes põhjendatud.

Ettevaade aastaiks 2024–2026

Aastaiks 2024–2026 koostatud prognoos lähtub samuti eeldusest, mille järgi Venemaale ja Valgevenele kehtestatud sanktsioonid toimivad veel pikka aega, kuid rahvusvahelised tarneahelad õnnestub umbes aasta jooksul ümber korraldada ning kevadprognoosi lõpuaastad kujutavad juba sellist perioodi, mil Eesti majandus ligineb kestlikuks arvatavale arengurajale. Teisisõnu on Eesti majandus selleks ajaks kohanenud nii koroonaviiruse olemasoluga kui ka läänemaailma ja Venemaa vahelise majandus- ja infosõjaga. Paraku ei ole praegu veel võimalik hinnata selle eelduse paikapidavust.

Majandusprognoosi kasvunäitajaid mõjutavad otseselt ka valitsussektori investeeringud ja lõpptarbimine. Võrreldes mullu suvel tehtud prognoosidega arvestatakse mõlemal juhul nüüd suuremate summadega (vt joonis 2). Investeeringute puhul johtub prognoosi suurendamine uuendatud vaatest välisloetuste kaasamisele, mille kohaselt moodustavad valitsussektori investeeringud aastail 2024–2026 keskmiselt 6,8% SKPst. Varasemate aastate kogemus paraku ei toeta eeldust, et välisloetuste kiire kasutusele võtmine tegelikkuses realiseerub. Reeglina kasvavad kulutused ühtlasena kuni eelarveperioodi lõpuni (vt eriteema). Valitsuse lõpptarbimises tehtud muudatused on tehnilist laadi, mis tuleb üle vaadata pärast uue eelarvestrateegia valmimist. Võimalik, et majanduse vastupanuvõime tõstmine, arvestades nii epideemia kui ka sõjalise ründe ohtu, eeldab valitsuse tulude ja kulude uut kõrgemat taset.



Joonis 2. Valitsussektori lõpptarbimine ja investeeringud jooksevhindades (miljonit eurot)

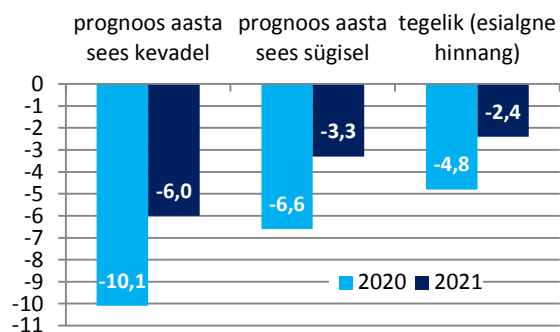
Allikas: rahandusministeerium

Hinnang rahanduspronoosile

Majanduskeskkonna ebakindlus peegeldub ka riigirahanduse väljavaates, mis on rahandusministeeriumi hinnangul oluliselt halvenenud. Seejuures on 2022. aasta kevadise rahanduspronoosi arvustamisel oluline meeles pidada, et prognoosinäitajates ei ole arvestatud 2022. aasta lisaeelarvega, mis ei olnud prognoosi ilmumisel veel vastu võetud. Seetõttu ei kajastu selle mõju ka alljärgneva analüüsi tabelites ja joonistes. Lisaeelarve tõstab oluliselt 2022. aasta kulusid, ent sõltuvalt kululiigist panustab ka sisenõudlusse. Lisaks ei ole rahandusministeeriumi selgitusel kevadprognoosis arvestatud võimaliku maksutuluga, mis kaasneks sõjapõgenike panusega Eesti tööturul. Seega on puudu olulisi mõjureid nii valitsussektori tulude kui ka kulude poolel, mille osas on loodetavasti rohkem selgust sügiseks, kui asutakse koostama järgmise aasta riigieelarvet ja eelarvestrateegiat. Samuti ei ole 2022. aasta kevadel veel selgust, millal ja millisel kujul Euroopa Liidu eelarvereeolid taas kehtestatakse.

2021. aasta eelarvepositsiooni kujunemine

Teist aastat järjest kujunes valitsussektori nominaalne eelarvepositsioon aasta lõppedes tugevamaks, kui eeldati varasemates prognoosides aasta jooksul (vt joonis 3). Kui rahandusministeeriumi esialgsel hinnangul võis nominaalne puudujääk 2021. aastal ulatuda 2,6–2,7%ni SKPst, siis statistikaameti esialgsel hinnangul moodustas eelarvepuudujääk 721 miljonit eurot ehk 2,4% SKPst. Eelarvepuudujääk on osutunud prognoositust väiksemaks nii suurenenud tulude kui ka vähenenud kulude tõttu.



