Rahandusministri 08.02.2024 käskkirja
nr 28
Lisa

Tulemusvaldkond	Tõhus riik
Tulemusvaldkonna eesmärk	Elanikkonna vajadustega arvestav ühtne ja tõhus riigivalitsemine
Valdkonna arengukava/	-
Programmi nimi	**Riigi rahanduse programm**
Programmi eesmärk	Riigi rahandus on kestlik ja majandustsüklit tasakaalustav
Programmi periood	4 aastat (2024–2027)
Peavastutaja (ministeerium)	**Rahandusministeerium**
Kaasvastutajad (oma valitsemisala asutused)	Maksu- ja Tolliamet

Sisukord

Sissejuhatus 2
1. Programmi mõõdikud ja rahastamiskava 3
2. Arengud valdkonnas 4
3. Olulised tegevused 6
4. Programmi tegevused 7
Tegevus 1.1. Eelarvepoliitika kujundamine 7
Tegevus 1.2 Riigi rahaasjade korraldamine ja järelelvalve 9
Tegevus 2.1. Maksu- ja tollipoliitika kujundamine 10
Tegevus 2.2 Maksu- ja tollikorraldus 11
5. Programmi juhtimiskorraldus 15

Sissejuhatus



Joonis 1. Tulemusvaldkonna Tõhus riik programmid ja eesmärgid

Programmiga panustatakse riigi eelarvestrateegias seatud tulemusvaldkonna „Tõhus riik“ eesmärgi saavutamisse. Tõhusa riigi rahanduse süsteem on hea valitsemise võtmevaldkond, mis võimaldab valitsusel prioriteetidele ressursse suunata parimal võimalikul moel, et parendada elanike elukvaliteeti.

Riigi rahanduse programm panustab peamiselt riigi pikaajalise arengustrateegia „Eesti 2035“ **riigivalitsemise** valdkonna vajalike muutuste saavutamisse läbi järgmise tegevuse:

- Strateegilise planeerimise (riigi, KOVide ja regionaalsel tasandil) ja riigieelarve koostamise õigusruumi korrastamine, sh riigi pikaajaliste sihtide ja aluspõhimõtete tervikliku käsitluse tagamine.

Rahandusministeerium koos Maksu- ja Tolliametiga tagab kestliku ja majandustsüklit tasakaalustava riigi rahanduse, mis võimaldab pakkuda elanikkonnale vajalikke teenuseid ja hoida majanduskeskkonda konkurentsivõimelisena. Programmi raames kujundatakse ja rakendatakse eelarvepoliitikat ning maksu- ja tollipoliitikat, mis toetavad riigi strateegiliste eesmärkide saavutamist, tagades seejuures riigi ressursside suunamise elanikele parima väärtuse loomisse.

Tulemuslik eelarvepoliitika peab tagama mõjusa ja tõhusa eelarvevahendite kasutamise. Eelarvepoliitika hõlmab valitsuse makromajandus- ja fiskaalpoliitiliste otsuste ettevalmistamist, Eesti osalemist Euroopa Liidu majandus- ja eelarvepoliitikate koordineerimise ja Euroopa Liidu eelarve protsessis; riigi strateegilise planeerimise ja finantsjuhtimise korraldamist ja koordineerimist ning riigi

ressursside, sealhulgas välistoetuste planeerimist, kasutamise seiret ja hindamist ning kohalike omavalitsuste finantseerimise ja finantsjuhtimise poliitikat ja selle rakendamist. Eelarvepoliitikat viiakse ellu Rahandusministeeriumi eestvedamisel riigiasutustele avalike teenuste osutamiseks vajalike ressursside planeerimise, nende kasutamise korraldamise ja järelevalvega. Selleks koostatakse Rahandusministeeriumis igal aastal koostöös ministeeriumide ja põhiseaduslike institutsioonidega:

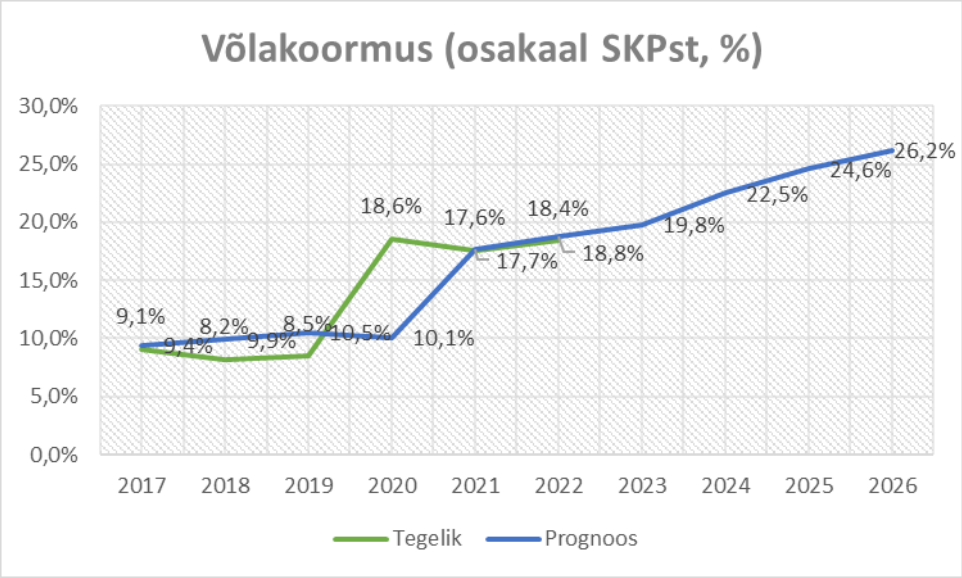
- riigieelarve ning riigi eelarvestrateegia aluseks olev **majandus- ja rahandusprognoos;**
- järgmise aasta **riigieelarve** ehk riigi aastane rahastamiskava, milles kajastatakse vahendid, mida riik eelarveaastal plaanib koguda, saada toetusena, vahendada ja kasutada;
- järgmise nelja aasta **riigi eelarvestrateegia** ehk keskpikk vaade riigi ja valdkondade arengule;
- **stabiilsusprogramm** ehk valitsuse poliitika vastavus stabiilsuse ja kasvu paktist tulenevatele nõuetele koos stabiilsusprogrammi aluseks oleva majandus- ja rahandusprognoosiga.

