



RIIGIKOGU KANTSELEI ÕIGUS- JA ANALÜÜSIOSEKOND

Majandusprognoos ja eelarve ootused

Nr 9

15.09.2020

Koroonaviiruse ettearvamatult levik ning sellega kaasnev valitsuste käitumine viiruse tõrjumise meetmete valikul on muutnud majanduse tuleviku ennustamise salapäraseks ja vaid valitutele mõistetavaks esoteeriliseks protsessiks. Kõigest hoolimata avaldas Rahandusministeerium septembri alguses oma uuendatud ja pingsalt oodatud majandusprognoosi. Kevadel alanud kriisi seni kõige raskemate kuude kohta on nüüd kasutada tegelik majandusstatistika.

Kui sarnaselt prognoosi koostajatega eeldada, et vaktsiin lähimal ajal leitakse ja majandus jätkab toimimist üldiselt samas taktis nagu enne viirust, siis on olukord osutunud võrreldes kevadega mõnevõrra lootusrikkamaks. Erinevused varasema tavapärase eelarveprotsessiga on siiski märgatavad. Riigieelarvet asutakse koostama samas ajagraafikus eelarvestrateegiaga. Euroopa eelarvereeolid (liikmesriikide eelarve defitsiidi ja võlakoormuse vähendamise osas) alates selle aasta kevadest sisuliselt enam ei kehti. Avaliku sektori laenukoormus kasvab eelseisva nelja aasta jooksul kolm korda. Lisaks on kriis vähemalt oma algusfaasis mõjutanud majandust väga ebaühtlaselt ning turismi, reisimise, majutuse ja toitlustuse valdkondi kordades enam teistest majandusharudest. Eelarve koostamisel seisab ees valikute tegemine vahendite leidmiseks üksikute tegevusalade toetamisel.

Eeltoodud muresid ja probleeme kirjeldavad arvude keeles riigieelarve koostamisel aluseks võetavad põhinäitajad. Need on asjakohane siinkohal veel kord välja tuua (tabel nr 1).

Tabel nr 1. Rahandusministeeriumi 2020. aasta suveprognoos

	2019	2020	2021	2022	2023	2024
SKP reaalkasv, %	5,0	-5,5	4,5	3,5	3,0	2,3
SKP nominaalkasv, %	8,4	-5,6	6,4	6,0	5,8	4,6
Kaupade ja teenuste eksport, kasv %	6,2	-8,5	5,8	4,5	3,2	3,0
Tarbijahinnaindeksi muutus, %	2,3	-0,2	1,4	2,2	2,1	1,9
Keskmine palk, eurodes	1 407	1 422	1 428	1 493	1 565	1 626
Keskmise palga reaalkasv, %	5,1	1,3	-0,9	2,3	2,6	2,0
Keskmise palga nominaalkasv, %	7,5	1,1	0,4	4,5	4,8	3,9
Tööhõive kasv, %	1,0	-2,9	-0,3	0,8	0,8	0,7
Töötuse määr, %	4,4	7,5	8,0	7,3	6,6	5,9
Valitsussektori struktuurne eelarvepositsioon, % SKP-st (enne eelarve arutelu)	-2,7	-5,7	-5,9	-4,9	-3,3	-2,0
Valitsussektori võlakoormus, % SKP-st (enne eelarve arutelu)	8,4	18,2	24	27,4	29,6	31,3

Allikas: Majandusprognoosi põhinäitajad, Rahandusministeerium (07.09.2020)

Eesti astub sel sügisel oma riigieelarve koostamisel meile kõigile seni tundmatule maale nii oma puudujäägis eelarve (struktuurne positsioon tuleval aastal 5,9%) kui võlakoormuse kiire kasvuga.

Eelarvereesglid ja nende vajalikkus

Struktuurse eelarvepositsiooni üldine reegel, mis kehtib kõigis EL-i riikides, määrab teatavasti, et struktuurne eelarvepuudujääk ei tohi ületada 0,5% SKP-st neis riikides, kus valitsemissektori brutovõlg on suurem kui 60% ning 1% riikides, kus võlg on võrdne 60%-ga SKP-st või sellest väiksem. Muud reeglid, sh Eestis siiani kehtivad eelarvereesglid, võivad küll lubada ajutist suuremat struktuurset puudujääki, kuid näevad ette, et mingi aja pärast tuleb reeglit siiski järgima hakata, või on ületamisele piirmäär kehtestatud. Vastavalt EL-i aluslepingule kehtib aga endiselt nõue vältida ülemäärast eelarvedefitsiiti (nn 3% SKP-st kriteerium nominaalsele eelarvepositsioonile). Konkreetseid eelarve eesmärgid seab valitsus riigi eelarvestrateegia koostamise käigus, mis sel aastal toimub erandlikult septembris koos järgmise aasta riigieelarve menetlemisega.