Joonis 3. Valitsussektori nominaalse eelarvepositsiooni prognoosid ja tegelik hinnang 2020–2021 (% SKPst)

Allikas: rahandusministeerium

Kui möödunud kevadel prognoosis rahandusministeerium 2021. aasta eelarvepuudujäägiks 6% SKPst, ning see hinnang sisaldas ka juba teise pensionisamba muudatusega kaasnevat lisamaksutulud, siis sügisel oli põhjust koroonakriisist kiirema taastumise tõttu maksutulude ootusi veelgi tõsta. Kokkuvõttes osutus maksulaekumine paremaks ka kõige viimast prognoosi aluseks võttes, ehkki aasta lõpukuudel võis kiirema maksulaekumise ühe põhjusena näha paraku ka oodatust hoogsamat hinnatõusu. Energiahindade tõusu leevendamiseks kuulutas valitsus 2021. aasta lõpus ja 2022. aasta alguses välja mitu toetusmeedet (mille eelarvekulu jääb peamiselt 2022. aastasse). Positiivse aspektina osutus energiakriisis oodatust suuremaks riigi CO₂ kvooditulu, mille toel saab käesoleval eelarveaastal rohkem kulusid kavandada.³ Tänu kõrgemale ühikuhinnale on CO₂ kvooditulu laekumist rahandusministeeriumi 2022. aasta kevadprognoosis tõstetud ka selleks ja järgneva aastaks, vastavalt 265 ja 300 miljoni euroni.

Paraku jäi 2021. aastal kasutamata suurel hulgal välistoetusi, mille tõttu kujunes ka valitsussektori kulude maht oodatust väiksemaks. Kui 2020. aasta sügisel koostatud riigi eelarvestrateegias (RES) aastateks 2021–2024 prognoositi 2021. aastal *saadud toetuste* mahuks 1,37 miljardit eurot, mida tõsteti RES 2022–

³ Euroopa Liidu heitkoguste kauplemise süsteemist ja kvooditulu panusest Eesti riigieelarvesse on eelarvenõukogu kirjutanud 2019. aasta kevadel ilmunud [arvamuses](#).

2025 prognoosis veelgi 1,45 miljardi euron, siis toetuste tegelik maht ulatus möödunud aastal vaid 935 miljoni euron. Selle arvel on 2022. aasta kevadprognoosis tõstetud välistoetuste ja investeeringute mahtu järgnevateks aastateks. Kokkuvõttes kasvasid valitsussektori tulud 2021. aastal 13,4% ja kulud 5,8% ning struktuurne eelarvepuudujääk ulatus rahandusministeeriumi hinnangul 3,8%ni SKPst (vt tabel 3).

Tabel 3. 2021. aasta valitsussektori eelarvepositsiooni kujunemine

	sügis 2020	kevad 2021	sügis 2021	kevad 2022
	Riigieelarve 2021 / RES 2021–2024	RM kevadprognoos 2021 (sh LEA & RES 2022–2025)	RM suvine prognoos 2021	tegelik
Nominaalne positsioon (mln eurodes)	-1898	-1706	-1006	-721
Nominaalne positsioon (% SKPst)	-6,7	-6,0	-3,3	-2,4
SKP reaalkasv (%)	4,5	2,5	9,5	8,3
SKP lõhe (% SKPst)	-1,7	-2,9	0,2	1,0
Ühekordsed meetmed (% SKPst)	0,7	0,8	1,0	1,0
Struktuurne positsioon (% SKPst)	-6,6	-5,4	-4,4	-3,8

Allikas: rahandusministeerium

2022.–2026. aasta eelarvepositsiooni prognoos

2022. aastal on oodata valitsussektori eelarvepuudujäägi märgatavat suurenemist võrreldes möödunud aastaga (vt tabel 4), teadmata veel 2022. aasta lisaelarve mahtu. Rahandusministeeriumi 2022. aasta kevadprognoosi järgi kujuneb nominaalne eelarvepuudujääk igal prognoosisperioodi aastal suuremaks, kui see oli 2021. aastal (721 miljonit eurot). Ühtlasi tähendab see täiendavat vajadust laenuvahendite järele ja valitsussektori võlakoormuse kiiremat kasvu. Prognoosi järgi tõuseb Eesti valitsussektori võlg 5,5 miljardilt eurolt 2021. aastal 10,6 miljardile eurole 2026. aastal.

Tabel 4. Valitsussektori eelarvepositsioon 2021. aastal ja prognoos aastateks 2022–2026 (% SKPst)

