



RAHANDUSMINISTEERIUM

# Fiskaalriskid Eestis

Tallinn 2025

Autorid: rahandusministeeriumi fiskaalpoliitika osakond ning riigikassa osakond, samuti  
regionaal- ja põllumajandusministeeriumi kohalike omavalitsuste osakond  
Peatoimetaja: Risto Kaarna

**Rahandusministeerium**

Suur-Ameerika 1

Tallinn 10122

Üldtelefon: (372) 611 3558

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

<https://www.rahandusministeerium.ee>

© 2025 Rahandusministeerium

Raportit võib vabalt kopeerida, levitada, täiendada, kohendada ja sellele tugineda mis tahes meediumis või vormingus tingimusel, et raporti autoritele on korrektselt viidatud.

## **Eessõna**

Käesolev raport on enamuses koostatud 2024. aasta lõpus, kuid avaldatud 2025. aasta kevadel. Raportiga soovib Rahandusministeerium anda ülevaate Eesti riigi fiskaalriskidest ning olla nende realiseerumiseks paremini valmis. Viimaste aastate kogemus näitab, et need riskid ei ole kauged ja teoreetilised. Põhjalik valmisolek ning kiire ja adekvaatne reageerimine kriisidele aitavad riigil paremini toimida ning kulusid kokku hoida.

# 1 Sisukord

<b>1. SISSEJUHATUS</b>	<b>5</b>
<b>2. MAKROMAJANDUSLIKUD RISKID</b>	<b>8</b>
2.1 ÜLDISED MAJANDUSARENGUGA SEOTUD RISKID	8
2.2 MAKROMAJANDUSPROGNOOSIDE TÄPSUS	11
2.3 SENISTE PROGNOOSIRISKIDE TÄITUMINE	14
2.4 METOODILISED RISKID – MAJANDUSTSÜKLI HINDAMISRASKUSED	15
2.5 LÄHIAASTATE OLULISEMAD MAKROMAJANDUSLIKUD RISKID	17
<b>3. VALDKONDLIKUD EHK SPETSIIFILISED FISKAALRISKID</b>	<b>19</b>
3.1 MAKSUTULUD / MUUD TULUD	19
3.2 VALITSUSE FINANTSVARAD JA -KOHUSTISED	35
3.3 RIIGIETTEVÕTTED	48
3.4 RIIGIGARANTIID	50
3.5 VALITSUSE INVESTEERINGUD	51
3.6 PPP PROJEKTID	52
3.7 FINANTSSEKTOR	52
3.8 VÄLIS- JA LOODUSKESKKONNAST TULENEVAD RISKID	55
3.9 JURIIDILISED NÕUDED RIIGI VASTU	71
3.10 KOHALIKUD OMAVALITSUSED	72
3.11 LOODUSRESSURSID	81
3.12 PIKAAJALISED FISKAALRISKID	81
<b>4. INSTITUTIONAALSED RISKID</b>	<b>86</b>
4.1 POLIITIKAVALIKUTE RAKENDAMISE RISKID	86
4.2 VALITSEMISE JA VÕIMEKUSE RISKID	88
<b>5. KOKKUVÕTE</b>	<b>92</b>

## 1. Sissejuhatus

Rahvusvaheline Valuutafond (IMF) viis Eesti riigi palvel 2020. aasta lõpus läbi eelarve läbipaistvuse tehnilise hindamise. Lõppraportis<sup>1</sup> märkis IMF, et Eestis on olukord teiste Euroopa Liidu riikidega võrreldes samaväärne või parem. Valuutafond andis ka nõuandeid, kuidas olukorda veelgi paremaks muuta. Üks neist puudutas fiskaalriske.

IMF leidis, et kuigi enamus fiskaalriske on identifitseeritud ja juhitud läbi erinevate aruandluskorralduste, ei ole Eestis kõikehõlmavat ja avalikku fiskaalriskide ülevaadet. Et terviklikult mõista ja riske maandada, tuleks kokku koguda ja tervikraportiks kirjutada informatsioon, mis praegu on laiali mitmetes avaldatud ja avaldamata dokumentides. Tervikraport võiks kvantifitseerida erinevate riskide esinemise tõenäosused ning hinnata kaasnevate kulude mahtu.

Rahandusministeerium leiab, et IMFi soovitus fiskaalriske põhjalikumalt ja terviklikumalt käsitleda on mõistlik ning on otsustanud seda teha.

Käesolev raport on teine selline fiskaalriskide kaardistus. Sarnaselt teistele riikidele hakkame fiskaalriskide kaardistust edaspidi ka regulaarselt uuendama.

Käesolevas aruandes anname uuendatud ülevaate fiskaalriskidest Eestis. Raporti struktuuris muutusi ei ole, oleme uuendanud kõik peatükid. Mõnel juhul on sisu täiesti uus, sest kasutamiseks on ilmunud uusi või paremaid materjale. Mõned peatükid on lihtsalt värskendused.

Fiskaalrisk on miski, mis mõjutab eelarvenäitajaid selliselt, et need erinevad ootustest või prognoosist. Teisisõnu on see mingi ootamatu šokk, mis võib tulla mitmest erinevast allikast. IMFi soovitusel tuleks eristada makromajanduslikke, valdkondlikuid (spetsiifilisi) ning institutsionaalseid riskiallikaid, kuigi erinevatel riikidel võivad olla erinevad liigitused. Samas tasub rõhutada, et riskide liigitamisel ei ole üht õiget lähenemist. Nii palju, kui on riike, on ka erinevaid liigendusi. Sealjuures on riigid paigutanud samu riske erinevatesse kategooriatesse. Näiteks kulusurved võivad olla nii poliitikavalikute- kui ka tingimuslike kohustiste riskid, oleneb tõlgendamisest. Käesolevas raportis oleme võimalikult palju juhindunud IMFi definitsioonidest.

Esimeses raportis oleme keskendunud olemasolevate riskihinnangutega seonduvate materjalide koondamisele. Kuna kõikide riskide kohta ei ole avalikke või ei pruugi olla isegi avaldamata sisemisi spetsiifiliselt riskide fiskaalsele aspektile keskenduvaid materjale, ei ole kõik peatükid sisustatud. Vähem analüüsitud fiskaalriskidele keskendume järgmistes aruannetes. Esiolgu üritame raportiga juhtida nende riskide olemasolule lihtsalt tähelepanu.

Fiskaalriskide analüüsil ja maandamisel on mitu olulist eesmärki. Esiteks suurendab see riigiaparaadi suutlikkust šokkidega toime tulla. Teiseks, paremini läbimõeldud riigi vahendite korraldus võimaldab neid vahendid kuluefektiivsemalt kasutada. Kolmandaks, riskide avalik kaardistus suurendab riigiaparaadi läbipaistvust ja usaldusväarsust nii kodanike, kui rahvusvahelise üldsuse silmis. Ning neljandaks, riigi parem reageerimine šokkidele aitab makromajandust lühiperspektiivis ning suurendab seeläbi kasvupotentsiaali pikemas plaanis.

---

<sup>1</sup> <https://www.imf.org/-/media/Files/Publications/CR/2021/English/1ESTE2021003.ashx>

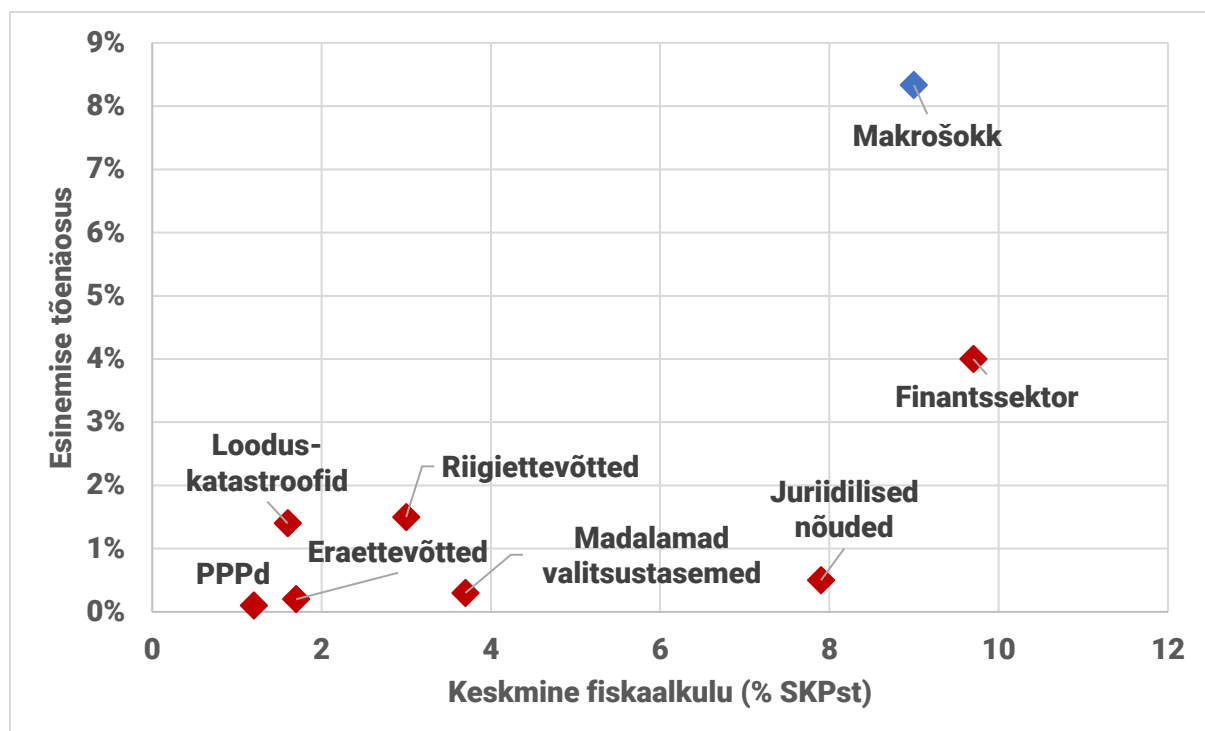
IMF toob ka välja, et riigid üldiselt ei ole väga edukad riskide hindamisel ja maandamisel ning teevad süstemaatilisi vigu:

- Ulatus ja tõenäosus on süsteemselt alahinnatud – šokid kipuvad olema suuremad ja tihedamalt, kui arvatakse
- Šokid ei ole sümmeetrilised – kuigi positiivseid šokke on, on need palju harvemad ja riigid on tüüpiliselt optimistlikud
- Šokid on omavahel korrelatsioonis – tihti realiseerub mitu spetsiifilist riski korraga
- Mõju on mittelineaarne – võib avalduda pika aja jooksul ja kulu võib olla makronäitajate suhtes üle-elastne.

Käesolevat raportit lugedes tasub arvestada, et riskide hindamine on keeruline ning pole üht õiget lähenemist. Hinnangute baasena on anda igale riskiliigile kvalitatiivne hinnang. Tase kõrgem oleks anda juurde ka šoki oodatav rahaline maht või potentsiaalsed piirid ning kõrgeim tase oleks hinnangut täiendada esinemise tõenäosusega. Käesolev analüüs on pigem kvalitatiivse iseloomuga ja me leiame, et see on esimeseks riskide kaardistuseks rahuldav. Raportit tulevikus edasi arendades töötame välja metoodika riskide kvantifitseerimiseks.

Erinevate riskiliikide esinemise tõenäosusest ja oodatavast fiskaalkulust annab ülevaate 80 riigi põhjal koostatud analüüsis IMF. Koondatud on rohkem kui 230 erinevat liiki fiskaalšoki otsene fiskaalkulu (vaata joonis 1). Tegemist on piisavalt suure valimi ning pika ajaperioodiga, et seda võib käsitleda fiskaalriskide baasmäärana. Kõige kallimad ja tõenäolisemad šokid tulenevad makromajandusest ja finantssektorist. Kui agregeerida selle analüüsi tulemused üheks keskmiseks aastaseks šokkide fiskaalkuluks, on **oodatav aastane kulu ligi 1,3% SKPst**.

**Joonis 1. Fiskaalriskide esinemise tõenäosus ja fiskaalkulu, 1990-2014.**



Järgnevates peatükkides ning alapunktides on teiste riikide fiskaalriskide raportite ning IMFi ja OECD soovitude põhjal loetletud ning defineeritud erinevad riskiliigid ning hinnangud riskile Eestis iga spetsiifilise riski osas. Peatükkide struktureerimisel on lähtutud IMFi poolt kasutatavast jaotusest.

Iga riski juures oleme lisaks sisulistele hinnangutele avanud olemasolevate materjalide põhjal valdkonna tausta ja hetkeolukorda. Samuti, kes institutsionaalselt valdkonnaga tegeleb, mis andmeid leidub ning mis materjale on avaldatud ja avaldatakse regulaarselt.

## 2. Makromajanduslikud riskid

---

*Ootamatud muutused makromajanduses võivad suurel määral ja lühikese aja jooksul negatiivselt mõjutada fiskaalnäitajaid<sup>2</sup>, eriti maksutuluseid, kuid mõju võib olla ka kuludele ning riigi varade ja kohustuste väärtusele. Makromajanduse osad, mis võivad ootamatult muutuda, on näiteks majandusaktiivsus, hinnatase, intressimäärad, vahetuskursid ning toormehinnad. Muutused makromajanduses võivad olla tsüklilised, struktuursed või tehnoloogilised.*

---

Eesti makromajanduslikku arengut jälgib mitu institutsiooni (sh Eesti Pank, Euroopa Komisjon, OECD) ning ka mitmed eraettevõtted (peamiselt suuremad kommerts pangad). Käesoleva peatüki sisustamisel oleme lähtunud meie enda sisemisest ekspertteadmisesest, mis on kogunenud paljude prognooside koostamisest. Rahandusministeerium avaldab kaks korda aastas riigile tervikliku makromajandus- ja riigi rahandusprognoosi, sealjuures sisaldab see vähemalt üht riskistsenaariumit.