Rahandusministeerium korraldab riigi **rahavoogude juhtimist.**

Maksu- ja tollipoliitika lähtub õiglase maksustamise põhimõttest ning tagab soodsa keskkonna majanduse arenguks ja konkurentsivõimelise maksusüsteemi regioonis. Maksu- ja tollipoliitika hõlmab otseste ja kaudsete maksude, riikidevaheliste maksulepingute, riigilõivude ja kohalike maksude ning maksukorralduse ja maksukeskkonna alast poliitikat ning selle rakendamist. Lisaks maksude kogumise regulatsioonidele hõlmab tollipoliitika ka ühiskonnakaitselist aspekti, mis väljendub ohtlike ning keelatud kaupade sisse- ja väljaveo tõkestamises ning tolliprotseduuride lihtsustamise kaudu kaubavahetuse hõlbustamises.

1. Programmi mõõdikud ja rahastamiskava

Riigi rahanduse programmi mõõdikud	2019	2020	2021	2022	2023	2024	2025	2026	2027	2035
					Sihttase					
Valitsussektori struktuurne eelarvepositsioon, % SKPst	-0,4%	-4,3%	-4,4%	-0,8%	-1,2%	-1,2%	-1,0%	-1,0%	-1,0%	≥-0,5%
Maksude osakaal SKPst, %	33,3%	33,3%	33,8%	32,9%	33,3%	33,8%	34,6%	34,8%	35,0%	-
Valitsussektori kulude reaalkasv vastavalt EK metoodikale võrreldes potentsiaalse majanduskasvuga, %	6,7%	9,3%	-	-	2,4%	2,4%	2,4%	2,4%	2,4%	0,0%
Eelarvepoliitika pikaajaline jätkusuutlikkus (EK hinnang)	madala riskiga	madala riskiga	madala riskiga	madala riskiga	madala riskiga	madala riskiga	madala riskiga	madala riskiga	madala riskiga	madala riskiga
Võlakoormus (osakaal SKPst, %)	8,5%	18,6%	17,8%	18,5%	19,4%	20,9%	22,0%	22,1%	21,9%	≤30%
Likviidsete finantsreservide osakaal SKPst, %	8,0%	12,0%	9,9%	11,1%	7,3%	5,8%	5,7%	5,5%	5,4%	6,4%



Programmi eelarve täitmine tegevuste lõikes, tuh eurot	2023RE	2024RE	Eelarve		
			2025	2026	2027
Riigi rahanduse programm	**-171 839**	**-331 486**	**-360 138**	**-388 109**	**-406 656**
Tegevus: Eelarvepoliitika kujundamine	-13 489	-14 329	-12 569	-13 281	-12 918
Tegevus: Riigi rahaasjade korraldamine ja järelevalve	-101 395	-258 649	-290 440	-317 663	-336 572
Tegevus: Maksu- ja tollipoliitika kujundamine	-1 469	-1 669	-1 626	-1 628	-1 632
Tegevus: Maksu- ja tollikorraldus	-55 486	-56 839	-55 504	-55 537	-55 535

Programmi panustavad Maksu- ja Tolliamet ning Rahandusministeerium 2024. aasta põhjal vastavalt 17% ja 83%. Rahandusministeeriumi Eelarvepoliitika tegevuse kulud sisaldavad lisaks ametikoha ressurssidele vahendatavaid välisvahendeid sihtasutustele struktuurivahendite rakendamiseks *ca* 5,9 mln eurot ning Riigi rahaasjade järelevalve sisaldab Eesti riigi poolt võetud laenudelt makstavaid intressikulusid.

Kulude mahtu suurendab intressikulude kasv *ca* 155 mln eurot. Rahandusministeeriumi finantskulud sisaldavad riigi võetud laenudelt makstavaid intresse ning Tervisekassa ja Eesti Töötukassa arvelduskonto jäägilt makstavaid intresse. Intressikulude tõus on tingitud turuintressimäärade tõusust ja laenusumma kasvust.

2. Arengud valdkonnas

Areng hea või väga hea:

- ✓ Mitmete näitajate järgi on Eesti majandus viimaste aastate kriisidele vastu pidanud ja majandus eurodes mõõdetuna on kasvamas, toetades seeläbi maksulaekumisi. Kuid üha enam on reaalnäitajates ilmnemas väliskeskkonna nõrgenemise, kõrge hinnataseme, intressimäärade tõusu ja ebakindluse negatiivne mõju. Tööturu seis oli 2022. aastal hea

vaatamata reaalsele majanduslangusele – keskmise palga kasv oli kiire ning tööpuudus ei suurenenud märkimisväärselt.

- ✓ Maksu- ja tolliametile tasuti 2022. aastal kokku 11,9 miljardit eurot ehk aasta varasemast 10,8 protsenti enam makse. Eelarveprognoos täitus 106,2 protsendiliselt. Kiire palgafondi kasv, ulatudes 14,2 protsendini, toetas tööjõumaksude tasumist ning oodatust suurem inflatsioon tõi kaasa käibemaksu parema tasumise. Palgafondi viimase 15 aasta tugevaima kasvu põhjustena võib välja tuua taastumise koroonakriisist ja turistide osalise naasmise, hüppeliselt kasvanud inflatsiooni ja Ukraina sõjapõgenike tööturule lisandumise. Samas kiire hinnatõusu tõttu vähenes aktsiisikaupade tarbimine ning aktsiiside tasumised jäid madalamaks nii eelmisest aastast kui ka prognoositud tasemest.
- ✓ 2022. aasta lõppes 349 miljoni euro suuruse **valitsussektori eelarve puudujäägiga**, mis moodustab aastasest SKPst 1,0 protsenti. Võrreldes 2021. aasta lõpu seisuga oli eelarvedefitsiit 418 miljoni euro võrra väiksem.
- ✓ Riigi rahanduse valdkonnas on mitmed reitinguagentuurid andnud hinnangu, et Eesti majandus on kriisidele hästi vastu pidanud. Eesti juhib jätkuvalt juba kaheksa aastat järjest USA mõttekoja **Tax Foundation** OECD riikide maksude konkurentsivõime indeksit. Eesti tugevustena tuuakse välja laia käibemaksubaasi ja maksude maksmisega seotud madalat halduskoormust võrreldes teiste riikidega. Positiivseks peab Tax Foundation ka seda, et Eestis sõltub maamaksu suurus ainult maa hinnast, võtmata arvesse maal paiknevate ehitiste väärtust. Eesti nõrkusena tuuakse välja madal maksulepingute arv – Eestil on need sõlmitud 62 riigiga, kui OECD keskmine on 75.
- ✓ **Eesti elanike maksutahe** paranes kolmandat aastat järjest. 91% elanikest tunneb, et maksude tasumine on nende kui kodanike tähtis kohus ning 93% elanikest tasub enda sõnul maksud alati korrektselt ära.
- ✓ **Tolli valdkonnas** on poliitika raskuskese Euroopa Liidu kui tolliliidu tingimustes Euroopa Liidu institutsioonides (nõukogu ja komisjon), mille tollivaldkonna töögruppides mängib Eesti aktiivset rolli. Eesti on osa maailma ühest edukamast tolliliidust, mis suudab mõjutada ka rahvusvahelisi standardeid ja reegleid. Eesti on valmis olema paljudest ülejäänud liikmesriikidest ambitsioonikam ja osalema aktiivselt, sealhulgas ka juhtrolle võttes, uuenduslikes ettevõtmistes, näiteks Euroopa Liidu idapiiri riikide koostööprojekt Celbet ja IT-arenduste tsentraliseerimine.