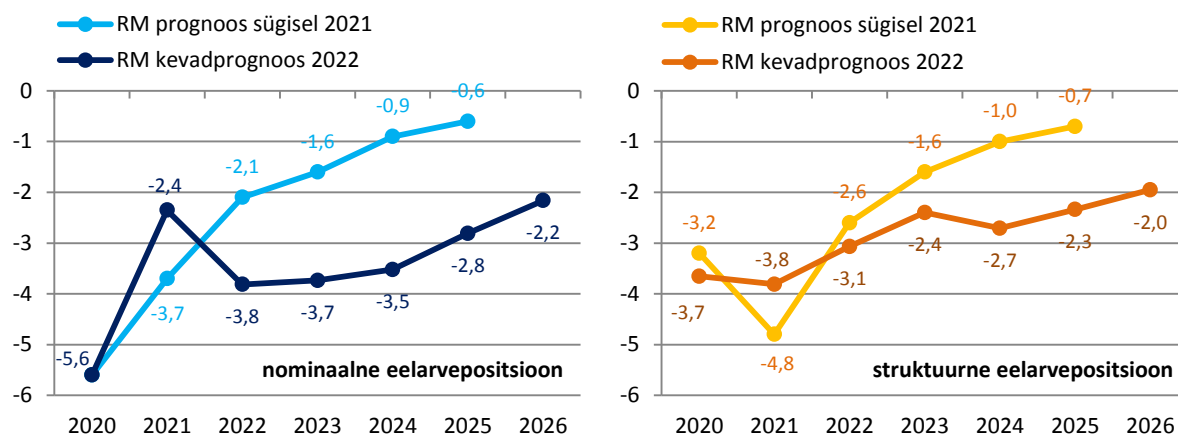
	2021	2022	2023	2024	2025	2026
Nominaalne positsioon (mln €)	-721	-1248	-1268	-1254	-1049	-848
Nominaalne positsioon	-2,4	-3,8	-3,7	-3,5	-2,8	-2,2
Potentsiaalse SKP kasv (%)	3,0	2,1	2,0	2,1	1,9	2,1
SKP lõhe	1,0	-2,0	-2,8	-1,7	-1,0	-0,4
Tsükliline komponent	0,5	-1,0	-1,3	-0,8	-0,5	-0,2
Tsükliliselt tasandatud positsioon	-2,8	-2,8	-2,4	-2,7	-2,3	-2,0
Ühekordsed meetmed	1,0	0,2	0,0	0,0	0,0	0,0
Struktuurne positsioon	-3,8	-3,1	-2,4	-2,7	-2,3	-2,0
Valitsussektori võlg	18,1	19,2	21,6	25,1	26,5	27,1

Allikas: rahandusministeerium

Võrreldes rahandusministeeriumi prognoosiga 2021. aasta sügisel, arvestades seejuures ka 2022. aasta riigieelarve koostamisel suveprognoosile lisandunud otsustega (nt aktsiisitõusu edasilükkamine, õpetajate palgatõus, lisakulud teadus- ja arengustegevuse ning IT vallas) ning meetodilise muudatusega II samba riigipoolsete sissemaksete peatamisega seoses⁴, on 2022. aasta kevadprognoosi järgi valitsussektori

⁴ Kuna pensionisüsteemi II samba riigipoolsete sissemaksete ajutist peatamist 2020.–2021. aastal kajastatakse Eurostati juhiste järgi nüüd finantseerimistehinguna, tähendas see arvestuslikult 2020. ja 2021. aasta eelarvepositsiooni nõrgenemist vastavalt 0,55 pp ja 0,4 pp võrra ning aastate 2023.–2024. positsiooni tugevnemist ligikaudu 0,4 pp võrra aastas. Need juhised laekusid küll 2021. aasta sügisel, kuid alles pärast suvise majandusprognoosi ja 2022. aasta riigieelarve koostamist.

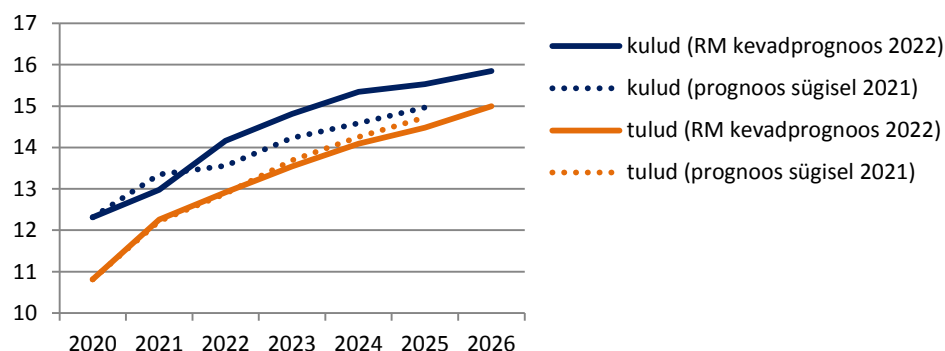
eelarvepositsioon oluliselt nõrgenenud. Sõltuvalt aastast on nominaalne eelarvepositsioon nõrgenenud koguni 1,7–2,4 pp võrra ja struktuurne eelarvepositsioon 0,5–1,7 pp võrra (vt joonis 4). Kui veel sügisel oli prognoosijatel põhjust kasvuootusi tõsta ja eelarvetasakaalu saavutamine prognoosiperioodi lõpuks ei tundunud kättesaamatuna, siis energiakriis koos kiire hinnatõusuga ning sõjaolukord Ukrainas on Eesti riigirahanduse väljavaadet taas järsult muutnud, seekord halvemuse poole. Samas tuleb arvestada, et eelarvepositsiooni pikem ettevaade on seekord tavapärasest veelgi ebakindlam.



