



# Eesti fiskaalpoliitika pikaajalised väljakutsed

Tallinn, september 2023

Ülevaade on koostatud rahandusministeeriumi fiskaalpoliitika osakonna ekspertide poolt ekspertide hinnanguna Eesti fiskaalpoliitilisele olukorrale ja selle põhjustele ning edasiste väljakutsetele. Seetõttu ei pruugi ülevaates toodud hinnangud ja järeldused kattuda valitsuse ametliku poliitikaga.

**Rahandusministeerium**

Suur-Ameerika 1

Tallinn 10122

Üldtelefon: (372) 611 3558

Faks: (372) 611 3664

[info@rahandusministeerium.ee](mailto:info@rahandusministeerium.ee)

<https://www.rahandusministeerium.ee>

© 2023 Rahandusministeerium

Uuringut võib vabalt kopeerida, levitada, täiendada, kohandada ja sellele tugineda mis tahes meediumis või vormingus tingimusel, et uuringu autoritele on korrektselt viidatud.

# Sisukord

Lühikokkuvõte .....	4
Sissejuhatus.....	4
Fiskaalpoliitika roll riigi majanduse juhtimisel .....	8
Eesti fiskaalpoliitika kuni aastani 2019 .....	11
Eesti fiskaalpoliitika taasiseseisvumisajast pärinevad juured .....	11
Fiskaalpoliitika muutumine: Euroopa ja Euroala liikmelisusest pandeemiakriisini .....	12
Eesti ja teiste riikide fiskaalpoliitika Covidi, energiakriis ja Venemaa sõja aastatel .....	14
Eesti fiskaalpoliitika kriisiaastatel .....	14
Eesti valitsussektori võlakoormuse areng .....	17
Eesti fiskaalpoliitika pikaajaline väljavaade.....	19
Mõju riigirahanduse pikaajalisele prognoosile.....	19
Kas lahenduseks saab olla kiirem majanduskasv?.....	20
Mida on Eestil õppida teistelt Euroopa Liidu riikidelt? .....	21
Kuidas liikuda edasi? .....	24
Kasutatud kirjandus.....	26
Lisa 1. Ülevaade aastatel 2020-2022 eelarvemeetmetest kriiside kontekstis .....	27
Lisa 2. COVID meetmete mõju leibkondade sissetulekule .....	30
Lisa 3. Riigirahanduse pikaajaline prognoos ja selle eeldused .....	32

# Lühikokkuvõte

Alates 2020. aastast on Eesti rakendanud tavatult sügava puudujäägiga fiskaalpoliitikat. Selline fiskaalpoliitika vajab muutmist, aga ühiskonnas on selle taustal aga väga palju müüte, miks probleemid tekkisid, mida korras olev riigirahandus tähendab ja kuidas selleni jõuda.

Eesti ajalooline ja taasiseseisvumisajale iseloomulik lihtsustatud arusaam fiskaalpoliitikast erineb üsna palju sellest, mida mõistetakse korras riigirahanduse all maailmas. Kõigest paarkümmend aastat tagasi kavandati Eestis keskvalitsuse eelarvet absoluutses tasakaalus, eitades sisuliselt fiskaalpoliitika rolli majandustsüklite tasandamisel ning põlvkondade vahelist infrastruktuuriinvesteeringute kulude katmist.

Tänane defitsiitne fiskaalpoliitika ei ole olnud põhjalike pikaajalisi poliitikaid kujundavate strateegiliste arutelude tulemusel sündinud teadlik poliitiline valik. Sügav defitsiit ei ole olnud taotluslik, vaid tekkinud põhimõttelisest vastuolulust, kus kriisiaastate ja eelarvereglite pausil olemise varjus on ühekorraga soovitud ehitada lahkete avalike teenuste- ja toetustega, aga samal ajal madala maksukoormusega riiki. Sealjuures selgitavad otsesed kriisikulud kujunenud püsivat eelarvedefitsiiti üksnes osaliselt, sest Euroopa eelarvereglite rakendamise peatamine võimaldas lisaks kriisikuludele teostada kriisiaastatel ka erinevaid poliitilisi ambitsioone ilma neile piisavaid katteallikaid plaanimata. Pikaajaliselt ei ole selline kahel rajal ühekorraga jätkamine jätkusuutlik, vaid tuleb põhimõtteliselt valida, kas tõsta avalike teenustega samal või paremal tasemel jätkamiseks maksukoormust või vähendada senise maksukoormuse säilitamiseks avalike teenuste hulka. Emma-kumma otsuse edasilükkamine sügava puudujäägi hinnaga tõstab võlakoormust, tähendades kasvavaid intressikuluseid ning vähendades riigi võimekust tulla toime tulevaste kriisidega.

See ei tähenda vajadust pöörduda tagasi kunagise väga lihtsustatud fiskaalpoliitika arusaama juurde. Matemaatilisel ei pea reservide kogumiseks olema eelarve tingimata ülejäägis, sest arvutuslikult stabiliseerub valitsussektori võlakoormuse tase SKP suhtes  $-1,0...-0,75\%$  suuruse eelarvedefitsiidi juures ning viimasest parema eelarvepositsiooni korral hakkab võlakoormus tasahilju paranema isegi defitsiidinäitaja korral. Ning fiskaalpoliitika on instrument, mida üle-euroalaliselt kavandatava rahapoliitika korral on liikmesriigil majandustsükli tasandamiseks mõistlik rakendada.

Tasub teadvustada, et Eesti ajalooliselt väga konservatiivse fiskaalpoliitika juured ulatuvad taasiseseisvumisjärgsesse perioodi rakendatud ning 1980ndate lõpus rahvusvaheliste organisatsioonide poolt välja töötatud reformide paketile, mis koosnes fiskaaldistsipliini kehtestamisest, avalike kulutuste suunamisest subsidiumitelt hariduse ja tervishoiu edendamisse, maksupoliitika lihtsustamisest, turupõhisest lähenemine intressidele ja vahetuskursile, kaubavahetuse liberaliseerimisest, riigi avamine välisinvesteeringutele, riigiettevõtete erastamisele, turule sisenemise ja sealt väljumise tõkete dereguleerimisele ning eraomandi õiguste tugevdamisele.

Tänaseks on rahvusvaheliste organisatsioonide vaade võrreldes kolmekümne aasta tagusega üsna palju muutunud. Riikidevaheline integratsioon ja vastastikune sõltuvus on oluliselt kasvanud, ka on rahvusvahelist finantsturvavõrku oluliselt tugevdatud, et säästa riike sügavates kriisides üksi jäämast. Seda põhjusel, et reeglina riigid ei suuda 1980ndate lõpus kirjeldatud sellisel kujul ellu viia või on vajalikud reformid sotsiaalselt väga valusad. Ka olukord, kus kõik riigid maailmas looksid endale suured individuaalsed riiklikud reservipuhvrid ei ole maailmamajandusele erinevatel põhjustel samuti tegelikult tervislik. Eesti ja mõned üksikud Ida-Euroopa riigid on olnud ainsad erandeid, kus kunagine reformipakett õnnestus, aga seda tõenäoliselt üksnes põhjusel, et ühiskonnas valitses väga suur üksmeel reformide vajalikkusest, et plaanimajanduselt turumajandusele ümber suunduda. Kiire majanduslik konvergens leevendas ka kaasnevat sotsiaalset kulu.

Täna, kus me oleme jõudnud maailma neljakümne jõukaima riigi hulka, tundub, et sellist üksmeelt ühiskonnas riigi suuruse ja rolli ning maksupoliitika osas enam ei ole. Eesti-sisene poliitiline konsensus fiskaalpoliitika osas hakkas murenema juba kümmekond aastat tagasi, umbes 2010ndate keskel. Ning

ilmselt just see aitas kaasa asjaolule, et kriisiaastate ja eelarvetegevuste pausil olemise varjus tehti vastuolulisi samme: plaaniti püsikulusid ilma maksutulu suurendamata ja pakuti maksuleevendusi ilma avalike teenuste taset vähendamata. Seetõttu ei saa tänast keerulist riigirahanduse olukorda panna üksnes kriisiaastate süüks, vaid ka edasilükatud valikute süüks. Olukorrast ei päästa ka lootmine majanduskasvule: nõutav hüpe SKPs on selleks liiga suur, et defitsiidi selline vähendamine oleks usutav.

Kui võrrelda Eestit teiste Euroopa riikidega Eesti praeguse elatustasemega võrreldava jõukustasemel, siis meil on olnud luksust hoida riigi maksukoormust pea 4% võrra SKPst madalamal nii olematute intressikulude kui ka jätkuvalt Euroopa Liidust saadavate suuremate toetuste abil. Mõlemad tegurid on ettevaates ammendumas. Intressikulud kõrvale jättes on meie avaliku sektori suurus küll võrreldav sellega, mida Eesti praeguse elatustasemega võrreldava jõukustaseme puhul võis näha 1999. aasta Hollandis, 2015. aasta Hispaanias või 2005. aasta Itaalias. Kuid Hollandis kompenseeris õhemat avalikku sektorit eravastutuse suurem panus ning Hispaania ja Itaalia puhul kaeti intressikulud valitsussektori defitsiidiga. Sügavamale kaevudes on meie prioriteedid üsna erinevad võrreldes vanade Euroopa riikidega samal jõukustasemel ja seega ühest eeskujust on sealt raske leida.

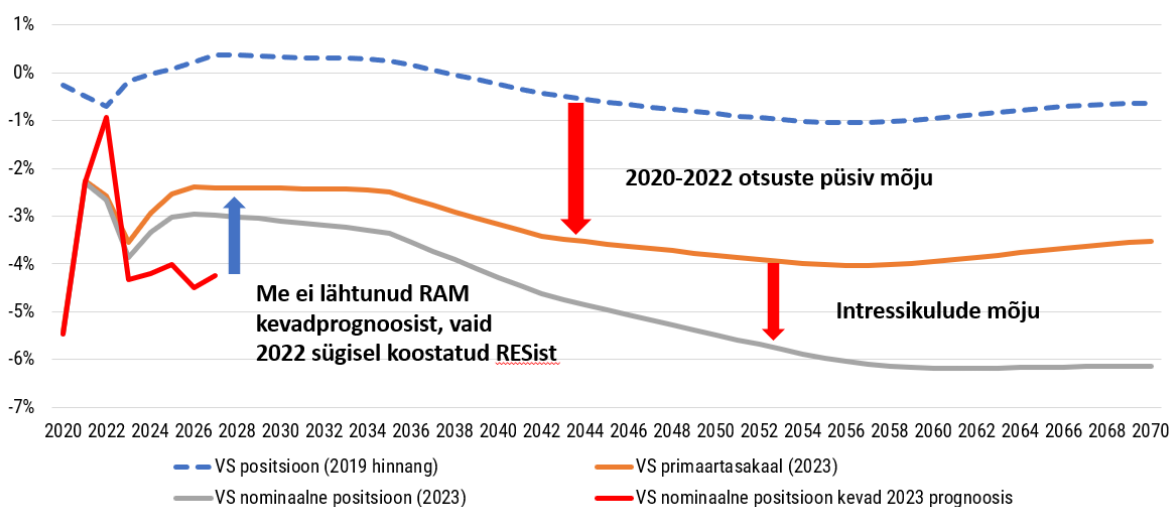
Pikaajaliste väljakutsete ainsaks lahenduseks on kunst leida poliitikute poolt üles Eesti ühiskonna edasiviimiseks vajalikud kompromissid riigi pikaajalise rolli ja suuruse osas. See eeldab sisulist sotsiaalmajanduslikku debatti, kus olulisemal kohal on küsimus kuhu, kuidas ja mil moel tahame riigina areneda. Ning alles selles küsimuses piisava kompromissi leidmise järel saame kujundada konsistentse ja jätkusuutlikku majanduspoliitika ning seisukoha optimaalse võlataseme ning vajalike paindlikkuse ja piirangute osas fiskaalpoliitikale.

# Sissejuhatus

Alates 2020. aastast, mil algas COVID-19 kriis, on Eesti valitsussektori eelarve liikunud Eesti jaoks tavatult sügavasse puudujääki. Kui varasemalt suutis Eesti riik hoida valitsussektori eelarvet enam-vähem tasakaalu lähedal, siis alates 2020 aastast kuni tänaseni on valitsuse poolt eelarvepuudujääki plaanitud edaspidiseks üsna püsiva ja sügavana.

Muutumine tasakaalusse fiskaalpoliitikaga riigist -3% SKPst sügavamale valitsussektori defitsiidiga maadlevaks riigiks ei ole Eesti jaoks olnud põhjalike pikaajalisi poliitika kujundavate strateegiliste arutelude tulemusel sündinud teadlik poliitiline valik. See on pigem olnud viimasel kolmel-neljal aastal tehtud ja lühiajalisi eesmärke silmas pidanud ja poliitilisi maailmavaateid vastandanud otsustega kaasnev tulem, millega tuleb pigem varem kui hiljem hakata tegelema. Vastasel korral riskime suuremate probleemidega tulevikus. Probleemi tõsidust pikemas perspektiivis illustreerib kõige paremini allolev Joonis 1, mis kajastab riski, et valitsussektori eelarvedefitsiit jääb -3%st sügavamaks ning võib intressikulude tõttu süveneda koguni -6%ni SKPst järgmise 25 aasta jooksul. Selline eelarvetrajektoor viib riigi võlakooormuse kiirele kasvule. Viimane omakorda kätkeb endas riske suurteks tagasilöökideks defitsiidi finantseerimisel kui ka Eesti ja EL eelarvereeeglite täitmise järelevalves ning ahendab tulevikus riigi majanduspoliitilisi valikuid.

Need tulevuriskid ja asjaolu, et selliseid tulevuriske pole pigem võetud teadlikult, vaid need on kujunenud välja lühiajaliste otsuste kaasmõjul, on peamine põhjus, miks käesolev materjal on koostatud. Kui kriisiaastatel oli defitsiitne käitumine vajalik, siis Eesti fiskaalpoliitika pikaajalise strateegia osas tuleks langetada teadlikum valik, lähtudes riigi tegelikest väljakutsetest ja vajadustest.



Joonis 1. Valitsussektori (VS) eelarvepositsiooni võimalik tulevikutrajektoor kriisiaastatel tehtud otsuste tulemusel, hinnatud 2023. aasta kevadel enne 2024. aasta eelarveläbirääkimisi. Joonis kajastab eelarvepositsiooni %na SKPst ning võrdleb eelarvepositsiooni pikaajalise prognoosi muutust võrreldes varasema pikaajalise hinnanguga, mis tehti aastal 2019.

Viimasel kolmel aastal on puudujäägini viinud laias laastus kolm tegurit. Ühest küljest on puudujääk olnud tõesti tingitud COVIDist ja Venemaa Ukraina vastasest agressioonist tingitud uutest kulutustest. Kuid teisalt on puudujääki suurendanud ka vastanduvate maailmavaadete valitsuste poolt tehtud pikaajalise mõjuga otsused, millede otsene seos kriisidega oli nõrgem, kuid mida peeti siiski poliitiliselt oluliseks. Viimane sai kolmandaks võimalikuks põhjusel, et COVID kriisi tõttu peatati Euroopas eelarvereeeglite rakendamine ja see lõi õigusliku võimaluse ka Eestis eelarvepuudujäägi vähenemist alates 2020. aastast igal aastal edasi lükata. Nüüd, kui eelarvepiirangud kadusid, oli selleks eelarves raha olemas ja enne 2020. aastat arutatud kärpe- ja reformivajadused vajasid kriiside varju.

Kindlasti oli põhimõtteline eelarvestiimul vajalik COVID kriisiga toime tulemiseks. Päril kindlasti on tulnud teha ja planeerida vajalikke kulutusi Vene sõjast tingituga toimetulemiseks. Kuid sama kindlasti võib ka nentida, et COVID ja Vene sõda hägustasid piiri kulude vahel, mis olid tingitud kriisist ja kulude vahel, mida 2020 aastale eelnenud Eesti eelarvetavade puhul ei oleks sellisel kujul tõenäoliselt olnud arutelu all või mida ei oleks saanud ilma täiendavate katteallikateta eelarvesse lisada.

Euroopa reeglite rakendamise peatamine tegi selle võimalikuks. Aga Euroopa reeglite selline käsitlemine Euroopa Komisjoni poolt ja Euroopa valitsuste heakskiidul kajastas Euroopa n-ö nõrgimate lülid jaoks vajalikku taset. Meie piirkonna, sh Eesti, taastumine COVIDist oli Euroopa kiireim. See et 2021 aasta lõpus sai 2022. aastaks planeerida piirangutevaba fiskaalpoliitikat oli Eesti poliitikute jaoks pigem „õnnelik juhus“, mitte Eesti majanduse olukorrast tulenev vajadus. Euroopa eelarvereeglite jätkuv mitterakendumine ei tulenenud Euroopa ettenägelikkusest Vene sõja puhkemise kohta, vaid pigem Hispaania, Prantsuse ja Itaalia majandusolude nõrkusest. See oli hetk, kus Eesti majanduskasv oli Euroopa kõrgeimate seas.