Vajab tähelepanu:

- ➢ **Majanduse reaalmaht** vähenes 2022. aastal 0,5%. Tööstussektori toodangumahud langesid 2022. aastal seoses energiahindade ja muude sisendite hindade kiire kasvu, toorme kättesaadavuse probleemide ning välisnõudluse nõrkuse tõttu. 2022. aasta lõpus hakkas välisnõudlus nõrgenema, sh oli majanduskonjunktuur Eesti peamistel eksporditurgudel kehvem kui euroalal tervikuna. Eesti kaupade ja teenuste eksport suurenes aasta kokkuvõttes küll 3%, kuid ekspordi kasv jäi aeglasemaks välisnõudluse kasvust.

- ➢ Venemaa poolt Lääne väärtuste vastu algatatud sõja mõjul oli hinnatõus ülikiire ja ebakindlus eelkõige energia (gaas, elekter) tarnekindluse ja hindade osas väga suur. Tarbijahinnaindeks kasvas Eestis 19,4%. 2023. aastal on energia ja toormehindade alanemise ja majanduse nõrkuse mõjul inflatsioon taandumas ning aasta kokkuvõttes ulatudes veidi alla 10%.

- Eesti majanduskonjunktuur on lähiturgude keeruliste majandusolude, tööstuse konkurentsivõime raskuste ja laenuraha kallinemise mõjul 2023. aastal halvenenud ning aasta kokkuvõttes ootame 2% majanduslangust. 2024. aastaks prognoosime majanduse järk-järgulisele kasvule pöördumist.
- **Valitsussektori võlakoormus** kasvab defitsiidi tulemusel riigieelarve kohaselt sel aastal 19,4%ni SKPst ja 2026. aastaks 22,1%ni SKPst.
- Reitinguagentuur Fitch langetas **Eesti pikaajalise riigireitingu** suvel 2023 AA- tasemelt ühe astme võrra allapoole tasemele A+. Reitingu langetuse peapõhjuseks oli riigi rahanduse olukorra halvenemine, kus valitsussektori võlakoormus jätkab lähiaastatel suurenemist. Ühe nõrkusena tuuakse välja ka SKP nõrga arengu, mis on languses teist aastat järjest. Eesti reitingut ennast toetavad tugevad institutsioonid, kuulumine Euroopa Liitu ja euroalasse.
- **Reitinguagentuur Standard and Poor's** (S&P) on kinnitanud Eesti riigireitingu senisel kõrgel tasemel, aga on alandanud reitingu väljavaate negatiivseks. Agentuur kinnitas samas, et meie riigirahandus ja institutsionaalne raamistik on endiselt tugevatel alustel ning riigivõla tase madal. Eesti majandus on agentuuri hinnangul kriisis hästi vastu pidanud ja piirangud on olnud väiksemad võrreldes teiste Euroopa riikidega.
- **Lühi- ja pikaajaliste finantsriskide maandamisel** on olulise tähtsusega terviklik rahavoogude juhtimine. Olulised väljakutsed on uute laenuinstrumentide kasutuselevõtt, et võimalikult paindlikult saaks reageerida suurenenud laenuvajadusele ning võlakohustuste portfelli optimaalne kulu ja riski suhe.

3. Olulised tegevused

Olulised tegevused 2024-2027 eesmärkide täitmiseks

- **Riigieelarve seaduse põhjalik muutmine**, sh riigieelarve planeerimise, täitmise, aruandluse ja hindamise põhimõtete, protsessi ja rollijaotuse täpsustamiseks. Samal ajal on analüüsimisel plaanitav ühtne riigieelarve infosüsteem, mis peaks toetama kogu eelarvestamise protsessi. Koos riigieelarve seaduse muutmisega vaadatakse üle rakendusaktid ja juhised, mh eesmärgil, et igaüks neist reguleeriks vajalikul tasemel vajalikku osa protsessist, need ei dubleeriks üksteist, samas oleksid kõik osad kaetud.
- **Riigi eelarvestrateegia, iga-aastase riigieelarve ja stabiilsusprogrammi koostamine** ja elluviimise korraldamine selliselt, et see on kooskõlas strateegilise planeerimise raamistikuga ning toetab riigi eesmärkide saavutamist. Prognoosi- ja analüüsimetoodikate pidev arendamine, et anda võimalikult teadmuspõhine, objektiivne ja täpne sisend valitsusele riigieelarve, riigieelarve strateegia ja stabiilsusprogrammi koostamiseks ning erinevate majanduspoliitiliste otsuste langetamiseks.
- **Eesti huvide pidev kaitsmine Euroopa Liidu eelarveprotsessides** ning Euroopa Liidu poolt rahastatavate struktuurifonde puudutavates läbirääkimistes. Loome valmisoleku Eesti osalemiseks EL pikaajalise eelarve järgmise perioodi läbirääkimistes.
- **Edendatakse investorsuhteid ja võetakse kasutusele uusi laenuinstrumente**, et aidata kaasa riigi võlakirjade õiglasemaks hinnastamiseks ning vähendamaks riski, et kriisiolukorras ei ole riigil võimalik vajalikus mahus ja mõistliku hinnaga võlga kaasata tagamaks riigi arvelduste kohase tegemise. Riigi arvelduste tõhusamaks korraldamiseks kaasajastatakse e-riigikassa infosüsteemi tehnilist platvormi.
- Kasvatatakse Maksu- ja Tolliameti **maksu- ja tolliriskide analüüsi võimekust** läbi andmehalduse arendamise. Kiirelt muutuv majanduskeskkond ja Euroopa Liidu nõuded on

kaasa toonud senisest kiirema analüüsivajaduse. Andmehalduse arendamine toetab kvaliteetsetel andmetel, teabel ja nende analüüsil põhinevaid otsuseid.