Joonis 4. Valitsussektori eelarvepositsiooni prognoos võrreldes 2021. aasta sügisega (% SKPst)

Allikad: rahandusministeerium, eelarvenõukogu arvutused

Valitsussektori eelarvepositsiooni prognoos on võrreldes möödunud sügisega nõrgenenud nii suurenenud kulude kui ka vähenenud tulude tõttu (vt joonis 5). Sõltuvalt aastast on rahandusministeerium kulude prognoosi suurendanud ligikaudu 550–750 miljoni euro võrra ning tulude prognoosi vähendanud 150–250 miljoni euro võrra. Kulude kasvu panustavad näiteks 2021. aasta lõpus ja 2022. aasta alguses vastu võetud toetusmeetmed energiakriisiga toimetulekuks, täiendavad riigikaitsekulud (üle 800 miljoni euro) ja sõjapõgenikega seotud kulud (140 miljonit eurot 2022. aastal⁵), suurema tööpuuduse prognoosiga kaasnevad sotsiaaltoetused, aga ka muud riigi kulud, mis kohanduvad automaatselt hinnataseme tõusuga (nt pensionid). Lisaks, kuna 2021. aastal ei suudetud Euroopa Liidu toetusi prognoositud mahus kasutada, siis osaliselt on kulusid suurendanud ka investeringute nihkumine järgnevatesse aastatesse.

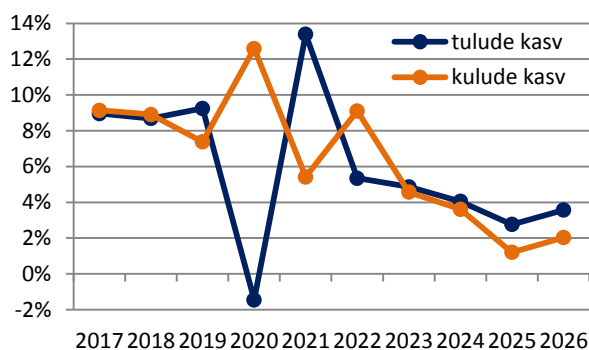


Joonis 5. Valitsussektori tulude ja kulude prognoos võrreldes 2021. aasta sügise prognoosiga (mld eurot)

Allikas: rahandusministeerium

⁵ Rahandusministeeriumi selgitusel tekib selline kulu 2022. aastal eeldusel, kui sõjapõgenike arv on 30 000, ning arvestades vaid kulusid, mis ei vaja eraldi otsuseid või seadusemuudatusi. Näiteks 50 000 põgenikuga seotud täiendavad kulud võivad osutada suuremaks kui 200 miljonit eurot.

Pärast prognoositust aeglasemaks kujunenud kulude kasvu 2021. aastal suurenevad valitsussektori kulud rahandusministeeriumi 2022. aasta kevadprognoosi järgi sel aastal 9,1% (vt joonis 6). Seejuures ei ole kevadprognoosi koostamisel veel arvestatud 2022. aasta lisaelarve kuluotsustega. Esialgsete teadaannete põhjal võib negatiivse lisaelarve maht ulatuda 600–800 miljoni euroni, mis tõstab oluliselt 2022. aasta kulude kasvu ning mõjutab seeläbi ka järgnevate aastate kulude kasvudünaamikat. Eelarvenõukogu hinnangul püsib kulusurve suur ka pärast lisaelarve vastuvõtmist, kui sõjapõgenike arv või sõjategevuse negatiivne mõju Eesti majandusele peaks osutama hetkeprognoosidest suuremaks või kui energiahinnad on ka tuleval kütteperioodil tasemel, mis eeldaks riigi toetusmeetmeid.



Joonis 6. Valitsussektori tulude ja kulude kasv aastatel 2017–2021 ja prognoos aastateks 2022–2026 (%)