Kokkuvõttes oli meil aastatel 2020-2023 tegu tubli nelja-aastase olümpiatsükliga, kus Riigikogu XIV koosseis sai otsustada tavaliselt piirangutevabasid riigieelarveid. Sellest tekkis Riigikogu koosseisu kestuses põlvkonnale poliitikutele varasemat erineva fiskaalpoliitika kogemus, sest kõik eelarved pärast 2019 aasta sügisel koostatu on olnud n-ö kriisiaja omad. Lisaks veel mitmed lisaelarved. Peaaegu sama suure šokina tabas ühiskonda 2023. aastal mitmete maksude maksutõus, mis paradoksaalsel kombel maksukoormust ühiskonnas võrreldes varasema dekaadiga ei suurenda. Aga kriisiaeg on siiski midagi erakorralist ja kõik me tegelikult ju tahame tavaaegade kiiret ja sujuvat taastumist.

Sellised väljakutsed ei ole olnud ainult Eestile omased, kuid on viimasel kolmel aastal avaldunud Eestis oluliselt tugevamalt kui maailmas tervikuna. Maailmas on fiskaalpoliitikaga seonduvate riskide realiseerumise hea näide 2008. aastal alanud üleilmne finantskriis, millega toimetulemine oli paljudele riikidele väga raske ja nende tagajärgedega tegeletakse tänaseni. Koroonakriis ja Vene sõda Ukraina vastu on paljude riikide eelarved viinud suurde puudujääki, kriisi järgselt loodud EL fiskaalpoliitika reeglistiku rakendamine on olnud pausil. Käesoleva analüüsiga tahame lahata, mis on Eesti olukord, mida mineviku kriisidest õppida ning mis on Eesti tulevased fiskaalpoliitilised valikud. Allolevas materjalis annamegi ülevaate, millist rolli fiskaalpoliitika majanduses mängib, kuidas on kriisiaastad Eesti fiskaalpoliitikat muutnud, miks on oluline kujundada teadlik vaade fiskaalpoliitika tuleviku osas ning millised võimalused, väljakutsed ja riskid tänaseks välja kujunenud fiskaalpoliitilise olukorraga kaasnevad.

# Fiskaalpoliitika roll riigi majanduse juhtimisel

Fiskaalpoliitika on riigi (tüüpiliselt keskvalitsuse) tegevus, et mõjutada makromajandust läbi (maksu)tulude kogumise ja kulutamise. Selle üks peamisi eesmärke on stabiliseerida äriotsustajate ja laiemalt kogu majandust. Üldine loogika, mille algne autor on J.M. Keynes, on pehendada majanduse languseperioode, jahutada üle kuumenenud majandust ning üleüldiselt püüelda suurema kogutoodangu suunas. Peamine argument on, et turg ise võib teha languste ja ülekuumenemistega toimetuleku ühiskonnale liiga valusaks ja kokkuvõttes ka kulukamaks ning et valitsustel on fiskaalpoliitikaga ja keskpangadel rahapoliitikaga võimalik neid kulusid ja mõjusid leevendada. Peamised makromajandusnäitajad, mida fiskaalpoliitika mõjutab, on majanduse kogunõudlus, säästmine ja investeerimine, tulujaotus ning ressursside paigutus. Suurematest majanduspoliitilistest instrumentidest on lisaks fiskaalpoliitikale kasutuses veel rahapoliitika (rahapakkumine, intressid), mis tüüpiliselt on riigi keskpanga juhtida.

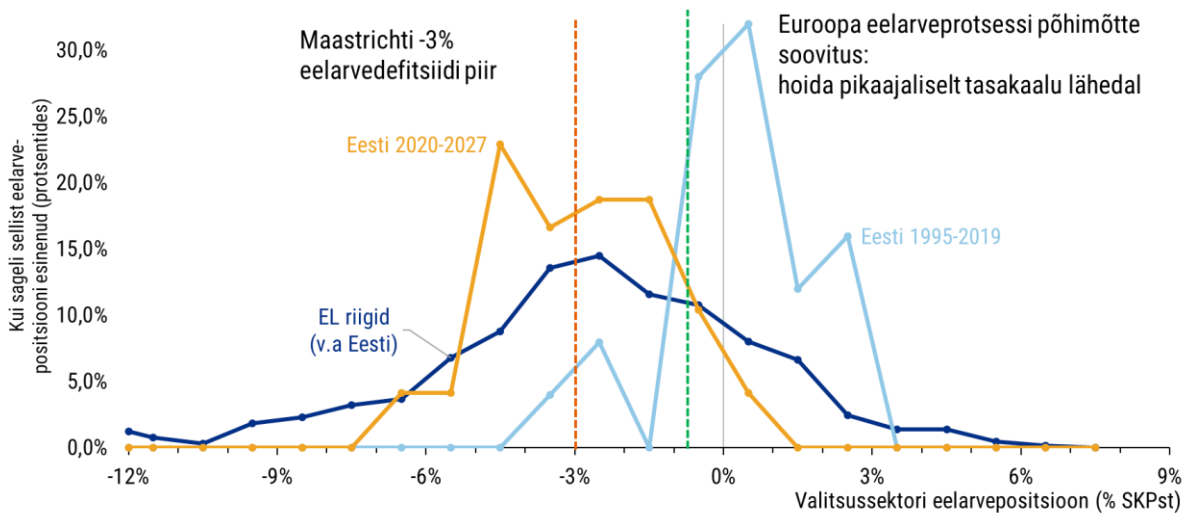
Fiskaalpoliitika täpsemad eesmärgid on tüüpiliselt hinnastabiilsus, täishõive ning kiire majanduskasv. Üldiselt on leitud, et fiskaalpoliitika tõesti ka sellise loogika järgi riigi majandust mõjutab (Alfonso & Sousa, 2012) (Castelnuovo & Guay C., 2018), kuigi efekt ei pruugi alati olla väga suur, sõltub riigist ja äriotsustajate faasist ning võib kaasa tuua soovimatuid tagajärgi. Fiskaalpoliitika mõju sõltub ka sellest, mil määral on rakendamine ette teada ning kas tegemist on ühekordse või pikemaajalise sekkumisega. Ka ollakse järeldusel, et fiskaalpoliitika on mõjusam majanduse langusfaasis, mil on väiksem oht valitsuse kulutustega tõrjuda välja erasektori majandustegevust.

Fiskaalpoliitika jagatakse automaatseks või situatsiooniliseks. Automaatne on näiteks progressiivne tulumaksusüsteem, mis suurendab tuluteenijate maksukoormust kiirema majanduskasvu ajal ning vähendab languse ajal. Sarnaselt toimib ka klassikaline ettevõtete tulumaks. Aga ka mitmed riigi sotsiaalkulutused on majandustsükliselt vähe sõltuvad, tasakaalustades majandust. Situatsiooniline või valikuline on tüüpiliselt riigi investeerimispoliitika ja laiemalt see, millist eelarvepositsiooni eesmärgistatakse. See võib olla ekspansiivne (eelarved kasvava puudujäägiga) või kitsendav (ülejärgis või väheneva puudujäägiga eelarved). Samuti võib olla fiskaalpoliitika neutraalne. Kui fiskaalpoliitika on ekspansiivne siis, kui majandus kasvab alla oma potentsiaali, nimetatakse seda vastutsükliliseks fiskaalpoliitikaks. Vastupidises olukorras on tegemist protsüklilise fiskaalpoliitikaga. Olukorda teeb keerulisemaks see, et fiskaalplaanid ei pruugi alati realiseeruda sellisena, nagu algsest soovitud.

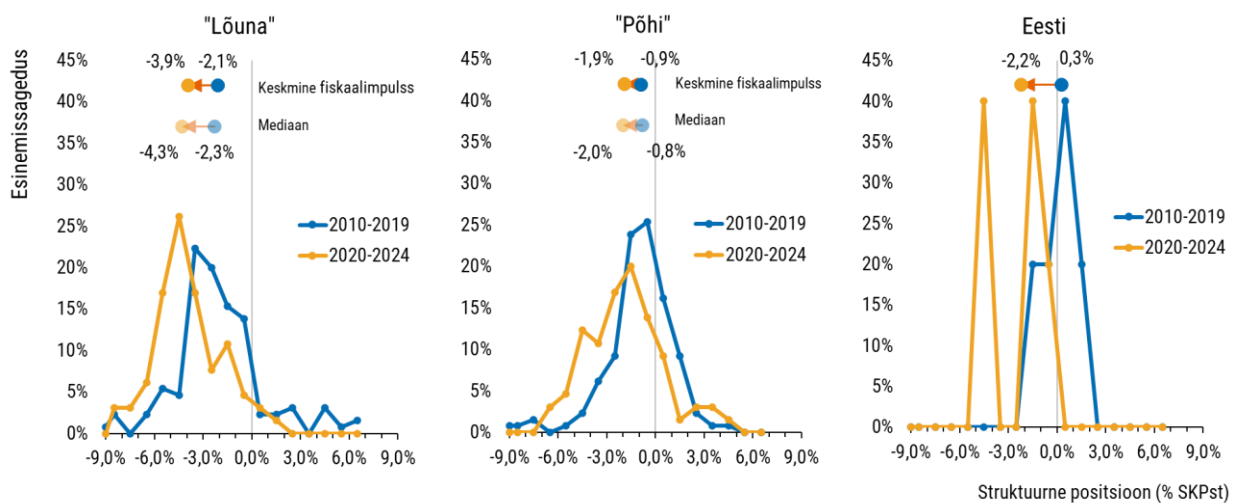
Üks peamisi kriitikaid fiskaalpoliitika tegeliku rakendamise suunal on see, et poliitikutel on kiusatus viia majanduse toetamise sildi all eelarved pidevasse ja kasvavasse puudujääki või jätta kulude katmiseks vajalikud maksutõusud tegemata. Avaliku sektori mahu kasv võib kaasa tuua ebaefektiivsuse kasvu, mis pärsib majanduse kasvupotentsiaali. Samuti leitakse, et riigi suurem kulutamine tõrjub välja erasektori investeringuid ja majandustegevust. Samas on suurema kulutamise ja madalamate maksude näol tegemist populaarse poliitikaga, mida on raske tagasi pöörata, isegi kui soovitud makromajanduslikku efekti ei ole. Pidev stimuleerimine võib kaasa tuua liiga kiire palgakasvu, mis suurendab inflatsiooni või tekivad kinnisvara- või muude varaklasside mullid. Puudujäägis eelarved suurendavad võlakooormust, mis toob kaasa järjest kasvava võla teenindamise kulu, intressiriskid, refinantseerimiskid ning vähendab üldist riigi fiskaalpoliitilist paindlikkust erinevate olukordadega toime tulla. Kui sellel lasta liiga kaugele areneda, võib riik jääda hätta, eriti kriisides, oma võla teenindamisega, millele järgnevad paratamatult valusad kärped ning algne eesmärk majandusarengu stabiliseerimisest jääb täitmata.

Üsna hästi kajastab viimases lõigus kirjeldatud kiusatuste võimalikku realiseerumist see, kuidas Euroopa Liidu riigid on fiskaalpoliitikat rakendanud ning millist põhimõttelist rolli mängib fiskaalpoliitiline arutelu Euroopas. Joonis 2 annab ülevaate, kuidas eelarvedefitsiit või ülejääk on Euroopa Liidu riikides jagunenud. Jooniselt on näha, et ehkki -3% on Stabiilsus- ja Kasvupakti põhimõtete

järgi puudujäägi alumine piir ning ajaperioodide üleselt võiks valitsussektor jääda tasakaalu lähedale (vastavalt riigi keskpika perioodi struktuurse tasakaalu eesmärgile 0% ja -1% vahele), on Euroopa riikide eelarved kõige tõenäolisemalt siiski -3% suuruse puudujäägi lähedal. Ning suur osa debatist on suunatud sellele, kuidas suunata suure eelarvepuudujäägiga riike jätkusuutlikumale rajale. Eesti seevastu kuni aastani 2019 on eristunud oluliselt parema eelarvedistsipliiniga, aga alates 2020 aastast plaaninud oma fiskaalpoliitikat sarnaselt teistele Euroopa riikidele oluliselt defitsiitsemana.



Joonis 2. Fiskaalpoliitika ELis aastatel 1995-2019. Konkreetse eelarvedefitsiidinumbri esinemise sagedus 27 EL liikmesriigi põhjal. 2020-2027 aastate Eesti eelarvepositsioonide jaotuse puhul on kasutatud rahandusministeeriumi prognoose. Allikas: Eurostat. Rahandusministeerium.



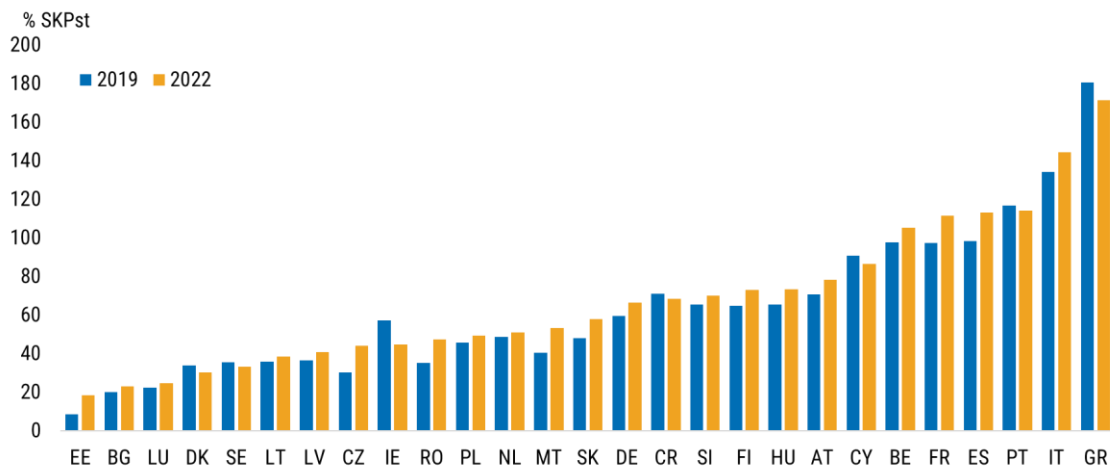
Joonis 3. Kriisiaastate vs kriisiperioodile eellevate perioodide fiskaalimpulss kajastatuna selle järgi, kuidas jagunevad struktuurse eelarvepositsiooni numbrid „lõuna“- ja „põhja“poolsetes EL riikides ning Eestis. 2023-24 aastate puhul on kasutatud Euroopa Komisjoni prognoose. Allikas: AMECO andmebaas, rahandusministeeriumi arvutused.

Eelneva joonise valguses tasub ka tähele panna, et tugevam eelarvedistsipliin Eestis või seda eelistavates „põhjapoolsetes“ Euroopa riikides<sup>1</sup> ei ole tervikuna piiranud võimalust viimase kolme aasta kriisidele kõikjal eelarvestiimuliga vastata, ehkki konservatiivsemates riikides on see stiimul tõesti olnud väiksem. Joonis 3 kajastab struktuursete eelarvepositsioonide reaktsiooni EL riikides ning Eestis. Joonisel on toodud ka keskmine fiskaalimpulss, mis „põhjapoolsetes“ EL riikides ulatus 1,0pp-ni (-0,9%lt

<sup>1</sup> „Lõunapoolsete“ riikidena on joonistel käsitletud: BE, ES, FR, HR, GR, IT, CY, HU, MT, PL, PT, RO ja SI.

„Põhjapoolsete riikidena on joonistel käsitletud: AT, BG, CZ, DK, DE, FI, IE, LV, LT, LU, NL, SK, SE.

-1,9%ni) ning „lõunapoolsetes“ EL riikides oli pea kaks korda suurem ehk 1,8pp (-2,1%lt -3,9%ni), aga Eesti puhul ulatub lausa 2,5pp-ni (+0,3%lt SKPs -2,2%ni SKPs). Küll on tugevam eelarvedistsipliin tähendanud väiksemat võlakoormust, mistõttu on konservatiivsematel riikidel rohkem fiskaalruumi kriisidele reageerimiseks.



Joonis 4. Valitsussektori võlakoormused (% SKPst) EL riikides.

# Eesti fiskaalpoliitika kuni aastani 2019

Poliitikuid ja avalikkust huvitavad sageli üksikotsused uute kulude, investeringute, avaliku sektori palgatõusude ja maksude kohta rohkem kui tervikpilt. Kuid riigirahanduse tervist mõõdetakse tervikuna eelarve puudujäägi ja võlakoormuse ning nende näitajate edasise arengu järgi. Seetõttu anname ülevaate eelkõige suurte makronäitajate tasandil. Kriisiaastate kuluotsustest täpsemalt on räägitud Lisas 1.

## Eesti fiskaalpoliitika taasiseseisvumisajast pärinevad juured

Enne 2020. aastat oli Eesti fiskaalpoliitika aastakümnete jooksul rahvusvaheliselt tuntud kui väga hea näide prudentsest ja vastutustundlikust fiskaalpoliitikast. Meie oskuslikku majanduspoliitikat on tihti toodud rahvusvaheliste organisatsioonide poolt eeskujuks. Selles on sisaldunud tunnustust, et Eesti fiskaalpoliitiline joon on reeglina olnud kantud majandusekspertide poolt antud soovitustest ega ole erinevalt enamikest maailma teiste riikide kogemusest lühiajalistele poliitilistele kiusatustele tavaliselt järele andnud.

Sellise fiskaalpoliitilise jooneni jõudis möödunud kümnenditel Eesti suuresti samuti mitte tingimata teadlike poliitiliste valikute tõttu, vaid ka ajalooliste tingimuste ja õnnelike kokkusattumuste tõttu. Sarnaselt teistele riikidele on Eesti fiskaalpoliitikat olulisel määral kujundanud ka kriisid.

