



RIIGIKOGU KANTSELEI ÕIGUS- JA ANALÜÜSIOSAKOND

Suurem majandus, suuremad väljakutsed

Nr. 13

10.10.2018

Üha enam digitaliseerunud elukorraldus eeldab hea kvaliteediga ja täpseid andmeid enam kui eales varem. Ehkki vajadus pole otseselt numbrite (vaid nende taga peituva) järele, on statistikal oluline roll mitmel põhjusel. Esmalt on tegemist majanduse arvepidamise alustalaga. Kui numbrid tekitavad küsitavusi, väheneb usk arvudele toetuva jutu suhtes. Teisalt, kui analüüsimine olulisi seoseid, ent andmed on ebatäpsed või lausa valed, on tulemuseks väärhinnang olukorrale, sobimatu lahendus ja uus probleem. Seetõttu on ka majanduslike otsuste tegemine keeruline, kui mitte võimatu, ning statistikal on tähtis roll majanduspoliitika kujundamisel. Näiteks on ettevõtete ja riigi järgneva aasta eelarve rajatud aegridade analüüsil tehtud prognoosile käibe suhtes ning mõne olulise sisendi väärtuse muutus viib ka erineva tulemuseni.

Statistikaamet teeb majandusandmete revisjoni regulaarselt ja selle käigus uuendatakse aegridu. Käesolevas teemalehes antakse ülevaade viimastest muudatustest majandusstatistika olulisima näitaja – sisemajanduse kogutoodangu – Eesti andmete kohta.¹

ESA 2010 – suurte muutuste algus

2014. aastal viidi Euroopas läbi majanduse arvepidamise revisjon ja sellest alates räägime ESA 2010 süsteemist (ESA tähendab *European System of Accounts*). ESA 2010 kasutuselevõtuga muudeti muuhulgas ka põhimõtteid, kuidas üks või teine komponent defineeritakse SKT kontekstis. Kulutamise ehk tarbimise meetodil leitud majanduse kogumahu all kajastatav teadus- ja arendustegevus oli enne revisjoni kirjas kui vahetarbimine. Need kulud klassifitseeritakse alates 2014. aastast kui kapitali lisamine põhivarasse ehk investering. Majandusteoorias eristame investeringut tarbimisest ajalise mõõtme alusel, st loeme tarbimise selliseks kulutuseks, mis on tehtud eesmärgiga vahetult ja kohe nõ kasu (ehk heaolu) saada. Investering aga on rahaliste vahendite kasutamine viisil, et sellest tekiks lisaväärtus tulevikus ning alles seejärel võib saadud tulu pöörata tarbimiseks. Näiteks sai revisjoni käigus kõrgemate õppeasutuste teadustegevus SKT mõistes võrdse rolli firmade poolt tootmise rajamiseks tehtud kulutustega – mõlemad defineeritakse kui kapitali kogumahutus põhivarasse. Ka militaarsed kulutused nimetati suures osas investeringuks. Seetõttu on teadus- ja arendustegevusel sarnane ehk positiivne (ning seega SKT numbrit suurendav) mõju nagu militaarkulutustelgi. Lisaks pööras ESA 2010 süsteem suurt tähelepanu halli majanduse (st kas ja kuidas võtta arvestusse tehingud, millel pole formaalset alust) ja musta majanduse (illegaalsed tegevused) kajastamisele majandusstatistikas.²

Majanduse arvepidamise revisjonide järel tekkinud aegridu varasemate numbritega võrreldes jõuame tõdemusele, et kui kord juba andmed ümber vaadatakse, suureneb peaaegu alati ka majanduse kogumaht. Nii juhtus see ESA 2010 muudatustega, mille järel selgus, et Euroopa Liidu majandus tervikuna oli üle 3% varasemast suurem. Lõviosa majanduskasvust tuli siis paljudes

¹ Sisemajanduse kogutoodang (SKT) on majanduse kogukäive ehk täpsemalt kogutoodang miinus vahetarbimine. Viimased muutused ja uued andmed SKT kohta avaldas Eesti Statistikaamet 31. augustil k.a.