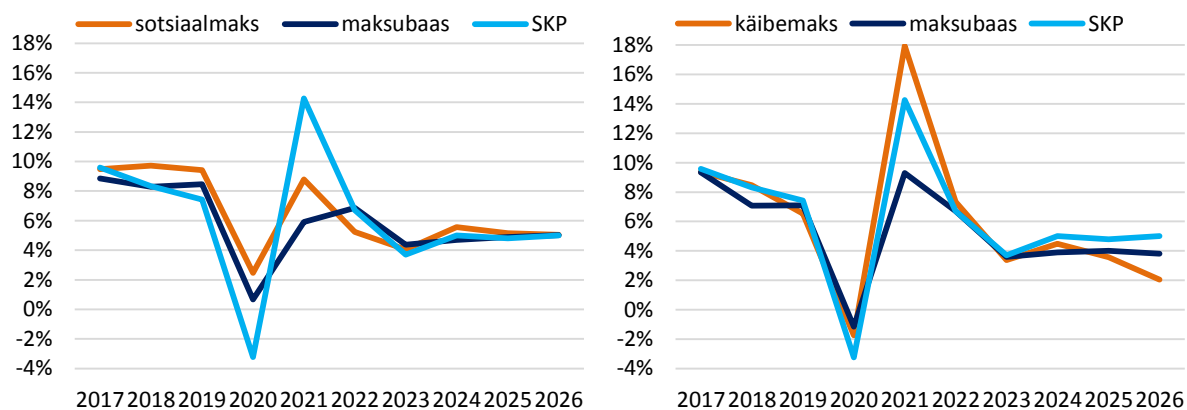
Allikas: rahandusministeerium

Ehkki rahandusministeerium prognoosib 2022. aastaks püsivhindades väikest majanduslangust, siis majanduse kogutoodang jooksevhindades jätkab kasvu (2022. aastal 6,7%) ning selle toel suurenevad kevadprognoosi järgi ka valitsussektori tulud sel aastal 5,3%. Pikemas ettevaates aeglustub valitsussektori tulude kasv kevadprognoosi järgi 3–4%ni aastas. Võrreldes möödunud sügisel koostatud prognoosiga on tulude prognoosi vähendatud tööturu ja eratarbimise nõrgema olukorra tõttu, lisaks vähendab alates 2023. aastast tulumaksu laekumist keskmise vanaduspensionari maksuvabastus.

Valitsussektori tuludest moodustavad suurima osa riigieelarve maksutulud ning nendest omakorda suurima osa sotsiaal- ja käibemaksu laekumine. Pärast väga head maksulaekumist 2021. aastal, kui majandusaktiivsus taastus koroonakriisist oodatust jõulisemalt ja II pensionisamba vahendid jõudsid tarbimisse, jätkub rahandusministeeriumi hinnangul korralik maksutulude kasv ka 2022. aastal, ehkki juba oluliselt kiirema hinnakasvu tingimustes. Et hinnata, kas maksulaekumiste prognoos on kooskõlas majandusprognoosiga, on joonisel 7 sotsiaal- ja käibemaksu oodatav areng kõrvutatud vastava maksubaasi ja majanduse nominaalkasvuga.⁶ Tavapärasest majandusoludes ja ilma oluliste maksumuudatusteta võiks eeldada, et nende kasvutempod kujunevad üle aastate võrdlemisi sarnasteks.

Möödunud kahe kriisiaasta puhul on siiski märgata, et tavapärased seosed maksude laekumise ja maksubaasi arengu vahel ei ole kehtinud – võib arvata, et seda on mõjutanud nii palgatoetuste maksmine, pensionisüsteemi muudatuse kõrvalmõjud kui ka ootamatu hinnatõus. Aastatel 2023–2026 on sotsiaalmaksu kasv kevadprognoosi järgi siiski kooskõlas maksubaasi ja majandusarenguga, ulatudes keskmiselt 5%ni aastas. Käibemaksu laekumine kasvab kevadprognoosi järgi 2022. aastal 7,3%, kuid perioodil 2023–2026 keskmiselt vaid 3,4% aastas. Prognoosi lõpuaastateks eeldatakse, et käibemaksu kasv jääb mõnevõrra aeglasemaks kui majanduskasv.

⁶ Joonisel 7 kajastatud käibemaksu maksubaas kujuneb eratarbimise, valitsussektori vahetarbimise ning valitsussektori ja majapidamiste investeeringute prognoosi põhjal. Sotsiaalmaksu maksubaasina on kasutatud keskmise brutokuupalga ja hõive kasvu prognoosile tuginevat majanduse palgafondi. Mõlemal juhul on tegemist makromajandusliku lähendiga tegelikule maksubaasile, pakkudes seega vaid ligikaudset ülevaadet maksubaasi arengust.



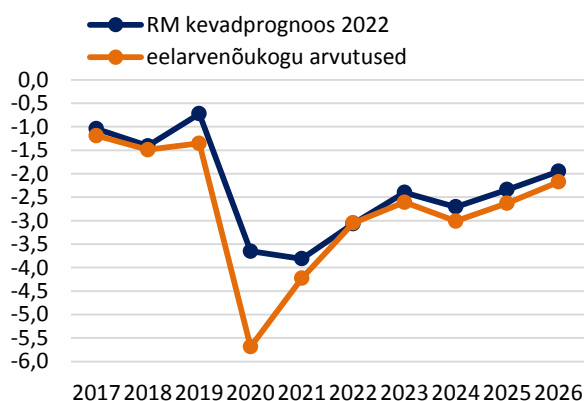
Joonis 7. Sotsiaal- ja käibemaksu laekumise kasv võrreldes maksubaasi ja majanduse nominaalkasvuga (%)

Allikad: rahandusministeerium, eelarvenõukogu arvutused

Kokkuvõttes hindab eelarvenõukogu, et sotsiaalmaksu ja käibemaksu laekumise prognoos on üldiselt kooskõlas 2022. aasta kevadprognoosi seletuskirjas kirjeldatud makromajanduse arengusuundumustega. Seejuures pikemas ettevaates on rahandusministeeriumi maksulaekumise prognoos koostatud pigem konservatiivse hoiakuga. Lisaks on teada, et kevadprognoosis ei ole veel arvestatud positiivse mõjuga maksulaekumisele, mis kaasneks sõjapõgenike panusega Eesti tööturul. Eelarvenõukogu hinnangul on rahandusministeeriumi valitud ettevaatlik lähenemine maksulaekumiste prognoosile toormehindade heitlikkuse ja Ukraina sõja taustal põhjendatud.