Esiteks alustas taasiseseisvumisel 1991. aastal Eesti riik riigivõla mõttes puhtalt lehelt. Kuna oleme oma iseseisvuse taastanud Eesti Vabariigi järjepidevuse põhimõttel, siis ilmselgelt ei võtnud me enda kanda NSVLi riigivõlga. Sellist luksust alustada võlakoormuse mõttes riigina nullist on olnud vähestel riikidel: Euroopa Liidu riikidest lisaks Eestile ka Lätil ja Leedul. Enamik teisi NSVLi mitte kuulunud Ida-Euroopa riikidel (Poola, Tšehhi, jne.) oli 1990ndate alguses märkimisväärne kogus riigivõlga (sh nt. Ungari isegi rohkem kui 100% SKPst), rääkimata jõukamatest Lääne-Euroopa riikidest.

Teiseks oli meie turumajandusele ümberorienteerumise alustalaks valuutakomiteele tuginev rahareform. 1992. aasta rahareformi käigus valitud valuutakomitee süsteemi tõttu tuli lähtuda tasakaalus eelarve põhimõttest muuhulgas sellepärast, et defitsiidi rahastamiseks laenamine oleks värskelt taasiseseisvunud riigile osutunud keeruliseks ja ka kalliks. Seetõttu oli üsnagi paratamatu, et laekuvate tulude ootamatule vähenemisele nii sajandivahetusel kui ka finantskriisi käigus reageeriti eelarvetulusid suurendavate, aga ka riigi kulusid vähendavate meetmetega eelarve märkimisväärsesse defitsiiti laskmise asemel. Mõlemal juhul ületati kriis valitsuse võla minimaalse suurenemisega ning kiire kasvu aegadel planeeritud enam laekunust moodustunud reservid püsisid stabiilsena.

Kolmandaks oli ühiskonnas ka väga tugev konsensus majanduse ja riigi reformimise vajaduse üle, mistõttu oli ühiskonna valmidus mõista eelarvevahendite piiratust ning tasakaalus eelarve vajadust väga suur. Kuna algsed reformid osutusid üle ootuste edukaks, stabiliseerides kiiresti nii inflatsiooni kui ka majanduse, siis see tõenäoliselt suurendas ühiskonna toetust toimivale majanduspoliitikale: valuutakomitee süsteem + konservatiivne fiskaalpoliitika + turupõhised kohanemismehhanismid. Sellises kontekstis ei ole olnud poliitilist vajadust süsteemi paikapidavust küsimärgi alla seada.

Tasub tähele panna, et taasiseseisvumise järgselt meie majandusreforme nõustanud rahvusvahelised organisatsioonid lähtusid Eestile 90ndate alguses majanduspoliitilisi soovitusi andes nn. „Washingtoni konsensusest“. Viimase näol on tegu 1980ndate lõpus ja 1990ndate alguses IMFi/Maailmapanga välja pakutud arenevate riikide reformide paketiga, mis koosnes fiskaaldistsipliini kehtestamisest, avalike kulutuste suunamisest subsidiumitelt hariduse ja tervishoiu edendamisse, maksupoliitika lihtsustamisest, turupõhisest lähenemisest intressidele ja vahetuskursile, kaubavahetuse liberaliseerimisest, riigi avamisest välisinvesteringutele, riigiettevõtete erastamisest, turule sisenemise

ja sealt väljumise tõkete de-reguleerimisest ning eraomandi õiguste tugevdamisest (Williamson, 2002), (Douglas & Ward, 2021).

Eesti on olnud nende poliitikate elluviimisel ja järgnenud majandusliku edu musterlaps, sh üks vähestest riikidest, kes suutis need soovitud terviklikult ja järjepidevalt ka ellu viia. Paljudes riikides pole need poliitika nii edukad olnud, kuid seda põhjusel, et nende poliitikate järjepidev rakendamine on keeruline. Kuna väljapakutud reformid on ka ühiskonnale majanduslikult väga valusad, suurendavad ebavõrdsust ning vähendavad sotsiaalset turvavõrku, siis on olnud alati kahtlemaid, kas reformidest saadav kasu kaalub üles ühiskondliku valu. Tihti on see ka piduriks reformide jõustamisel. Just see on asjaolu, miks meie oskuslikku majanduspoliitikat on tihti sätitud eeskujuks teistele.

Siinkohal tuleb siiski ka tõdeda, et Eestis toonaste reformide tulemusel välja kujunenud arusaam korras rahandusest, valitsuse võlast ja investeringutest oli kohati äärmuslikum kui ka algne Washingtoni konsensus tõenäoliselt ette nägi. Ettekujutus korras riigirahandusest ei peaks välistama majanduse tsüklilisusega arvestamist ja samuti on selge, et riigisektori võlga ei peaks kasvatama jooksvate kulude katmiseks, kuid suurte infrastruktuuriinvesteringute puhul võib see siiski olla aktsepteeritav. Eesti puhul eelistati rahvusvahelisest tavast karmimate reeglite fikseerimist seaduse tasemel juba taasiseseisvusaja algaastatel, et tagada valuutakomitee parem vastupidavus.

Sõltumata Eesti edust, on rahvusvahelised organisatsioonid selle enam kui kolmekümne aasta tagusest ajast pärineva reformipaketi loogikat jõudnud tänaseks mitmeid kordi ümber mõelda ja muuta. Kõikide nende reformide usaldusväärsust on kahjustanud erinevad suured majanduskriisid koos kaasnevate sotsiaalsete probleemidega. Samuti asjaolu, et need reformid töötati välja eelkõige Ladina-Ameerika probleemseid riike silmas pidades, kuid nendes riikides selliste reformidega valdavalt ebaõnnestuti. Asjaolu, et juba 1994-95 sattus Ladina-Ameerika suurde kriisi ning seejärel 1997-98 Aasia ja Venemaa, kahjustasid tugevalt ülaltoodud reformide usaldusväärsust, mistõttu sealsetes piirkondades valdavalt ka nii jõuliste reformide soovitudest loobuti (Irwin, 2020).

Mingis mõttes võib seega öelda, et kogu Eesti senise majandusliku eduloo aluseks olnud majandusreformide pakett polnud esimese hooga meie piirkonna jaoks välja töötatud. Pigem oli tegu käepärase vahendiga, mida ootamatult vabanenud Ida-Euroopale reformide läbiviimiseks soovitada ning Ida-Euroopa, eriti Tšehhi, Baltikumi ja isäranis Eesti, edukus nende reformide tegelikult jõustamisel on olnud üllatuseks ka neid soovitusi andnud rahvusvahelistele organisatsioonidele. Siiski need õnnestusid, sest meil oli väga suur valmidus rakendada väljapakutud reforme täies ulatuses või kohati isegi karmimalt.

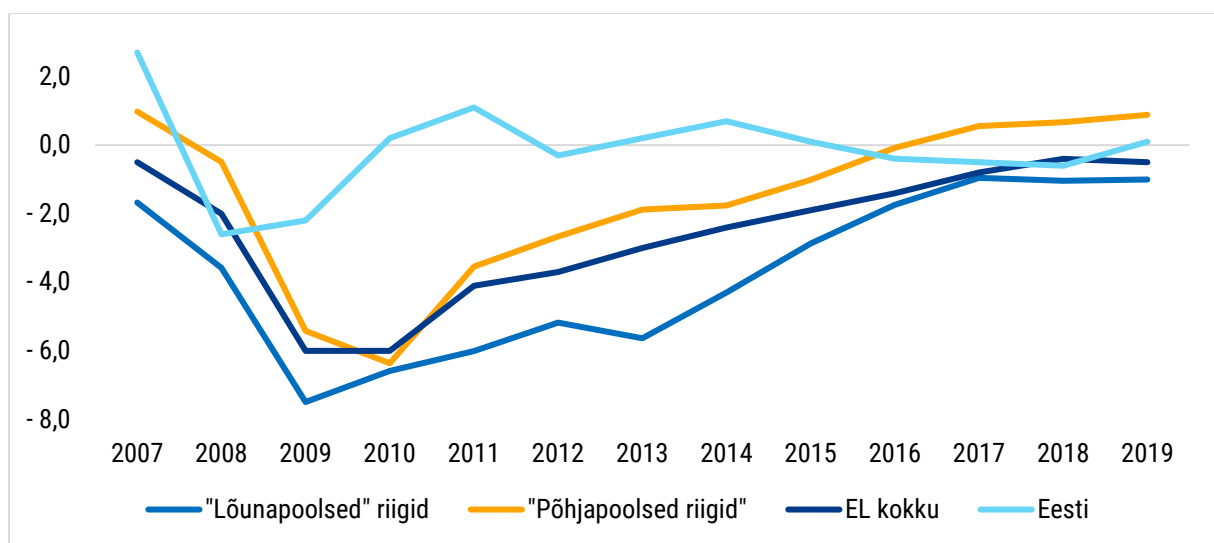
## **Fiskaalpoliitika muutumine: Euroopa ja Euroala liikmelisusest pandeemiakriisini**

Euroopa Liiduga ja euroalaga liitumise järel on fiskaalpoliitiline paradigma vähehaaval muutunud ka Eesti jaoks ehkki Euroopa nõuetest karmimate piirangute rakendamine fiskaalpoliitikas oli jätkuvalt osaks Eesti fiskaalpoliitilisest reeglistikust. Euro kvaliteedimärgina vähendas riigiriski investorite jaoks ning muutis laenamise riigile odavamaks. Teisalt on majandus- ja rahaliidus fiskaalpoliitikal ehk tähtsamgi roll, sest puudub iseseisva rahapoliitika instrument ja majandustsükli silumine jääb eelarve kanda. Lisaks pakub täiendava turvavõrgu riigi riskide maandamisel Euroopa Stabiilsusmehhanism, mille liikmena on Eestil võimalus osapoolte kokkulepitud tingimustel laenata ka juhul, kui tururahastus ei peaks enam mingil põhjusel võimalikuks osutama.

Finantskriisile järgnenud madalate intresside dekaad pani riike ka üldisemalt laenu abil majanduse toetamisele teistmoodi vaatama ning eriti pärast euroala võlakriisi jäid domineerima hääled, mis nõudsid riigi suuremat rolli kogunõudluse kujundamisel. Viimase kümnendi kriiside käigus on uuteks fiskaalpoliitika märgusõnadeks olnud kasvusõbralik konsolideerimine, fiskaalruumi loomine läbi

eelarvekulutuste kasvu ning koordineeritud majanduspoliitilised sammud, kus suurema fiskaalruumiga riigid võiksid ühise majanduspiirkonna heaolu nimel kavandada sügavamaid eelarvepuudujääke, kui riikidel kitsalt vaadates oleks mõistlik.

Seega rahvusvaheliste organisatsioonide mõte liikus 2010ndatel aastatel kunagistest tugeva fiskaaldistsipliini üleskutsetest üsna teise äärmusesse. Seda ka hoolimata suurtest probleemidest Kreeka võlakriisi lahendamisel. Pigem vastupidi, asjaolu et Kreeka elatustase langes võlakriisi lahendamise käigus ja tulemusel rohkem kui kolmandiku, kinnitas seda, et kunagine „Washingtoni konsensus“ võib küll oma olemuselt olla mõistlik, aga selle rakendamine on poliitiliselt praktiliselt võimatu ning ühiskonnale valus. Eesti siiski veel suure finantskriisi käigus rakendas seni toimunud poliitika, kärpides väga tugevalt ja jõuliselt riigi kulutusi eesmärgiga täita euroalaga liitumiseks tarvilik Maastrichti kriteerium ehk jääda 15% suuruse majanduslanguse taustal (ja viimast ilmselt võimendades) 3% nominaalse eelarvepuudujäägi piiresse – pingutus, mida toona nii suures ulatuses ei teinud ükski Euroopa riik, aga ilmselt ka mitte ükski teine riik maailmas (Joonis 5).



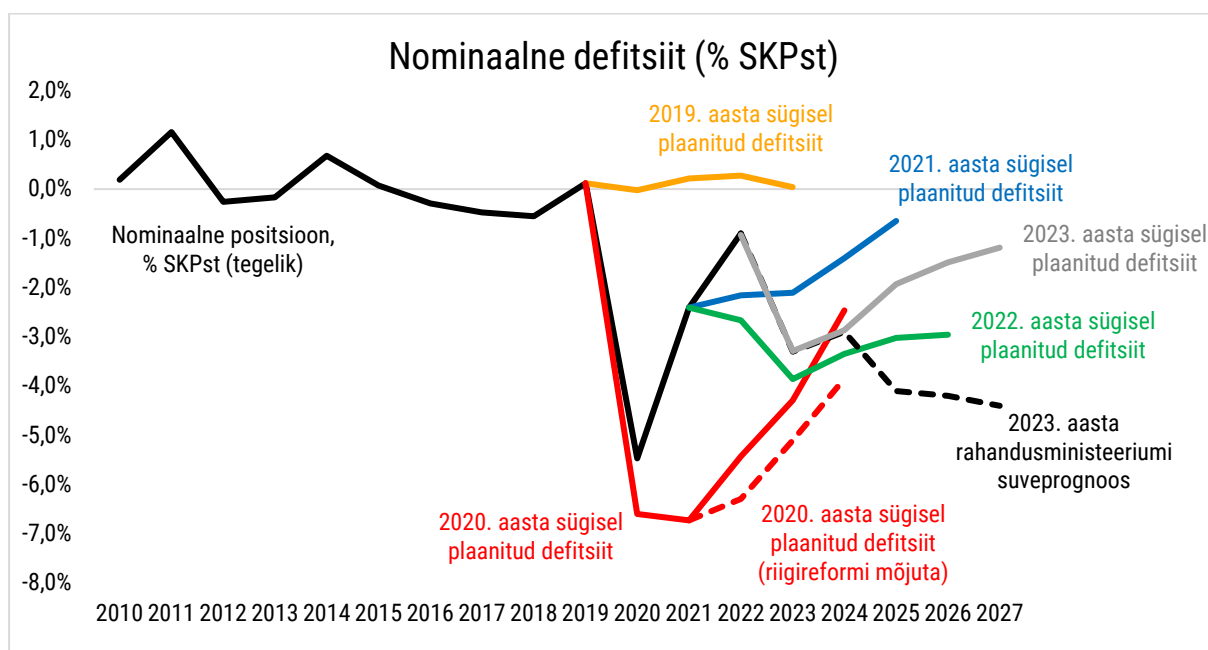
Joonis 5. Eesti ja EL riikide fiskaalpoliitiline reaktsioon 2007-2010 aastate finantskriisile. Nominaalne defitsiit ja selle trajektoor, % SKPst. Allikas: Eurostat, Rahandusministeeriumi arvutused.

Siiski hakkas 2010ndate keskel mõnevõrra murenema ka Eesti-sisene poliitiline konsensus fiskaalpoliitika osas. Õigemini tekkisid valitsuste vahetuste ja poliitiliste prioriteetide muutumisel esimesed pinged madala maksukoormusega, aga lahkemate avalike sektori kuludega riigi vahel. Üks märk sellest oli riigieelarve baasseaduse muutmine 2017. aastal eesmärgiga võimaldada puudujäägis riigieelarve planeerimist varasemate aastate ülejääkide arvelt. See võis olla ilmselt ajutine leevendus, sest 2020. aastal valmistati ette täiendav baasseaduse muudatus loobumaks varasemate aastate puudujääke hiljem ülejääkidega kompenseerimast, aga Euroopa reeglite rakendamise peatamine COVID kriisi käigus võimaldas seda muudatust toona mitte realiseerida. Seega loodi mõnevõrra pinnast tänasele keerulisele riigirahanduse olukorrale juba kriiside eelsel perioodil, aga ulatuslik ja kontrollimatu halvenemine leidis siiski aset alles alates COVID kriisist (Joonis 6).

# Eesti ja teiste riikide fiskaalpoliitika Covidi, energiakriis ja Venemaa sõja aastatel

## Eesti fiskaalpoliitika kriisiaastatel

Pandeemiakriisile reageeris Eesti fiskaalpoliitika 2020. aastal oluliselt teistmoodi kui eelmistele kriisidele. Eelarvetasakaalu küsimus asendus kriisis majandusse antava eelarvestiimuli ja vajalike kriisimeetmete küsimusega. 2020. aastal oli see valitsuse teadlik soov eristuda seekordses kriisis eelarvestiimuliga võrreldes kümnekond aastat tagasi toimunud suurte eelarvekärbetega majanduskriis tingimustes. Sarnane lähenemine jäi valitsuse poliitikaks ka järgnevatel aastatel ning kriisiaastate mõjul on Eesti valitsussektori eelarve liikunud alates 2020 aastast sügavasse defitsiiti.