- Tegeletakse Vabariigi Valitsuse koalitsioonileppe ellu rakendamisega ja täidetakse ELi, sh Eesti riigile seatud ülesandeid, millest üks olulisemaid on **Venemaa Föderatsioonile kehtestatud sanktsioonide jõustamine.**

4. Programmi tegevused

Tegevuste kirjelduses kasutatud sümbolite tähendused: Väljakutsed; Uuringud ja analüüsid; Projektid; IT-arendused; Koolitused; Pidevad tegevused; §Seadusloome

Meede 1. Eelarvepoliitika									
Tegevus 1.1. Eelarvepoliitika kujundamine									
Eesmärk:	Valitsuse tõhusad ja mõjusad eelarvepoliitilised valikud pikaajaliste eesmärkide elluviimiseks.								
Mõõdik	**2019**	**2020**	**2021**	**2022**	**2023**	**2024**	**2025**	**2026**	**2027**
					Sihttase				
Kehtiva aasta eelarve kulutasemetest kinnipidamine majandusprognoosi paranemisel	Jah	Jah	Jah	Jah	Jah	Jah	Jah	Jah	Jah
Valitussektori nominaalne eelarvepositsioon SKPst, %	0,1%	-5,5%	-2,4%	-0,9%	-3,9%	-3,3%	-3,0%	-3,0%	-3,0%
Perioodi 2014-2020 struktuurivahendite kasutamine (osakaal kogumahust), %	44,0%	57%	69%	84%	98%	100%	-	-	-
Perioodi 2021-27 struktuurivahendite kasutamine (osakaal kogumahust), %	-	-	-	-	>3%	>15%	>30%	>50%	>70%

Tegevused:

Väljakutsed:

Kaks suurt järjestikulist šokki – pandeemia ja järgnenud Venemaa suuremahuline sõda Ukrainas – muutsid üsna palju eelarvekulude struktuuri ja planeerimisloogikat tänu tavatult suurtele ja mahukatele erakorralistele meetmetele. Nendel aastatel, sh ka 2023. aasta eelarve koostamisel, kehtis endiselt stabiilsuse ja kasvu paktis sätestatud **vabastusklausel,** mis lubab Euroopa Liidu liikmesriikidel kalduda kõrvale kesk-pikast eelarve eesmärgist (MTO) või selle suunas liikumisest, mis võimaldas selliseid otsuseid teha. Kuid 2024. aasta eelarve koostamisel ei saa vabastusklauslit enam rakendada ja seega tuleb planeerida edasised eelarved vastavalt kõikidele reeglitele. Naasmine tavapärase eelarvete koostamise ja plaanimise piirangute juurde võib osutuda väga suureks ja valusaks väljakutseks vahepealsetel aastatel tehtud mahukate püsikulude otsuste tõttu.

Valitsus on otsustanud ja kavandanud lähiaastateks mitmeid maksutõuse, millel on ühest küljest küll riigirahanduse olukorda parandav, aga teisest küljest majanduse taastumist jahutav mõju.

Euroopa Liidu ühtekuuluvuspoliitika fondide rakendamisel on kahe perioodi kokkulangemise aeg, mil tuleb ergutada lõppeva perioodi vahendite tulemuslikku investeerimist ja kiiresti käivitada uue perioodi meetmed ning tagada Taastekava tulemuslik elluviimine.

Eelarvestamise protsessi toetavaid infosüsteeme on arendatud eraldiseisvalt ja eri aegadel ning puudub ühtne ning terviklik tehniline lahendus toetamaks valitsemisalasid tegevuspõhise riigieelarve menetlemisel ja rakendamisel.

Tegevused:

Vastavalt riigieelarve seadusele koostame **makromajandusprognoosi ja rahandusprognoosi** igal aastal jooksva eelarveaasta ja sellele järgneva nelja aasta kohta riigieelarve ja eelarvestrateegia ning stabiilsusprogrammi koostamiseks.

Riigi eelarvestrateegia, iga-aastase riigieelarve ja stabiilsusprogrammi koostamine ja elluviimise korraldamine selliselt, et see on kooskõlas strateegilise planeerimise raamistikuga ning toetab riigi eesmärkide saavutamist.

Majandus-, eelarve- ja maksupoliitiliste muudatuste **mõjuanalüüside** koostamine (sealhulgas eelnõude mõjuanalüüs), kehtivate poliitikate analüüs ja nendest tulenevad soovitused. Samuti nendeks tegevusteks vajalik majanduse ja riigi rahanduse seire.

Tulemusaruandluse kaudu informatsiooni pakkumine viisil, mis tagab nii riigi tegevuste läbipaistvuse kui ka alusinfo otsuste tegemiseks. Hindamiste ja tõhustamiskavade koordineerimise kaudu otsustajatele ekspertiisi pakkumine paremate poliitikakujundamise otsuste tegemiseks ja kokkuhoiuks. Riigi majandusaasta koondaruande, igakuiste seirearuannete, välistoetuste seirearuannete koostamine ja hindamiste läbiviimine.

Rahandusministri ja valitsuse toetamine analüüside ja eelarve otsuste ettepanekute koostamisega, osaleme valitsemisalade horisontaalsete ja valdkondlike poliitikate kujundamises ning koordineerime **Euroopa Liidu ja teiste toetuste planeerimist ja rakendamist**.

Koordineeritakse **Euroopa Liidu ühtekuuluvuspoliitika fondide** ning **Taaste- ja vastupidavusrahastu** strateegiate tulemuslikku elluviimist, vajadusel ajakohastamist ning seeläbi planeeritud vahendite maksimaalset kasutuselevõttu, et toetada erinevate poliitikavaldkondade arengueesmärkide ja -hüpete elluviimist.

Analüüsime riigirahanduse pikaajalisi väljakutseid arvestades kahe suure hiljutise šoki – pandeemia ja Venemaa suuremahuline sõda Ukrainas – valguses tehtud otsuste pikaajalist mõju riigirahandusele (2023-24).

Fit for 55 kliimapaketi rakendamise mõjuanalüüsi läbiviimine teaduspartnerluse raames koostöös Majandus- ja Kommunikatsiooniministeeriumi, Sotsiaalministeeriumi, Kliimaministeeriumi ja Regionaal- ja Põllumajandusministeeriumiga.

§ **Riigieelarve baasseaduse muutmine**, eesmärgiga luua võimalused avaliku sektori finantsjuhtimise terviklikuks ja kvaliteetseks toimimiseks.

Jätkatakse valitsemisalade toetamist **tegevuspõhise riigieelarve rakendamisel**, kuivõrd seos poliitika kujundamise, valitsemisalade juhtimise ja ressursside juhtimise vahel on osaliselt veel ebaühtlane.