Struktuurne eelarvepositsioon ja eelarvereeglitele vastavus

Rahandusministeeriumi hinnangul on sõjategevus Ukrainas langetanud ka Eesti majanduse lähiaastate kasvupotentsiaali väiksema tarbimis- ja investeerimisjulguse tõttu ning varasema ligikaudu 3% asemel on kevadprognoosis hinnatud Eesti majanduse kasvuvõimekuseks edaspidi keskmiselt 2% aastas. Seejuures ei ole kevadprognoosi koostamisel püütud veel hinnata, milline võiks olla sõjapõgenike mõju Eesti majanduse nõudluse ja pakkumise poolele. Ka senisest madalamaks hinnatud (võimetekohasele) kasvutrajektorile jääb Eesti tegelik majandusareng kevadprognoosi järgi alla ning rahandusministeeriumi hinnangul püsib SKP lõhe negatiivsena kogu prognoosiperioodi jooksul (vt tabel 4 lk 9).



Joonis 8. Hinnangud valitsussektori struktuursele eelarvepositsioonile aastatel 2017–2026 (% SKPst)

Allikad: rahandusministeerium, eelarvenõukogu arvutused

Võttes aluseks sellise hinnangu Eesti majanduse tsüklilisele seisule ja kevadprognoosis sisalduva ettevaate valitsussektori nominaalsele puudujäägile (mis ei sisalda veel lisaelarve kuluotsuseid), ulatub *struktuurne* eelarvepuudujääk 2022. aastal 3,1%ni SKPst (vt joonis 8). Eelarvenõukogu arvutused, mis tuginevad kevadprognoosi arvnäitajatele, ent teistsugusele eelarve tsüklilise komponendi hindamise metoodikale, viitavad ettevaates sarnasele struktuursele eelarvepuudujäägile.

Valitsussektori struktuurse eelarvepositsiooni hindamisel tuleb esiteks nominaalsest eelarvepositsioonist eemaldada majandustsükli mõju. Levinud metoodika kohaselt väljendab majanduse tsüklilist seisut SKP lõhe näitaja, mis võrdleb majanduse tegelikku ja hinnanguliselt võimetekohast (ehk potentsiaalset) tootmismahut. Et kriisioludes on SKP lõhet keeruline täpselt mõõta, on nii lähimineviku kui ka lähituleviku struktuurse eelarvepositsiooni hinnangud tavapärasest veelgi ebakindlamad.⁷ Lisaks majandustsükli mõjule tuleks struktuurse eelarvepuudujäägi arvutamisel välja jätta kõik ajutised ja ühekordsed eelarvemeetmed, millel ei ole püsivat mõju valitsussektori tulude ja kulude struktuurile. Rahandusministeeriumi hinnangul on 2021.–2022. aastal selliseks meetmeks näiteks II pensionisamba muudatusega kaasnenud täiendav tulumaksu laekumine.

Kuid võib argumenteerida, et vähemalt osa koroonakriisi ja ka energiakriisi toetusmeetmetest on samuti olemuselt ajutised ega too kaasa püsivaid muutusi valitsussektori tulude või kulude struktuuris. Kuna koroonakriisi puhkedes kehtestati eelarvereglite vabastusklausel ja sellega vähenes struktuurse eelarvepositsiooni kui mõõdiku olulisus riigirahanduse juhtimisel, ei ole rahandusministeerium ega ka teised institutsioonid (nagu Euroopa Komisjon) püüdnud neid toetusmeetmeid struktuurse puudujäägi arvestusest välja võtta. Selle arvutuse võib keerukaks muuta ka toetusmeetmete täpse eelarvekulu tuvastamine. Sisuliselt aga võib see tähendada, et nii 2020.–2021. aasta kui ka 2022. aasta struktuurset puudujääki on hinnatud tegelikust mõnevõrra suuremaks, mistõttu eeldaks ka eelarvepositsiooni aastatevaheliste muutuste selgitamine mainitud ajavahemiku ümbruses hoolikamat analüüsi.

Sellegipoolest on valitsussektori eelarvepositsioon olnud struktuurses puudujäägis nii koroonakriisi aastatel 2020–2021 kui ka vahetult enne seda, ning rahandusministeeriumi 2022. aasta kevadprognoosi järgi püsib struktuurne puudujääk ka aastatel 2022–2026.