Majandusteooria on seni olnud üldiselt seisukohal, et ekspansiivne eelarvepoliitika (valitsemissektori kulutuste tõstmine, sh laenukoormuse tõstmise kaudu laekuvatest vahenditest või madalamad maksumäärad või mõlemad koos) ning ekspansiivne rahapoliitika (madalad intressimäärad) suurendavad majandusaktiivsust. See aitab vältida majanduslangust või vähemalt seda leevendada. Lisaks on Eesti eelarvepoliitika siiani olnud nn vastutsükliline.

Kui usutakse, et tõene on standardne majandustsüklimudel ja seega on võimalik mõõta ka positiivset SKP lõhet, saab järeldada, et majandus kasvab potentsiaalsest tasemest kiiremini ja tuleb rakendada kitsendavat poliitikat. Kui aga lähtuda hoopis konkureerivast nn sikutamisteooriast, mida tutvustab Eelarvenõukogu juulikuises (2020) teemapaberis lähemalt R. Vicente, võib kitsendav eelarve koostamise poliitika ühes seniste reeglite täpse järgimisega viia hoopis majanduslanguseni või siis vähemalt pidurdada kasvu liikumist potentsiaali suunas. Nii järeldab kõnealune teemapaber, et kui pole päris kindel, kuidas majandus toimib, peaksid ka poliitikakujundajad olema kitsendava poliitikaga pigem ettevaatlikud.

Mida arvavad majandusproгноosist teised eksperdid

Eesti Panga suvine majandusülevaade on koostatud I kvartali majandusnumbrite alusel ja on seetõttu suuresti mõjutatud kriisi kõige keerukama aja hinnangutest. Ülevaade toob esile ühe olulisema rõhuasetusena, et Eesti läbib sel aastal ulatuslike majanduslike mõjudega tervishoiukriisi, mille tulemusel väheneb aastane kogutoodang mullusega võrreldes 10%. Koroonakriisi ohjamiseks kehtestatud piirangute eemaldamise järel on majanduse taastumine juba alanud, kuid see on aeganõudev, sest mitmesse sektorisse (esmajoones ehitus ja kinnisvara, aga ka avalik haldus, IT jt) jõuavad kriisi mõjud hiline misega. Peale selle on osad piirangud teenuste pakkumisele ja tegevustele avalikus ruumis jäänud kehtima ka pärast eriolukorra lõppemist. Majanduse kosumist pärsib ka see, et paljude kaupade ja ennekõike teenuste ostu, mida piirangute tõttu teha ei saanud, pole võimalik tagantjärele kompenseerida ning on oodata, et tarbijad on veel mõnda aega kulutuste tegemisel ettevaatlikud, sest tulevik on ebakindel. Seda väljendavad ka tarbijaküsitlused. 2021. aastal ulatub oodatav majanduskasv kriisi madalseisust väljumise tõttu ajutiselt 8,5%-ni, kuid majanduse kriisieelne maht saavutatakse alles 2022. aasta keskpaigaks. Muu hulgas takistab Eesti Panga arvates kiiremat taastumist asjaolu, et nii Eesti kui ka maailma majandus oli juba enne koroonakriisi jahtumas.

Kommertspangad aga on oma suvistes ja sügisestes prognoosides ning majandusülevaadetes üsna ühel meelel, et käesoleva majanduslanguse põhi jäi teise kvartalis ja majanduse taastumine sellest on viimastel kuudel olnud kiire. Eesti majanduse üldine olukord ja SKP on liikunud praeguses kriisis madalaimale tasemele oluliselt kiiremini kui 2008–2009. aasta majanduslanguse ajal. Võrdluseks, siis oli 2009. aasta kolmandas kvartalis majanduslangus -19,2%. Kui toona võttis see langus aega ligi kaks aastat, siis praeguse majandussentimendi puhul vaid kolm kuud ja SKP puhul vaid kaks kvartalit. Nii peaks kriisist väljumine sel korral tulema oluliselt kiirem, kui eelmise majanduslanguse ajal. Eesti koos Põhjamaade ja teiste Balti riikidega, kuhu läheb ligi pool meie ekspordist on käesolevast kriisist väiksema löögi saanud kui Lääne- ja Lõuna-Euroopa. Swedbanki septembri alguses avaldatud prognoosi järgi väheneb Eesti majandus sel aastal reaalnäitajates 5%. Teise kvartali SKP oodatust parem tulemus lubab seda langust aga väiksemaks

korrigeerida. Samas on suurenenud risk, et Eesti majanduse kriisist väljumist võib pidurdada koroonaviiruse laienemine.