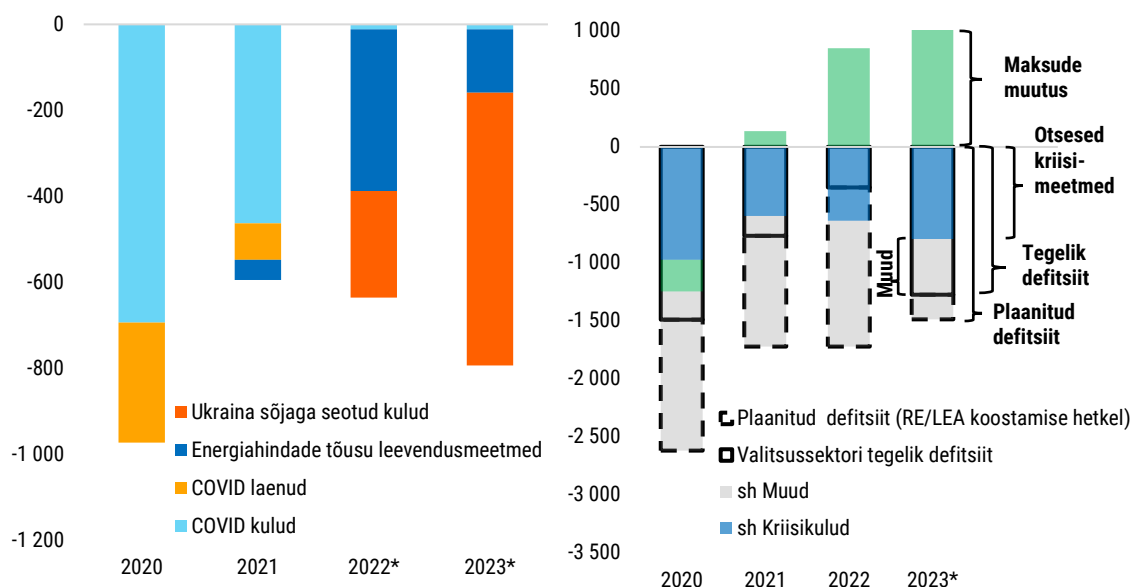


Joonis 6. Valitsuse poolt plaanitud eelarvedefitsiit sügisel plaanitud riigieelarve strateegia trajektoori järgi. (Valitsussektori nominaalne positsioon, % SKPst).

Joonis 6 kajastab kriisiaastate sügisel kinnitatud riigieelarve järgmise nelja aasta strateegiaga plaanitud valitsussektori eelarvepositsioone. Kõige sügavam defitsiit plaaniti 2020 aastal COVID kriisi kontekstis. Oluline on ka märkida, et ehkki 2020. aasta sügisel koostatud RESis kavandati mõningast positsiooni parandamist riigireformi abil, kus täpsemad meetmed olid veel kavandamata. Ilma selle mõjuta 2020. aastal kavandatud eelarvepositsioon on toodud punase punktiirjoonega. Jooniselt on ka selgelt näha, et kui veel 2021. aastal koostatud eelarvestrateegiaga loodeti liikuda tagasi eelarve tasakaalu suunas, siis energiahindade kiire tõusu ja Venemaa Ukraina-vastase sõjalise agressiooni taustal on olnud valitsusel keeruline planeerida riigieelarvet -3% piirist ülalpool.

Kui Joonis 6 annab pildist ülevaate sügisese kinnitatud eelarve ja finantsplaani seisuga, siis kriisikulude peamiseks katmise allikaks said tegelikult hoopis lisaelarved, mis võeti vastu kevadeti. Aastatel 2020-2022 võttis Vabariigi valitsus vastu igal aastal täiendava lisaelarve, mis sisaldas erinevaid meetmeid ning suurendas plaanitud eelarvepuudujääki (Joonis 7, vasakpoolne pilt). Üksnes 2021 aasta lõpus kiireloomuliste energiahindade leevendusmeetmete katmine toimus Vabariigi Valitsuse reservidest eraldatud vahendite abil (täpsem ülevaade 2020-2022 eelarveaasta meetmetest on toodud lisas 1). Nendele aastatele eelnev varasem lisaelarve jäi aastasse 2009, mil erinevalt 2020-2022 aastatest oli lisaelarve eesmärk puudujääki vähendada.

Ka Euroopas oli pandeemiakriisile reageerimine varasemast oluliselt erinev. Kaasa aitas sellele asjaolu, et tegemist polnud makromajanduslikest põhjustest tingitud tavapärase kriisiga, vaid valitsuse poolt pandeemiaohu tõttu kehtestatud majandustegevuse piirangutega. Eelarvereglite nõue vähendada kesk-pika perioodi eesmärgi suunas liikudes iga-aastaselt eelarvedefitsiiti pandi rakendamise osas pausile (lepiti kokku kasutada nn stabiilsuse ja kasvu pakti üldist vabastusklauslit) ning fiskaalpoliitiline koordineerimine Euroopa Liidu poolt tähendas neil aastatel üleskutset teha mida iganes pandeemiakriisile reageerimiseks ja majanduse taastumiseks. Riikide sammud koos Euroopa Liidu tasandil ühiselt tehtuga, mille hulgas väärib märkimist majandust erakordselt stimuleeriv rahapoliitika Euroopa Keskpannga poolt, aga ka ühine laen Euroopa Liidu riikide poolt ning sellest investeringud taasterahastuna, tõid kaasa kriisist väljumise kardetust oluliselt väiksemate kahjudega Euroopa majandustele.



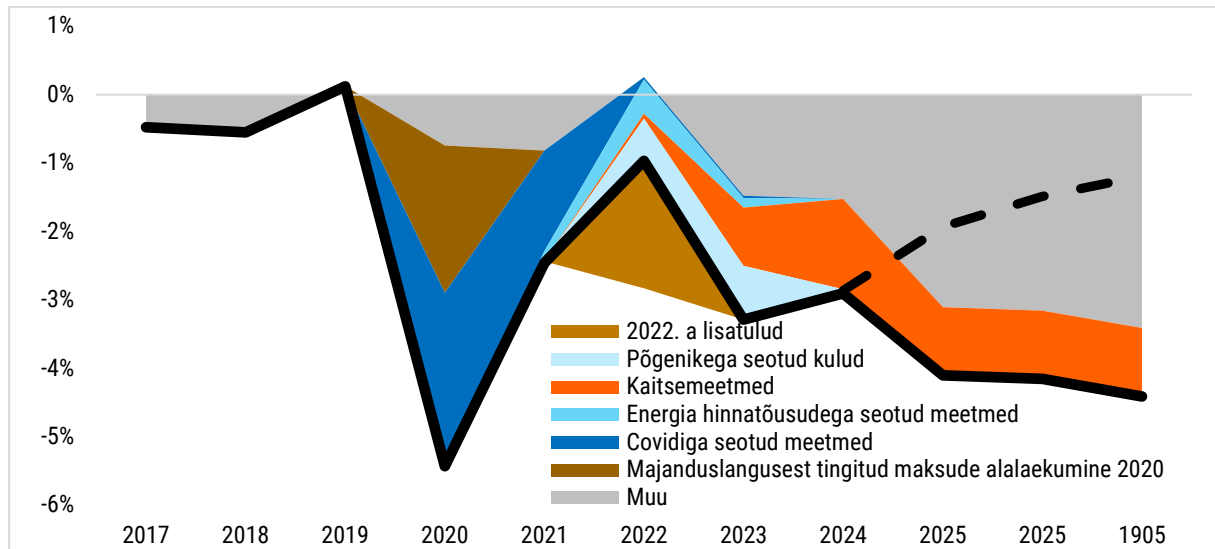
Joonis 7. Valitsuse otsesed kriisimeetmed (mln €). Vasakul joonisel kriisimeetmete jaotus. Paremal joonisel vasakpoolse joonise kriisimeetmete mahu võrdlus (sinise tulbaga) plaanitud ja tegeliku defitsiidi suurusega. Muud tähistab parempoolsel joonisel nii maksutulude muudu mõju kui ka muid, kriisiga otseselt mitteseotud meetmeid.

Need kaks asjaolu kokku – Euroopa soosiv suhtumine eelarvestiimulisse koos reeglite rakendamise peatumisega ning valitsuse soov kasutada kriisi leevendamiseks eelarvevahendeid on viinud valitsussektori eelarve 2020 aastast alates sügavasse defitsiiti. Kriisides on riigi roll majanduses üldjuhul märkimisväärselt kasvanud ning tekitanud ka majandusagentides ootuseid tagasilöökide korral loota üha enam riigi toetusele. Samas peaks riigi esmane ülesanne olla siiski tagada tõhus ja ennustatav keskkond majanduse turupõhiseks arenguks. Kui riigi fiskaalpoliitika pole pikas vaates majandusagentide ja investorite arvates kestlik, mõjutab see nende usku riigi eesmärkide saavutamise suhtes ning taaskord muudab valitsuse laenamise keeruliseks ilmselt just aegadel, mil laenata on kõige rohkem vaja.

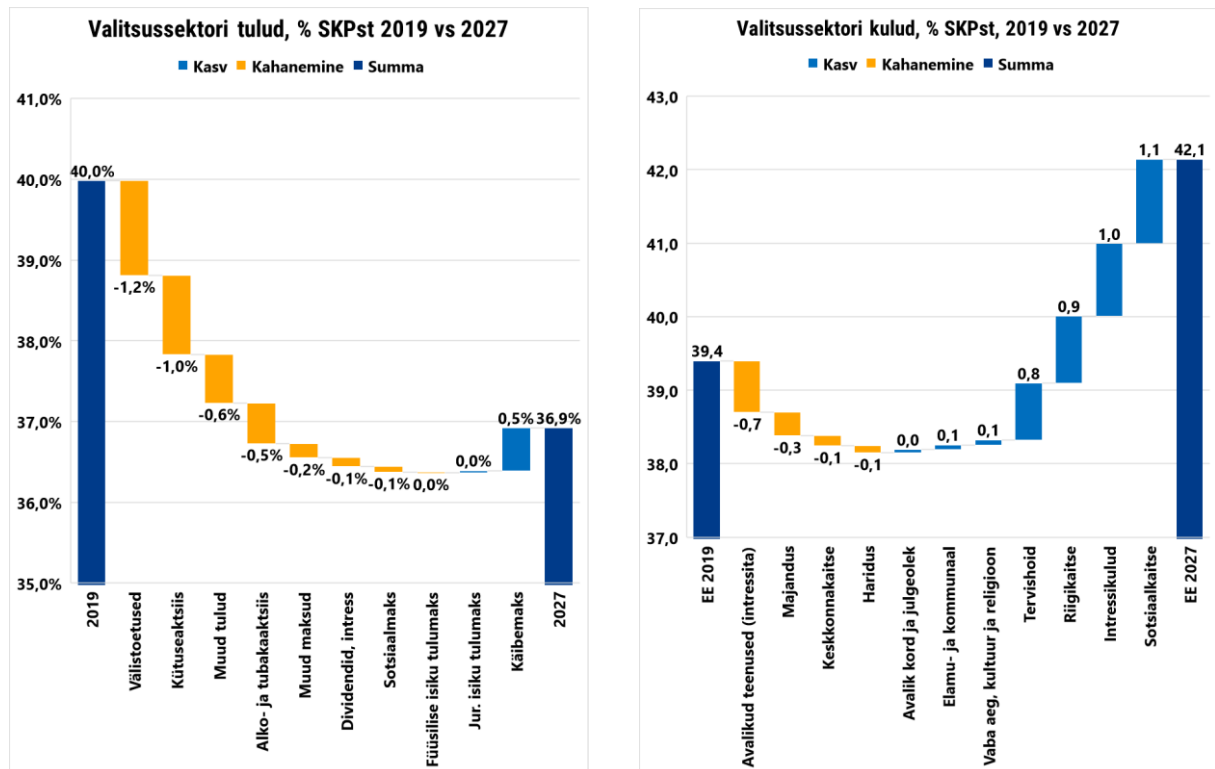
COVID kriisist tehtud kulutused ning ühekordsed pandeemiameetmed aitasid oluliselt vähendada COVID-kriisi rahalist mõju ettevõtetele ja majapidamistele ning Euroopas tervikuna just kõige väiksema sissetulekuga leibkondade jaoks (Vt Lisa 2). Oluline on aga ka märkida et COVID ja Vene sõda hägustasid piiri kulude vahel, mis olid tingitud kriisist ja kulude vahel, mida 2020 aastale eelnenud Eesti eelarvetavade puhul ei oleks sellisel kujul tõenäoliselt olnud realiseeritavad. Seetõttu sai võimalikuks kriisikulude kõrval realiseerida varasemast oluliselt suuremas ulatuses erinevaid poliitilisi ambitsioone. Viimast kajastab Joonis 7 parempoolne pilt, kus otseste ja vahetute kriisimeetmete kuludega on seletatav üksnes väiksem osa kogu kriisiaastatel plaanitud defitsiidist. 2020 aastal panustas positsiooni halvendamisse üsna palju majanduskeskkonna halvenemisest tulenenud maksutulude äralangemine.

2022-23. aastal on maksulaekumiste pilt olnud jälle pigem vastupidine: inflatsioon on maksulaekumisi suurendanud. Lisaks kriisikulude lisandumisele ning maksutulude muutusele on defitsiiti süvendanud ka muud kuluotsused, mis on kriisiga nõrgemalt seotud.

Viimase tegi võimalikuks Euroopa reeglite rakendamise peatumine kogu perioodi vältel, mis andis võimaluse eelarvetasakaalu suunas liikumist edasi lükata. Nii näiteks oli meie piirkonna taastumine COVIDist Euroopa kiireim ning asjaolu, et 2021. aasta lõpus sai 2022. aastaks planeerida piirangutevaba fiskaalpoliitikat, oli poliitikute jaoks pigem „õnnelik juhus“. See ei tulenenud Euroopa ettenägelikkusest Vene sõja puhkemise kohta, vaid pigem Hispaania, Prantsuse ja Itaalia majandusolude nõrkusest.



Joonis 8. Valitsussektori eelarvepositsiooni kujunemine eelolevatel aastatel komponentide lõikes. % SKPst.

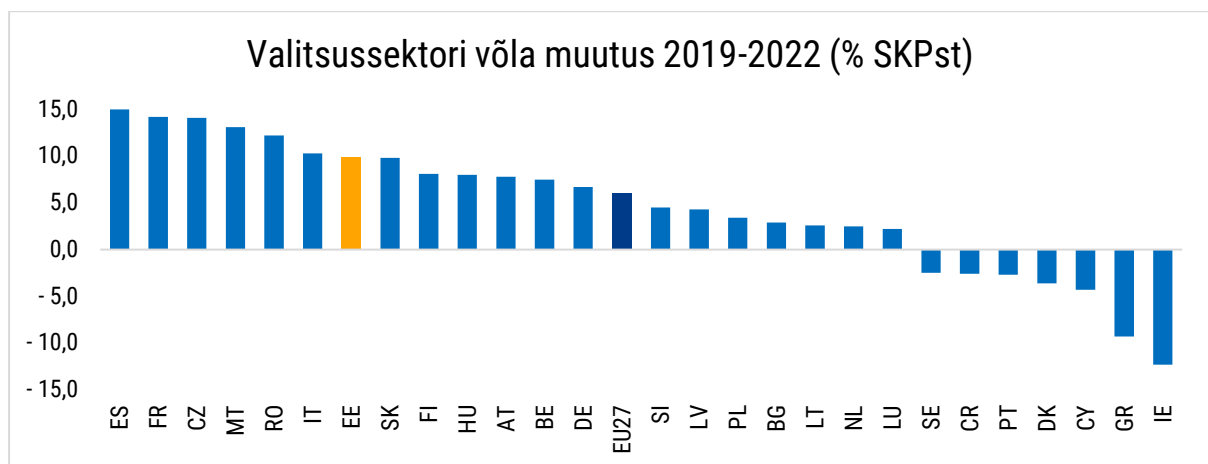


Joonis 9. Valitsussektori tulude ja kulude areng 2019 aastast 2027 aastani rahandusministeeriumi 2023. aasta suvise prognoosi järgi, %na SKPst.

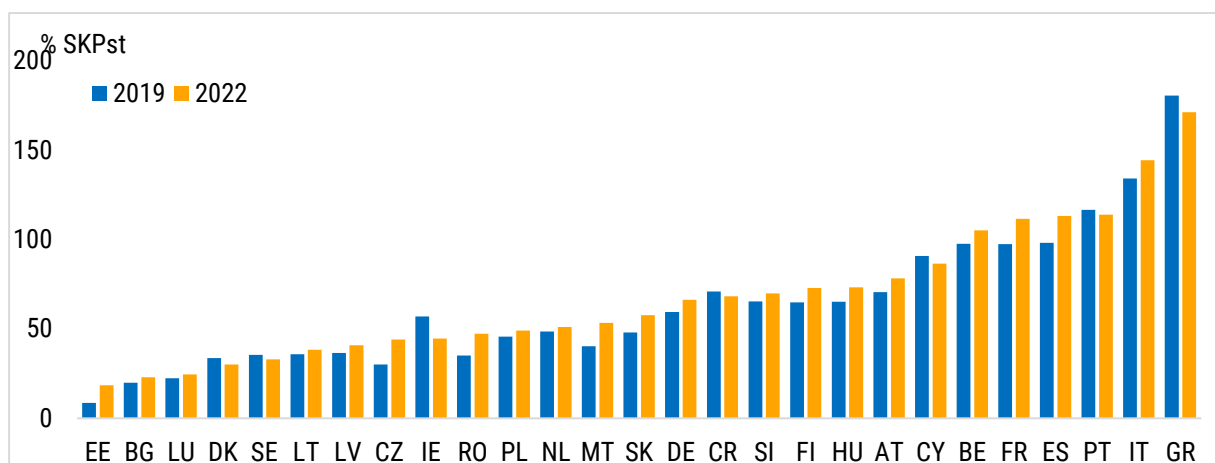
Koondmõjuna on kriisiaastad süvendanud valitsussektori puudujääki (Joonis 8), kus muudel püsivalt võetud kohustustel on ettevaates üsna suur mõju. Probleemiks on kriiside leevendamise raames tehtud täiendavad püsikulud, mille katteks ei ole kehtestatud täiendavaid püsitudu allikaid. Joonis 9 iseloomustab ehk kõige paremini kriisiaastatel tehtud otsuste koosmõju ja riigi prioriteete. Oranžide tulpadega on tähistatud vastava tulu või kululiigi vähenemine osakaaluna SKPst aastatel 2019-2022 ning heledama sinisega on tähistatud vastava tulu või kululiigi suurenemine. Maksukoormuse vähenemine praktiliselt kõikides maksuliikides v.a käibemaks kajastab maksutõusude peatamist ja kohati ka maksude alandamist vaadeldud aastatel võrreldes inflatsiooni tõttu üsna kiirelt suureneva nominaalse SKP mahuga. Kulude poolel on eristatavad riigi jaoks prioriteetsed valdkonnad sel perioodil: sotsiaalkulude, riigikaitse ja tervishoiukulude tõus. Intressikulude kasv peegeldab aga keskpankade intressitõuse reaktsioonina kiirele inflatsioonile ning eelarvepuudujäägist tingitud võlakoormuse kasvu.