² Euroopa Parlamendi ja nõukogu määrus (EL) nr 549/2013 kehtestas majanduse arvepidamise süsteemi, millega sedastati „piiripealsed juhtumid“ kui tehingud vastastikusel kokkuleppel, seejuures mahuvad selliste juhtumite alla ka ebaseadusliku majandustegevuse, nagu uimastikaubandus, prostitutsioon, varastatud omandi ost/müük/vahetus jmt tehingud. Teema kohta vaata täpsemalt Luiker (2015).

riikides just teadus- ja arendustegevuse kapitaliseerimise tulemusena, eriti nendes maades, kus teadusvaldkonna tegevusel on suur roll majanduses. Eesti majanduse maht suurenes nii 2014. aasta revisjoni tulemusena kui ka järgnevatel aastatel. Tabelis 1 on toodud numbrid kõige viimase revisjoni ehk perioodi 2014–2017 kohta.

Revisjon, mis muutis andmerea

Statistikaametis tehtud majanduse arvepidamise revisjoni käigus muudeti andmeid laekunud küsimustike ja aruannete põhjal, nagu tehakse seda igal aastal, ent oli ka metoodilisi muudatusi. Nimelt parandati „kinnisvara omamiseks loodud tinglike residentide üksuste“ andmeid tagasiulatuvalt aastani 2014. Jõukuse kasvu üheks väljenduseks on Eesti residentide omandis olev kinnisvara. Vajadusega täiendada SKT arvestusse minevaid tehinguid, muudeti välismaal kinnisvara omavate Eesti residentide tehingustatistikat taolise kinnisvara kasutamisel – see toimub kaudselt ehk tasutud üüri arvestuse alusel. Muudatustest tulenevalt suurenesid maksebilansis kajastatav teenuste import (rahavoog paigutati impordikirje „reisiteenused“ sisse) ning eksport (mitteresidentide kaudse rendi arvestuses).

Nominaalse numbri muutmisel võib tekkida vajadus uuendada ka selle muutuja reaalne väärtus. Seekord ulatus tagasiulatuva mõju saajandi alguseni välja, mistõttu kvartaliarvude aegrida on nüüd täiesti uus. Majanduse nominaalmahud uuendati alates 2014. aastast, vt alljärgnevat tabelit.

Tabel 1. Eesti majandus (nominaalne SKT) enne ja pärast revisjoni

	Enne revisjoni, miljonit eurot	Pärast revisjoni, miljonit eurot	Lisa, miljonit eurot	Muutus, %
2014	19 766,3	20 061,2	294,9	1,5
2015	20 347,7	20 652,0	304,3	1,5
2016	21 098,3	21 682,6	584,3	2,8
2017	23 002,3	23 615,1	612,8	2,7