Algselt 2020. aastaks kehtestatud eelarvereglite vabastusklauslit on hiljem pikendatud veel ka 2021. ja 2022. aastaks. Kui enne Ukraina sõja puhkemist võis nii Eesti kui ka Euroopa riikide majandusprognooside põhjal eeldada, et vabastusklausli järele ei ole enam vajadust 2023. aastal, siis nüüd on taas päevakorral vabastusklausli pikendamise küsimus. Rahandusministeeriumi 2022. aasta kevadprognoosi koostamise ajal ei olnud veel kindlust, millal ja millisel kujul eelarvereglid taas kehtestatakse. Seda kindlust ei ole tõenäoliselt ka stabiilsusprogrammi koostamise ajaks, kui valitsus hakkab seadma eelarvepositsiooni eesmärgi järgmiseks neljaks aastaks.

Eelarvenõukogu hinnangul on oluline, et ka ajal, mil eelarvereglid ajutiselt ei kehti ja kulusurve on suur, lähtutakse riigirahanduse juhtimisel vastutustundliku eelarvepoliitika põhimõtetest. Ajutiste lisakulude tegemisel laenuvahendeid kaasates on tähtis, et need oleksid hästi põhjendatud ja suunatud konkreetse ajahetke ootamatutele vajadustele. Püsivate lisakulude tegemisel tuleb nende katteks leida ka püsivaid lisatulusid. Vastasel juhul on oht, et valitsussektori tulude ja kulude struktuur nihkub püsivalt paigast ära ning üheskoos kiire hinnatõusuga hakkab see kahjustama Eesti majanduse konkurentsivõimet.

⁷ Eesti SKP lõhe ja struktuurse eelarvepositsiooni ümberhinnangutest loe lähemalt Ricardo Vicente koostatud [eelarvenõukogu teemapaberist](#).

Eriteema. Euroopa Liidust laekuvad toetused

Mullu algas Euroopa Liidu uus eelarveperiood (2021–2027). Eesti elatustaseme kasvust tingitud välisloetuste (suhteline) vähenemine tuleb seejuures palju laugem kui mõned aastad tagasi eeldatud. Traditsioonilise ühtekuuluvuspoliitikaga seotud rahastute suurus eelmise perioodiga võrreldes küll kahaneb, kuid põllumajanduse otsetoetused kujunevad uuel eelarveperioodil umbes kolmandiku võrra suuremaks, suureneb Rail Balticu projekti jaoks mõeldud raha ning kasvavad mitmed eriotstarbega rahastud, lisandub ka uus kliimapolitiika eesmärkide täitmist toetav Õiglase Ülemineku Fond. Kokkuvõttes võib Eesti saada uuest Euroopa Liidu eelarvest 8–9% rohkem toetusi kui eelmisel perioodil (vt tabel 5).

Tabel 5. Välisloetuste võimalik suurus ja struktuur aastail 2021–2027 (mln eurot)

	<i>Eelarve 2014–2020</i>	<i>Eelarve 2021–2027</i>	<i>Taasterahastu (NGEU)</i>	<i>Kokku 2021–2027</i>	<i>Muutus vs 2014–2020</i>
Ühtekuuluvuspoliitika	3555	3073	207	3280	–8%
Põllumajanduse otsetoetused	1007	1352		1352	34%
Maaelu areng	726	636	63	699	–4%
Merendus- ja kalandusfond	101	96		96	–5%
Taaste ja vastupidavuse rahastamisvahend (RRF)			862	862	
Õiglase Ülemineku Fond		154	199	353	
Sisejulgeoleku fondid	62	82		82	32%
Horisont*	202	231		231	14%
Erasmus*	124	201		201	62%
Euroopa Ühendamise Rahastu (CEF)	477	950		950	99%
Kokku	6254	6775	1331	8106	30%