## Eesti valitsussektori võlakoormuse areng

Eelpool kirjeldatud valitsussektori puudujäägi suurendamine on toimunud võlakoormuse kasvu arvelt. Eesti valitsussektori võlg on pandeemiaeelse ajaga võrreldes kahekordistunud ning Euroopa Komisjoni 2023. aasta kevadprognoosi järgi on meie võlakoormuse kasv üks ELi kiiremaid ja seda vaatamata Eesti kiirele väljumisele COVID kriisist (Joonis 10). Võla kiiret kasvu võib iseenesest vaadata ka teise nurga alt – Eesti hea stardipositsioon (Joonis 11) võimaldas reageerida kriisidele jõuliselt, selleks laenates. Küll aga selleks, et samasuguseid valikuid oleks võimalik ka järgmistele kriisidele reageerimisel teha, tuleb eelarve seisu tugevdada ning defitsiidi vähendamise läbi võlatase kontrolli all hoida.



Joonis 10. Valitsussektori võla muutus 2019-2022 (% SKPst).



Joonis 11. Valitsussektori võlakoormus EL riikides (% SKPst).

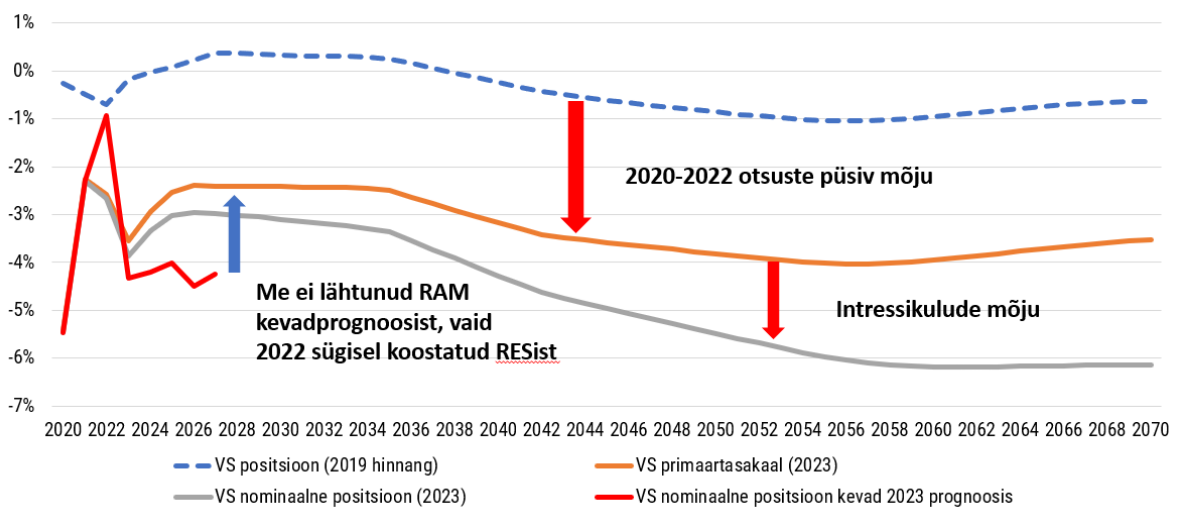
Kriisiaastad on ilmekalt tõestanud, milline väärtus on kogutud reservidel ja madalal võlal ajal, mil riigil on ootamatult vaja asuda kulutusi suurendama. Lisaks tuleb väikesel riigil olla jätkuvalt valmis aegadeks, mil rahastamistingimused muutuvad globaalsete raputuste korral esimesena väga keeruliseks justnimelt väikeste laenajate suhtes. Mitmed väikesed avatud majandused (Rootsi, Iirimaa jt) on endale võtnudki eesmärgiks hoida riigivõla tase nn Maastrichti 60% SKPst kriteeriumist oluliselt madalamal, seda justnimelt põhjusel, et eksisteeriks võimekus reageerida kõikvõimalikele kriisidele kiirelt ja tõhusalt. Küll aga on sedasorti lähenemise eelduseks vastutustundlik fiskaalpoliitiline joon ja puhvrite loomine eelarve tasakaalu või ka ülejääkide läbi headel aegadel.

On selge, et ka Venemaa täiemahuline sõda Ukraina vastu toob kaasa muutusi nii ühiskondade kui majanduse jaoks ning mõjud on tõenäoliselt pikaajalised. Nende olemus selgub ilmselt pikema aja jooksul. Kõik see asetub raamistikku, kus elanikkonna vananemisega kaasneb pretsedenditu kulusurve, kliimamuutuste tempo kiireneb, mis vajab investeringuid ja reforme, ning eelarve kuludest on üha suurem osa ette ära otsustatud. Intressimäärade tsükkel on pöördunud ning rahale ja laenamisele on taas tekkinud hind. Ühiskonna areng ja nõudlus paremate teenuste järele on viinud selleni, et kui 1995. aastal kulus sotsiaaltoetusteks eelarvest iga neljas kroon, siis 2020. aastal juba rohkem kui iga kolmas euro. Mitme muu valdkonna kulud on samuti ühel või teisel moel otsustatud tuleviku jaoks ette ära. Kõik see võib olla põhjendatud, aga koos kasvava võlakoorma ja suurenevate intressidega vähendab see oluliselt otsustamise ja riigi rahanduse paindlikkust. On tõenäoline, et ootamatute rahavajaduste olukorrad ei ole käesolevate kriisidega lõppenud.

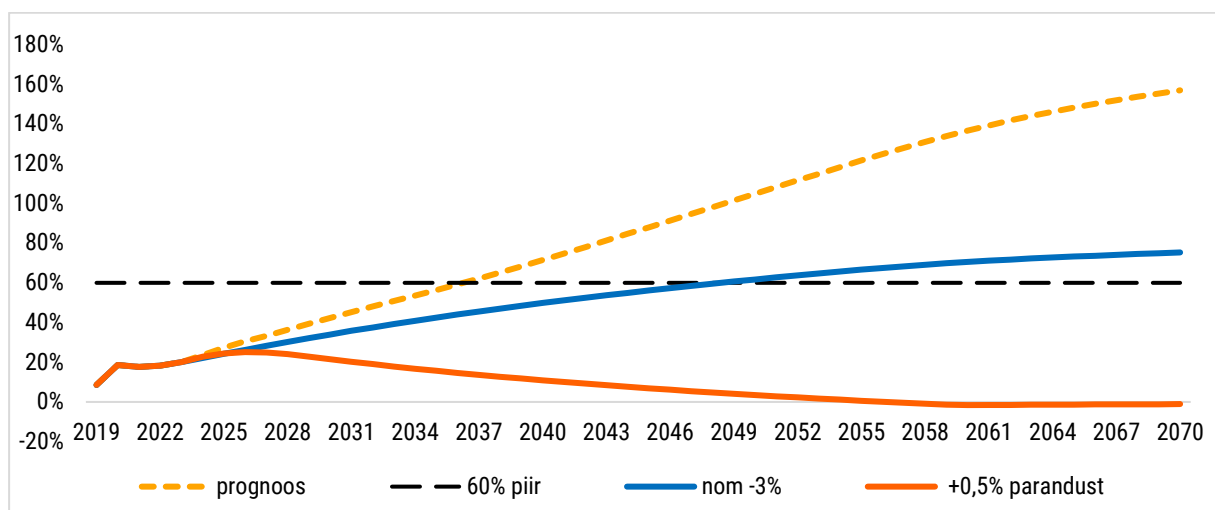
# Eesti fiskaalpoliitika pikaajaline väljavaade

## Mõju riigirahanduse pikaajalisele prognoosile

Fiskaalpoliitilisi otsuseid tehes peab arvestama, et kõik tänased otsused avaldavad mõju ka riigirahanduse pikaajalisele olukorrale ning võttes otsuste tegemisel fookusesse ainult lähiaastad võime sattuda soovimatule trajektoorige, mille muutmine on hiljem juba keerulisem. Seetõttu vaatame järgnevalt praeguse poliitikakujunduse mõju riigirahanduse väljavaatele aastani 2070 (Joonis 20). Tegemist on prognoosiga, mida rahandusministeerium koostab kord nelja aasta tagant seoses Euroopa Komisjoni vananemise raporti uuendamisega. Prognoosi põhielddused on toodud Lisas 3 ja tuginevad viimasele 2019. aastal koostatud pikaajalisele prognoosile, mida on siinkohal uuendatud riigirahanduses viimastel aastatel toimunud arengutega (hinnatud 2023. aasta kevadel enne 2024. aasta eelarveläbirääkimisi).



Joonis 12. Valitsussektori eelarvepositsiooni võimalik tulevikutrajektoor kriisiaastatel tehtud otsuste tulemusel, hinnatud 2023. aasta kevadel enne 2024. aasta eelarveläbirääkimisi. Joonis kajastab eelarvepositsiooni %na SKPst ning võrdleb eelarvepositsiooni pikajalise prognoosi muutust võrreldes varasema pikaajalise hinnanguga, mis tehti aastal 2019.



Joonis 13. Valitsussektori võlakoormuse prognoos kriisiaastatel tehtud otsuste tulemusel %na SKPst. Võrdluseks on toodud nominaalse -3% defitsiidiga ning riigieelarve seaduse struktuurseid nõudeid täitva võlakoormuse projektsioon.

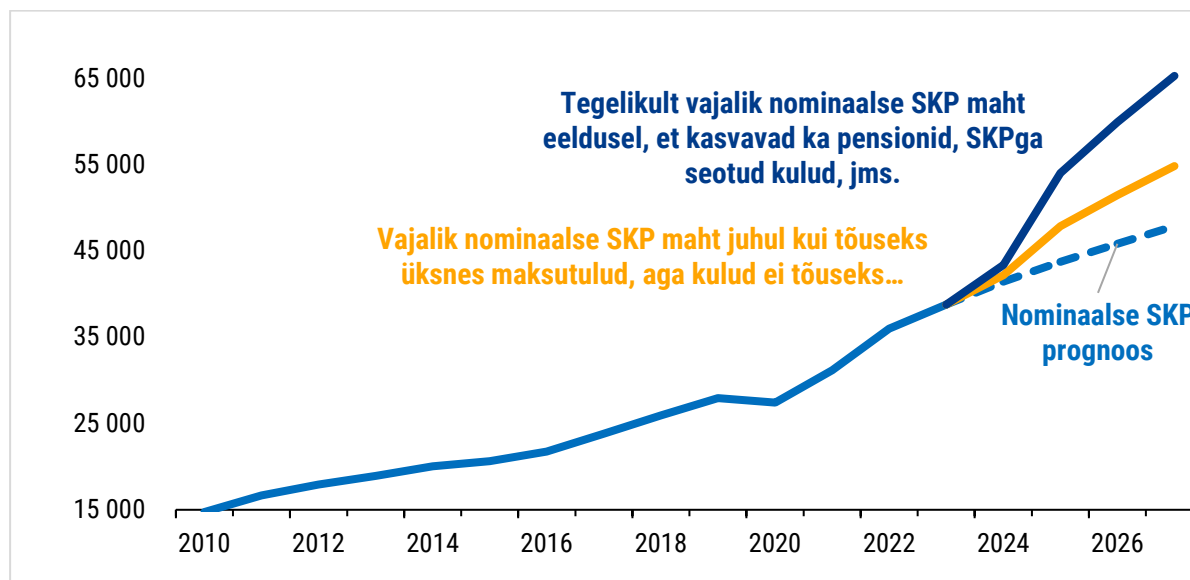
Jooniselt 12 on näha, et aastatel 2020-2022 tehtud eelarveotsustega on oluliselt halvendatud Eesti riigirahanduse väljavaadet nii, et Euroopa Liidus nõutava -3% väiksema eelarvepuudujäägi tagamine on

ilma täiendavate meetmeteta terve prognoosiperioodi vältel praktiliselt võimatu. Samuti on ilma täiendavate meetmeteta võimatu tagada riigieelarve seaduses ette nähtud struktuurse positsiooni 0,5 protsendipunkti suurust paranemist. Alates ca 2030ndate aastate kesksajast hakkab riigirahanduse olukord täiendavalt halvenema demograafiliste mõjude tõttu, samuti hakkab defitsiiti võimendama intressikulude mõju.

Pikalt defitsiidis olev positsioon viib võlakoormuse järsu kasvuni (Joonis 13) ning suurendab jooksvaid kulutusi intressimaksetele. Kriisiaastatel välja kujunenud fiskaalpoliitikat *muutmata* jõuab võlakoormus 2037. aastaks üle 60% SKPst ning intressikulu tõuseb 2%ni SKPst. Aastal 2070 moodustab võlakoormus juba pea 160 %SKPst ning intressikulu tõuseb ligi 5,1%ni. Sellise võlakoormuse taseme haldamine on Eestile täiesti tundmatu kogemus, mis tugevalt piirab meie fiskaalpoliitilist paindlikkust ning suurendab sõltuvust rahaturgudest. Kõik teised riigid, kes on jõudnud sellise võlakoormuse tasemeni on hädas selle haldamisega. Eesti puhul lisab keerukust asjaolu, et oleme väike riik. Praktikas ei pruugi sellise võlakoormusega väikeriigile keegi mõistliku intressiga laenu anda.

## Kas lahenduseks saab olla kiirem majanduskasv?

Loogiline on küsida, kas ettevaates võiks eelarvepositsiooni paranemine tulla siiski eelkõige majanduskasvu taastumisest, mis suurendaks ka maksulaekumisi. Tõepoolest SKP mahu kasvuga kaasneb ka maksutulude kasv. Siiski on eelarvepositsiooni halvenemine alates 2020. aastast olnud nii ulatuslik, et nominaalse SKP suurenemine nii suures mahus ei ole realistlik. Seda põhjusel, et koos SKP suurenemisega suurenevad ka SKPga otseselt või kaudselt seotud kulud alates SKPga seotud kaitsekuludest ning lõpetades sissetulekute ja inflatsiooniga indekseeritud pensionitega. Samuti liigub osa maksutuludest keskvalitsuse kaudu kohalikele omavalitsustele ning sotsiaalkindlustusfondidele, kellede puhul ei pruugi lisatulud panustada täiel määral valitsussektori eelarvepositsiooni parandamisele.



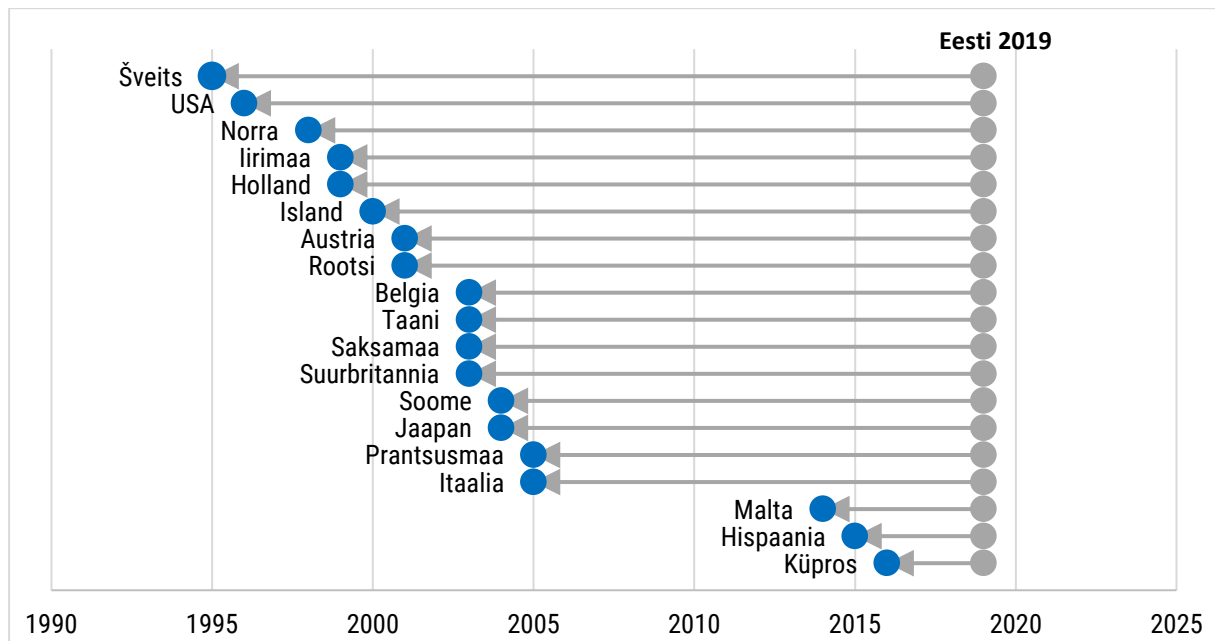
Joonis 14. Kas majanduse saab "käima tõmmata"? Eeldatav nominaalne SKP, mln €, et tagada riigieelarve seadusele vastav eelarvepositsiooni parandamine aastatel 2024-2027 rahandusministeeriumi suveprognoosi järgi.