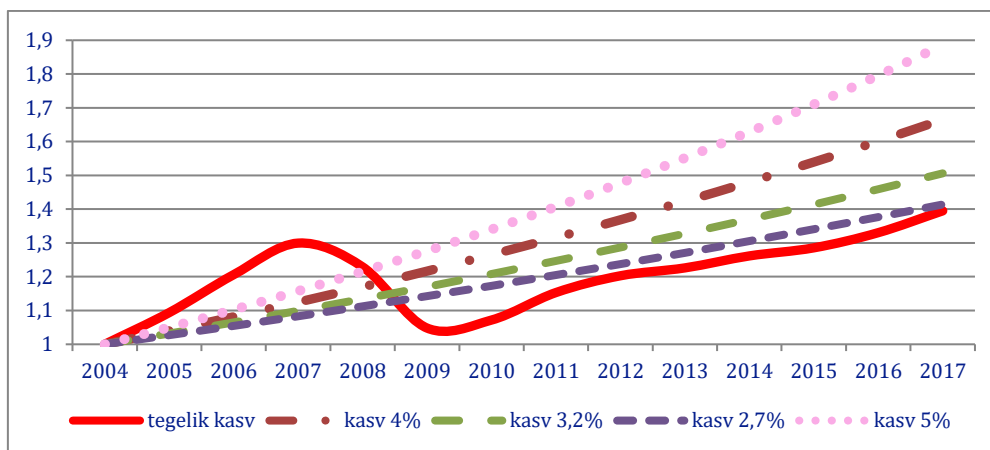
Allikas: Statistikaamet

Analüüsime nüüd SKT uusi numbreid. Esmalt paistab silma see, et taastumine majanduskriisist oli Eestis erakordselt pikk. Kui OECD maades võttis keskmiselt 5 aastat ja euroala riikidel keskmiselt 7 aastat aega, et ületada kriisieelsel ajal saavutatud majandustaset, siis Eesti majandus jõudis 2007. aasta viimase kvartali taseme ületada alles 34 kvartali ehk 8,5 aasta pärast. Teine järeldus on, et kasvunäitaja on peale taastumist ligi kaks korda väiksem varasemast. Võib seega märkida, et majanduskriisil oli väga tõsine ning arengule ka pikemas perioodis mõju jätnud jälg.

Majanduspoliitika

Kas lisaks reaalmajanduse näitajatele on toimunud muutus ka poliitikakujundajate mõttemaailmas? Selleks tuleb andmeid veidi analüüsida: loeme Euroopa Liiduga ühinemise baasaastaks, teisendame aegrea indeksi kujule ning kuvame pildi Eesti majanduse tegelikust arengust ja ootustest arengule. Kolmteist aastat majandusühenduses on näidatud joonisel 1 (2004 on nõ baasaasta, millelt teekond algab). Tegelik areng ehk reaalne muutus (mis on leitud SKT aheldatud väärtuste põhjal) on graafikul näidatud pidevjoonega. Pika perioodi majanduskasvu ootused on katkendlike joontena. Miks on neid mitu? Majanduspoliitika üheks osaks on eelarvete tegemine ja seetõttu hinnang tulevikurengute kohta. Selles plaanis on harjutud kõnelema terminitega nagu struktuurne tasakaal, potentsiaalne SKT jmt. Pildil ongi need nägemused, mis tavaliselt leiavad koha rahandusministeeriumi seletuskirjades riigieelarvete tegemisel või keskpanga prognoosides. Ekstrapoleerituna üle pikema perioodi on ootused toodud graafikul katkendlike joontena.

Joonis 1. Majanduskasv – tegelik areng vs potentsiaalse taseme lootus 2004–2017



Vaadeldava perioodi alguses peeti Eesti majanduse nelja- kuni viieprotsendilist (kohati isegi suuremat) reaalkasvu igati loomulikuks. Nagu joonisel paistab, purjetas hinnang Eesti potentsiaalse majanduskasvu kohta liigooptimismi laineharjal vahetult peale EL-ga ühinemist. Kahe ülemise katkendjoone tasemele pole Eesti majandusareng pikema aja (ehk potentsiaalse SKT kasvu) mõttes jõudnud. Majandussurutis kainestas vaadet ning hea on see, et poliitikakujundajad tõmbasid eest roosad prillid Eesti majanduspotentsiaali hinnangult. Viimaste aastate jooksul on majanduse pika perioodi kasvunumber pidevalt väiksemaks kirjutatud ja paigutatud hetkel kolmest protsendist allapoole.³