2024. aasta alguseks saab läbi **Eesti Vabariigi riigieelarve protsesse toetava infotehnoloogilise lahenduse eelanalüüs** ning positiivse rahastusotsuse korral alustatakse 2024.

aasta jooksul lahenduse loomise/realiseerimisega. Paralleelselt arendatakse edasi ka **eelarvestrateegia ja riigieelarve protsesse**, sealhulgas jätkatakse eelarveprotsessi automatiseerimisega ning seostatakse omavahel paremini menetlusprotseduurid riigi olemasolevate tulemus- ja finantsjuhtimisega seotud infosüsteemidega. Jätkatakse ka riigi arendus- ja finantstöötajate koolitusprogrammiga olemasolevate infosüsteemide kasutusoskuse suurendamiseks ja metoodiliste alusteadmiste täiendamiseks.

Meede 1. Eelarvepoliitika									
Tegevus 1.2 Riigi rahaasjade korraldamine ja järelelvalve									
Eesmärk:	Toimiv riigi rahavoo juhtimine, riigiarvelduste korraldamine ja välisvahendite sihtotstarbeline kasutamine								
Mõõdik	**2019**	**2020**	**2021**	**2022**	**2023**	**2024**	**2025**	**2026**	**2027**
					Sihttase				
Audiitorite poolt leitud aastane kogu viga üldkogumis (hinnang auditeeritud valimi pinnalt), %,<	1%	1%	2%	1%	2%	2%	2%	2%	2%
Vahendite olemasolu väljamaksete teostamiseks RM-i kontserni kuuluvatelt kontodelt (s.h toimiv raamistik)	-	-	-	JAH	JAH	JAH	JAH	JAH	JAH
E-riigikassa süsteemi vahendusel õigeaegselt teostatud väljamaksed (tehniline), %-des	-	-	-	100%	100%	100%	100%	100%	100%

Tegevused:

Valitsussektori võlakoormus kasvab defitsiidi tulemusel 2024. aastal 19,4%ni SKPst ja 2027. aastaks 22,0%ni SKPst.

Lühi- ja pikaajaliste finantsriskide maandamisel on olulise tähtsusega terviklik rahavoogude juhtimine. Olulised väljakutsed on uute laenuinstrumentide kasutuselevõtt, et võimalikult paindlikult saaks reageerida suurenenud laenuvajadusele ning võlakohustuste portfelli optimaalne kulu ja riski suhe.

Riigi rahavoo juhtimine (sealhulgas konsolideeritud rahavoo planeerimine, finantsvarade paigutamine, võlakohustuste kaasamine), mis tagab riigi vabade finantsvahendite efektiivsema kasutamise, kulude kokkuhoiu pankade teenustasudelt, portfellihaldusteenustelt ja laenuintressidelt ning arvelduste korraldamise e-riigikassa ja kontsernikontode kaudu. Väljamaksete õigeaegseks tegemiseks planeeritakse konsolideeritud rahavoogu, hoitakse riigikassa pangakontsernis piisavat likviidsusvaru (reservi) või võetakse vajadusel laenu.
Oluline on järgida nõudeid, mis valitsus on kehtestanud likviidsusreservi ja võlakohustuste võtmise miinimumtasemele (arvelduskrediidi, lühiajalise krediidilimiidi, laenulimiidi jmt lepingud). Võlakohustuste võtmise valmiduseks luuakse ligipääs kõikides õigusaktides nimetatud võlainstrumentide rakendamiseks (kehtestatakse vajalikud rakendamise aluseks olevad Rahandusministeeriumi käskkirjad, antakse volitused, sõlmitakse lepingud).

E-riigikassa tehnilise platvormi uuendamine. Eesmärk on kaasajastada e-riigikassa tarkvararaamistik (sh arhitektuur), mis tagaks infosüsteemi turvalisuse ja häireteta töö kasvavatel koormustel.

Laenude andmine või riigigarantiide väljastamine erandjuhtudel olukorras, kui pangad annavad laenu väga ebamõistlikel tingimustel või ei anna üldse. Laene ja riigigarantiisid antakse: 1) avalike ülesannete täitmiseks; 2) finantsasutusele või finantsasutuse kohustuste tagamiseks, et lahendada või ennetada likviidsus- või maksevõimega seotud raskusi või makse- ja arveldussüsteemides olulisi tõrkeid põhjustada võivat finantskriisi; 3) asutustele, kelle raha riik hoiab ja paigutab, või nende kohustuste tagamiseks; 4) äriühingule või äriühingu kohustuste tagamiseks, kui riigil on äriühingus enamusotsustusõigus ja kui see on vajalik riigi huvide tagamiseks sellises äriühingus osalemisel; 5) välisriigi, euroala või selle liikmesriigi finantsstabiilsuse tagamiseks.

Välisvahendite auditeerimise eesmärk on anda kord aastas siseriiklikult ja doonoritele hinnang süsteemide toimivuse ja vahendite kasutamise sihipärasuse ning korrektsuse kohta. Auditeerimine koosneb kahest suunast: kulude auditeerimine statistilise valimi alusel ning toetuse andmise ja kontrolli eest vastutavate asutuste tegevuste auditeerimine. Kokkuleppeliselt on aktsepteeritavaks hinnanguliseks veamääraks aasta jooksul tehtud kulude kogumahust kuni 2%, mille ületamisel loetakse kontrollisüsteemi liiga nõrgaks.

Meede 2. Maksu- ja tollipoliitika kujundamine ja korraldamine

Tegevus 2.1. Maksu- ja tollipoliitika kujundamine

Eesmärk: Valitsuse stabiilsed ja tasakaalus maksupoliitilised valikud pikaajaliste eesmärkide elluviimiseks.

Mõõdik	2019	2020	2021	2022	2023	2024	2025	2026	2027
					Sihttase				
Tarbimise efektiivne maksumäär, %	23,6%	22,4%	23,2%	22,2%	21,5%	22,5%	22,3%	22,4%	22,3%
Tööjõu efektiivne maksumäär, %	32,3%	31,9%	32,7%	33,2%	33,3%	33,1%	32,0%	32,7%	32,8%
Maksupoliitika stabiilsus (ennustatavus), maksumuudatustest tingitud kõikumine alla 1,5% SKPst, %	-0,3%	0%	0,1%	-0,2%	0,0%	0%	1%	1%	0%
Maksusoodustuste mõju maksutuludele (maksusoodustuste suhteline maht võrreldes riigieelarve maksutuludega), %,<	3,2%	3,4%	3,6%	3,5%	4,0%	4,3%	2,8%	2,8%	2,8%
Eesti koht Tax Foundation mõttekoja rahvusvahelise maksualase	1	1	1	1	5	5	5	5	5
ELi maksualaste direktiivide ülevõtmisega seotud rikkumismenetluste arv	0	0	0	0	0	0	0	0	0

Tegevused:

Väljakutsed:

Maksukoormus, mis 2022. aastal pisut langes, jõuab 2023. ja 2024. aastal taas kriisieelse aja taseme lähedale (33,3% SKPst aastal 2024 vs 33,5% aastal 2019). Kontseptuaalselt heaks kiidetud, kuid veel seadustamata maksumuudatuste tulemusena lisandub 2025. aastast riigikaitselise eesmärgiga maksutulu 1% ulatuses SKP'st, mistõttu on oodata maksukoormuse edasist tõusu.