Nii näiteks oleks rahandusministeeriumi 2023. aasta suveprognoosile tuginedes riigieelarve seadusele vastava eelarvepositsiooni parandamiseks aastatel 2024-27 vajalik ca 40% suurune SKP mahu kasv nelja aasta jooksul (Joonis 14). See tähendaks laias laastus vajadust „hüpata“ konvergenstis nelja aastaga tänaselt ca 80%lt EL keskmisest elatustasemest ca 107%ni ELi keskmisest elatustasemest ehk UK elatustasemeni. Eelmine samaväärne tõus elatustasemes nõudis meilt 20 aastat pingutamist ja oli

madalama alguspunkti tõttu lihtsam. Nii kiire hüpe elatustasemes ei ole realistlik, et loota olukorra iseeneslikule paranemisele.

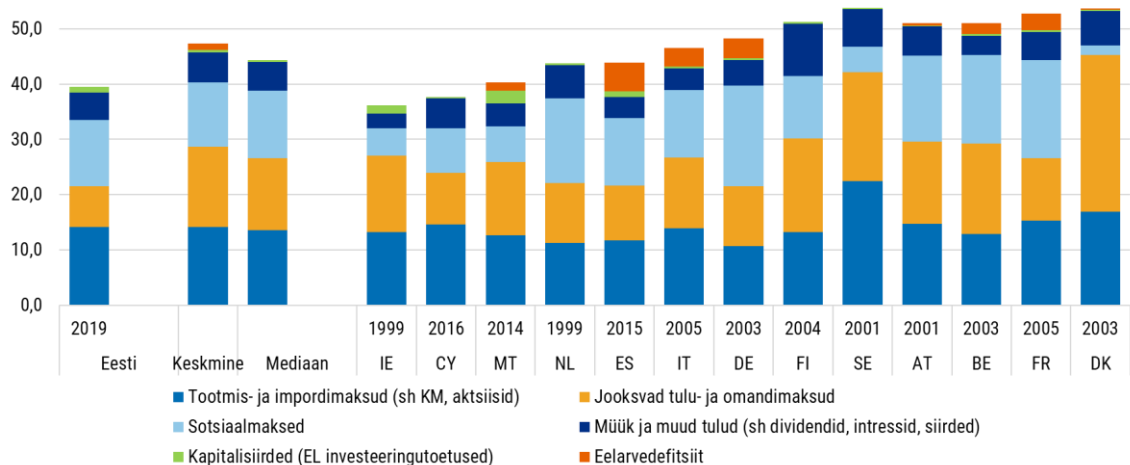
## Mida on Eestil õppida teistelt Euroopa Liidu riikidelt?

Olukorras, kus pikaajaliselt ei saa jätkata ühest küljest lahkete avalike teenuste- ja toetustega ning teisest küljest madala maksukoormusega riigi ehitamist, on kohane vaadata, kuidas on sarnaste probleemidega toime tulnud teised Euroopa Liidu liikmesriigid. Allpool oleme sellise võrdluse teinud tavapärasest pisut teistmoodi ehk vaadeldes Lääne-Euroopa riike tänase Eesti elatustasemega võrreldaval jõukuse tasemel. Selleks on kasutatud Eurostati andmestikku reaalse tarbimiskulutuste kohta ostujõu pariteedile vastava hinnataseme kohanduse kaudu (Joonis 15). Piltlikult öeldes oleme täna enam-vähem sama jõukad kui olid „vanad“ Euroopa Liidu liikmesriigid meie ELiga liitumise hetkel või selle eel, ehk aastatel ca 2000...2005.

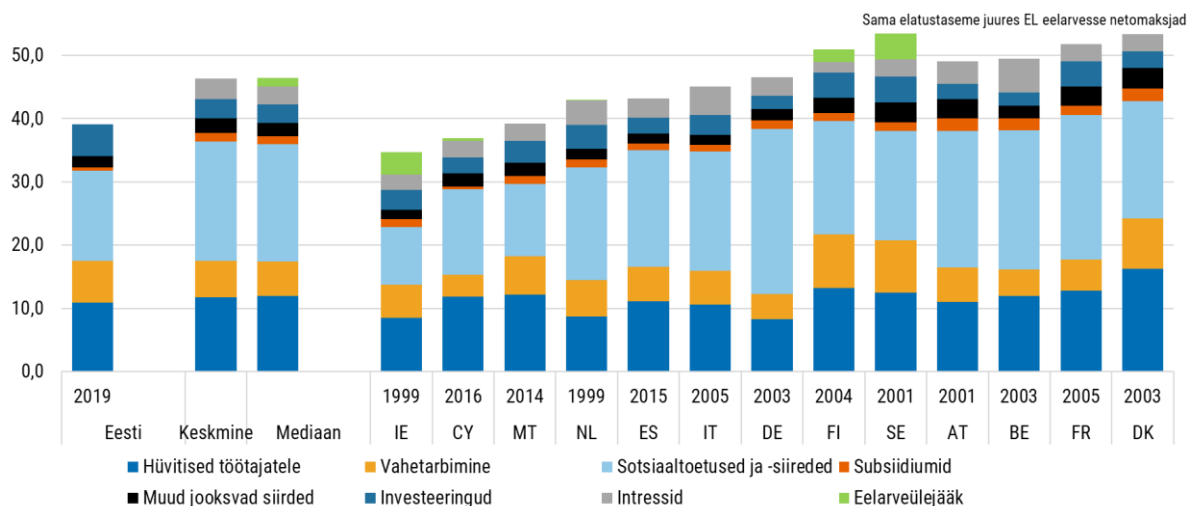


Joonis 15. Eesti 2019 aasta reaalsed tarbimiskulutused võrrelduna meist jõukamate (valdavalt EL liikmesriikidest) lääneriikidega: mitu aastat oleme oma elatustaseme arengus maas. Allikas: Eurostat, Rahandusministeeriumi arvutused.

Võrreldes Eesti valitsussektori kulude ja tulude osakaalu SKPst toonaste EL liikmesriikidega keskmise või mediaaniga näitab, et meil on olnud luksust hoida riigi maksukoormust ca 4-5% võrra SKPst madalamal nii olematute intressikulude kui ka jätkuvalt Euroopa Liidust saadavate suuremate toetuste abil (Joonis 16, Joonis 17). Olid ju paljud vanad EL liikmesriigid võrreldava elatustaseme juures EL eelarvesse netomaksja staatuses.

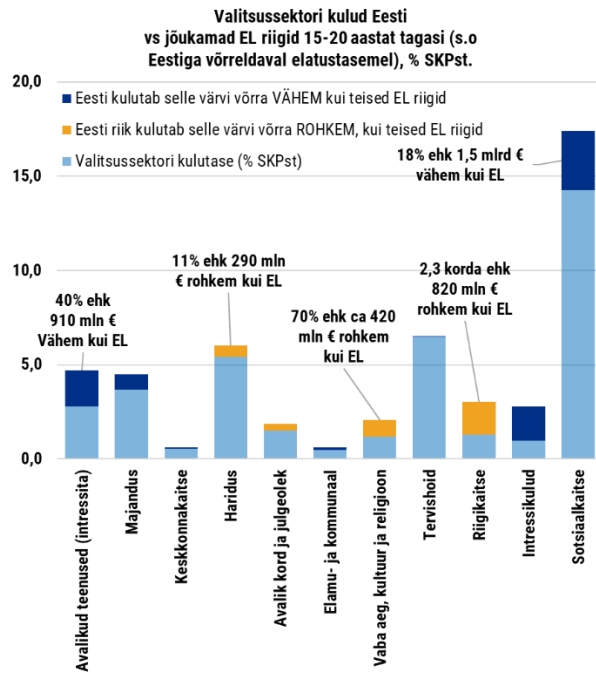
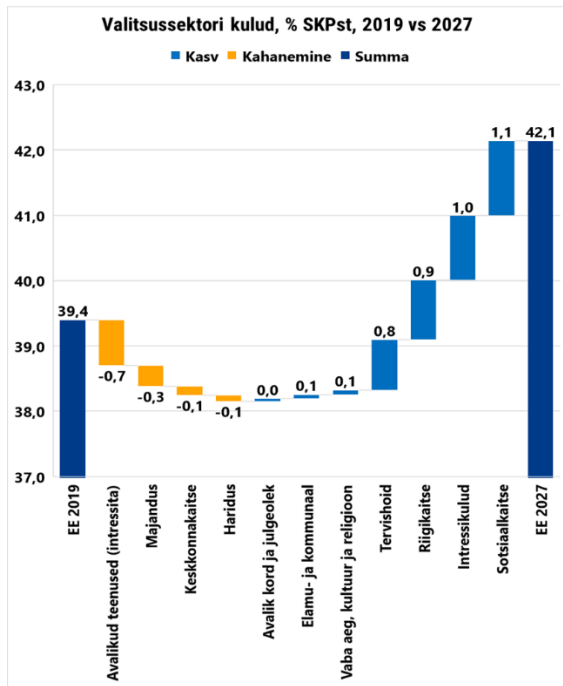


Joonis 16. Valitsussektori tulud (% SKPst). Teised EL liikmesriigid Eestiga samaväärse elatustaseme juures.



Joonis 17. Valitsussektori kulud (% SKPst). Teised EL liikmesriigid Eestiga samaväärse elatustaseme juures.

Joonis 18 ja 19 kajastavad sama võrdlust pisut detailsemalt. Joonisel 18 on toodud vasakul pool Eesti kuluprioriteetide areng ajavahemikul 2019-2027 ning parempoolsel joonisel on Eesti eeldatavaid 2027. aasta valitsussektori kulutusi (%na SKPst) võrreldud vana EL riikide iga kululiigi mediaansuurusega meiega võrreldava elatustaseme korral. Joonise parempoolsel osal on tumesiniste tulpade puhul Eesti kulutuste maht EL riikidest tumesinise ala võrra väiksem ning oranžide tulpade puhul on Eesti kulude tase oranži ala võrra EL riikidest suurem. Suurusjärkude parema tunnetamise mõttes on need erinevused teisendatud ka miljonitesse eurodesse.

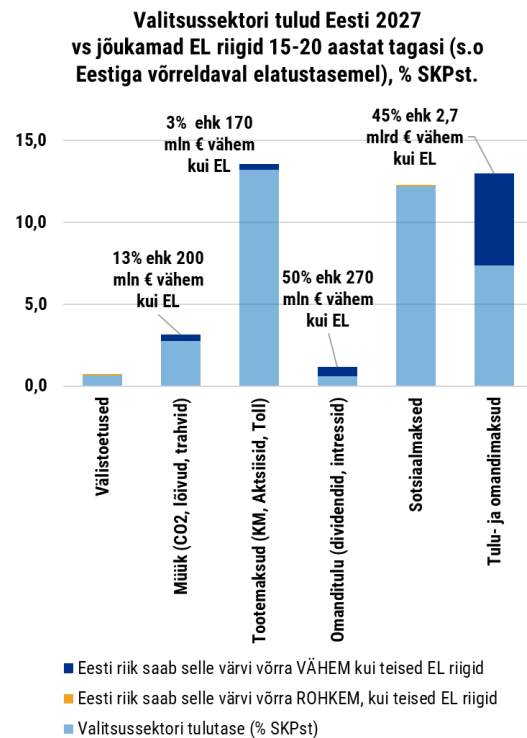
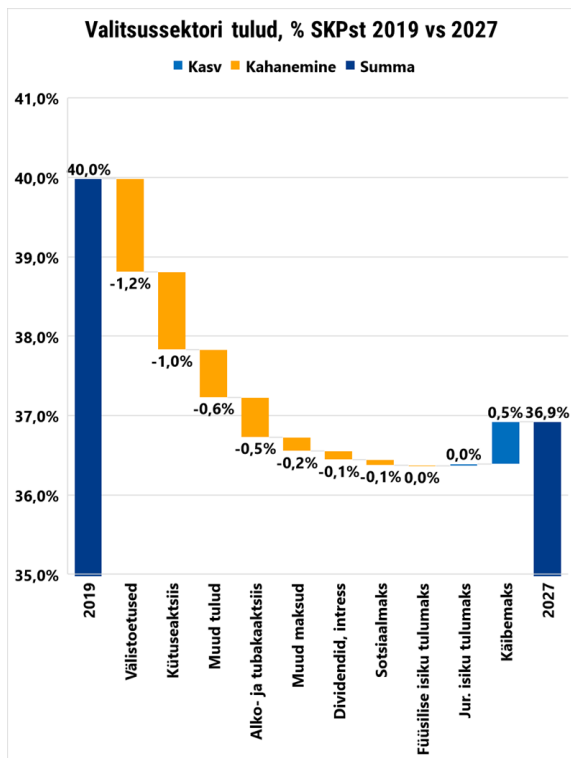


Joonis 18. Valitsussektori kulude muut Eestis %na SKPst 2019-2027 (vasakpoolne joonis). Parempoolsel joonisel samade kululiikide tasemete võrdlus %na SKPst Eesti vs EL riikide mediaantase võrreldava elatustaseme juures (parempoolne joonis).

Joonise parempoolset osalt tuleb üsna selgelt välja, et Eesti prioritseerib EL riikidest oluliselt enam riigikaitset; vaba aega, kultuuri ja religiooni, haridust ning avalikku korda ja julgeolekut.

Kokkuhoidlikumad on meil õnnestunud olla intressikulude arvelt, samuti kulutame me oluliselt vähem sotsiaalkaitsele, majandusvaldkonnale (dotatsioonid, infrastruktuur, jms.) ning meil on ka vanast Euroopast oluliselt tõhusam riigiaparaat. Joonise vasakpoolne osa annab tunnetuse, kuidas need prioriteedid ajavahemikul 2019-2027 on enne 2024-27 aasta RES/RE koostamist arenenud.

Joonis 19 kirjeldab sarnases loogikas tulude erinevust Eesti ja vana EL riikidega mediaantasemega meiega võrreldava elatustaseme korral. Siin on erinevused väiksemad ning eelkõige paistab silma tulu- ja omandimaksude oluliselt väiksem roll Eestis võrreldes teiste EL riikidega.



Joonis 19. Valitsussektori tulude muut Eestis %na SKPst 2019-2027 (vasakpoolne joonis). Parempoolseel joonisel samade tululiikide tasemete võrdlus %na SKPst Eesti vs EL riikide mediaantase võrreldava elatustaseme juures (parempoolne joonis).

## Kuidas liikuda edasi?

Ettevaates on selge, et viimastel joonistel kirjeldatud trendid -- tulude vähenemine ja kulude kasv -- ei saa pikaajaliselt ja üheaegselt jätkusuutlikul moel jätkuda.

Lahenduse võti Eesti fiskaalpoliitika pikaajaliste väljakutsete lahendamiseks saab tuleneda üksnes asjaolust, et demokraatlikus ühiskonnas tähendab sõna „poliitika“ kompromisside tegemise kunsti. Hetkel tundub ühiskonnas olema vähe üksmeelt maksude ja riigi suuruse ning rolli osas. See tähendab olukorda, kus ühelgi Riigikogusse kuuluval parteil pole piisavat mandaati ühiskonnast oma vaadete ühepoolseks kehtestamiseks, kuid igal erakonnal on siiski piisavalt jõudu või vahendeid endale mitesobivate lahenduste välistamiseks või vähemalt pidurdamiseks. Selline vastandumine kompromisside otsimise asemel piirab kokkuvõttes oluliselt ühiskonna valikuid ja suurendab riigirahanduse jätkusuutmatuse riske.

Lisaks on viimasel kümnekonnal aastal viinud meie riigirahandust jätkusuutmatule rajale asjaolu, et tehtud on rahaliselt ebakonsistentseid otsused. Küsimus on siin eelkõige selles, et ühiskonnas populaarsete, aga rahaliselt ebamõistlike otsuste muutmise poliitiline risk on tavaliselt suur, kuid edasilükkamine tundub olevat ohutu. See on asjaolu, mis on lisaks Euroopa reeglite rakendamise peatamisele viinud olukorda, kus lihtne oli lisada uusi populaarseid otsuseid, kuid välditi varasemate aastate ebamõistlike, aga populaarsete, otsuste ja põhimõtete tagasipööramist. Ilmselt on ebakonsistentsete otsuste tegemist soosinud ka asjaolu, et fiskaalpoliitika osaks vajaliku sotsiaalmajanduslikku debatti ja meetme sisulise põhjendatuse arutelu on üha enam asendanud küsimus üksikmeetmete numbrilisest mõjust positsioonile. Arvestada tuleb aga, et hilinevad otsuste puhul on otsuste langetamise poliitiline ja majanduslik hind lõppkokkuvõttes väga kõrge.

