

Riigirahanduse väljavaade aastani 2070

Järgneva analüüsi eesmärk on lisaks tavapärasele ühe- ja nelja-aastasele finantsperspektiivile näidata praeguse poliitikakujunduse mõju pikas perspektiivis.

Riigirahanduse prognoosi aluseks on Eesti makromajanduse prognoos, milles on kasutatud:

- rahvastikuprognosi EUROPOP2015, mille järgi rahvastik vananeb ja väheneb üsna märkimisväärselt – aastal 2070 on eestlasi 1,18 miljonit, hõive väheneb ligi 135 000 inimese võrra;
- Euroopa Liidu majanduspoliitika komitee (Economic Policy Committee) poolt kokku lepitud, kogu ELi kohta ühtsetel alustel loodud, eelduseid eelarvepoliitika pikaajalise jätkusuutlikkuse hindamiseks;
- Ageing Report 2018 projektsioone Eesti kohta;
- Rahandusministeeriumi 2019. aasta kevadist majandusprognoosi lähiaastate prognoosiks.

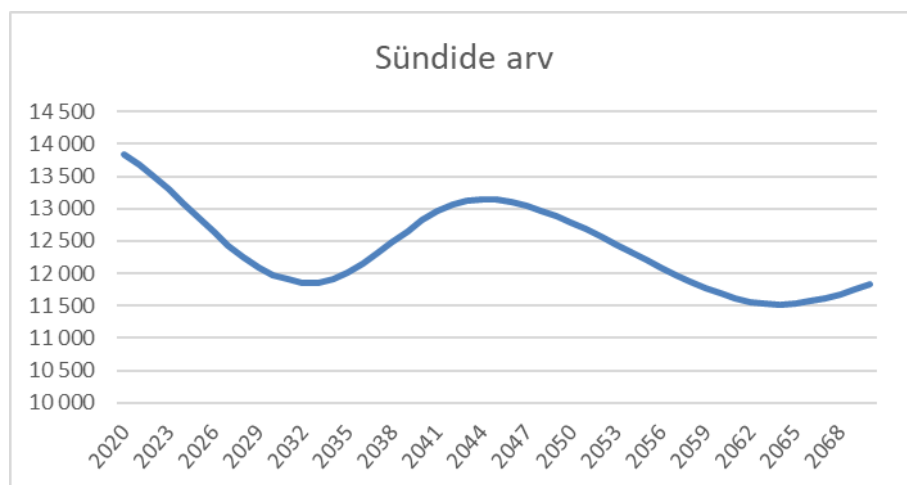
Järgneva 15 aasta jooksul on oodata potentsiaalset reaalselt majanduskasvu keskmiselt ligi 2,1%. Majanduskasvu ootus on langeva trendiga, mis alaneb aastaks 2050 1%-ni, misjärel toimub rahvastikudünaamikast tulenev ajutine kasvu kiirenemine, kuid perioodi lõpuks toimub taas kasvu aeglustumine 1,2%-ni. Majanduskasvu pidurdab elanikkonna vähenemine, kuid veab nii kapitali kui ka tööjõu tootlikkuse kasv. Tööviljakus kasvab aastani 2035 veel mõnevõrra kiiremini kui palgakasv, kuid pärast 2035. aastat on oodata tööviljakuse ja palgakasvu võrdsustumist. SKP elaniku kohta kasvab kiiremini kui kogu riigi SKP, mis tähendab, et Eestis jaguneb järjest suurenev rikkus vähemate inimeste vahel ja tervikuna inimeste elujärg Eestis paraneb.

Tööhõive on rahvastiku vähenemise ja vananemise tõttu terve perioodi langustrendis, vähenedes 2035. aastaks 4% võrra. Aastaks 2070 on oodata hõivatute arvu vähenemist ligi 25% võrra ehk Eestis töötab 135 tuhat inimest vähem kui täna. Tööpuudus väheneb töökäte vähesuse tõttu järgmise 15 aasta jooksul 5,1%-ni ning perioodi lõpuks 4,8%-ni. Prognoosis on eeldatud tänaste tööturustruktuuride jätkumist ning ei ole arvestatud võimalike töövormide muutustega¹. Jagamismajanduse laiem levik ning uute võimaluste tekkimine võib avaldada positiivset mõju hõivele, kuid üldine trend on siiski hõivatute arvu oluline vähenemine.

Nominaalne palgakasv on väheneva hõive ja madala tööpuuduse tingimustes kiire, kasvades järgmise 15 aasta jooksul keskmiselt 4,4% aastas. Perioodi lõpuks aeglustub nominaalne palgakasv 3,6%-ni aastas. Tarbijahinnad kasvavad pikas perspektiivis vastavalt Euroopa Keskpanga inflatsioonieesmärgile 2% aastas, tänu millele on oodata inimeste ostujõu võrdlemisi stabiilset kasvu.

Demograafilistest trendidest on suurimaks väljakutseks üha kiiremini vananev ühiskond. Aastaks 2035 kasvab üle 65-aastaste osakaal rahvastikus 4% võrra ning aastaks 2070 suureneb vanemaaliste osakaal ligi 10% võrra, jõudes 30%-ni. Vananev rahvastik seab olulise surve alla nii tervishoiu- kui ka pensionisüsteemi.