### 2.1 Üldised majandusarenguga seotud riskid

Majanduse areng mõjutab olulisel määral eelarveplaane, mistõttu on fiskaalriskide puhul tarvilik käsitleda ka makromajandusega seotud fiskaalriske. Otseselt majandusarengust sõltub ligikaudu 90% riigi tulubaasist (peamiselt maksutulud). Samuti on osad kulud seotud majanduse käekäiguga. Näiteks sõltuvad majandusseisust erinevad töötuse ja toimetulekuga seotud hüvitised ja toetused, kuid ka muud kulud võivad olla seotud või indekseeritud majandusnäitajatega (nt pensioniindeks, kõrgemate riigiametnike palk jms).

Majandusarengut võivad suures plaanis mõjutada kahesugused riskid – majanduse tsüklilisus ning erinevad, peamiselt välised šokid. Majandustsükli käigus toimub loomulik areng, kus kasvu- ja langusfaasid vahelduvad teatava korrapära alusel. Keskmiseks majandustsükli pikkuseks peetakse tüüpiliselt umbes 10 aastat, kuid see võib oluliselt varieeruda sõltuvalt majandustsükli iseloomust. Erinevad šokid tabavad majandust ootamatult, mistõttu on neid raske ennustada.

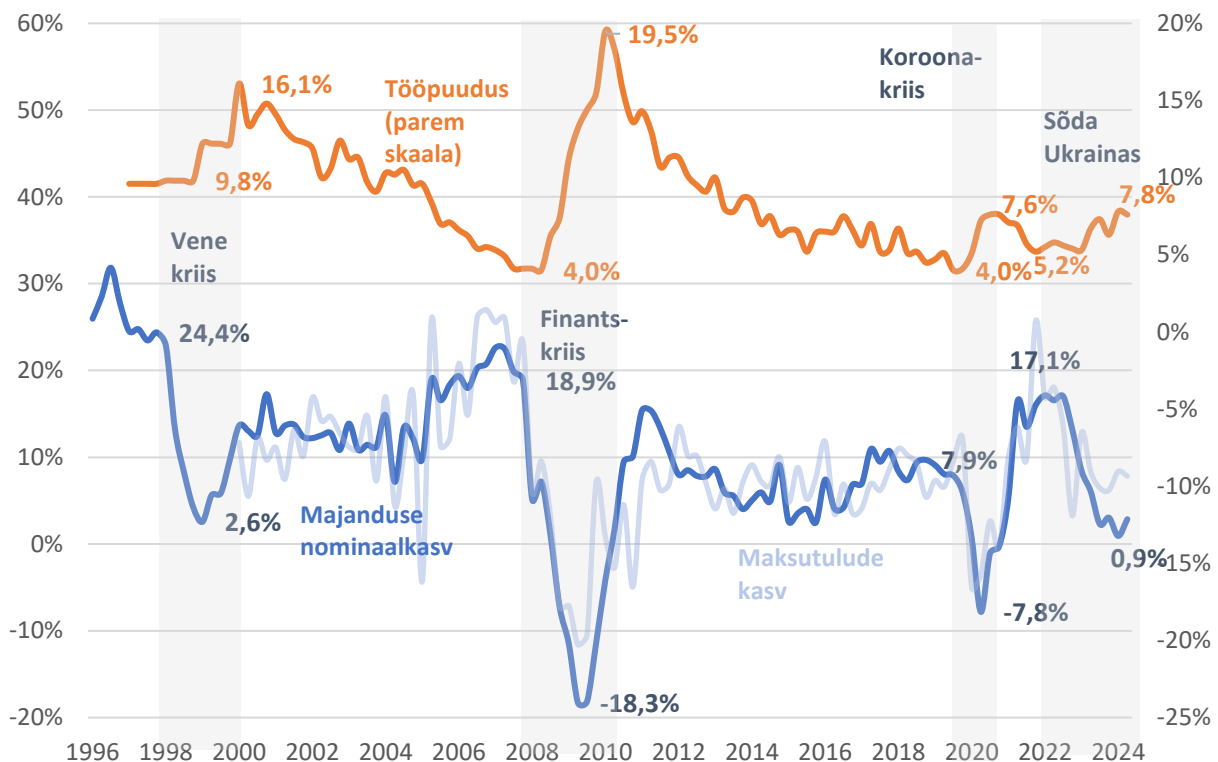
Taasiseseisvumise ajast alates on Eestit tabanud neli suuremat kriisiepisoodi (vt joonis 2). Oma ulatuselt on nad olnud erinevad, sõltudes nii kriisile eelnenud majandusaktiivsuse kõrgperioodil tekkinud tasakaalustamatustest kui ka kriisiaegsest ja -järgsest riigipoolsest sekkumisest. Kõige suurema ulatusega oli finantskriis, millele eelnes odava laenuraha sissevoolule tuginenud kiire majanduskasvu ja ülekuumenemise periood ning kriisi ajal hoiduti ulatuslikust riigipoolsest sekkumisest eelarvepoliitika kaudu. Samas jäi ootamatult tagasihoidlikuks koroonakriisiga kaasnenud majanduslangus, kuna ühelt poolt oli tegemist majanduse välise šokiga ning teisalt püüdis riik toetusmeetmetega vähendada kriisiga kaasnevat negatiivset mõju. Kui koroonakriisist väljus Eesti suhteliselt valutult, siis Venemaa sõjalise kallaletungiga Ukrainale kaasnenud energia kallinemise ning väliskaubanduspiirangute tõttu kannatas reaalmajandus oluliselt rohkem ja pikemaajaliselt ning need tegurid jäävad meie majandusarengut mõjutama ka

---

<sup>2</sup> Näiteks riigi tulude ja kulude maht, eelarvepositsioon ja võlakoorumus

nähtavas tulevikus. Nii koroonakriisi kui ka Venemaa-Ukraina sõja näol oli tegemist majanduse väliste šokkidega, mida on raske prognoosida.

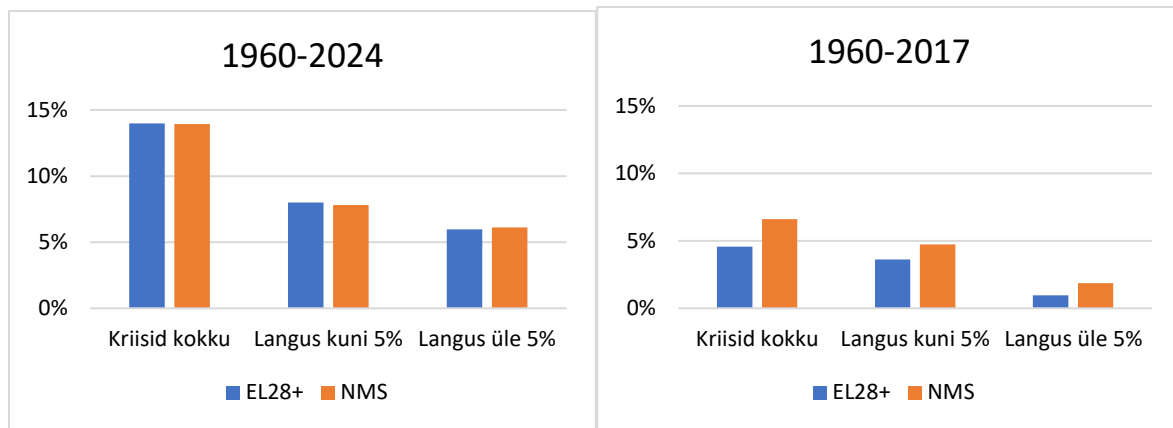
**Joonis 2. Eesti majanduskriisid läbi aegade**



Hindamaks, kui ulatuslikud ning sagedased on majanduskriisid ajalooliselt olnud, vaatame suurema riikide grupi ajaloolist kogemust. Euroopa Liidu riikide põhjal<sup>3</sup> tehtud analüüs näitab, et COVID-19 eelselt võis pidada nominaalse majanduslangusega aasta esinemistõenäosuseks 5%, sh uute liikmesriikide puhul oli tõenäosus veidi suurem, 7% (vt joonis 3). Sealhulgas on väikese või mõõduka majanduslanguse (ehk nominaalne majanduslangus kuni 5%) esinemise tõenäosus ligikaudu neli korda kõrgem, kui suure majanduslanguse esinemise tõenäosus (langus üle 5%). Kuna viiruspiirangute tõttu kannatasid kõik riigid sõltumata nende arengutasemest ning rakendatud poliitikatest, siis koroonakriisi järgselt on uute ja vanade EL liikmesriikide majanduslanguse aastate esinemise tõenäosus tõusnud mõlemal juhul 14% juurde. Ettevaates võib siiski oletada, et tänane sagedaste järjestikuste šokkide esinemise olukord on erandlik, mistõttu võib siiski tavapäraseks pidada kuni 5% nominaalset majanduslangust iga 10 aasta tagant, nagu see ilmneb koroonakriisi eelse perioodi andmestikust.

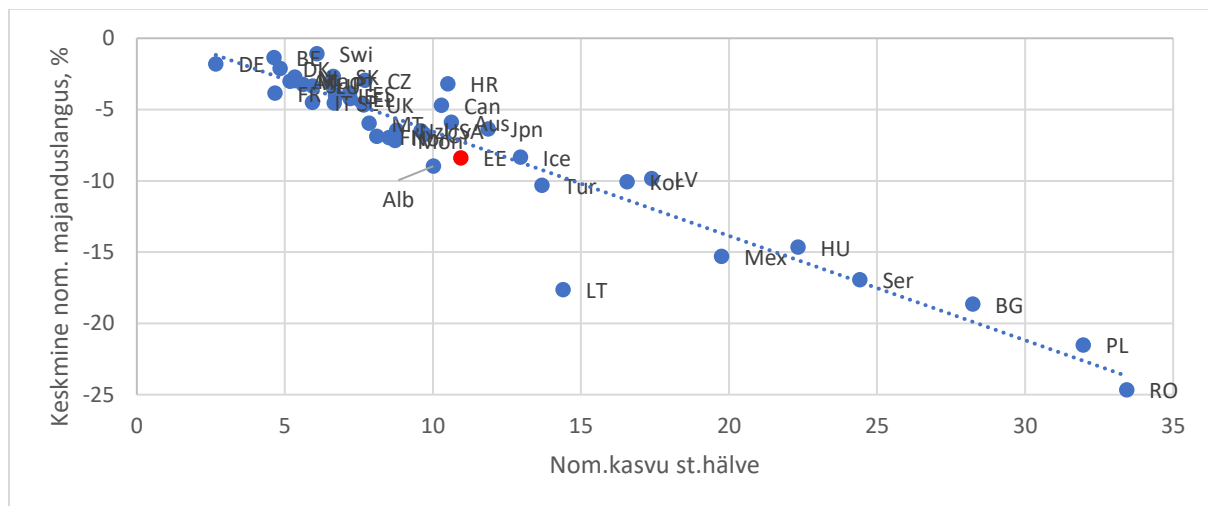
<sup>3</sup> EL27 riigid pluss Suurbritannia, Albaania, Montenegro, Põhja-Makedoonia, Serbia, Türgi, Island, Norra, Šveits, Austraalia, Kanada, Jaapan, Lõuna-Korea, Mehhiko, Uus-Meremaa, USA. Andmestik hõlmab aastad 1960-2024. Allikas: AMECO database; rahandusministeeriumi arvutused.

**Joonis 3. Nominaalse majanduslangusega aastate esinemise sagedus<sup>4</sup>**



Majanduse volatiilsuse ning kriiside sügavuse vahel on statistiline seos – mida varieeruvam on majandusareng, seda tõenäolisemad on sügavamad majanduslanguse episoodid (vt joonis 4). Tõenäoliselt peegeldab see majanduse ülesehitust ning institutsionaalset raamistikku. Eesti paigutub siin pigem volatiilsemate majanduste poole.

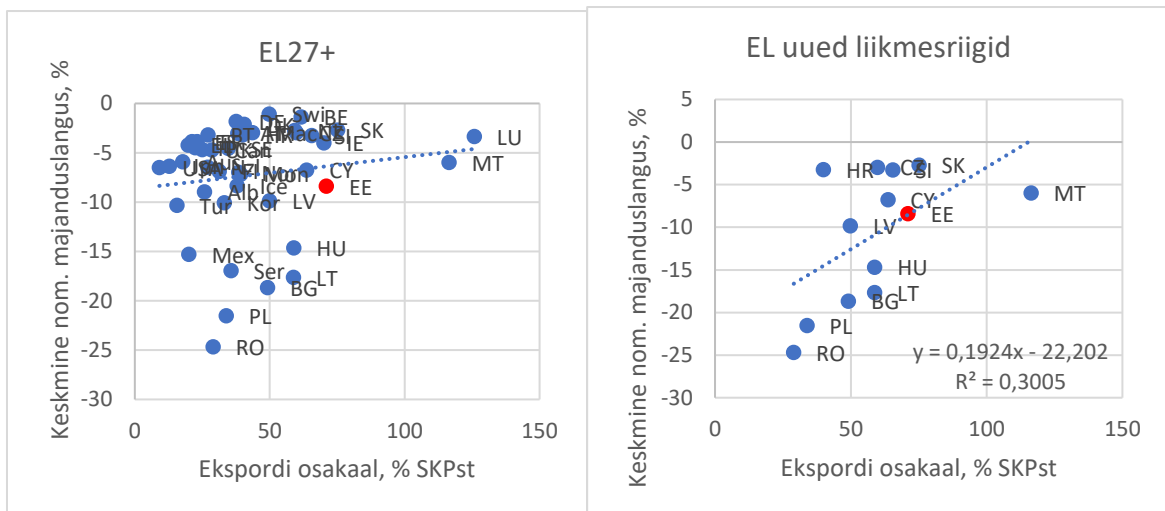
**Joonis 4. Keskmine nominaalne majanduslangus ja majanduse volatiilsus**



Majanduslanguste ja ekspordist sõltuvuse vahel tugevat statistilist seost ei ole, kuid uute EL liikmesriikide puhul ilmneb, et suurem majanduse avatus võib kaasa tuua väiksemad kriisid (vt joonis 5). See on veidi üllatuslik tulemus, kuid tõenäoliselt hoiab välisurgudel konkureerimine majanduse paindliku(ma)na ning seetõttu ollakse kohanemisvõimelisemad ehk suutelised kiiresti majandust ümber korraldama vastavalt muutunud olukorrale. Seega ei saa ainuüksi majanduse suhtelise avatuse põhjal väita, et Eestit võiks tabada keskmisest suuremad kriisid.