Ühest küljest tasub poliitikutel teadvustada, et Eesti ajalooline arusaam korras rahandusest, valitsuse võlast ja pikaajaliste investeeringute kulude põlvkonn vahelisest katmisest on olnud oluliselt äärmuslikum kui üheski teises riigis. Keskkond ja rahvusvaheline mõte meie ümber on muutunud, ühiskonna valulävi madalam ja ootused avalikele teenustele suuremad ning selle narratiivi juurde täielik

tagasipöördumine paistab olema võimatu. Teisest küljest ei tohiks alahinnata Eesti varasema majandusliku edu poolt ilmekalt tõestatud piisava fiskaalruumi, madala võlakoormuse ja finantsturgude jaoks usutava ning usaldusväärse fiskaalpoliitikaga riigi poolt pakutavat lisandväärtust. See tähendab, et ka täielik vastandumine varasemale narratiivile ei ole ei majanduslikult mõistlikum ega tõenäolisemalt realiseeritav.

Seega on pikaajaliste väljakutsete ainsaks lahenduseks kunst leida poliitikute poolt üles Eesti ühiskonna edasiviimiseks vajalikud kompromissid riigi pikaajalise rolli ja suuruse osas. See eeldab sisulist sotsiaalmajanduslikku debatti, kus olulisemal kohal on küsimus kuhu, kuidas ja mil moel tahame riigina areneda. Ning alles selles küsimuses piisava kompromissi leidmise järel saame kujundada konsistentse ja jätkusuutlikku majanduspoliitika ning seisukoha optimaalse võlataseme ning vajalike paindlikkuse ja piirangute osas fiskaalpoliitikale. Üksikmeetmete numbrilise mõju väljaarvutamine eelarvepositsioonile miljonites eurodes ning küsimus sellest, kui mitmele täiendavale üksikmeetmele on eelarves veel ruumi, on pikaajaliselt jätkusuutlikku fiskaalpoliitika kujundamisel kõige viimane, mitte kõige esimene küsimus.

## Kasutatud kirjandus

- Alfonso, A., & Sousa, R. M. (2012). The Macroeconomic Effects of Fiscal Policy. *Applied Economics*, 4459-4454. doi:<https://doi.org/10.1080/00036846.2011.591732>
- Caselli, F., Davoodi, H. R., Goncalves, C., Hong, G. H., Lagerborg, A., Medas, P. A., . . . Yoo, J. (2022). *The Return to Fiscal Rule*. Washinton D.C: International Monetary Fund.
- Castelnuovo, E., & Guay C., L. (2018). *What Do We Know About the Macroeconomic Effects of Fiscal Policy? A Brief Survey of the Literature on Fiscal Multipliers*. Center fo Economic Studies and ifo Institute. Munich: CESifo Working Paper No 7366. Allikas: [https://www.econstor.eu/bitstream/10419/191391/1/cesifo1\\_wp7366.pdf](https://www.econstor.eu/bitstream/10419/191391/1/cesifo1_wp7366.pdf)
- Douglas, A., & Ward, O. (8. 9 2021. a.). *What is the "Washington Consensus?"*. Kasutamise kuupäev: 28. 7 2023. a., allikas Peterson Institute for International Economics: <https://www.piie.com/blogs/realtime-economic-issues-watch/what-washington-consensus>
- Irwin, D. A. (4. 12 2020. a.). *The Washington Consensus stands test of time better than populist policies*. Allikas: Peterson Institute for International Economics: <https://www.piie.com/blogs/realtime-economics/washington-consensus-stands-test-time-better-populist-policies>
- Williamson, J. (1. 11 2002. a.). *What Washington Means by Policy Reform*. Kasutamise kuupäev: 28. 7 2023. a., allikas Perterson Institute for International Economics: <https://www.piie.com/commentary/speeches-papers/what-washington-means-policy-reform>

# Lisa 1. Ülevaade aastatel 2020-2022 eelarvemeetmetest kriiside kontekstis

**2020. eelarveaasta** algas maailmas järjest suurema ulatusega leviva koroonaviirusega. Hiinast üleilmselt levima hakanud koroonaviirus jõudis Eestisse aasta alguses, millest põhjustatud esimene COVID-19 haigusjuht tuvastati 27. veebruaril. Maailma Terviseorganisatsioon kuulutas 11. märtsil COVID-19 (SARS-CoV-2) viirusest põhjustatud pandeemiaks.

Viiruse leviku peatamiseks Eestis ja juhtimiskorralduse tõhustamiseks kuulutas Vabariigi Valitsus 12. märtsil välja riigis eriolukorra (kuni 1. maini) ning moodustas koroonaviiruse levikuga seotud sündmuste ning rahvatervise ja majanduse probleemide lahendamiseks tegeleva valitsuskomisjoni peaministri juhtimisel.

Vabariigi Valitsus kiitis 19. märtsi ja 1. aprilli kabinetinõupidamistel heaks koroonaviiruse levikuga seotud majanduslikud meetmed, eesmärgiga leevendada kahjusid, stimuleerida majandust ning kiirendada kriisist välja tulemist. Eesti tööinimeste ja ettevõtete abistamiseks planeeritud meetmete paketi kogumõju oli algselt üle 2 miljardi euro, kuigi tegelik vajadus ja eelkõige finantsinstrumentide kasutamine osutus väiksemaks. Pakett sisaldas nii ettevõtete toetamist KredExi, Ettevõtluse Arendamise SA ja Maaelu Edendamise SA kaudu, Eesti Töötukassa tööturu toetust, haigushüvitisi, maksualaseid soodustusi. Pakett võimaldas maksuvõla ajatamist, kogumispensioni II samba sissemakse ajutist peatamist ning ka ära jäetud ürituste otsuste kulude ja saamata jäänud tulude osalist kompenseerimist. Samuti toetati kohaliku omavalitsuse üksuste tulubaasi teatud tasemel hoidmist ja investeerimistegevusi.

**2021. aasta riigieelarve** koostati rahandusministeeriumi suvise majandusprognoosi põhjal ja eeldusel, et koroonaviiruse majandusmõju jääb Eestis ja Põhja-Euroopas väikeseks ning pandeemiast tulenevad mõjud ühiskonnale hakkavad järk-järgult taanduma. Nakatumiste hüppelist tõusu ja sellega kaasnevat vajadust ühiskonnas piiranguid kehtestada ning piirangute mõjusid fiskaalpoliitiliste meetmetega leevendada 2021. aastaks koostatud riigieelarve ette ei näinud.

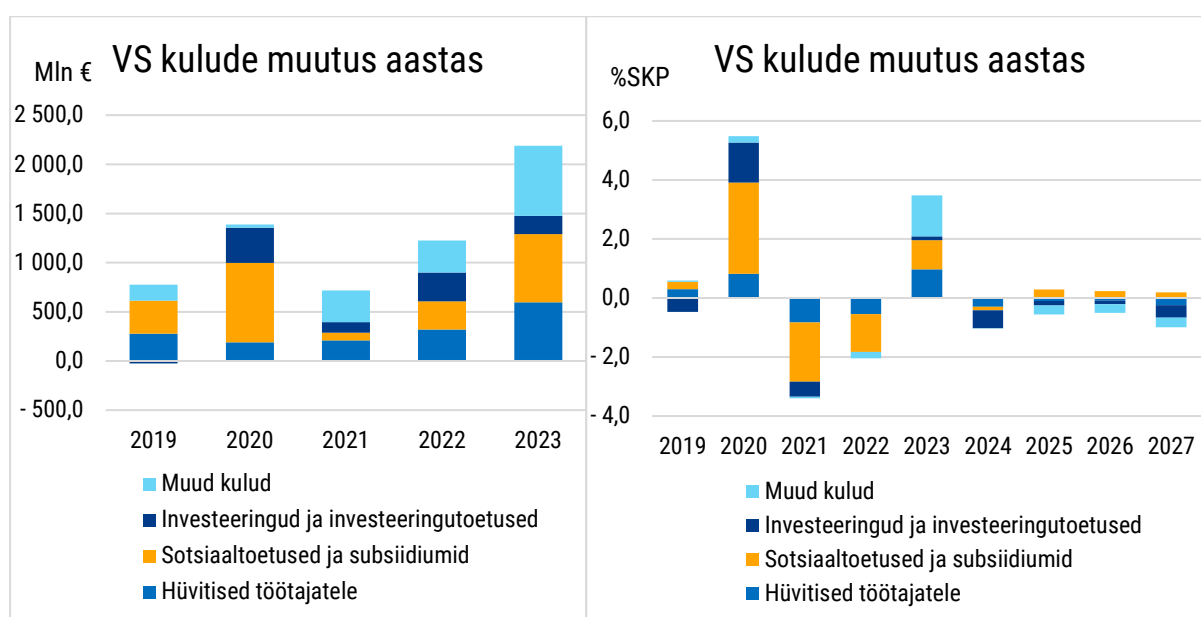
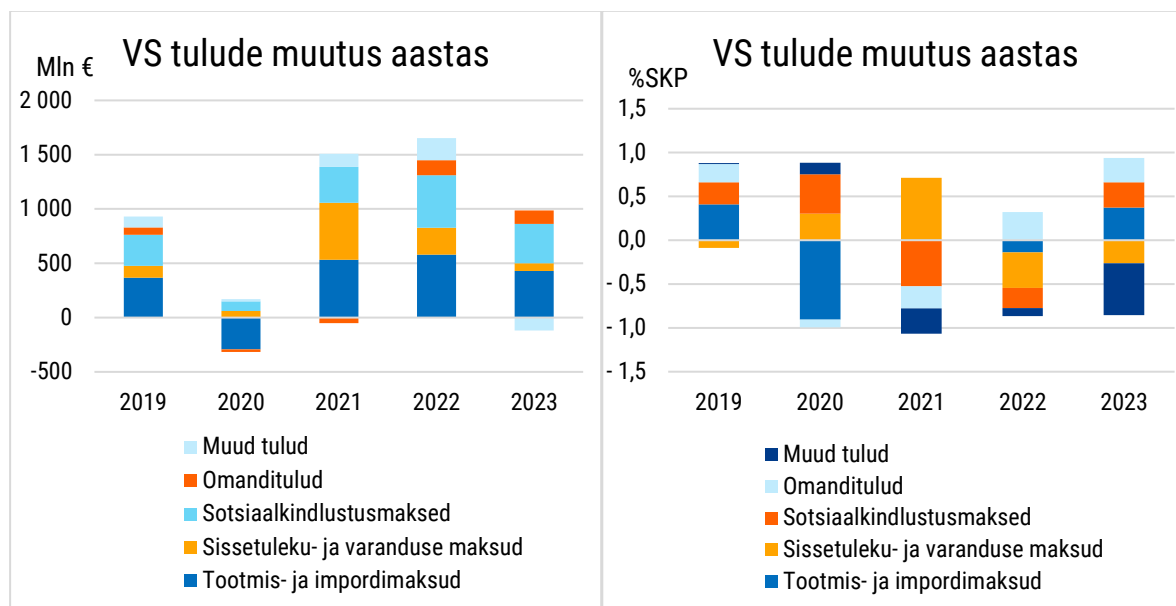
Tegelikkuses viirusesse nakatumine Eestis 2020. aasta novembrist alates jätkas pidevat tõusu ning 2021. aasta alguses halvenes olukord kiirelt. Märtsi alguseks tõusis Eesti nakatumisnäitaja üle tuhande. 9. märtsil 2021. a. otsustas Vabariigi Valitsus kehtestada üle Eesti ranged piirangud, et tõkestada koroonaviiruse edasist levikut. Piirangud kehtestati alates 11. märtsist ning neid leevendama asuti aprilli lõpus ja mais. Piirangute eesmärk on vähendada kontakte inimeste vahel, et saada koroonaviiruse levik Eestis kontrolli alla ja tagada Eesti tervishoiusüsteemi toimepidevus. Lisaeelarve eesmärk oli anda lisaraha tervishoiusüsteemile viirusega toimetulekuks, suurendada tööturuteenuste ja -toetuste vahendeid, leevendada piirangutest tulenevaid kahjusid piirangutest otseselt mõjutatud sektorites ning kiirendada kriisist välja tulemist.

Eesti elanike, ettevõtete, ühiskonna ning tervishoiusüsteemi abistamiseks planeeritud lisaeelarve maht oli 641 miljonit eurot. Meetmete pakett sisaldas vahendeid töötasu toetuste maksmiseks majandusharudes, kus töömaht piirangute tõttu väheneb, haigushüvitiste hüvitiste jätkamist alates teisest haiguspäevast, lisameetmeid vaimse tervise hoidmiseks, erihoolekandele ja rehabilitatsioonile, lisavahendeid ravimitele, vaksineerimisele, kriisijuhtimisele ning toetusmeetmeid turismisektorile, kultuurikorraldajatele ja loovisikutele.

**2022. aasta riigieelarve** koostati rahandusministeeriumi suvise majandusprognoosi põhjal teadmises, et Eesti majandus on viirusest põhjustatud kriisile hästi vastu pidanud ja nii globaalselt kui Eesti majanduses toimub käesoleval aastal kiire taastumine pandeemiaga seotud mõjust. Hinnatõusu osas loodeti riigieelarvet koostades, et kõrgem inflatsioon jääb ajutiseks ning hinnatõus käesoleval aastal taltub.

Venemaa sõjalist agressiooni Ukraina suhtes ning sellega kaasnevaid majandusmõjusid ja sanktsioone ning suurt põgenike lainet Ukrainas 2022. aastaks koostatud riigieelarve ette ei näinud.

Tegelikkuses alustas Venemaa täpselt Eesti Iseisvuspäeval ehk 24. veebruaril laiaulatuslikke sõjalisi rünnakuid Ukraina riigi vastu, mille tõttu ja kehtestatud sanktsioonide tulemusel majandustegevusele Venemaa- ja Valgevenega kehtestati Euroopa Liidus erinevad sanktsioonid, tööstus- ja toidutoormed ning energiahinnad taltumise asemel jätkasid tõusu rekordtasemetele, erasektori kindlustunne halvenes,



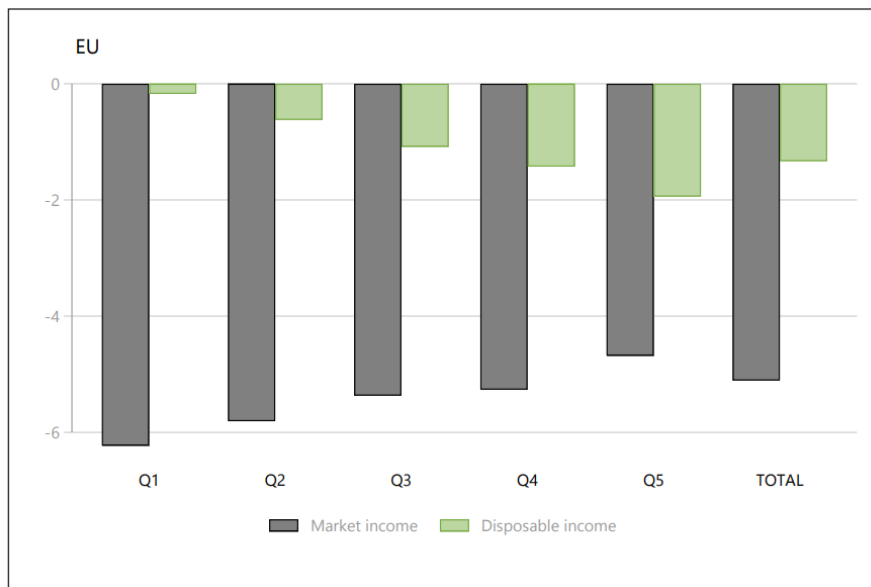
3.03.2022 otsustasid Euroopa Liidu siseministrid käivitada Ukraina põgenike suhtes nn. ajutise kaitse direktiivi (2001/55/EÜ), mis sätestab põgenikustaatus alla käivatele inimestele osutatavad teenused. Peale Nõukogu otsust hakkasid ministeriumid viivitamata osutatavaid teenuseid kaardistama ning koostama hinnanguid nende maksumuse kohta. 2022.a. lisaelarve koostamisel lähtuti eeldusest, et sõjapõgenikke saabub kuni 50 tuhat inimest. Lisaks ajutise kaitse direktiivist lähtuvatele teenustele otsustas valitsus ette valmistada meetmed välis-, sise- ja energiajulgeoleku tugevdamiseks.

Eesti riigi kaitsevõime ja sisejulgeoleku suurendamise, Ukraine sõjapõgenike abistamise ning energiahindade ning -julgeoleku parandamise eesmärgil koostatud lisaelarve planeeritud maht oli 732

miljonit eurot. Meetmete pakett sisaldas vahendeid, et parandada Eesti ühiskonna kriisiks valmisolekut, et abistada siia saabunud sõjapõgenikke erinevate teenuste, toetuste ning ühiskonda lõimumisega, et suurendada meie kaitsevõimekust ning sisejulgeolekut, et parandada meie energiajulgeolekut ning leevendada energiahindade tõusu mõju. Sealjuures planeeriti ühekordne toetus pensionäridele ning lastega peredele kasvavate energia- ja elamiskuludega toimetulekuks.