Märgatavat mõju omab ka sündimuse dünaamika. Järgmised 15 aastat on oodata sündimuse olulist vähenemist, kuid seejärel toimub sündimuse ajutine tõus kuni aastani 2045. Sellised tipud ja madalpunktid mõjutavad olulisel määral peretoetuste ja muude lastega seotud teenuste pakkumise planeerimist.



¹ Arenguseire Keskus on analüüsinud tööturu tulevikusuundi: https://www.riigikogu.ee/wpcms/wp-content/uploads/2018/08/tooturg_2035_tooturu_tulevikusuunad_ja_stsenaariumid_A4_veeb.pdf

Riigi tulude prognoosis on eeldatud:

- tänase poliitika jätkumist maksusüsteemis (sh töötuskindlustusmaks);
- muude tulude (trahvid, majandustegevus, finantstulu jm) seotust üldise majandusarenguga (keskmine palk, nominaalne SKP, THI, rahvastik);
- välisvahendite ühtlast vähenemist vastavalt jõukuse kasvule – prognoosiperioodi lõpus saab Eestist netopanustaja;
- struktuurse eelarvepositsiooni tasakaalureegli rakendumist ning struktuurse ja nominaalse tasakaalu võrdsust pikas perspektiivis – kohandamine toimub läbi maksukoormuse või tulubaasi muutuse.

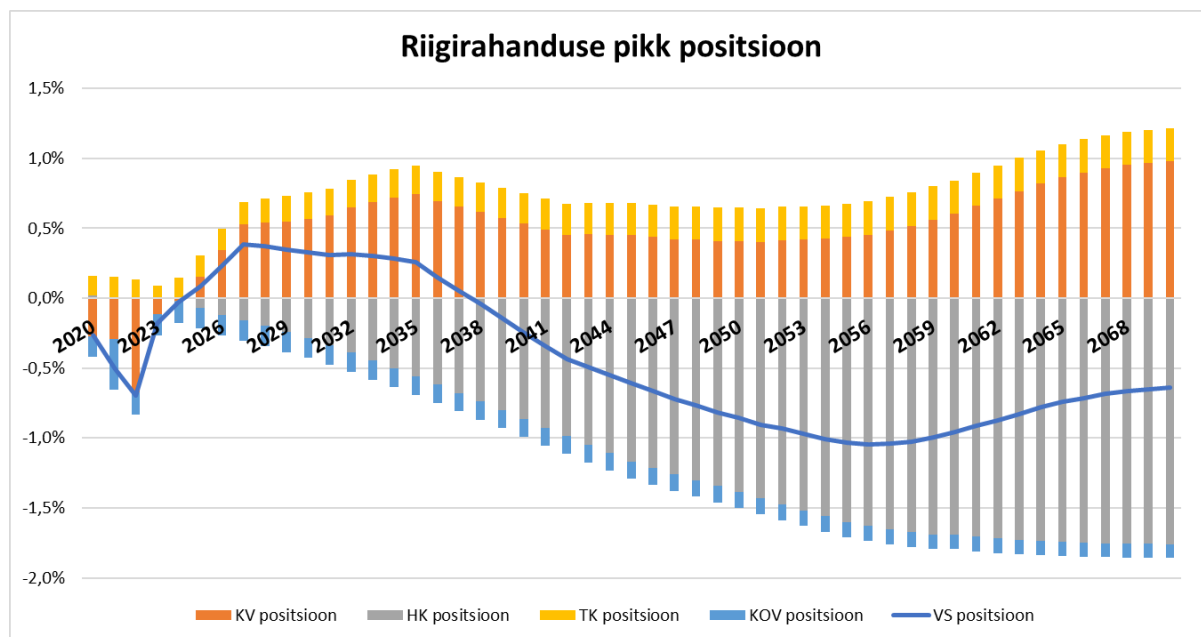
Riigi kulude prognoosis on eeldatud:

- kulude (eraldiste, toetuste, hüvitiste, tööjõu- ja majandamiskulude ning muude kulude) seotust üldise majandusarenguga ning rahvastiku muutusega;
- investeringute kasv on seotud vähenevate välisvahenditega, mistõttu osakaaluna SKP-st need vähenevad;
- RKASi puhul kahe lähikümneni jooksul täiendavaid investeringuid, mis on vajalikud kinnisvara väärtuse hoidmiseks;
- kohalike omavalitsuste ajas vähenevat investeringuvajadust;
- Haigekassa prognoos on koostatud Praxise ravikindlustuse prognoosimudeliga, milles on eeldatud ravimi ühikuhinna kasvu keskmiselt keskmise palgakasvu tempos;
- pensionisüsteemi osas ei ole arvesse võetud võimalikku mõju Eesti Vabariigi Valitsuse kavandatavast II samba reformist, kuivõrd reformi rakendumine ja detailid ei olnud prognoosi koostamise hetkel selged.²

Eraldi käsitleti analüüsis valitsussektori (VS) komponente:

- keskvalitsust (KV);
- kohalikke omavalitsusi (KOV);
- sotsiaalkindlustusfonde (Haigekassa – HK ning Töötukassa - TK).