<sup>4</sup> NMS (*New Member States*) all peetakse silmas Euroopa Liiduga alates 2004. aastast liitunud liikmesriike: Bulgaaria, Tšehhi Vabariik, Eesti, Horvaatia, Küpros, Läti, Leedu, Ungari, Malta, Poola, Portugal, Rumeenia, Sloveenia, Slovakkia.

## Joonis 5. Majanduslangused ja majanduse avatus<sup>5</sup>



Kui majanduse nominaalkasv jääb ühe protsendi võrra prognoositust aeglasemaks, tähendab see Eesti puhul ligikaudu 0,5% eelarvepositsiooni halvenemist suhtena SKPsse. Siiski võib keskmise sensitiivsuse kasutamine anda ebatäpse pildi makromajanduslike arengutega seotud riskidest. Sügava majandussurutise korral võivad valitsussektori finantsid olla ohustatud erinevate riskide poolt. Riskid, mis on seotud makromajandusliku arengu, valitsussektori võla, valitsuse omandi, välja antud ekspordigarantiide ja muude valitsuse kohustustega, korreleeruvad üksteisega. Tavaliselt, normaalse majandustsükli kõikumise puhul, realiseeruvad vaid mõned nendest riskidest.

## 2.2 Makromajandusprognooside täpsus

Makromajanduse prognoosivigade hindamisel vaadatakse, kuidas on eri makromajanduse näitajate prognoosid paika pidanud aastate 2011-2023 kohta. Selleks vaadatakse riigieelarve eelnõu ning riigieelarve strateegia seisukohalt kõige olulisemate prognooside paikapidavust, milleks on üks ja kaks aastat ette vaatavad prognoosid (t+1 ja t+2). Samuti kõrvutatakse rahandusministeeriumi (RM) prognoose Eesti Panga (EP) ja Euroopa Komisjoni (EC) omadega, et näha, kas eelarvepoliitika kujundamise aluseks olev makromajandusprognoos erineb süsteemselt teistest prognoosidest.<sup>6</sup> Prognooside paikapidavuse hindamisel lähtutakse prognooside erinevusest võrreldes esialgse hinnanguga konkreetse aasta majandustulemusele, kuigi hiljem võib neid näitajaid olla muudetud.

Vaadeldav periood (2011-2023) katab sisuliselt ära veidi rohkem kui ühe majandustsükli ning kahte järjestikust väliskeskonnast alguse saanud šokki, sisaldades kiiret majanduse taastumist kriisist (2011.-2012. ning 2021. aastal), mõõduka majanduskasvuga perioodi (2013-2016),

<sup>5</sup> <sup>5</sup> NMS (New Member States) ehk EL uute liikmesriikide all peetakse silmas Euroopa Liiduga alates 2004. aastast liitunud liikmesriike: Bulgaaria, Tšehhi Vabariik, Eesti, Horvaatia, Küpros, Läti, Leedu, Ungari, Malta, Poola, Portugal, Rumeenia, Sloveenia, Slovakkia.

<sup>6</sup> Oluline on märkida, et kuna Euroopa Komisjoni prognoosihorisont on lühem ja nende kevadprognoosid sisaldavad ainult t+1 prognoose, siis on nad tulemuste kõrvutamisel väikeses eelisesisus.

majanduskasvu kiirenemist (2016. aasta lõpust kuni 2019. aastani) ning koroonakriisi ja Vene-Ukraina sõja mõjude aastaid. **Eri prognoose kõrvutades võib jõuda kolme järelduseni:**

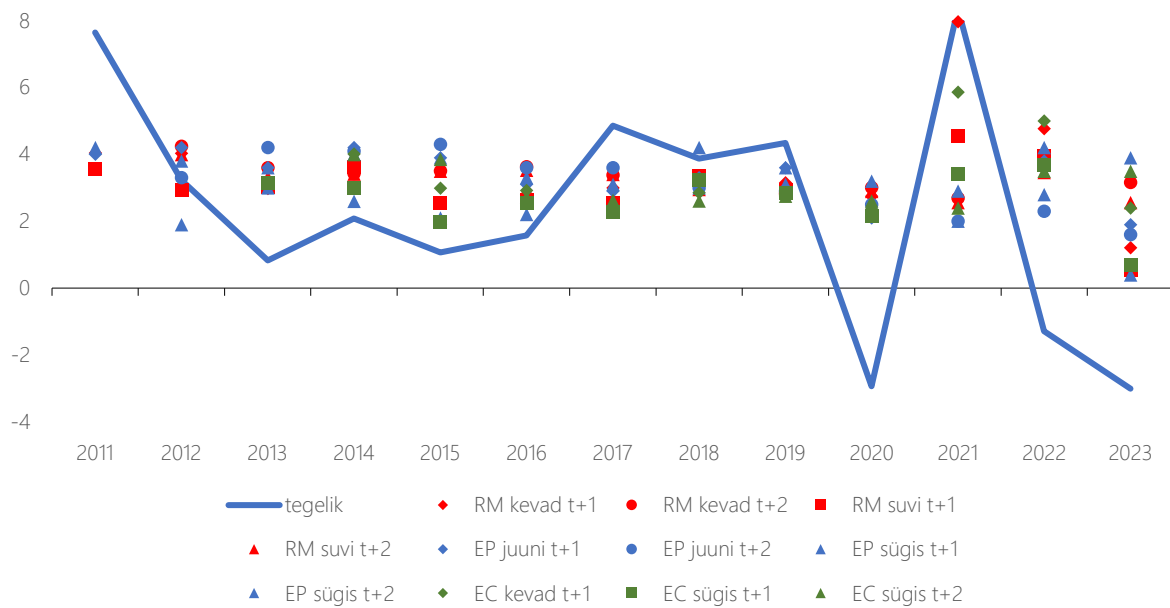
- Nii **rahandusministeeriumi, Eesti Panga kui ka Euroopa Komisjoni prognoosid on sarnased** ning seetõttu on väga agregeeritud ehk SKP tasemel nende prognoosivead sarnase ulatusega ning on valdavalt eksinud tegelikust arengust samasuunaliselt.
- **Järjestikused kriisid on suurendanud eksimusi prognooside koostamisel**, mis väljendub prognoosivigade numbriliste hinnangute tõusus.
- **Üks kuni kaks aastat ette vaatavad prognoosid on endiselt suhteliselt stabiilsed, iseloomustades tõenäoliselt majanduse potentsiaalset ehk pikaajalist ning võimetekohast arengutempot** (nt reaalne majanduskasv 3% lähedal). Prognoose korrigeeritakse aja jooksul vastavalt teadaolevatele majandusarengutele ehk mida lähemal on prognoositav periood, seda täpsemaks see muutub.

**SKP reaalkasvu** prognooside puhul on eri institutsioonide tüüpiline prognoosivigu kirjeldav näitaja ehk ruutjuur keskmisest ruutveast (RMSE) väga sarnane (vt joonis 6 ja tabel 1), olles kõigi kolme institutsiooni (rahandusministeeriumi, Eesti Panga ja Euroopa Komisjoni) puhul vahemikus 3,2-3,3. Keskmise prognoosiviga (ME) on samuti sarnane, kõikides rahandusministeeriumi 1,07st Euroopa Komisjoni 1,15ni. Keskmise prognoosiviga näitab, et kogu perioodi korraga vaadates kiputi majanduskasvu prognoosides olema optimistlikumad, kui tegelik areng kujunes. Oluline osa prognooside ekslikkusest tulenes väliseeldustest ehk meie peamiste kaubanduspartnerite kasv ei vastanud ootustele, seda eriti perioodil 2012-2015.

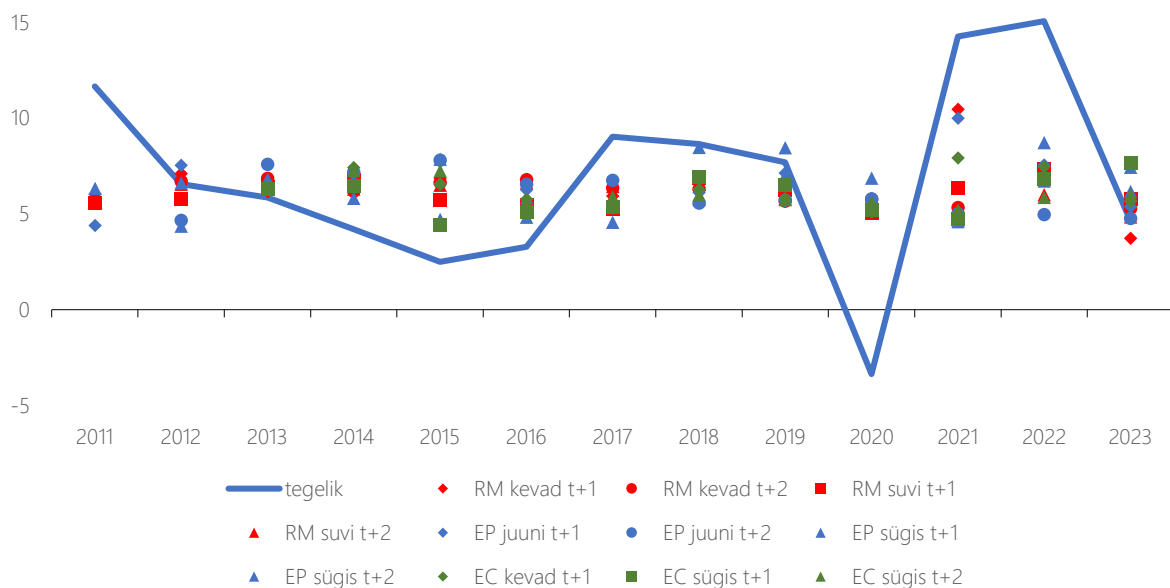
**Viimase kolme-nelja paari aasta SKP kasvu prognoosid ei ole väga hästi paika pidanud**, kuid majandusarengut suunanud tegureid arvestades on prognooside eksimus mõistetav. Koroonakriisi ilmselgelt ei osatud ette näha ning teisalt näitas Eesti majandus üle ootuste head paindlikkust ning kohanemisvõimet viiruskriisist taastumisel. Venemaa algatatud sõja tõttu on vähenenud idasuunaline kaubandus ning sellega kaasnes toormehindade järsk tõus, mis on tõuganud reaalmajanduse langusesse. Majanduslangust on Eesti puhul võimendanud rahapoliitiliste otsuste mõjul jahenenud Põhjamaade kinnisvaraturg, mis on piiranud meie tööstuse ja ehituse ekspordi väljavaateid. Viimase paari aasta prognoosid kinnitavad tõsiasja, et prognoosid reeglina ei suuda kriise piisavalt hästi ette näha. Kuigi Eesti majandus on varasemates kriisides näidanud üle ootuste head paindlikkust, sh nii finants- kui ka koroonakriisist taastudes, on praegune majanduslangus Eestis sügavam kui ülejäänud EL liikmesriikides ning langus on kestnud väga pikalt ehk üle üheksa kvartali järjest. Senini pole lõpuni selge, kuidas kehtestatud kaubanduspiirangud ja hinnatõus on mõjutanud meie konkurentsivõimet ning tulevast majanduskasvu potentsiaali.

**Majanduse nominaalkasvu prognoosivead** on küll suuremad, kui reaalkasvu puhul (RMSE näitaja on vahemikus 4,95-5,32), kuid keskmise prognoosiviga (ME) on negatiivne ehk majanduskasvu ootus eurodes on vaadeldaval perioodil olnud pigem oodatust kiirem. Seda järeldust on oluliselt mõjutanud aastad 2021-22, kui majandust tabas ootamatu pakkumispoolne hinnašokk, mil kaubanduspiirangud ning toormehindade tõus põhjustas ootamatu hinnataseme hüppe, mistõttu SKP nominaalkasv ehk majanduse maht eurodes osutus oodatust suuremaks. See kokkuvõttes on toetanud eelarve seisu ja maksulaekumisi positiivselt.

**Joonis 6. SKP reaalkasvu prognoosid ja tegelik areng 2011-2023 (%)**



**Joonis 7. SKP nominaalkasvu prognoosid ja tegelik areng 2011-2023 (%)**



Olulisemate majandusnäitajate prognoosivigu vaadates ei erine rahandusministeeriumi prognoosid süsteemselt ega oluliselt teiste institutsioonide prognoosidest. Rahandusministeerium jätkab tööd selle nimel, et rikastada prognoositööriistade komplekti, tagamaks prognooside suurem kindlus ning püüdes vähendada ühe konkreetse meetodi puudustest tulla võivaid eksimusi.