Tegevused:

Maksu- ja tollipoliitika kujundamine hõlmab maksude, riigilõivude ja tollialast analüüsi, õigusloomet, nõustamist ning valdkonna poliitikate rakendamise koordineerimist. Lisaks maksude kogumise regulatsioonidele hõlmab tollipoliitika ka ühiskonnakaitselist aspekti, mis väljendub ohtlike ning keelatud kaupade sisse- ja väljaveo tõkestamises. Õiguskuulekale kliendile antakse nõu maksuasjades, hõlbustades tema maksu- ja tollialaseid protseduure ning kaitstes teda ebaausa maksukonkurentsi eest.

Ausama konkurentsikeskkonna loomiseks seatakse e-kaubanduses tehingute vahendamisega tegelevatele veebiplatvormidele kohustus esitada maksuhaldurile platvormil toimuvate tehingute kohta andmeid, mis omakorda aitab kaasa **maksukuulekuse suurendamisele**.

Maksuvaidlustes Euroopa Liidu kohtu praktika jälgimine ning siseriiklikus õiguses vastavate muudatuste tegemine vähendab rikkumismenetluste algatamise tõenäosust ja koos sellega riikliku maine kahju tekkimise ja täiendavate rahaliste kulutuste tegemise riske. Vältimaks rikkumismenetlusi analüüsime käibemaksusüsteemi ja vajadusel teeme ettepanekuid muudatusteks.

Alkoholi-, tubaka-, kütuse- ja elektriaktsiisi määrade hoidmine praegusel tasemel koos põhjendatud ning analüüsitud juhtudel nende tõstmisega mitte enam kui 5% korraga, võttes arvesse ka tarbijahinnaindeksi muutust.

Keskkonna- ja kliimaeesmärkide saavutamiseks muudatuste tegemine energiatoodete ja elektriaktsiisiga maksustamise süsteemis ning süsiniku piirimeetme rakendamine energiamahukate toodete impordi suhtes.

Ringmajanduse osakaalu suurendamine ja jäätmekäitluse korrastamine seab pakendiringlusele senisest ambitsioonikamad eesmärgid. Nende saavutamiseks tuleb pakendiaktsiisiga maksustamine muuta efektiivseks, sihistatuks ja järelevalve seisukohast toimivaks või asendada pakendiaktsiis pakendi keskkonnatasuga.

Soodsa majanduskeskkonna tagamiseks on vajalik hoida maksusüsteem enam stabiilsemana ja maksukoormus optimaalsena, arvestades seejuures Eesti kui sotsiaalse riigi kohustustega. Maksukoormuse jaotus peab olema majanduslikult mõistlik ja õiglane. Maksumäärade tõstmisele peaks eelistama maksusoodustuste piiramist ja viimasele juba kehtestatud maksude tõhusamat kokku kogumist.

Meede 2. Maksu- ja tollipoliitika kujundamine ja korraldamine									
Tegevus 2.2 Maksu- ja tollikorraldus									
Eesmärk:	Riigi maksutulud on kogutud ja ebaaus majandustegevus väheneb.								
Mõõdik	**2019**	**2020**	**2021**	**2022**	**2023**	**2024**	**2025**	**2026**	**2027**
					Sihttase				
Riigieelarves prognoositud maksutulude kokku kogumine (%),	101,3%	100%	102%	108%	100%	100%	100%	100%	100%
Deklareerimata jäävate maksude osakaal laekunud maksudest (%)	4,2%	3,5%	2,6%	2,4%	<5%	<5%	<5%	<5%	<5%
Aruandeperioodi nõuete tasumise osakaal (%)	99,39%	98,92%	99,36%	99,43%	98%	98%	98%	98%	98%
Maksutahte indeks	66,5	68,4	69,6	67	Üle 65	Üle 65	Üle 65	Üle 65	Üle 65

Tegevused:

Väljakutsed:

Maksu- ja Tolliametil (edaspidi MTA) on kolm peamist ülesannet: tõhus maksukogumine, Eesti majanduskeskkonna ja ühiskonna kaitse.

Järgnevate aastate väljakutse on säilitada ja kasvatada organisatsiooni IT- ja andmevõimekust, et kaasas käia muutuvate oludega, sh kasvavate riigi ootuste ja klientide vajadustega. Seepärast on MTA siht kasvatada suutlikkust üha enam protsesse automatiseerida, pakkuda klientidele reaalajas andmevahetust ja nutikamaid teenuseid. See võimaldab vähendada nii Maksu- ja Tolliameti kui klientide halduskoormust, et MTA toimiks ka muutuvates oludes üha efektiivsemalt.

MTA oluline ülesanne on leida ja rakendada lahendusi, mis toetaksid ausat ja õiglast majanduskeskkonda ka rahvusvahelistumise tingimustes. Näiteks järgnevatel aastatel töötatakse välja lahendusi e-kaubanduses ja platvormimajanduses toimuvatele arengutele vastamiseks, mis tõukuvad Euroopa Liidu sammudest nende valdkondade reguleerimisel.

Kaks suuremat tuluallikat riigieelarves on käibemaks ja tööjõumaksud. Käibemaksukohustusest kõrvale hoidumise tõttu laekumata maksudest tekib riigile maksukahju eelkõige deklaratsioonidel valeandmeid esitavatest ettevõtetest või ettevõtetest, kellel on tekkinud käibemaksukohustuslaste registris (KMK) registreerimise kohustus, kuid kes on seda kohustust ignoreerinud ja jätnud sel viisil käibe deklareerimata. Tööjõumaksude laekumisele kujutab enim ohtu varjatud töötasu ehk nn ümbrikupalk – tööandja poolt makstud palk, mis on kas osaliselt või täies mahus makstud illegaalselt eesmärgiga vältida maksude tasumise kohustust.