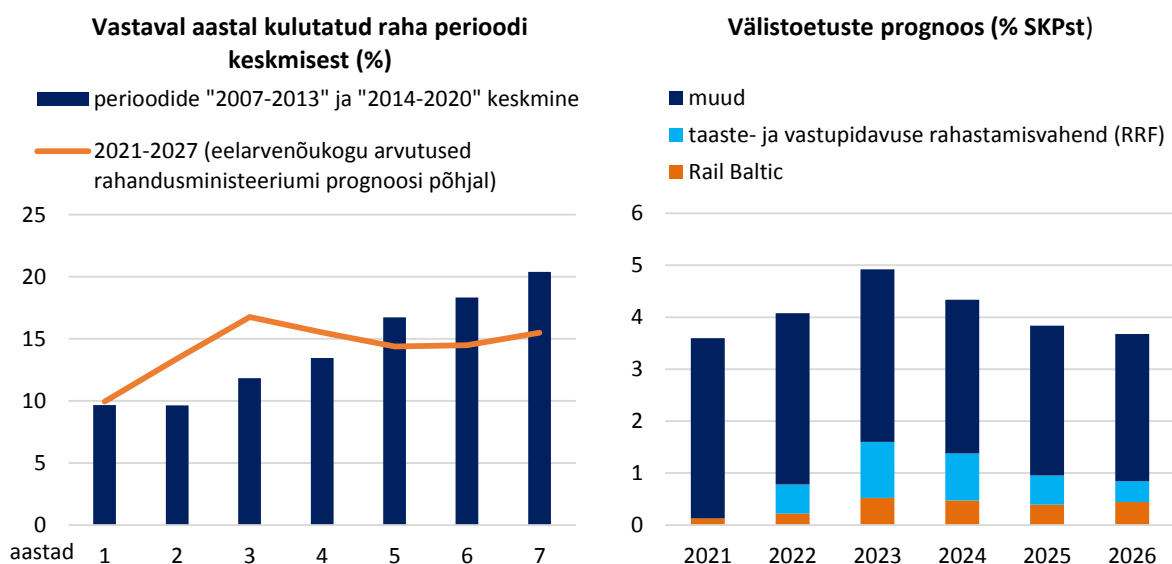
* Uuringute ja arendustegevuse programmi Horisont ning hariduse, koolituse, noorte ja spordi toetusprogrammi Erasmus toetuste tegelik suurus 2021–2027 eelarveperioodil selgub konkursipõhiselt.

Allikas: rahandusministeerium

Lisaks otsustasid riigipead 2020. aastal luua koroonakriisist ülesaamise toetamiseks ja struktuursete reformide edendamiseks Euroopa Liidu eelarvet võimendava ajutise taasterahastu (Next Generation EU - NGEU). Selle rahastu peamine instrument on taaste- ja vastupidavuse rahastamisvahend (Recovery and Resilience Facility - RRF), millest liikmesriikidel on võimalik saada toetusi reformide läbiviimiseks ka veel 2026. aastal. Toetuse saamiseks esitas Eesti möödunud aastal vastava taotluse (Recovery and Resilience Programme - RRP), mille nii Euroopa Komisjon kui ka Nõukogu heaks kiitsid. Eesti programmi maksumus on 2018. aasta hinnas umbes 860 miljonit eurot.⁸ Peale nimetatud põhiinstrumendi (RRF) suurendatakse ajutise rahastu kaudu ka ühtekuuluvuspoliitika, maaelu arendamise ning Õiglase Ülemineku Fondi summasid. Kokku on Eestil võimalik uuest ajutisest rahastust saada toetusi kuni 1,3 miljardit eurot.

Välisloetuste kiire kasutusele võtmine eeldab märkimisväärseid administratiivseid jõupingutusi. Senise kogemuse järgi on uue perioodi algul kaasatud toetuste suurus märksa väiksem perioodi keskmisest vaatamata sellele, et kehtib nn N+3 reegel, mille järgi kokku lepitud summasid võib kasutada veel kolme aasta jooksul peale eelarveperioodi lõppu. Eelmisele kahele eelarveperioodile oli ka iseloomulik, et toetuste kaasamine perioodi jooksul järjest kasvas.

⁸ Toetuste kasutamise eesmärkide kohta vt ka: https://ec.europa.eu/economy_finance/recovery-and-resilience-scoreboard/country_overview.html



Joonis 9. Välisraha jagatus erinevate eelarveperioodide aastate lõikes

Allikad: rahandusministeerium, statistikaamet, eelarvenõukogu arvutused

Uue prognoosi järgi otsustades soovib rahandusministeerium uuel eelarveperioodil kaasata võimalikult palju välisraha juba perioodi keskel, so aastail 2023–2025 (vt joonis 9 vasak pool). Muuhulgas peegeldab selline rahajagatus ka asjaolu, et Rail Balticu suurprojektil ja ka taaste- ja vastupidavuse rahastamisvahendil (RRF) on „oma tsükkel“ (vt joonis 9 parem pool) ning seda, et 2021. aasta lõpu seisuga oli 1/3 võimalikust rahastamisest veel kasutamata.

Suur ebamäärasus tarneahelate toimimises ja investeerimiskaupade hindade kujunemises muudavad välisraha kaasamise raskesti prognoositavaks. Valitsuse soov kasutada aastail 2022–2024 võimalikult palju välisraha on majandustsükli seisu arvestades mõistetu ja ka mõistlik, kuid näib eelmiste perioodide kogemuse taustal ebarealistlik.

Kokku on Eestil võimalus saada uuel eelarveperioodil Euroopa Liidust toetusi 8,1 miljardi euro suuruses summas. Lisaks laenusaaamise võimalus ajutisest taasterahastust (NGEU) kuni 2 miljardi euro suuruses summas. Rahandusministeeriumi prognoosi järgi moodustavad välisraha aastail 2022–2026 keskmiselt 4,2% SKPst. Sellest suuremad on laekumised olnud vaid aastail 2009–2013.