Ootuspäraselt on riigi tellimustel majanduskasvu ergutamisel praegu väga oluline osa. Investeeringute (ca 15%) vähenemise taga oli peamiselt ettevõtete sektor, kus kapitali kogumahutus põhivarasse vähenes veerandi võrra. Siin olid põhjuseks nii kriisi mõjud ja ebakindluse suurenemine kui ka baasefekt. Ettevõtete investeeringud on kvartalite lõikes väga kõikumavad. Eelmise aasta teises kvartalis tegid ettevõtete investeeringud väga tugeva kasvu ning tõstsid sellega võrdlusbaasi kõrgemale. Valitsemissektori ja majapidamiste investeeringud aga suurenesid. Valitsemissektori investeeringud suurenesid teises kvartalis küll vaid ainult 3%, kuid aasta esimesel poolel on nende kasv olnud 12%.

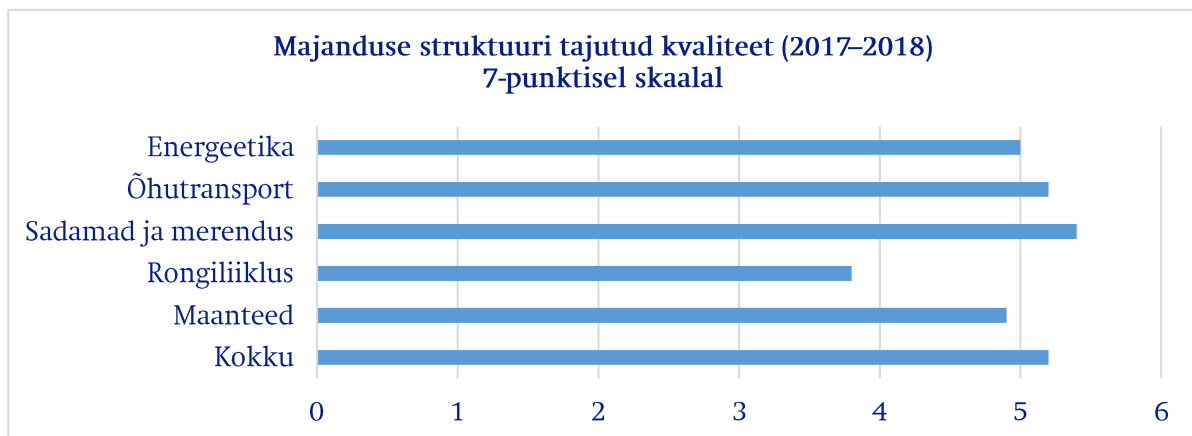
IMF raport Eesti avaliku sektori investeeringute kohta

Ligikaudu kümnendik Eesti riigieelarvest läheb igal aastal investeeringuteks, mis on kokku peaaegu üks miljard eurot. Lisaks sellele, millesse ja kui palju investeerida, on oluline, kui efektiivselt investeeringuid rakendatakse. Laenuraha kasutamisel saab see osa eelarvest tublisti kaalu juurde. Lisaks soovivad nii kodumaine Rahandusministeeriumi juures tegutsev eelarve hindamise ekspertpaneel kui välismaised hindajad (IMF, Maailmapank) laenuraha võimalusel eeskätt investeeringuteks kasutada. Mida efektiivsemalt seda teha, seda parem ja selles valitseb täielik üksmeel.

Kuid kuhu täpsemalt, millisesse tegevusvaldkonda asuda eelarve vahendeid paigutama – selles osas lähevad arvamused reeglina lahku. Kas maanteede ehitamine neljarealisteks või hoopis Saaremaa sild, kortermajade soojustamine või mõne hooga kinnisvara projekti toetamine, õhutransport (riikliku lennufirma toetamine) või uue kaasaegse elektrijaama ehitus ühes ülekandevõrkude põhjalikuma remondiga.

Eesti riigi investeeringute juhtimist käisid 2018. aasta lõpul hindamas eksperdid Rahvusvahelisest Valuutafondist (IMF) ja Maailmapangast. Tehnilise abi missiooni töö tulemusel valmis ülevaade selle kohta, mis on hästi ja mida annaks parandada ning need tulemused võiks olla abiks ja üheks indikaatoriks valikute tegemisel. Tõsi, see töö ei katnud kaitse- ega sotsiaalvaldkonda tehtavaid investeeringuid ning ka kliimaeesmärgid või rohepööre ei kajastu seal piisava reljeefsusega. Eesti majanduse infrastruktuuris tajutud kvaliteet on selle uuringu kohaselt aja jooksul (10-aastane võrdlusperiood) kõikunud mitmes funktsionaalses kategoorias ja jääb loetletud tegevusalade võrdlusriikidest (Iirimaa, Põhjamaad, Balti riigid) endiselt märkimisväärselt maha, eriti just energeetika ja maanteede osas.