Prognoosi tulemused on esitatud alljärgneval joonisel.



Järgmised 15 aastat on näha valitsussektori ligi veerandprotsendilist stabiilset ülejääki. Kuid alates 2035. aastast hakkavad eelnevalt välja toodud demograafilised trendid oma mõju avaldama ning tööhõive kiirenevas tempos vähenemine avaldab järjest suurenevat mõju riigi tuludele. Vanemaliste osakaalu kasv tõstab oluliselt tervisesüsteemi kulusid, mis viib valitsussektori kuni ligi 1% defitsiiti, vähenedes 2070. aastaks 0,6%-ni SKP-st.

² Eesti pank on analüüsinud pensionisüsteemi muudatuste võimalikku mõju:

<https://www.eestipank.ee/publikatsioon/teemapaberid/2020/pensionisusteemi-muudatuste-mojuanaluu>

Keskvalitsuses on aastaks 2070 märkimisväärne ülejääk, mis tuleneb suuresti järgnevatest kulukomponentidest, mis kasvavad SKP-st aeglasemalt arvestades poliitika mittemuudatuse eeldust:

- tööjõu- ja majandamiskulude osakaal väheneb osakaaluna SKP-st tulenevalt rahvaarvu vähenemisest ja tarbijahindade aeglasemast kasvust võrreldes SKP-ga;
- peretoetuste kulu väheneb vastavalt laste arvu vähenemisele;
- välisvahendite kaasfinantseering ja investeeringud vähenevad suhtena SKP-sse.

Töötukassa on kergelt suurenevas ülejäägis ning seetõttu on oodata reservide kasvu. Reservide nominaalne kasv on põhjendatud sellega, et ka palgad kasvavad, mis suurendab tuleviku hüvitiste väljamakseid.

Haigekassa on olulises süvenevas miinuses, mis tuleneb ühelt poolt tööealise elanikkonna vähenemisest, mis vähendab Haigekassa tulusid, ning teiselt poolt suurendab rahvastiku vananemine ka kulusid. Täiendavalt on tervishoiusüsteemis pidev ravijuhu ühikuhinna tõusu surve, mis tuleneb arstide palgasoovist ning ravitehnoloogia kallinemisest. Ravitehnoloogia kallinemine tuleneb elanike kasvavatest ootustest teenuse kvaliteedi suhtes ja uute tehnoloogiate suuremast levikust. Uued ravitehnoloogiad jõuavad Eestisse peamiselt uute seadmete ja tehnoloogiate impordiga, mistõttu kandub nendega üle globaalne hinnatõusu surve. Täna teenuste taset hoides kasvavad Haigekassa kulud aastaks 2035 ligi 24% kiiremini kui tulud ning aastaks 2070 ületab kulude kasv tulukasvu ligi 42%, mis tähendab 2035. aastal Haigekassa eelarvepuudujääki 0,6% SKP-st ning aastal 2070 on aastane puudujääk juba ligi 1,8% SKP-st.

Sotsiaalkulude osas on suurimaks väljakutseks pensionide asendusmäära hoidmine. Pensionealise rahvastiku kiire kasv ning tööealise rahvastiku vähenemine tähendab, et tulevikus peab väiksem töötajate arv ülal pidama oluliselt rohkem pensionealse kui täna. Praeguse maksukoormuse ja kehtiva pensionisüsteemi tingimustes on väga keeruline hoida täna pensionite suhet keskmisesse palka ning aastaks 2070 moodustab keskmine pension keskmisest palgast kõigest veerandi. Samuti mõjutavad sotsiaalkulusid vanemaaliste osakaalu tõusuga seotud hooldusvajaduse kasv ja hoolduskoormuse ennetamiseks tehtavad tegevused. Väljakutseks on ka peretoetuste kulu juhtimine – sündimuse madalpunktis võivad peretoetuste kulud olla näiliselt madalamad, ning sellele järgneval kõrgema sündimuse perioodil üle ootuste kiiresti kasvada.

Kohalikud omavalitsused on väikeses vähenevas puudujäägis (keskmiselt 0,13% SKP-st). Nende netovõlakkoormus püsib tänasel tasemel, kuna pole oodata jooksvate kulude surve vähenemist.

Maksukoormus on 2020. aastal 34% SKP-st ning on vaadeldava perioodi jooksul langevas trendis jõudes 2035. aastaks 32,7%-ni SKP'st ning perioodi lõpuks 31,1%-ni SKP-st. Maksukoormuse langus tuleneb SKP-st aeglasemalt kasvavast tarbimise maksukoormusest.

Eelnev riigirahanduse pikk prognoos toob selgelt välja vajaduse kaasata pikaajalist vaadet tänastesse otsustesse, sest demograafilised trendid ja nendega kaasnevad mõjud avalduvad mitme põlvkonna jooksul. Poliitikate planeerimisel ja mõjude analüüsimisel tuleb eeltooduga arvestada, et tagada parim valmisolek võimalikeks väljakutseteks, mida tulevik toob.