**Tabel 1. Peamiste makromajandusnäitajate t+1 ja t+2 prognooside prognoosivead aastatel 2011-2023**

	RMSE ehk ruutjuur ruutkeskmisest prognoosiveast			ME ehk keskmine prognoosiviga		
	Rahandus- ministeeriu m (RM)	Eesti Pank (EP)	Euroopa Komisjon (EC)	Rahandus- ministeeriu m (RM)	Eesti Pank (EP)	Euroopa Komisjon (EC)
SKP reaalkasv	3,20	3,32	3,25	1,07	1,11	1,15
SKP nominaalkasv	5,01	4,95	5,32	-0,68	-0,41	-0,46
Tarbijahinnaindeks	5,57	5,14	6,11	-1,49	-1,43	-1,50
Hõive kasv	2,19	2,04	1,79	-1,12	-1,29	-0,74
Palgakasv	2,93	2,49	2,71	-1,84	-1,30	-1,76
Töötuse määr	2,03	2,13	1,77	1,02	1,48	1,01
Eratarbimise reaalkasv	2,25	2,61	2,23	0,08	0,63	0,51
Kapitali kogumahutuse reaalkasv	9,91	9,39	9,78	0,02	-0,30	1,68
Ekspordi reaalkasv	6,96	7,00	5,86	1,04	0,37	1,66
Impordi reaalkasv	6,66	6,62	5,56	-0,22	-0,66	0,64

### 2.3 Seniste prognoosiriskide täitumine

Rahandusministeeriumi prognooside kohustuslikuks osaks on riskistsenaariumid, mille raames püütakse hinnata kõige olulisemate majandusarengut mõjutada võivate riskide ulatust ning nende mõju riigi rahanduse väljavaadetele. Prognoosivigade peatükis oleme hinnanud prognooside baasstsenaariumide paikapidavust viimase kümnendi jooksul, kuid riskistsenaariumide kohta sarnane süsteemne ülevaade puudub. Pealegi on prognoosi koostamise hetkel arenguvõimalusi erinevaid ning erineva tõenäosusega, mistõttu ei ole ka riskistsenaariumide täitumise hinnangutel sarnast kaalu. Seetõttu vaatame siin peatükis viimase paari aasta prognoosides sisaldunud riskistsenaariumide olulisust.

#### 2022. aastal koostatud prognooside riskistsenaariumid ja nende täitumine

2022. aastal koostatud prognoosides tekitas ebakindlust kaks peamist tegurit: 2021. aasta teises pooles hüppeliselt kiirenenud hinnatõus ning 2022. aasta veebruaris alanud Venemaa sõjaline kallaletung Ukrainale. Kevadprognoosi koostamise ajaks ei olnud Venemaa algatatud sõja majanduslikud mõjud veel majandusstatistikas kajastamist leidnud, millele lisas teadmatust idasuunaliste kaubanduspiirangute kehtestamise ulatus ja aeg. Pidasime võimalikuks, et Venemaa nafta- ja gaasiekspordi katkestamine Euroopasse võib kaasa tuua veelgi kiirema inflatsiooni ning majanduslanguse süvenemise.

Tegelikult toimus 2022. aasta sügiskuudel energiakandjate järsk odavnemine ning rakendusid siseriiklikud hinnatõusu kompensatsioonimeetmed, mistõttu energiahindade inflatsioon pidurdus. Samas muutus inflatsioon laiapõhjalisemaks, sealhulgas toidu kallinemise tõttu, ning üldist hinnalangust ei ole toimunud tegelikult senini. Eesti hinnaarengud on erinenud naaberriikide omast ning torkavad silma allapoole jäikusega. Tarbijate poolt võeti hinnatõusud leebelt vastu ning üritati reaalset tarbimistaset säilitada koroonakriisis kerkinud säästmise arvelt. See ka mõnda aega õnnestus, kuid 2023. aastaks olid säästuvad ammendunud ning vaatamata realsissetulekute kasvule pöördumisele nägime eratarbimiskulude langust. Samuti õnnestus ettevõtetel sisendite kallinemine edasi kanda müügihindadesse, mistõttu osade tegevusalade puhul nägime hüppelist kasumlikkuse tõusu. 2023. aastal toimus kasumlikkuse langus, kuid ajaloolises võrdluses võis olukorda pidada siiski normaalseks.

Reaalmajanduse areng on tegelikkuses olnud 2022. aasta suvise prognoosi riskistsenaariumist isegi negatiivsem, kuid selle põhjused ei ole otseselt seotud mitte energia täiendava kallinemise, vaid muu tooraine impordipiirangutega ning meie kaubanduspartnerite suhtelise nõrkusega. Lisaks on meie ekspordi kasvuväljavaadet halvendanud Euroopa Keskpanga poolne euroala rahapoliitika oluline karmistamine ning Soome ja Rootsi kinnisvaraturgude jahenemine.

### **2023. aastal koostatud prognooside riskistsenaariumid ja nende täitumine**

2023. aastal koostatud prognooside võtmeküsimuseks oli meie ekspordi konkurentsivõime olukord ehk 2022. aastal alanud protsesside järelmid. Ühelt poolt nägime ulatuslikku kaubaekspordi langust ning tööstussektori nõrkust. Teisalt püsis palgasurve ning halvenes ekspordi väljavaade naaberriikide jahenevate majanduste ning Euroopa Keskpanga karmistuva rahapoliitika tõttu. Seetõttu pidasime võimalikuks, et reaalmajanduse langus võib osutuda ulatuslikumaks, mis tagasivaates 2023. aasta osas ka realiseerus. Samas ei näinud ka kõige negatiivsemad stsenaariumid ette reaalse majanduslanguse pikenemist 2024. aastasse.

Positiivse poole pealt tuleb märkida, et sügavama majanduslangusega ei ole kaasnenud tööturu olukorra olulist halvenemist ehk tööpuuduse tõus on olnud väga tagasihoidlik. Samuti on palgakasv jätkunud nii avalikus- kui ka erasektoris – avalikus sektoris suurema defitsiidi ning erasektoris vähenenud kasumlikkuse arvelt. Tõenäoliselt hoidis tööturu reaktsiooni ulatuse madalana koroonakriisi töötajate hoidmise vajaduse kogemus ning hinnatõus. Eurodes mõõdetuna on majanduse maht kasvanud alates 2021. aastast ning võrreldes koroonakriisi eelse trendiga on meie SKP tase püsivalt rohkem kui 4 miljardi euro võrra kõrgem.

### **2.4 Metoodilised riskid – majandustsükli hindamisraskused<sup>7</sup>**

**Tänases eelarveraamistikus on võtmeroll majandustsükli ning majanduse kasvupotentsiaali hinnangutel**, mille abil saadakse hinnang majanduse seisuga kohta ning sellele vastav eelarvepoliitiline vastus. See tähendab, et majandustsükli kriisifaasis suurendatakse eelarve kaudu kogunõudlust, vähendades negatiivseid kriisiilminguid ja luues eeldused kiiremaks majanduse taastumiseks. Klassikaliselt kasutatakse majandustsükli mõõdupuuk toodangulõhet ehk reaalse SKP ning trend SKP erinevust. Viimast nimetatakse ka potentsiaalseks kasvuks. Varasemates kriisides on reaalse majanduslangusega kaasnenud tööpuuduse järsk hüpe ning palgakasvu ja tarbimise aeglustumine. Seetõttu toob kriis reeglina kaasa riigi rahanduse seisuga järsu halvenemise läbi maksutulude vähenemise ja töötusega seotud kulude suurenemise.

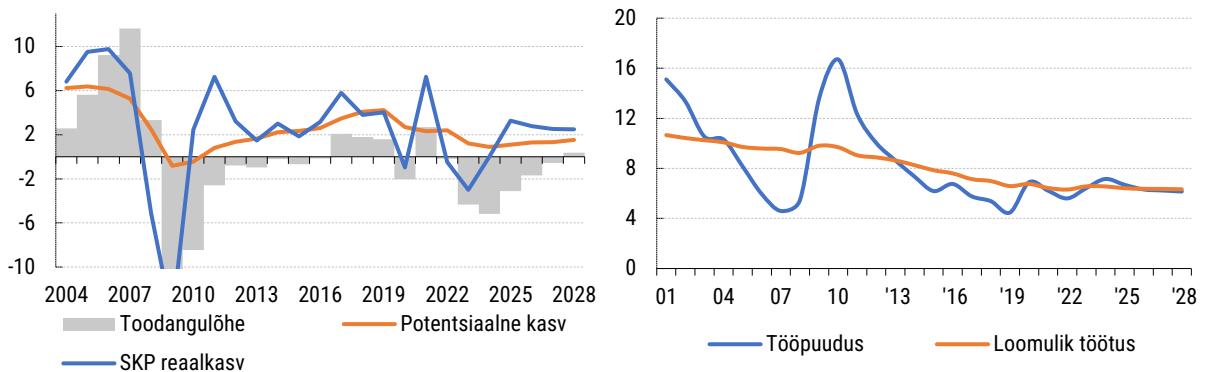
**Majandustsükli hindamise probleemid raskendavad õigeid eelarvepoliitilisi valikuid.** Kui koroonakriisi ajal kaasnes majanduslangusega tööpuuduse tõus ning maksulaekumise halvenemine, siis vaatamata viimase kaheksa kvartali jooksul toimunud reaalsele SKP mahu vähenemisele on praegu tööturu suhteliselt hea seisuga ning kiirenenud hinnatõusu tõttu maksulaekumised kannatanud vähe. Samuti ei ole hõivatute arv oluliselt langenud, mistõttu ei ole töötusega kaasnevad kriisikulud seni märkimisväärselt suurenenud. Samuti on valdav osa Eesti majanduseksperthe seisukohal, et inflatsiooni mõõtmisega on praegu probleeme, mistõttu võib reaalmajanduse seis olla parem, kui ametlik statistika näitab. Seetõttu võib reaalse SKP põhjal arvutatav toodangulõhe ebatäpselt hinnata majanduskriisi mõju eelarvepositsioonile.

---

<sup>7</sup> Vt täpsemalt raportist „Eesti valitsussektori rahandus üldiselt üksikule vaadates. Makromajanduslik vaade 0-baasilise eelarve koostamise taustaks“, ptk 5. „Viimaste kriiside mõju riigi rahanduse näitajatele“. Rahandusministeerium, september 2024.

Samuti näitab suhteliselt vähe kerkinud tööpuuduse määr, et tööturu seis ei ole ülemäära halb ning tööpuudus ei kasva praeguse kriisi kontekstis märkimisväärselt üle oma normaaltaseme.

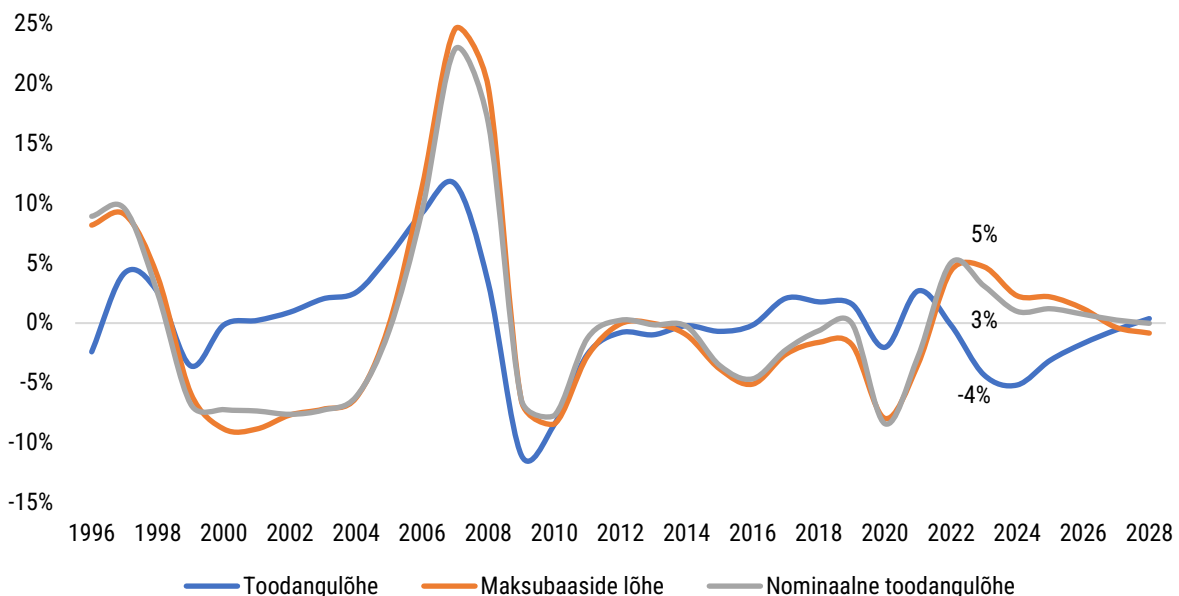
**Joonis 8. Kogumajanduse toodangulõhe ning tööturu tsükliline seis**



**Majanduse seisu mõju eelarvele võib olla toodangulõhe põhjal hinnatust oluliselt positiivsem.**

Alternatiivsete hinnangute saamiseks majanduse tsüklilisele seisule on lisaks reaalse SKP põhisele toodangulõhele vaadatud nii inflatsiooni mõju kui maksulaekumise aluseks olevate peamiste maksubaasi komponentide arengut. Mõlemad lisategurid viitavad oluliselt paremale majanduse seisule, kui see tuleb välja reaalse toodangulõhe hinnangust. 2022. ja 2023. aasta inflatsiooni järsul kiirenemisel oli positiivne mõju majanduse mahule eurodes, mis väljendub nominaalse SKP püsivalt suuremale väärtusele suurusjärgus 4-5 mld eurot aastas. Samuti on eratarbimise ning kasumite osakaal majanduse kogumahust tugevalt üle ajaloolise keskmise, toetades maksulaekumist. Lisaks sellele on jätkunud ka palgakulude kasvav trend SKP suhtes. Kokkuvõttes tähendab see, et majanduse struktuuri muutuste ning inflatsiooni püsiva mõju tõttu on maksulaekumiste seis väga hea ning need tegurid ei viita sügavale majanduskriisile. Pigem kinnitavad need tõlgendust, et hetkel piirduvad majanduslikud raskused üksikute tegevusaladega (puidutööstus, transport) ning üldises plaanis on majanduse seis vähemalt hea. Sellele viitavad nii inflatsiooniga korrigeeritud ehk nominaalse SKP põhjal arvatud toodangulõhe kui ka maksubaaside lõhe (maksubaas võrreldes trendmaksubaasiga) positiivsed väärtused. Samas pole autor kindel, kas tänane eelarvepoliitiline joon vastab sellele tõlgendusele.