Joonis nr 1. Majanduse struktuuri tajutud kvaliteet



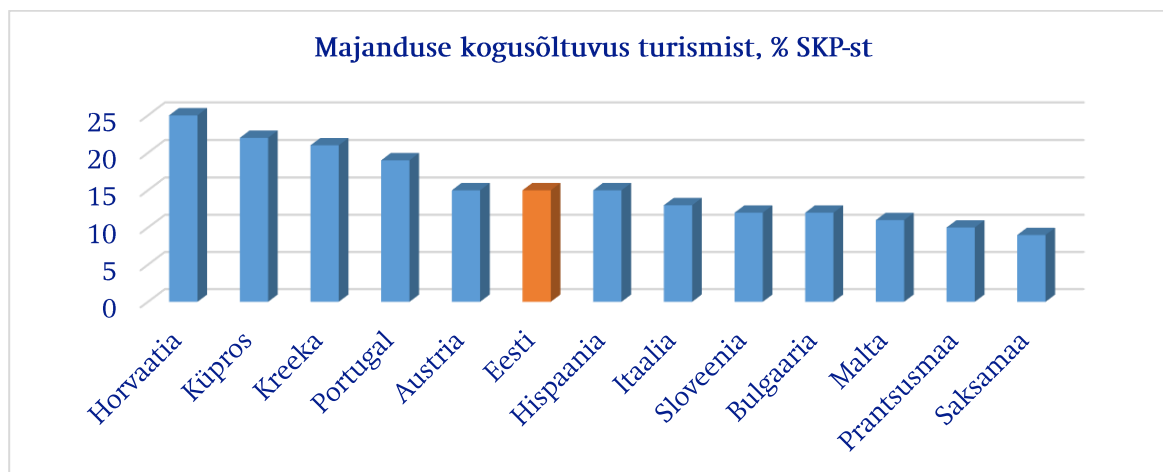
Allikas: Public Investment Management Assessment, IMF (2019), lk 19

Neist hinnangutest lähtuvalt tuleks investeeringute efektiivsust silmas pidades nimelt energeetikale ja merendusele keskenduda ning võimaliku mahajäämuse ületamiseks vahendeid raudtee eelisarengule suunata.

Turism kui Euroopa murelaps

Euroopa Komisjon on juba suvel pakkunud välja oma kooskõlastatud lähenemisviisi ja põhimõtted, et võimaldada liikuvuse ja ühenduvuse järkjärguline taastamine niipea, kui olukord viiruse tõkestamisel seda võimaldab ja toetada turismi taastumist. EL-i turism on üks neid ökosüsteeme, mida koroonaviirus kõige enam mõjutas (ca 10 % EL-i SKP-st). Tähelepanuväärne on komisjoni metoodika järgi välja arvatud Eesti turismisektori meie kohalikest hinnangutest (8-10%) 1,5-2 korda suurem mõju majandusele.

Joonis nr 2. Majanduse kogusõltuvus turismist



Allikas: *The EU helps reboot Europe's tourism*, Euroopa Komisjon (2020)

Turism asub komisjoni arvates paljudes riikides ettevõtete ökosüsteemi keskmes, mis aitab olulisel määral kaasa öitsengule ja töökohtade loomisele kõigi liikmesriikide teistel tegevusaladel.

Kokkuvõte

Riigieelarve koostamine satub sel sügisel majandusolukorra määramatuse tõttu ning tänu oma uudsusele ja erandlikkusele (võlg ja defitsiit uues lubavas valguses) ühiskonna tähelepanu keskmesse. Vaatamata ebaselgusele avaliku sektori investeeringute peasuuna valikul valitseb üldiselt kooskõla ning ühine meelsus suure valiku tegemisel kärpimise ja laenamise vahel, seda praeguse kriisi ületamisel valdavalt viimase kasuks. Toimumas on teatav paradigma muutus.

Toivo Mängel

nõunik

toivo.mangel@riigikogu.ee

Kasutatud allikad

1. 2020. aasta suvise majandusprognoosi seletuskiri, Rahandusministeerium 07.09.2020.
2. Majandustsükkel, potentsiaalne SKP ja SKP lõhe: erinevad teooriad, erinevad reeglid. Elarvenõukogu teemapaber nr.1, juuli 2020.
3. Public Investment Management Assessment, Fiscal Affairs Department, IMF (2019).
4. The EU helps reboot Europe's tourism, Euroopa Komisjon (2020).