Kuidas üldse kujuneb hinnang majanduskasvule? Milline on trendinäitaja, kuidas hinnata struktuurset nõudlust või kui suur on potentsiaalne SKT? Vastus puudutab laia hulka tegureid, millest olulisemad on mudelid, aegread, eeldused ja hinnangud. Potentsiaali arvutamine on üks keerulisemaid ülesandeid selles protsessis. Kasutatavad mudelid on üldistav arusaam või parim hetketaju protsessidest, mitte aga tegeliku näitaja veatu kirjeldus. Seetõttu võib probleem olla vananenud või vigastes mudelites. Näiteks on mudeli teoreetilises ülesehituses mõnikord nõrgad kohad, mis vajavad erilist tähelepanu muutlikel aegadel.⁴ Pole välistatud, et Eesti kontekstis on majanduse arengut kirjeldavates mudelites suurt rolli omanud eelneva perioodi hüstereesi ehk järelmõju toime (*hysteresis effect*). Sageli kipub fiskaalpoliitika olema protsükliline ning taolise efekti olulisust euroala majandusarengus näitab prof A. Fatási uurimus.⁵

Teiseks, iga kord kui aegridu muudetakse, tuleb meil silmitsi seista uute tulemustega ning selle alusel tuleb anda protsessile uus hinnang. Mõnikord võib tekkida vajadus muuta arusaama käitumuslikest seostest või varasemate mudelitega fikseeritud parameetritest ning kalibreerida oma mudelit hoopis teisele kujule. Tööturu arenguid Eestis arvesse võttes võib aga mõelda, et majanduse potentsiaal leiabki tasakaalu madalamal tasemel kui varem arvati. Põhjuseid leiab mitmeid: aeglustunud on innovatsioon, mis inimeste jaoks tõeliselt olulisi vajadusi rahuldab, demograafiliste protsesside negatiivne mõju tootlikkusele, ühiskonnas üldiselt ja tööturul konkreetsemalt (nt osalise tööaja kasv) toimuvad arengud jmt.

Suhtarvud paranevad, jõukust rohkem

Majanduse suuremana näitamine on saanud tavaliseks, ent mõni „aga“ tuleb samuti esile tuua. Esiteks on ju tore mõelda, et kui maailmas vaadatakse kogutulu elaniku kohta, siis nüüd on Eesti

³ Nt 2019. a riigieelarve seletuskirjas on reaalkasv pikemal perioodil 2,7%, ent aasta varem oli 3%. Kui tehti 2013. a ja 2014. a riigieelarvet, eeldati Eesti potentsiaalne kasv olevat veidi alla nelja protsendi (3,6%-3,8%).

⁴ 2018. a Nobeli majanduspreemia saanud Paul Romer on ülikriitiline igasuguste makromudelite suhtes ja kutsub majanduspoliitika kujundajaid rohkem süvenema faktidesse ning majanduses toimuvasse.

⁵ IMF-i organiseeritud euro 20. aastapäeva konverentsil tehtud ettekandes analüüsis INSEAD professor Antonio Fatás fiskaalpoliitikat euroalas ning lisaks potentsiaalse majanduskasvu mudelitele käsitles ka eelarvepositsiooniga seonduvat, vt täpsemalt Fatás (2018).

näitaja priskem, sest keskmine eestimaalane oli nii eelmisel kui üle-eelmisel aastal enam kui poole tuhande euro võrra jõukam. Kui seitsme aasta nõ statistiline lisatulu agregeerida, oli revisjoni positiivne mõju 2200 eurot iga eestimaalase kohta. EL-i eelarvet rahastatakse suures osas riikide osamaksete abil ning summad sõltuvad sellest, kui suur on riigi rahvatulu suhtena EL-i vastavasse keskmisse. Kohustuseks on kanda EL-i ühiskassasse kindel suurus oma rahvatulust (ca 1%) ja loomulikult annab suurem kogutulu aluse suuremaks osamakseks Eesti poolt.