**Joonis 9. Alternatiivsed hinnangud majanduse tsüklilisele seisule (% SKPst)**



## 2.5 Lähiaastate olulisemad makromajanduslikud riskid

Täna on majandusriskide osas domineerimas geopoliitilised tegurid. Venemaa sõjaline agressioon Ukrainas jätkub, praeguseks on juba rohkem kui aasta möödunud Gaza sõja algusest Iisraeli ja Hamasi vahel, mis on laienenud ka teistesse Lähis-Ida piirkondadesse. Samuti on suurenenud pinged Aasias Taiwani ja Hiina vahel, kuigi otsest sõjalist kokkupõrget pole veel toimunud. Kõik see suurendab riske globaalsete majandusarengute osas. Samas siseriiklikult on küsimärgi all, kui palju on meie majanduse konkurentsivõime kahjustada saanud ehk kuidas suudame ekspordi kasvatada siis, kui meie ekspordinõudlus ja peamised ekspordipartnerid hakkavad lõpuks kriisist kosuma. Kasvuväljavaateid hoiab tagasi ka madal kindlustunne ning üldsuse negatiivne hoiak valitsuse rakendatavate eelarvepoliitiliste valikute suunas. Nii 2025. kui ka 2026. aastal näeme ulatuslikke maksutõuse, mis kärbivad majapidamiste ja ettevõtete tarbimis- ja investeerimisjulgest.

**Venemaa-Ukraina sõja mõju majandusele.** Võib öelda, et tänaseks on Venemaa-Ukraina sõjaga kaasneva võivaid negatiivseid tegureid juba avaldunud ning ettevõtted on õppinud uutest tingimustes hakkama saama. Ulatuslikke kaubanduspiirangute karmistamist pole ette näha. Samuti pole selgust, millal või kuidas võiks sõja akuutne faas lõppeda. Seetõttu on nähtavas tulevikus väga raske ette näha Venemaa-Ukraina sõjast tulenevaid täiendavaid majanduslikke mõjusid. Sõjast on saanud argipäev, millega on kohanetud.

**Ebakindluse kasv.** Ebakindlus on majandusarengule potentsiaalselt kõige suurem riskiallikas, kuigi seda on raske kvantifitseerida. Ebakindlus võib tingida investeerimisotsuste edasilükkamise ning tarbimisjulgeste languse. Nii tarbijate kui ka ettevõtete kindlustunne on Eestis nõrk. Sh tarbijate osas on kindlustunne madalam, kui see oli finantskriisis 2009. aastal, mis tõenäoliselt peegeldab viimaste aastate hinnatõusuga kaasnenud ostujõu langust, mis maksutõusude tõttu jätkub tõenäoliselt ka 2025. aastal. Kuigi üldine ootus on, et majandus on kohe kasvule pöördumas, ei ole kindlustunde indikaatorites olulist pööret toimunud, mis seda kinnitaks.

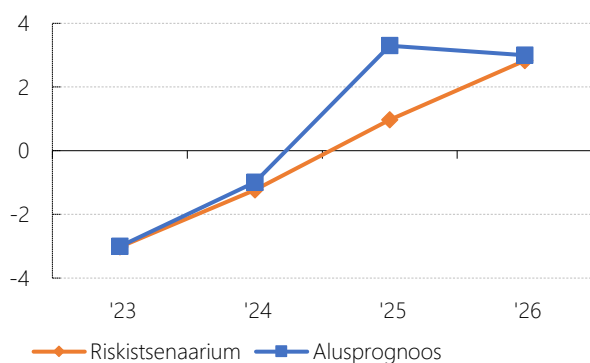
**Kaubandussõjad ja proteksionismi suurenemine.** Trump on lubanud presidendiks saades rakendada USA ettevõtteid toetavaid meetmeid, mis hõlmab ka kaitsetollide kehtestamist. On välja öeldud, et suurimad tollimaksud kehtestatakse Hiina kaupadele, ulatudes kuni 60%ni. Euroopale ja muule maailmale peaks see tähendama 10%st tollimaksu. Eeldatavasti võivad uued tollimaksud kehtima hakata 2026. aasta algusest. See risk mõjutab eelkõige Saksamaa majandust ja nende autotööstust, aga ka Põhjamaid, kelle jaoks on USA turg olulisel kohal. Selle mõjul on euro kurss USD suhtes järsult nõrgenenud, olles novembri teises pooles taandunud viimase 12-kuu madalaimale tasemele. Kuna tegu on Eesti jaoks oluliste eksporditurgudega, siis pärsib see ka siinsete ekspordivatele ettevõtete väljavaateid ja võib kaasa tuua ekspordiprognosi langetamise.

### 2024. aasta suvise prognoosi riskistsenaarium

Nii 2022. kui ka 2023. aastal olid ettevõtete majandustulemused üllatavalt head, mistõttu vaatamata majanduse reaalsele langusele puudus vajadus oluliselt töötajate arvu kärpida. Aeglustuva inflatsiooni tõttu on käivete kasv oluliselt aeglustunud ning alates eelmise aasta keskpaigast on järk-järgult erasektoris süvenenud nii töötajate arvu langus kui ka keskmise töötasu kasv. Väliskeskkonnast tulenevaid riske võib praegu pidada tasakaalustatuks, kuid meie peamiste ekspordipartnerite puhul ei saa välistada ka negatiivsemaid arenguid.

**Riskistsenaariumis oleme arvestanud negatiivsema väliskeskonna, suuremate konkurentsivõime probleemidega ning nõrgema sisenõudluse arenguga.** Riskistsenaariumi kohaselt käesoleval aastal majandus kasvule ei pöördu, vaid ekspordi langus püsib sisuliselt aasta lõpuni ning kriisist taastumine saab olema vaevalisem. Samuti eeldame, et tarbimis- ja investeerimisjulgus jäävad lähikvartalitel madalaks. Majapidamiste ostujõud taastub vaevaliselt ning ammendunud säästude ja kerkinud intressikulu tõttu ei ole võimalik senist tarbimise taset säilitada. Samuti eeldame, et eelmisest aastast suurenenud säästmine ei ole laiapindne. Nende tegurite koosmõjul on käesoleva aasta majanduslangus veidi sügavam, ulatudes 1,2%ni, kuid suurem muutus on 2025. aasta majanduskasvus, mis on ligikaudu kahe protsendipunkti võrra aeglasem kui alusprognosis (vt joonis 10). Riskistsenaariumi kohaselt on jooksevhindades ehk eurodes mõõdetud majanduse maht aastatel 2025-26 alusprognosisist 1,3-1,4 miljardi euro võrra väiksem.

**Joonis 10. Majanduse reaalkasv, 2024. aasta suvise prognoosi negatiivne riskistsenaarium (%)**



### Põhiline

- Tüüpilise majanduslanguse esinemise tõenäosus on iga 10 aasta tagant ning oodatav majanduslangus on kuni 5%. Eesti puhul võib majanduse volatiilsuse tõttu pidada tõenäoliseks veidi suuremaid majanduslanguseid.
- Tüüpilise makrošoki fiskaalkulu on 2,5% SKPst (maksutulu langus, otsene kulude kasv), kuid sellele võivad lisanduda valitsusepoolsed täiendavad eelarveotsused kriisi mõju leevendamiseks.
- Hetkel on aktuaalseimad makroriskid seotud geopoliitiliste teguritega, kus sõjad Ukrainas ja Lähis-Idas ning pingete suurenemine Aasias suurendab üldist ebakindlust maailmamajanduse arengus. Samuti on USA presidendivalimiste ajal ja järel üha rohkem spekuleeritud proteksionismi suurenemise võimalikkusega, millega võivad kaasneda kaitsetollide rakendamine ning muud kaubanduspiirangud USA, Euroopa ja Aasia vahel.

### 3. Valdkondlikud ehk spetsiifilised fiskaalriskid

Siin alapunktis on toodud ülevaade spetsiifilistest fiskaalriskidest Eestis vastavalt IMFi riskiliikide jaotusele. Kõik riskid ei ole sama põhjalikkusega kaetud, sest meil pole kõigi kohta häid analüütilisi alusmaterjale. Need riskikategooriad katame põhjalikumalt tulevastes raportites.

#### 3.1 Maksutulud / muud tulud

---

*Riigi tulud võivad lisaks makromajandusele olla mõjutatud muudest teguritest. Näiteks riigi välisvahendid või rahaliste vahendite liikumine valitsustasandite või regioonide vahel võib olla ebaharilik ning raskesti ennustatav. Elanike maksukäitumine ja maksumoraal võivad muutuda, samuti rahvusvaheline maksukonkurentsi olukord. Tulu vähenemine halvendab eelarvepositsiooni ja jooksvat likviidsust ning toob ilma kulukärpeta kaasa võlakooormuse kasvu.*

---

Maksutulude, mittemaksuliste tulude ja välisvahendite laiem analüüs on rahandusministeeriumi või allasutuste vastutusallas, mistõttu tuginema käesoleva alapunkti sisustamisel oma sisemistele teadmistele.

#### **Maksutulud makrovaatest**

Järgnevas analüüsis on lähtutud Rahandusministeeriumi koostatud analüüsist<sup>8</sup> „Eesti valitsussektori rahandus üldiselt üksikule vaadates (2024)“, mida on värskemate andmetega uuendatud.

Eesti maksutulud on rahvusvahelises võrdluses väikesed, jäädes vaesema ja jõukama Ida-Euroopa vahele. Riikide maksukoormuse ning pakutavate toetuste, subsiidiumide ning siirete vahel on tugev korrelatsioon. Meie madal maksukoormus on taganud ka selle, et ühiste vahendite ümberjaotus on enamikes valdkondades pigem väike. Viimaste aastate kriisides on see oluliselt kasvanud, kuid sellele vastavat maksukoormuse tõusu ei ole suudetud ellu viia.

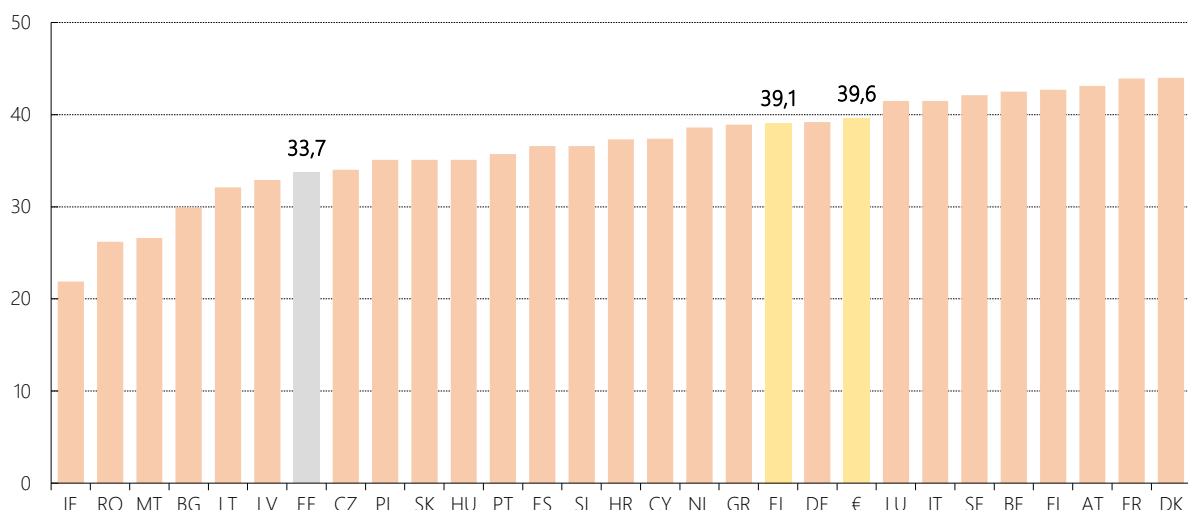
Väliste rahvusvaheliste organisatsioonide soovitusel viitavad sellele, et õhuke riik ei võrdu efektiivne eesmärke täitev riik. EL liikmesriigilt ja maailma 40 rikkaima riigi hulka kuuluvalt riigilt oodatakse rohkemat, kui madalat maksukoormust. Seda näitab nn Wagneri seaduspära, mille järgi rikkuse kasvades oodatakse kvaliteetsemat avalikku teenust, paremat infrastruktuuri, kriisisuutlikkust, keskkonnahoidlikkust, suuremat sotsiaalset turvavõrku ning suuremat panust inimkapitali ning teadusse ja tehnoloogiasse.