Euroopa Liit sh Eesti riik on kehtestanud Venemaa Föderatsioonile sanktsioone, takistamaks agressorriigil Ukrainas sõjategevuse jätkamist. Sadadele tuhandetele kaupadele rakenduvad sanktsioonid on neljakordistanud ekspordi suunal kontrollide mahtu, mida MTA on katnud olemasoleva ressursiga. Väljakutse on jõuda sanktsioonialaste rikkumiste tuvastamiseni ning tõhusate meetmete välja töötamise ja rakendamiseni, et vastav kaup ei jõuaks Venemaa Föderatsiooni. 2022. aastal tõusetus risk, et ettevõtted otsivad võimalusi sanktsioonidest mööda hiilida, muuhulgas võidakse manipuleerida deklareeritava informatsiooniga (nt kaubakoodid, lähteriigid) või kasutada võltsitud päritolusertifikaate.

Ülemaailmne COVID-19 viiruse levik ning Venemaa agressioonist Ukrainas tingitud olukord on mõjutanud narkootikumide salakaubavedu, kus narkokurjategijad otsivad aktiivselt uusi võimalusi narkootiliste ainete transportimiseks. Endiselt kasutatakse narkootiliste ja psühhotroopsete ainete tellimiseks posti- ja kullerteenuseid.

Illegaalseid tooteid eelistatakse eelkõige nende odavama hinna tõttu, mistõttu viimaste aastate mõjutused (sh Ukraina sõda, elukalliduse tõus) annavad alust oodata odavamate alternatiivsete kaupade poole pöördumist. Probleemiks on alkoholi ja tubakatoodete Eesti turule toimetamine ja lõpptarbijatele müümine, jättes aktsiisi ja käibemaksu tasumata. 2023. aasta sigarettide salaturu prognoos on 7,6% ja alkoholi salaturu prognoos 3,3%. Samuti on probleemiks kütuse erineval viisil Eestisse toimetamine ja lõpptarbijatele müümine, jättes aktsiisi- ja käibemaksu maksmata. 2022 aasta hinnanguline salaturu osakaal on 5,2%.

Tegevused:

Teeninduskohtade töökorralduse muutmine vajaduspõhisemaks. MTA kujundab efektiivsema teenindusbüroode võrgustiku, st loobuda teeninduskohtadest, mida inimesed senises mahus ei kasuta. 2024. aasta mai kuust alates teenindatakse Kärdla, Jõgeva ja Rapla teenindusbüroos vaid tulude deklareerimise perioodil. Võttes arvesse teenindusbüroode külastatavuse langust ning alternatiivsete teeninduskanalite väga head omaksvõttu, suletakse Põlva teenindusbüroo maist 2024. Ümber kujundatakse töökorraldus Paide, Haapsalu, Saaremaa, Valga, Rakvere, Viljandi ja Võru teenindusbüroodes, kus hakatakse teenindama kolmel päeval nädalas.

Maksu- ja Tolliameti visioon on toetada Eesti riigi kujunemist kõrge kontaktivaba maksukuulekusega riigiks. Maksukuulekuse all mõistame taset, mil määral maksumaksja täidab riigi maksuseadusi ja muid maksu- ja tollialaseid ettekirjutisi. Kontaktivaba maksukuulekus aga eeldab, et maksukohustuse täitmise jaoks vajalikud teenused toimivad tema jaoks taustal ja maksumaksja saab need täita minimaalse halduskoormusega.

Iga aasta sügisel viib MTA läbi Eesti elanike maksutahte uuringu, mille tulemustele toetub MTA koolitus-,kommunikatsiooni- ja teavitustegevustes. Jätkuvalt kehtib seos, et mida noorem, madalama sissetuleku ning haridustasemega on inimene, seda madalam on tema maksutahe. Samuti mõjutab maksutahet negatiivselt usaldamatus valitsuse vastu ning rahulolematus avalike teenustega.

Maksu- ja Tolliamet saavutab kontaktivaba maksukuulekuse ja täidab oma rolli Eesti ühiskonnas järgmiste tegevuste abil:

Automaatselt ja digitaliseeritult: „taustal toimivad“ kontaktivabad teenused toetavad kohustuste täitmist minimaalse halduskoormuse ja bürokraatiaga, automatiseeritus vähendab võimalusi eksida. MTA on täna juba suuresti digitaalsed – järgmine arenguhüpe peitub automatiseerituses, milleks digitaliseeritus loob eelduse. MTA on viimastel aastatel ellu viinud mitmeid edukaid IT-arendusi, kuid need nõuavad investeeringuid, jätkuarendusi ja kompetentside arendamist, mis toetaksid teenuste ajakohasena ja kvaliteetsena hoidmist.

Sihipäraselt: MTA järelevalvelised tegevused peavad olema hästi sihitud, mõjusad ja riskipilt arvestama muutuva majanduskeskkonna väljakutsetega. Selleks loob eelduse tugev andmeanalüütiline võimekus ja reageeriva ressursi võimendamine kõige olulisemates kohtades. MTA tugevus on erinevate mõjutusmeetmete kasutamise võimalus – alustades nõustamisest ning lõpetades vajadusel ka karistamisega. Parima tulemuse saavutamiseks peavad järelevalvelised tegevused olema hästi sihitud, võimalikult mõjusad ja läbi viidud süsteemselt ning meie riskipilt peab arvestama muutuva majanduskeskkonnaga seotud väljakutseid.

Tehakse ettevalmistusi, et minna üle **andmepõhisele aruandlusele**, mis on osa Maksu- ja Tolliameti plaanist liikuda reaalajamajanduse suunas. See aitab deklaratsioone maksimaalselt automatiseerida ja eeltäita, teha täpsemaid prognoose ja reageerida kiiremini riskidele. Muudatus aitab ettevõtjal hoida kokku aega ja raha, selle tulemusena paraneb tehinguandmete kvaliteet, mis võimaldab kokku hoida Maksu- ja Tolliameti ressurssi, mis täna on suunatud ebakõlade välja selgitamiseks. Muudatuse

toel tekib automaatselt kliendile maksukohustus MTA enda andmete pinnalt, mille tulemuseks on deklaratsioonid ühe klikiga või üldse mitte (nt e-arved, kviitungid, e-veoselehed, massandmed pankadest).