## Lisa 2. COVID meetmete mõju leibkondade sissetulekule

Oluline osa riikide COVID-kriisi kulutustest olid ajendatud soovist vähendada kriisi negatiivset mõju leibkondade sissetulekutele. Euroopa Liidus tervikuna vähenesid leibkondade brutosissetulekud 5% ning mõju oli mõnevõrra suurem väiksema sissetulekuga leibkondadele (vt Joonis 20). Samas leibkondade kasutatav netosissetulek vähenes ainult 1,3% ning kõige vaesematele leibkondadele mõju sisuliselt puudus. See tähendab, et riikide maksu ja toetuste süsteemid ning ühekordsed pandeemiameetmed aitasid oluliselt vähendada COVID-kriisi rahalist mõju ning seda eriti just kõige väiksema sissetulekuga leibkondade jaoks.



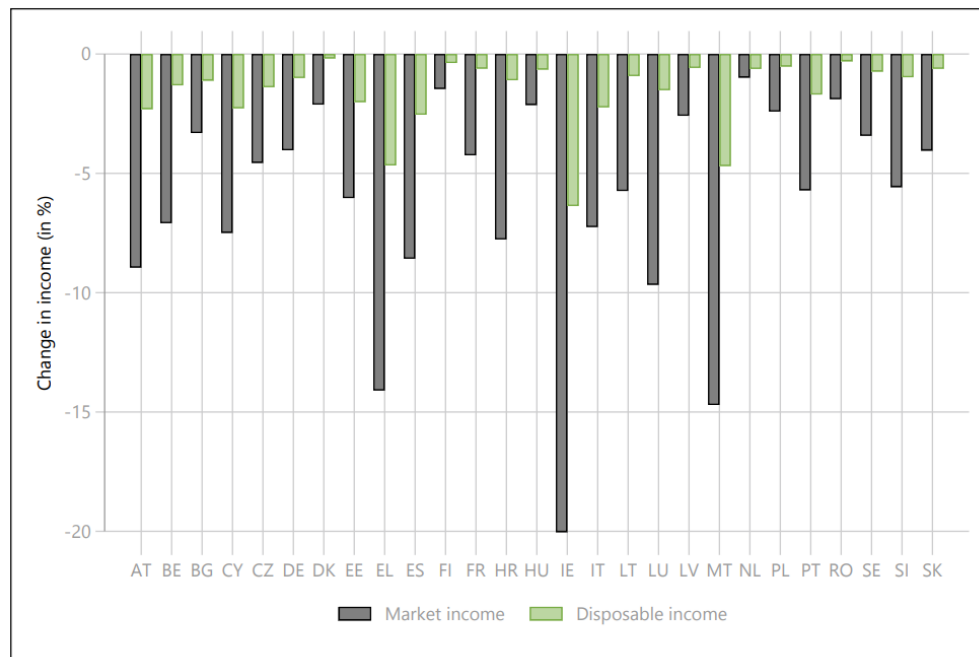
Joonis 20. Leibkondade bruto- ja netosissetulekute muutus Euroopa Liidus 2020. aastal, sissetulekukvintiliide lõikes

Joonis 21 näitab, et pandeemia mõju leibkondade sissetulekutele erines riikide lõikes olulisel määral. Kõige rohkem vähenesid sissetulekud Iirimaa, kus leibkondade brutosissetulek vähenes 20% ning Maltal ja Hispaanias, kus vähenemine oli ligi 15%. Netosissetulekud vähenesid kõigis kolmes riigis ligi 5-6%. Kõige väiksem mõju oli Taani, Rumeenia ja Soome leibkondadele, kus netosissetulekute vähenemine jäi alla 0,5%. Eesti leibkondade netosissetulek vähenes 2%, mis oli Euroopa Liidus 7. suurim sissetulekute langus.

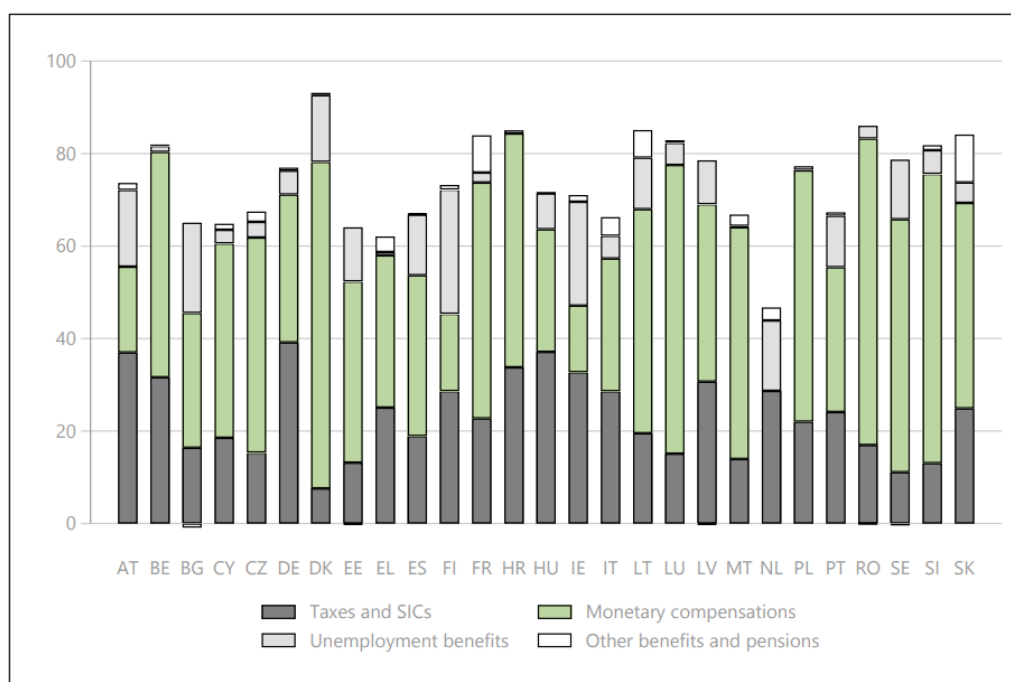
Joonis 22 näitab kui suure osa Covid-kriisi majanduslikust mõjust leibkondade sissetulekutele püüdsid kinni riikide maksu ja toetuste süsteemid. EL'is tervikuna korvati leibkondadele kriisist tekkinud sissetulekute vähenemine 73% ulatuses. Kõige rohkem toetas oma leibkondi Taani, kus leibkondadele korvati 93% sissetulekute vähenemisest ning kõige vähem Holland 46%-ga. Hollandi eripäraks on asjaolu, et tegu on ainsa riigiga, kus toetusmeetmed olid suunatud ainult ettevõtetele ning Euroopa Komisjoni analüüs ei hinnanud kaudsete meetmete mõju leibkondade sissetulekutele.

Eesti leibkondadele korvati 64% sissetulekute vähenemisest, mis asetab meid EL'is 25. kohale. Ainult Kreekas ja Hollandis kompenseeriti leibkondade sissetulekute vähenemist väiksemas määras. Peaaegu kõikides riikides andis suurima kompenseeriva efekti mõni ajutine pandeemiameede. Eestis oli selleks meetmeks Töötukassa töötasu hüvitis, mis korvas leibkondadele kokku 39% sissetulekute vähenemisest, kuid kõige vaesemale kvintilile oli mõju märgatavalt suurem – 80%. Kokku aitas riigipoolne tugi Eestis

korvata kõige vaesematele leibkondade (I sissetulekukvintii) 92% sissetulekute kaotusest, millega oleme EL'is keskpärasel 15. kohal.



Joonis 21. Leibkondade bruto- ja netosissetulekute muutus 2020. aastal, riikide lõikes. Allikas: Euroopa Komisjon, JRC [https://joint-research-centre.ec.europa.eu/publications/cushioning-effect-fiscal-policy-eu-during-covid-19-pandemic\\_en](https://joint-research-centre.ec.europa.eu/publications/cushioning-effect-fiscal-policy-eu-during-covid-19-pandemic_en)



Joonis 22. Meetmete mõju leibkondade sissetulekute säilitamisele 2020. aastal. Allikas: Euroopa Komisjon, JRC [https://joint-research-centre.ec.europa.eu/publications/cushioning-effect-fiscal-policy-eu-during-covid-19-pandemic\\_en](https://joint-research-centre.ec.europa.eu/publications/cushioning-effect-fiscal-policy-eu-during-covid-19-pandemic_en)

## Lisa 3. Riigirahanduse pikaajaline prognoos ja selle eeldused

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

- Rahvastikuprognosi EUROPOP2019, mille järgi rahvastik vananeb ja väheneb üsna märkimisväärselt – aastal 2070 on eestlasi 1,19 miljonit, hõive väheneb ligi 96 000 inimese võrra;
- Euroopa Liidu majanduspoliitika komitee (*Economic Policy Committee*) poolt kokku lepitud, kogu ELi kohta ühtsetel alustel loodud, eelduseid fiskaalpoliitika pikaajalise jätkusuutlikkuse hindamiseks;
- Ageing Report 2021 projektsioone Eesti kohta;
- Rahandusministeeriumi 2022. aastal koostatud suvist majandusprognoosi lähiaastate prognoosiks.

Nende eelduste järgi on järgneva 15 aasta jooksul oodata potentsiaalset reaalselt majanduskasvu keskmiselt ligi 1,8%. Majanduskasvu ootus on langeva trendiga, mis alaneb aastaks 2053 1,2%-ni, misjärel toimub rahvastikudünaamikast tulenev ajutine kasvu kiirenemine, kuid perioodi lõpuks toimub taas kasvu aeglustumine 1,6%-ni. Tööviljakuse kasv jääb kogu vaadeldava perioodi jooksul ligi 2 korda väiksemaks kui palgakasv. 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.

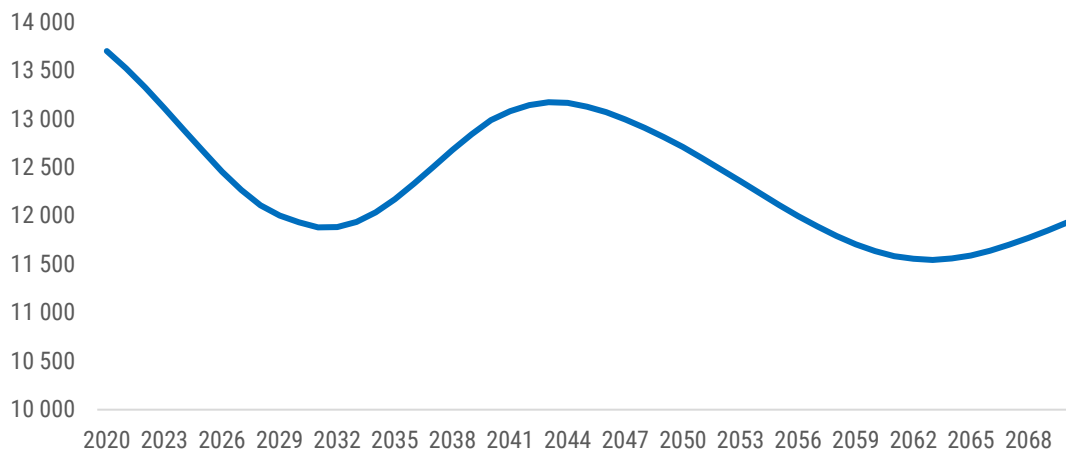
Hõivatute arv on rahvastiku vähenemise ja vananemise tõttu langustrendis, vähenedes 2035. aastaks 3% võrra. Aastaks 2070 on oodata hõivatute arvu vähenemist ligi 14% võrra ehk Eestis töötab 96 tuhat inimest vähem kui täna. Hõive vähenemine peatub vaadeldava perioodi lõpuks. Tööpuudus on lähiaastatel 6% ning mõnevõrra tõuseb vaadeldava perioodi jooksul stabiliseerudes 6,3% juures. Prognoosis on eeldatud tänaste tööturustruktuuride jätkumist ning ei ole arvestatud võimalike töövormide muutustega. 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 4,2% 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. Kui täna on iga pensioniealise inimese kohta Eestis 3 tööalist inimest, siis aastaks 2070 on iga pensioniealise inimese kohta 2 tööalist inimest. Vananev rahvastik seab olulise surve alla nii tervishoiu-, pikaajalise hoolduse- kui ka pensionisüsteemi.

Sotsiaalkulude osas on suurimaks väljakutseks pensionide asendusmäära hoidmine. Pensioniealise rahvastiku kiire kasv ning tööalise rahvastiku vähenemine tähendab, et tulevikus peab väiksem töötajate arv ülal pidama oluliselt rohkem pensioniealisi kui täna. Praeguse maksukoormuse ja kehtiva pensionisüsteemi tingimustes on väga keeruline hoida täna pensionite suhet keskmisesse palka. Samuti mõjutavad sotsiaalkulusid vanemaealiste 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.

Märgatavat mõju avaldab ka sündimuse dünaamika (vt Joonis 23). Järgmised 10 aastat on oodata sündimuse märgatavat vähenemist, kuid seejärel toimub järgneva 10 aasta jooksul jälle sündimuse ajutine tõus. Sellised tipud ja madalpunktid mõjutavad olulisel määral peretoetuste ja muude lastega seotud teenuste pakkumise planeerimist.



Joonis 23. Sündide tegelik arv ja prognoos 2020-2070 riigirahanduse pikaajalise prognoosi eeldusena.

Riigi tulude prognoosis on eeldatud:

- Tänapäevase poliitika jätkumist maksusüsteemis (sh töötuskindlustusmaks);
- Muude tulude (trahvid, majandustegevus, finantstulu jm) seotust üldise majandusarenguga (keskmine palk, nominaalne SKP, THL, rahvastik);
- Välisvahendite ühtlast vähenemist vastavalt jõukuse kasvule – prognoosiperioodi lõpus saab Eestist netopanustaja;

Riigi kulude prognoosis on eeldatud:

- Kulude (eraldiste, toetuste, hüvitiste, tööjõu- ja majandamiskulude ning muude kulude) seotust üldise majandusarenguga ning rahvastiku muutusega;
- Investeeringute kasv on seotud vähenevate välisvahenditega, mistõttu osakaaluna SKPst need vähenevad;
- Kohalike omavalitsuste ajas vähenevat investeeringuvajadust;
- Haigekassa prognoos on koostatud Praxise ravikindlustuse prognoosimudeliga, milles on eeldatud ravimi ühikuhinna kasvu keskmiselt keskmise palgakasvu tempos;

Prognoosi põhitulemusena saab välja tuua, et kuni 2035. aastani toimub valitsussektori positsiooni marginaalne halvenemine, kuid alates 2035. aastast hakkavad eelnevalt välja toodud demograafilised trendid oma mõju avaldama. Üha suuremat survet põhjustab vanemaliste osakaalu kasv, mis tõstab oluliselt tervisesüsteemi kulusid. Valitsussektori positsiooni kiire tempoga halvenemine kestab kuni 2056. aastani, pärast mida toimub valitsussektori positsiooni stabiliseerumine uue madalpunkti ümber (Joonis 12 lk. 19).

Võlakoormuse pikaajalise prognoosi (Joonis 13 lk. 19) aluseks on võetud Rahandusministeeriumi 2023. a kevadine majandusprognoos, mida on pikendatud 2022. a sügisel koostatud pikaajalise rahandusprognoosiga. Selle kohaselt süveneb eelarvepuudujääk 2027. a prognoositud 4,2%lt SKPst kuni 7,2%ni aastatel 2057-2063. Olulist mõju avaldavad riigirahandusele rahvastikutrendid.

Sügava eelarvepuudujäägi tingimustes kasvab kiiresti ka valitsussektori võlakoormus, jõudes 2022. a 18%lt SKPst 157%ni SKPst aastaks 2070. Maastrichti kriteeriumiga piiriks seatud 60% piiri ületatakse

2037. aastal. Vastavalt kasvab ka iga-aastane intressikulu 2070. aastaks 10,2 miljardi euroni ehk 5,1%ni SKPst.

Pika prognoosi kaalutud keskmise intressimäära eelduseks aastatel 2028-2070 on 3,27%, mis tuleneb nii 10a *swapi* intressimäära spot kui ka erinevate *forward starting swapide* (erineva tähtaja järel algavad 10a *swapid*) ajaloolistest andmetest (allikas: Bloomberg). Ühelt poolt on arvestatud pikaajaliste võlakohustuste (koguintress: 3,43%) 85%-st osakaalu koguvõlast, sealjuures on eeldatud, et iga uus eurobond emiteeritakse 10a tähtajaga ning riskimarginaaliks on viimati emiteeritud (3 tehingut) 10a eurobondi kõrgeim marginaal üle *swapi* (konservatiivne eeldus).

Teisalt on arvestatud keskmise kaalutud intressimäära leidmisel lühiajaliste võlakohustuste (koguintress: 2,38%) osakaaluga koguvõlast, milleks on eelduste kohaselt 15%. T-bill ja ECP (Eurocomercial Paper) ja International Financial Institutionide 6k Euriboriga seotud laenude keskmine intress on võrdne 10a *swapi forward* (keskmise) määraga, millele ei ole lisatud riskimarginaali. Näiteks praegused t-billide ja Eurokommertspaberite (ECP) intressid on võrdsed Euribori määraga või madalamad. Samuti ka Euroopa Investeeringuspanga (EIB) laenule ei ole lisatud riskimarginaali. Keskmist intressimäära ajas ei diferentseerita, kuna kaalutud keskmine intressimäär tulenebki pikaajalistest ajaloolistest andmetest, mis juba arvestab intressimäära kõikumistega sh kriisid.