**Meil on ruumi maksukoormuse tõstmiseks ja see on ka paratamatu.** Valdava osa valitsussektori sissetulekutest moodustavad maksutulud, kuid sellele lisanduvad ka omanditulud (näiteks dividendid riigiettevõtetest), riigi tulud trahvidest, lõivudest, piletite ja CO2 kvoodi müügist, mida ei arvestata maksukoormuse hulka (v.a CO2 kvoodi müügi tulud ja mõned tasud) ning Euroopa Liidus ka riikide vahelised siirded. Nii ei finantseerita valitsussektori kulutusi pelgalt kohalikust maksutulust, vaid Eesti puhul ka näiteks EL poliitikate kaudu rikkamate riikide maksutulust.

---

<sup>8</sup> <https://fin.ee/sites/default/files/documents/2024-09/2024.09.23%20-%20L%C3%B5ppraport.pdf>

Joonis 11. EL riikide maksukoormus 2023. aastal, % SKPst.

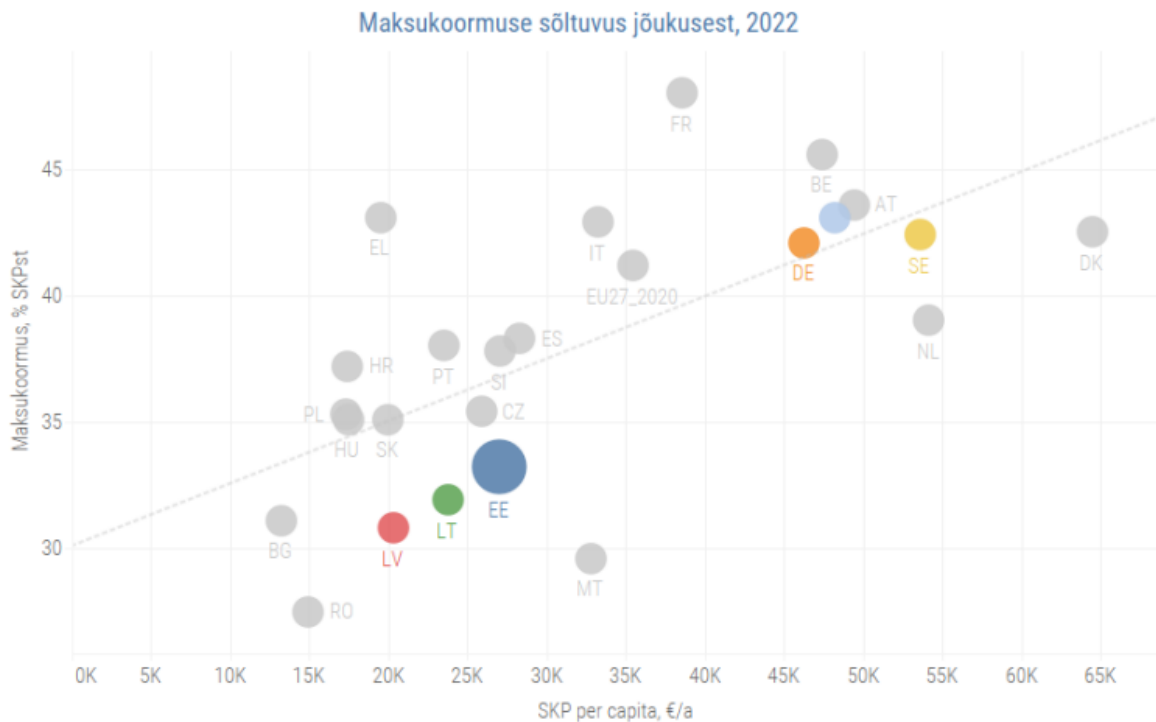


Allikas: Eurostat.

See viimane on üks tegur, mis on võimaldanud Eestil hoida maksukoormuse madalamal kui me oma kulutusi ja investeeringuid arvestades tegelikult lubada saaksime. Eesti maksukoormus ulatus 2023. aastal 33,7%ni, samas kui ELis ja euroalal on see 39-40% (joonis 11). Julgeolekumaks suurendab maksukoormust alates 2026. aastast üle 1,5% SKPst, kuid see on planeeritud kestma 2028. aastani.

Eesti jõukuse kasvades väheneb kaugemas tulevikus EL abirahade maht, mis võimendab survet kohaliku maksukoormuse tõusuks. ELi riikides oli jõukuse ja maksukoormuse vaheline seos küllaltki selge (joonis 12). Eesti positsioon regressioonijoonest allpool viitab asjaolule, et meie jõukust arvestades on meie maksukoormus suhteliselt madal (2022). Kokkuvõtteks võib öelda, et Eesti maksukoormuse tõus on paratamatu – arvestades eurorahade äralangemist ca +6 pp, Wagneri seaduse tõttu +5 pp (10+ aasta jooksul).

Joonis 12. Maksukoormuse ja jõukuse vaheline seos EL liikmesriikides, 2022. aastal.



Märkus: joonega on tähistatud keskmine seos. Kui riigi maksukoormus on sellest joonest allpool, siis on riigi maksukoormus madalam kui riigi jõukuse taset arvestades võiks eeldada ja vastupidi.

### Maksusüsteemi vastupidavus kriisidele ja ootamatustele

Ka seda teemat käsitleti juba viidatud Rahandusministeeriumi analüüsis „Eesti valitsussektori rahandus üldiselt üksikule vaadates (2024)“. Järgnevalt on järeldused maksusüsteemi osas lühidalt kokku võetud ja lisatud uue riigi eelarvestrateegia (2025-28) otsustest tulenev mõju.

Järjestikused kriisid – COVID, energiakriis, Venemaa sõda Ukraina vastu – on Eesti majanduse langusesse viinud, kuid eurodes mõõdetuna on majandus kasvamisest jätkanud ja sellest tulenevalt on ka maksutulude seis hea – tulude kasvu on toetanud nii hinnatõus kui ka maksulaekumise aluseks olevate tarbimise, palgakulude ning kasumite kõrge tase võrreldes ajaloolise keskmisega.

**Inflatsioon panustas täiendavasse tulude kasvu nii 2022. kui 2023. aastal.** Inflatsioon vähendas majanduslanguse negatiivset mõju. Kui reaalse SKP maht on lähiaastatel koroonakriisi eelse trendiga võrreldes 2-2,5 mld euro võrra madalam, siis samal ajal SKP nominaalmaht on suurusjärgus 4-5 mld euro võrra kõrgem koroonakriisi eelsest trendikasvust. Riigieelarve tulupoolele tähendab see keskmise maksukoormusega arvestades hinnanguliselt 1,3-1,7 mld eurot täiendavat maksutulud.

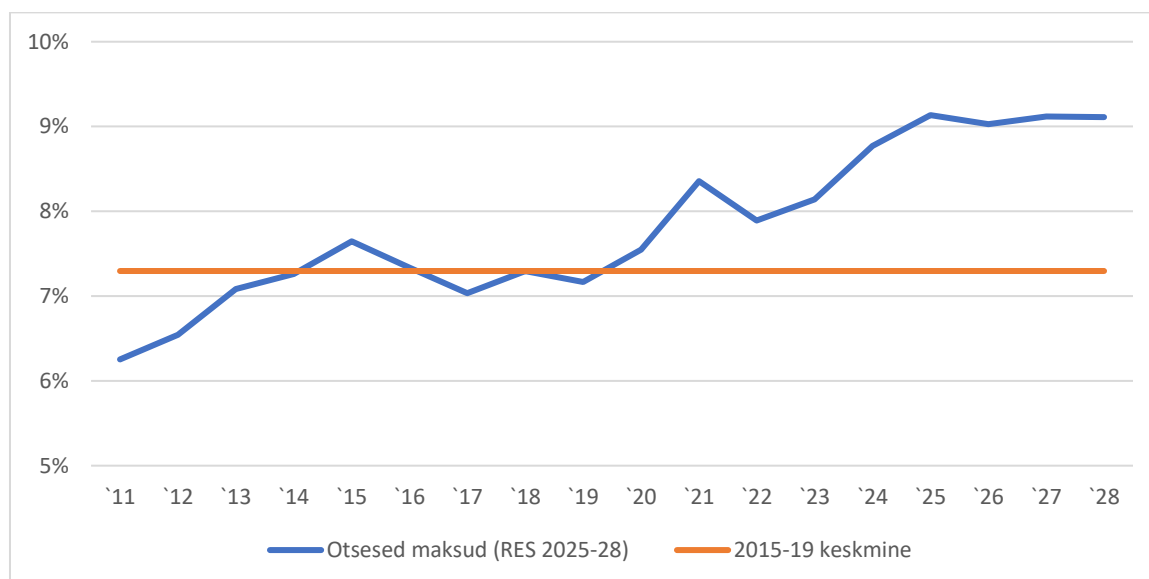
2020. aastal majanduskeskkonna halvenemisest tulenes maksutulude äralangemine. 2022-23. aastal on maksulaekumiste pilt olnud jälle pigem vastupidine: inflatsioon on maksulaekumisi suurendanud.

**2023. aasta valitsussektori tulud on kasvanud SKPst kiiremas tempos.** Kuigi 2023. aastal jäid maksumäärad valdavalt samaks, tõusis tulude suhe SKPsse 2,6 protsendipunkti võrra. Osaliselt olid selle taga ajutised tegurid, näiteks intressitõusu tõttu suurenenud krediidasutuste avansiline tulumaks (118,9 miljonile eurole 2022. a 50,5 miljonilt) ning CO2 kvoodimüügitulu (85 miljonit ehk 34 protsenti). Samas on tööjõukulud suurenenud SKPst kiiremini nii era- kui ka valitsussektoris,

mis suurendab automaatselt ka töäjõumaksude ehk sotsiaalmaksete ja füüsilise isiku tulumaksu laekumise suhet majanduse kogumahtu.

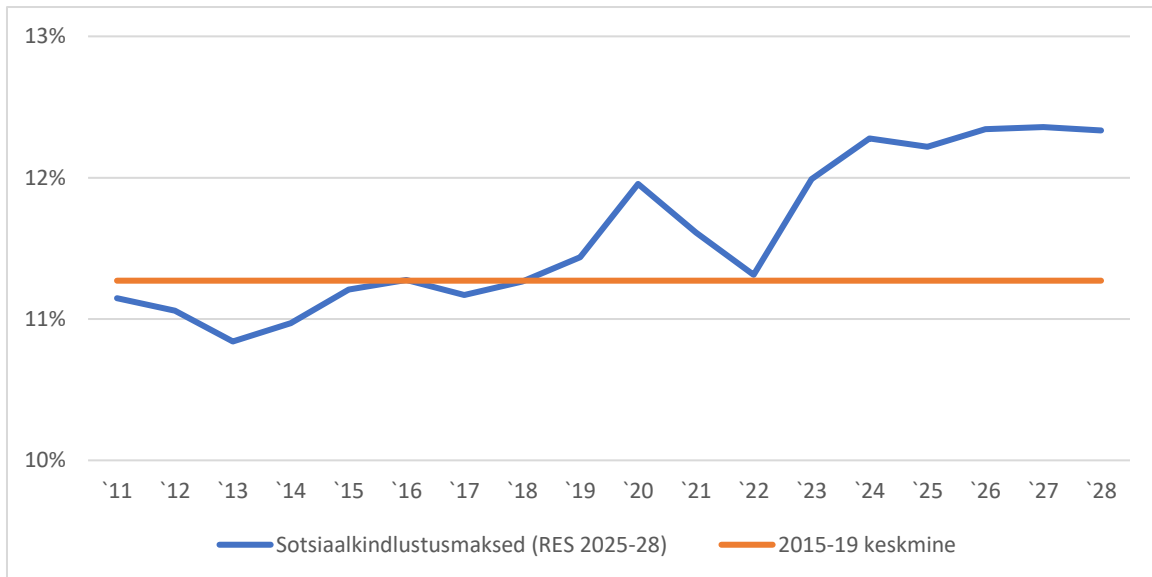
**Otseste maksude laekumine on hea ja see tõuseb perioodil 2025-2028 käesoleva sajandi kõrgtasemeni 9% SKPst.** Kriiside ajal tehtud maksuotsused vähendasid kokkuvõttes maksulaekumist. Suurema mõjuga on maksuvaba tulu pensionieas, mis hakkas kehtima 2023. aastast ja fikseeriti tasemel 776€ alates 2025. aastast (mõju ca 0,4-0,5% SKPst) ning ühtse maksuvaba tulu kehtestamine ja 700€-ni tõstmine tööealistele alates 2026. aastast (mõju 1,0-1,1% SKPst). Maksulaekumisi on optimiselt aidanud parandada ka eelarves tehtud palgatõusuotsustega kaasnenud füüsilise isiku tulumaksu laekumine, kuid eelarve kui terviku seisukohalt on see nullmõjuga. Lisaks on maksulaekumisele positiivselt mõjunud ettevõtte tulumaksu laekumine, mis tuleneb nii suhteliselt heast ettevõtete majandusseisust kui ka erakorralise intressitulu tõttu tekkinud pankade avansilise tulumaksu ja ka pankade jaotatud kasumilt tasutud tulumaksu laekumisest. Automaksu aastamaksu osa suurendab otseste maksude laekumist alates 2025. aastast. Julgeolekumaks mõjutab tulumaksude laekumist perioodil 2026-28 suurendades laekumist 1,2% SKPst aastas.