! Järgnevatel aastatel korrastatakse **MTA andmehaldust ja kasvatatakse analüüsivõimekust,** tagatakse MTA ülese analüüsi ning riskikriteeriumite (KM, FIDEK, eTOLL) andmetöötlusvõimaluste (SAS) jätku. MTA tegevuste tulemuslikkus sõltub meie kasutuses olevate andmete targast kasutamisest, mille eelduseks on kvaliteetsed, struktureeritud ja jätkusuutlikult hallatud andmed. MTA siht on vähendada tulevikus IT arenduskulu analüüsimahu arvelt, saavutada kiirem ja selgem arusaam keskkonnas toimuvast juhtimisotsuste tegemiseks ning luua eeldused MTA andmetega andmeteadusega tegelemiseks. Kvaliteetne andmehaldus on oluline eeldus kõrgeks automatiseerituseks ja tehisintellekti arendamiseks.

! Tehisintellekti strateegia on välja töötatud, mis on teekaart asutuse võimekuse suurendamiseks tehisintellekti ja digilahenduste abil. **MTA loob eeldused AI kasutusele võtmiseks**, et muuta tööprotsesse efektiivsemaks ja nutikamaks.

Otsitakse võimalusi, kuidas järelevalvelistes tegevustes kaasas käia muutuva majanduskeskkonna ja töövormidega. Ühest küljest töötatakse välja teenuseid, et ettevõtjad saaksid täita EL direktiividest tulenevaid kohustusi, teisest küljest suurendatakse võimekust kättesaadavaid andmeid kasutada võimalikult sihipäraselt ausa konkurentsi- ja majanduskeskkonna toetamiseks.

Sihitud andmevahetus pankadega. MTA soovib riskianalüüsis kasutusele võtta pangakontodelt läbi liikunud rahaliste vahendite massandmeid koondina, et senisest paremini hinnata maksukohustuste õigsust ja parandada objektivaliku tabavust. **NB!** MTA ei vaja üksikkandmete infot.

Ettevõtte tulumaksust ja käibemaksust hoidujatega tegelemise mahu suurendamine läbi analüütilise võimekuse kasvatamise ja menetluste hulga suurendamise. Ümbrikupalga maksmisest tekkiv kahju on MTA hinnangul 99,8 mln eurot aastas, käibemaksuga seotud maksukahju on MTA hinnangul 96,6 mln eurot aastas. Kuigi ettevõtte tulumaksu puhul on maksuaugumetoodika alles väljatöötamisel, siis esialgsete hinnangute põhjal võib see ulatuda umbes samasse suurusjärku kui käibemaksu ja ümbrikupalga kahju kokku.

Alla 1000€ arved kohustuslikuks (e-arved). Ühe meetmena nähakse, et e-arved muutuvad kohustuslikuks B2B tehingutes (sh ka mittekäibemaksukohustuslaste vahel) ja toimib reaalajas tehingupõhise info esitamine MTA-le (alates 0 eurost). E-arve on reaalajamajanduse senises praktikas kõige suurema potentsiaaliga osaks. Üleriigilise reaalajamajanduse visiooni alameesmärgiks on e-arvete laialdasem kasutuselevõtt ettevõtete vahelistes tehingutes, mille tulemusena väheneb ettevõtjate halduskoormus.

Vähem bürokraatiat ning paberivaba asjaajamine. Edaspidi soovitakse kõik teated kätte toimetada ainult elektrooniliselt (e-MTA kaudu või isikukood@eesti.ee postkasti abil). Paberkandjal maksuteadete väljastamise lõpetamine juriidilistele isikute (*ca* 45 000 maamaksu paberteadet aastas) ning sissenõudmisega seotud dokumentide väljastamise automatiseerimine (*ca* 60 000 paberdokumenti aastas).

Tolliprotseduuride tõhusa järelevalve korraldamine ja tollipiiri kaitsmine, et tõkestada pettuseid ja vähendada salaturu (sh salasigarettide) osakaalu ning tagada Venemaa agressiooni tõttu kehtestatud sanktsioonide rakendamine. Selleks on oluline hoida kõikide piiripunktide tollikontrolli töös kasutatav tehnika tänapäevasena (mh röntgenid), tagada piisav mehitatus sanktsioonimeetmete väljatöötamisel ja rakendamisel, mis looks suutlikkuse üle vaadata üha suurenevaid kaubavoogusid lühema ajakuluga ning seeläbi hoida piiril kontrollifooni vajalikul tasemel. Venemaa agressioon Ukraina vastu on tõstnud kordades tolliformaalsuste ajalist kestvust, kuna võrreldes varasemaga on oluliselt tähtsamaks muutunud just julgeolekuaspekt.

E-tolli infosüsteemide uuendamisega jätkamine ja alustamine. Tolliprotseduuride sh eTolli süsteemide (riskianalüüsid, import, eksport, transiit) täiendamine panustab sanktsioonide edukasse rakendamisse ja heidutushoiakute tõhustamisse ning parandab julgeoleku koosvõimet Eestis, Balti riikides ja EU üleselt.

Koalitsioonilepingud tulenevate maksumuudatuste elluviimine, millest suurim muudatus on mootorsõiduki maksu rakendamine. Maksu-ja Tolliamet teeb IT arendused maksukohustuse arvutamiseks, maksuteadete väljastamiseks ja laekumiste üle arvestuse pidamiseks ning tagab maksumaksjate nõustamise ja järelevalve.

5. Programmi juhtimiskorraldus

Riigi rahanduse programmi eesmärgi saavutamise eest vastutab Rahandusministeerium, kelle peamisteks koostööpartneriteks programmi eesmärgi saavutamisel ja sekkumiste kavandamisel on Eesti Pank, Euroopa Komisjon, Rahvusvaheline Valuutafond (IMF), Majandusliku Koostöö ja Arengu Organisatsioon (OECD), Eesti Kaubandus-Tööstuskoda, Eesti Tööandjate Keskliit, mitmed eriala- ja huviliidud ning teised valitsusasutused.

Riigi rahanduse programmi juhib eelarvepoliitika asekantsler. Programmijuhi ülesanne on programmi koostamise ja uuendamise eestvedamine, elluviimise ja seire koordineerimine.

Eelarvepoliitika meetme rakendamist ja seiret koordineerib eelarvepoliitika asekantsler, maksu- ja tollipoliitika meetme rakendamist ja seiret koordineerib finants- ja maksupoliitika asekantsler.

Programmi tulemuste seire toimub vastavalt Vabariigi Valitsuse 19. detsembri 2019. a määrusele „Riigi eelarvestrateegia, riigieelarve eelnõu ja tõhustamiskava koostamise ning riigieelarve vahendite ülekandmise kord ning riigieelarve seadusest tulenevate aruannete esitamise kord“. Iga lõppenud aasta kohta koostatakse programmi tulemusaruanne, mis on sisendiks valdkonna „Tõhus riik“ tulemusaruandesse.