Eelarve tasakaal ning riigivõla tase suhestatakse majanduse kogumahtu (üldiselt on selleks SKT) ja mida suurem on majandus, seda väiksem on stabiilsus- ja kasvupakti vastavate kriteeriumide täitmise mure euroala riigil. Eestil pole nende näitajatega isegi nimetaja olulise suurenemiseta muret. Mõned rahvuslikud ja/või Euroopa Liidu fiskaaleesmärgid lähtuvad rahvatulust, mis aga on omakorda tuletatud SKT näitajast. Kuna EL-i struktuurifondide jaotuse arvutamisel kasutatakse samuti vastavaid arve, tähendab suurem jõukus seda, et EL-i rahade voog Eesti suunas tõmbub ahtamaks. Kuna Eesti riigieelarve ja reaalmajandus on harjunud saama teiste riikide maksumaksjate toetust oma elustandardi tõstmisel, on see pigem ebameeldiv teadmine.

Üheks tuntumaks suhtarvuks on riigikaitsele tehtavate kulutuste osakaal majanduse kogumahus ehk NATO liikmesriigi kohustus taoliste kulutuste tasemest (tuntud ka kui 2% reegel). Eelpool toodud tabel 1 andmeid aluseks võttes on statistika revisjoni hind näiteks selles valdkonnas 12 miljonit eurot ehk summa mis tuleks eelarvesse lisada, et vastav tase jääks püsima.⁶

Kokkuvõte

Vajame suurandmete (ehk enam tuntud kui *Big Data*) analüüsi rohkem kui varem ja SKT pole ammugi enam esimene ja ainus pilgupüüdja, kui soovime aru saada, mis majanduses toimub. Majanduse arvepidamise ümberarvestust tehakse regulaarselt ja uued andmerekad võimaldavad anda toimuvale paremaid hinnanguid. Ent milline ka poleks statistiliste muudatuste mõju erinevatele näitajale, ei tee arvestusmeetod ühtegi riiki ega selle elanikke rikkamaks. Erinevate turgude ja majandussektorite arengud on need, kuhu tuleb suunata tähelepanu, et saada aru tegelikest arengutest. Nii, nagu pole võimalik kõiki arenguid tõendada statistika abil, pole ka võimalik andmeid ignoreerida.

Lauri Luiker
nõunik
lauri.luiker@riigikogu.ee

Kasutatud allikad

- Eesti Statistikaamet (*online* andmed seisuga 09.10.2018).
- Fatás, A. (2018), „Fiscal Policy, Potential Output and the Shifting Goalposts“, CEPR Discussion Paper 13149, august 2018.
- Luiker, L. (2015), Majandusinfo revisjon, Teemaleht nr. 2 / 29.01.2015, Riigikogu Kantselei õigus-ja analüüsiosakond.
- Statistikaamet (2018), Sisemajanduse koguprodukti revisjon 2018. aastal, 31.08.2018.

Õigus- ja analüüsiosakond on Riigikogu struktuuriüksus, mis nõustab rahvaesindajaid ja nende heaks töötavaid ametnikke. Käesolev informatsioon on koostatud osakonna algatusel. Autorid on valmis arutlema huvilistega töö sisu üle. Kõik kommentaarid on teretulnud.

⁶ Kaks protsenti kaitsekulutusi SKT suhtes on NATO definitsiooni järgi kindel summa: riigi enda panus riigikaitseks, st ei võta arvesse välistoetusi. Kaitseministeeriumi kodulehel seisab, et Eesti „riigikaitset rahastatakse alates 2012. aastast mahus 2% SKT-st“ ja „kaitsekulud on 2015. aastast alates ületanud kahte protsenti SKT-st“. Uute andmete alusel nii öelda ei saa. 2019. a riigieelarve seaduse eelnõu seletuskiri sedastab, et kaitsekulud ilma täiendavate vahendite olid 2017. aastal 1,86%. Eesti ei täida seda reeglit. Kui SKT iga järgneva revisjoniga suurem on, peab kulutusi juba ette planeerima rohkem kui 2% SKT suhtes.