**Joonis 13. Otseste maksude laekumine, % SKPst.**



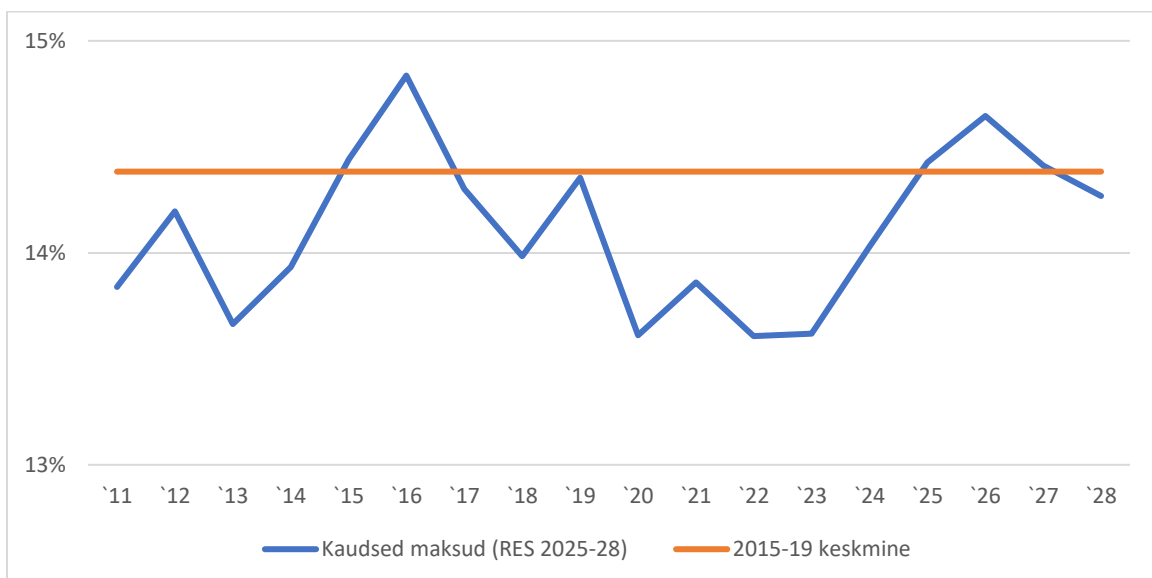
**Sotsiaalmaksete laekumine on pikaajaliselt tõusvas trendis**, mis on seletatav töäjõukulude osakaalu suurenemisega suhtena lisandväärtusesse. Prognoosi kohaselt tõusev trend jätkub, kuid üha suurem osa selles on riigi palgaotsuste positiivsel mõjul. Maksumeetmed ei mõjuta sotsiaalkindlustusmaksude prognoosiperioodil ja laekumine stabiliseerub tasemel 12,3-12,4% SKPst (joonis 14).

Joonis 14. Sotsiaalkindlustusmaksete laekumine, % SKPst.



**Kaudsete maksude laekumise seis on nõrk.** Kaudsete maksude laekumine on alates koroonakriisi puhkemisest nõrgenenud. Koroonakriisi ajal kahandasid maksulaekumisi kriisi leevendamiseks kehtestatud meetmed, sh nii algset planeeritust püsivaks kujunenud energiakandjate aktsiiside langetused kui ka paindlikum suhtumine maksuvõlgadesse. Idasuunalise kaubanduse oluline vähenemine pärast 2022. aasta alguses puhkenud Ukraina sõda on negatiivselt mõjutanud veondust, millel koos tarbimiskäitumise muutusega tundub olema püsiv mõju aktsiiside laekumisele. Seda negatiivset trendi mõjutab positiivselt 2024. aastal 22%-le tõstetud käibemaksu määra ning alates 2025.a juulist julgeolekumaksuna käibemaksu määra tõstmine 24%-ni ning aktsiisitõusud. Samuti alates 2025. aastast kehtima hakkav automaks, mille registreerimistasu osa kuulub kaudsete maksude alla.

Joonis 15. Kaudsete maksude laekumine, % SKPst.



## Ohud maksulaekumisele

Käesolevas peatükis on antud ülevaade olukorrast maksukuulekuses, maksuaugus ning maksude kogumise efektiivsuses. Riigi rahanduse seisu mõjutab ebaefektiivne maksude kogumine ning madal maksutahe. Käesolevas alapunktis on rõhk just maksude kogumise administratiivsel poolel ja elanike hoiakutel, mitte poliitikalikutest tuleneval maksulaekumisel.

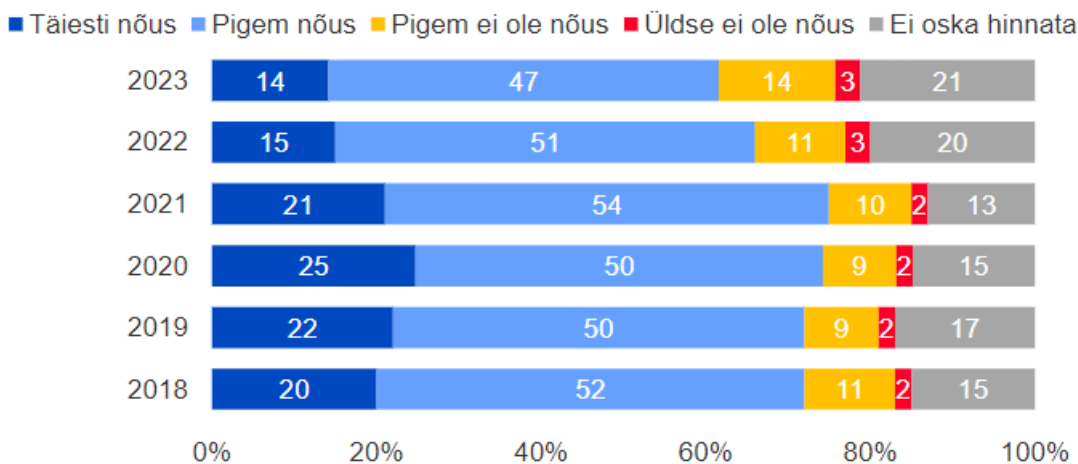
Eesti Maksu- ja Tolliamet (EMTA) tellib regulaarselt maksutahte uuringut<sup>9</sup>, milles uuritakse ning analüüsitakse Eesti elanike hoiakud ja uskumusi maksude maksmise, MTA enda, maksualaste normide, riskide ja karistuste ning Eestis kehtiva maksusüsteemi osas. Selle põhjal võib öelda, et kuigi eesti elanike teadmised ja normid maksude tasumise suhtes ei ole oluliselt muutunud, on siiski ka näha viimastel aastatel negatiivseid muutusi. Võrreldes varasemaga tajutakse maksusüsteemi vähem lihtsa ning vähem õiglasena, ning on suurenenud kriitika teiste elanike maksukäitumisele. Samuti on langenud üldine maksutahte indeks, milles on kogu uuringu tulemus agregeeritud ühte numbrilisse näitajasse.

Olukorra ilmestamiseks võib välja tuua selle (vt alljärgnev joonis 16), kuidas on muutunud elanike üldine hinnang sellele, kas enamus maksavad oma maksud korrektselt ära. Nähtub, et viimasel kahel aastal on see hinnang muutunud kriitilisemaks.

### Joonis 16. Maksukuulekuse küsitluse tulemused.

#### Enamik inimesi deklareerivad ja maksavad oma maksud korrektselt ära

Kõik vastajad, n=1326



MTA tellib ka varimajanduse uuringut<sup>10</sup>, milles hinnatakse täpsemalt varimajanduse mahtu tuginedes ümbrikupalga levikule, deklareerimata muu tulu ning illegaalse tubaka ja alkoholi tarbimisele. Ligi veerand elanikkonnast teavad kedagi, kes teenib ümbrikupalka. Salasigarettide tarbimine on veidi kasvanud. Salaalkoholi tarbimine on vähenenud. Kokkuvõttes on olukord stabiilne, eksisteerivad püsivad valdkonnad või sektorid, kus maksupettus on norm.

<sup>9</sup> <https://emta.ee/ariklient/amet-uudised-ja-kontakt/uudised-pressiinfo-statistika/uuring-eesti-elanike-maksutahe>; viimane aruanne <https://ncfailid.emta.ee/s/gRK48Zgld2k72Xx>

<sup>10</sup> [https://www.emta.ee/sites/default/files/documents/2023-10/varimajanduse\\_uuring\\_2023.pdf](https://www.emta.ee/sites/default/files/documents/2023-10/varimajanduse_uuring_2023.pdf)

Värsket rahvusvahelist maksude kogumise ning -kuulekuse võrdlust on vähe. Ühe uuringu<sup>11</sup> kohaselt on Eesti kogu majanduse maksuauk veidi üle keskmise osakaaluna SKPst EL riikide võrdluses. Samas see tulemus saavutatakse kõige väiksemate suhteliste kuludega.

Regulaarselt hinnatakse ning võrreldakse EL riikide käibemaksuauku<sup>12</sup>. Selles osas on Eesti pikalt olnud üks efektiivsemaid riike. See tähendab, et teoreetiline käibemaksuauk on meil väike.

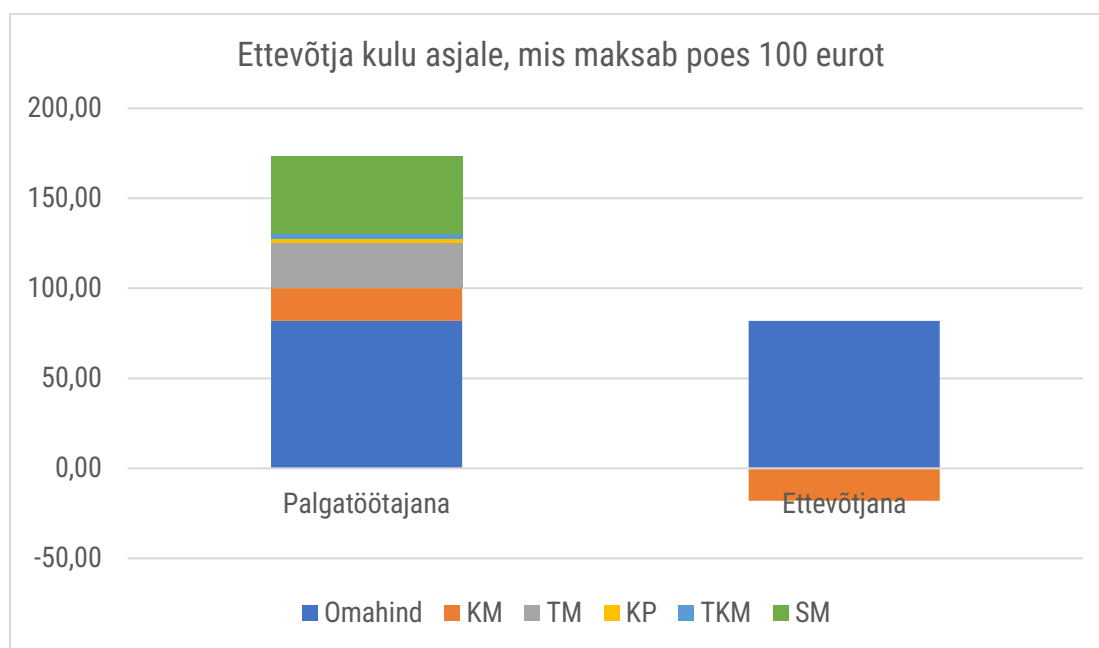
Kuigi üldpilt on vähemalt rahuldav kui mitte hea, näeme siiski teatud probleeme, mis viidatud uuringutest otseselt välja ei tule ning millega võiks tulevikku vaadates tõsisemalt tegeleda, alustades põhjalikest uuringutest ning analüüsides, mida on praegu valdkonnas suhteliselt vähe.

### Peamised maksuaugu allikad

Kuigi käibemaksuauk on meil ühtse metoodika alusel hinnatud suhteliselt väikeseks, on selles metoodikas meie hinnangul puudujääk. Käibemaksuaugu hindamise metoodika keskendub tarbimisstatistika ja laekumise võrdlemisele. Sealt ei tule aga välja mittesihipäraselt deklareeritud sisend, ehk see osa tarbimiselt, millelt küsitakse käibemaks tagasi, mis on tõenäoliselt eratarbimine läbi ettevõtte, mille maksukahju ei ole ainult käibemaks vaid ka tulu- ja mõnedel juhtudel sotsiaalmaks.

Ilmestamiseks on alljärgneval joonisel konstrueeritud hüpoteetiline olukord, kus inimesel on ettevõtte, kus ta ka töötab:

Joonis 17. Inimesena vs ettevõtteks soetatava kauba maksusisaldus.



Siin on näha maksustamise vahe ostu puhul, kus ostjal on võimalik valida, kas osta soovitud ese või teenus ettevõtteks või palgatöölisena. Maksustamise vahe on väga suur. Palgatöölisena kulub ostule 173,50 eurot (2024. aasta maksureeglitega), kui ettevõtjana, kui see ka maksustamise mõttes deklareerida ettevõtluse tarbeks, 82 eurot. Isiklik tarbimine läbi ettevõtte on väga atraktiivne ning kuigi sellise tegevuse vastu on EMTAI kontrollitegevused, võib anekdootlike tõendite põhjal öelda, et probleem ei ole väike.

<sup>11</sup> <https://openaccess.city.ac.uk/id/eprint/21460/1/The%20EU%20tax%20gap%20-%20a%20study.pdf>

<sup>12</sup> <https://op.europa.eu/en/publication-detail/-/publication/4c6b0191-72f1-11ee-9220-01aa75ed71a1/language-en/format-PDF/source-296383009>

Põhjalikke objektiivseid analüüse sellise käitumise kohta on, kuid neid on vähe. 2013. aastal avaldati analüüs<sup>13</sup>, milles leiti, et need võrreldavad leibkonnad, millel on juurdepääs ettevõttele, tarbivad 2,6 korda rohkem, kui nende sissetulekud eeldavad, võrreldes nende leibkondadega, millel juurdepääsu ettevõttele ei ole.

Kaudsema tõendina, kuid värskem ülevaade eesti leibkondade varadest ja kohustustest<sup>14</sup> näitab, et eestlastel on palju rohkem ettevõtlusvara, kui mujal Euroopas. Vaadates reaalarvade jaotumist erinevate varatüüpide kaupa, eristub Eesti euroala riikide võrdluses ettevõtlusvarade suure osakaalu poolest. (Reaalarvade hulka loetakse nende ettevõtete varad, kus omanikud ühtlasi ka töötavad.) Kui euroalal keskmiselt moodustasid sellised n-ö aktiivses omandis olevad ettevõtlusvarad 2017. aastal umbes 11% reaalarvadest, siis Eestis üle kahe korra rohkem, 26%. Meil ei ole ettevõtlusvarade osakaal reaalarvades mitte ainult euroala keskmisest märgatavalt suurem, vaid on ka ajaga kasvanud, aastatel 2013–2021 20%lt 29%le.

Seda võib lugeda suureks majanduslikuks moonutuseks ning selle mõju tuleks põhjalikumalt analüüsida.

Sellise eratarbimise nähtavamaks näiteks, mida tehakse läbi ettevõtte, on sõiduautod. Alates 1. dets. 2014 rakendab Eesti erandit, millega piiratakse ettevõtluses kasutatavate sõiduautode ostmisel või kasutuslepingu alusel kasutamisel ning nende tarbeks kaupade ja teenuste ostmisel (mootorikütus, remont, hooldus, parkimine jms) sisendkäibemaksu mahaarvamist. Sisendkäibemaksu maha arvamise piirang on 50%. Erandi rakendamise algne põhjendus seisnes selles, et ettevõtete sõiduautod on suuresti erakasutuses ning sellelt ei deklareerita käibemaksu, mida tegelikult tuleks teha. Lähtuvalt sellest, et algsed erandi<sup>15</sup> taotlemise põhjused ei ole muutunud, siis esitab Eesti käesoleval aastal vastava nõukogu rakendusotsuse<sup>16</sup> pikendamise taotluse, millega on lubatud antud meetet kehtestada.

Analüüs vajab värskendamist, teema ei ole viimastel aastatel tähelepanu all olnud. Mida saab öelda, on see, et ainult töösõitjateks märgitud sõidukite arv on kasvutrendil. Samuti on tööjõu-uuringu järgi neid, kes käivad peamiselt tööl töökoha sõidukiga, rohkem kui firmadel sõiduautosid. Samuti ei lähe kokku KMD deklaratsioonide ja TSD erisoodustuse numbrid. Firmaautod on ka oluliselt kallimad ja uuemad. Varasemalt koostatud mõjuhinnangud kaotatud maksutuludele (KM + erisoodustus) ulatusid 70 miljonini, aga neid oleks vaja muutunud olukorras uuendada. Samas ei ole tõendeid, et olukord oleks paranenud. 2022. aasta KMD näitas, et 100% käibemaksu küsiti tagasi 47 miljonit. Sõidukite segakasutust deklareeriti 17 miljonit. Kui see on valdavalt tegelikult eratarbimine, on ainult käibemaksu auk suurusjärgus 70 miljonit. Sinna juurde tuleb arvesta ka deklareerimata erisoodustus, millelt laekusid tööjõumaksud.

Võrreldes firmaautode hinda ja auto vastutava kasutaja sotsiaalmaksuga maksustatud sissetulekut võib järeldada (2013.a andmete põhjal), et paljude kallimate firmaauto juhtide maksustatud töine sissetulek jääb kordades alla nende tegelikele (era)tarbimiskulutustele<sup>17</sup>. See järeldus põhineb eeldusel, et autoga seotud kulud moodustavad kõigist tarbimiskulutustest siiski vaid väikese osa. Järelikult ei ole paljudel ettevõtjatel oluline osa igapäevaeluks vajalike kulude

---

<sup>13</sup> <https://www.eestipank.ee/publikatsioonid/toimetised/2013/62013-merike-kukk-karsten-staehr-ettevotlustulu-teenivate-majapidamiste-sissetulekute-osaline>

<sup>14</sup> [https://haldus.eestipank.ee/sites/default/files/2023-05/ep\\_tm\\_1\\_2023.pdf](https://haldus.eestipank.ee/sites/default/files/2023-05/ep_tm_1_2023.pdf)

<sup>15</sup> Direktiivi 2006/112/EÜ (mis käsitleb ühist käibemaksusüsteemi)

<sup>16</sup> (EL) 2021/1998, 15. november 2021

<sup>17</sup> <https://analyticsestonia.wordpress.com/2017/11/27/pilte-ametniku-punasest-ferrarist/>

katmiseks tehtud sotsiaalmaksuga maksustatud sissetulekust. Sellele asjaolule on korduvalt erinevatel foorumitel (seal hulgas rahvusvahelisel maksukonverentsil Kulutuuriatlas 18.03.2016) juhitud ka poliitikute ja maksuametnike tähelepanu, kuid poliitilist huvi olukorda reguleerida pole olnud.

Sotsiaalmaksulaekumine on pikalt olnud langustrendis võrreldes statistilise palgafondiga, kuigi maksustamine ei ole muutunud ning maks on peaaegu ühtlase määraga. Võib olla seotud uute töövormidega, kuid tõenäolisem on juhatuse liikmete ja muul viisil teenitud tulu osakaalu suurenemine. Valimislubaduste analüüsis 2023. aasta alguses hindasime potentsiaalse maksuaugu 100 miljonini. Hinnang on väga tundlik sellele, kuidas potentsiaalne maksustamise reegel sättida. *Täpset numbrilist hinnangut kaasnevale maksuaugule on väga keeruline usaldusväärset anda. Käesolevaga soovitame sellesse teemasse teadlastel sügavamalt sisse vaadata.*

### **Meetmed olukorra parandamiseks**

Eelkirjeldatu võib jätta olukorrast eesti maksukultuuris ja maksude kogumise efektiivsusest halva mulje, kuid siiski on RMil ja MTAl mitmeid asju ka töös, mis olukorda parandavad.

- Näiteks on jooksvalt töös 2025. aastast jõustuvad KMS muudatused, millega adresseeritakse kinnisvara/ehitussektorist tulenevat käibemaksuauku. Esiteks muudetakse käibemaksuga maksustamise põhimõtet, mis puudutab ehitisi, mida ei ole veel kasutusele võetud. Kavandatava muudatuse järgi tuleb maksustada ka ehitist, mis on kasutusel olnud kuni aasta. Teisalt muudetakse ka põhivara sisendkäibemaksu korrigeerimise korda. Kavandatava muudatuse kohaselt, kui põhivara kasutusele võtmisel tegelik kasutamine erineb prognoosist, tehakse kogu sisendkäibemaksu osas ümberarvestus, lähtudes selle esmasest kasutamisest.
- Ettevõtete maksustamises on töös mitmeid muudatusi, sealhulgas maksuvabastuste piiramine, erisoodustuse süsteemi laiendamine, laenudega seonduva regulatsiooni karmistamine, äriregistrist kustutamisel kaduva maksukohustuse takistamine ning trahvimäärade tõstmine, püsiva tegevuskoha maksureeglite muudatus, dividendide täiendav maksustamine ning ettevõtluskulude parem kontroll.

Praegusest suurema maksutulu kokku kogumine sõltub aga paljuski ka sellest, kui palju EMTAle lisaressurssi eraldatakse ning kui suur on poliitiline tugi maksupettuse kui sotsiaalse normi murdmisel. Tulu ei tule ka päevapealt, see eeldab pikka järjekindlat tööd nende teemadega, sealjuures mitmel rindel – toetav õigusraamistik, andmeanalüüs, kommunikatsioon, kohtuasjad, nügimised jne.

Ettevõtelt efektiivsema maksude kogumise vastu on kasutatud argumenti, et see pärsib majanduskasvu, piirab ettevõtlusvabadust, on ebaõiglane jne. See vajab põhjalikumat tõendamist. Ettevõtted, mille peamine eksisteerimise eesmärk on juhtkonna isikliku maksukoormuse optimeerimine, ei ole meie peamine majanduskasvu mootor. Need ettevõtted ei ole motiveeritud suureks kasvama, sest muidu jäävad EMTA radaris, samuti on nendega seotud konkurentsi toimimise probleemid ning uute tulijate sisenemisbarjäärid.

### **Mittmaksulised tulud**

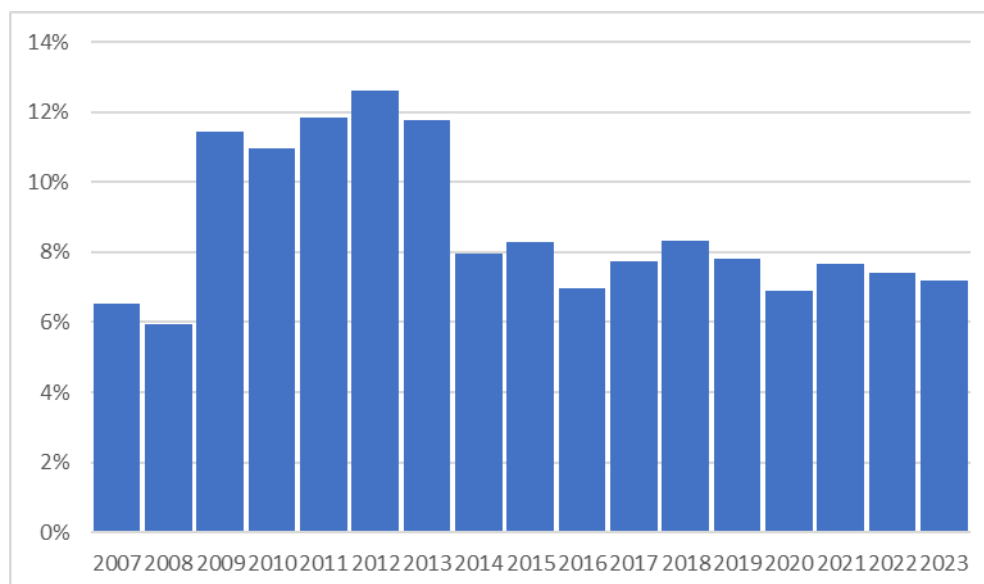
Lisaks maksutuludele on riigil terve rida muid tuluallikaid – erinevad tasud ja lõivud, tulu varade müügist, finantstulud, saadud toetused ja muud erinevad tulud. Need on sageli kehvemini prognoositavad kui maksutulud, kuna sõltuvad ebaregulaarsetest otsustest ning turutingimustest. Mittmaksuliste tulude osakaal eelarvest on püsunud ligi 15% juures (joonis 18). Mittmaksulistest tuludest omakorda moodustavad kõige suurema osa, keskmiselt ligi 60%,

saadud toetused, millest omakorda valdava enamuse annavad erinevatest Eesti riigi välistest fondidest saadud vahendid ehk välisvahendid.

## Välisvahendid

Välisvahendid on peamiselt erinevad Euroopa Liidu (EL) eelarvest Eestile makstavad toetused. EL eelarve toetustele lisanduvad Norra ja Euroopa Majanduspiirkonna ning Šveitsi toetused, mille eesmärk on aidata kaasa sotsiaalsete ja majanduslike erinevuste vähendamisele laienenud EMPs. Lisanduvad ka heitkoguse ühikutega kauplemise süsteemi tuludest rahastatud Moderniseerimisfondi toetused. Valitsussektori välistoetuste maht praegu kehtival eelarveperioodil 2021-2027 ning eelmisel pikaajalisel eelarveperioodil (2014-2020) on keskmiselt u 3% Eesti SKPst. Enne seda oli toetuste maht aastatel 2007-2013 u 5% Eesti SKPst. Järgmisel, 2028. aastal algaval eelarveperioodil on Eestil oodata ühtekuuluvuspoliitika (ÜKP) toetuste vähenemise jätkumist, nii nominaalselt kui osakaaluna RKTst<sup>18</sup>. Välisvahendite osakaal riigieelarve kuludes (joonis 18) järgib sama dünaamikat kui nende osakaal Eesti SKPst, moodustades 2009-2013 aastatel ligi 12% ning seejärel alates 2014. aastast 7-8% riigieelarve kuludest.

Joonis 18. Välisvahendite osakaal riigieelarve kuludest.



Euroopa Regionaalarengu Fondi ja Euroopa Sotsiaalfondi (kokku u 2/3 ÜKP toetustest) toetuste suurus sõltub enim liikmesriikide piirkondade SKP suuruselt inimese kohta ostujõudu arvestades võrreldes EL keskmisega. Ühtekuuluvusfondi toetust saavad need liikmesriigid, kelle RKT inimese kohta ostujõudu arvestades on alla 90% EL keskmisest. Arvesse võetakse kokkuleppe saavutamise ajal kõige uuemaid kättesaadavaid statistilisi andmeid (kasutatakse 3 viimase aasta keskmist), mis praktikas tähendab, et 2028+ perioodi ÜKP toetuste määramise aluseks on 2022-2024 aastate andmed. Eesti SKP inimese kohta ostujõudu arvestades on 2022-2024 perioodil

<sup>18</sup> RKT – rahvamajanduse kogutulu e kogurahvatulu, inglise keeles GNI – *gross national income*. EL eelarvet arvestatakse osakaaluna RKT-st, suurim tuluallikas on RKT suuruse järgi arvutatav tuluallikas (nn omavahend). RKT on ligilähedane SKPle, RKT on SKP miinus residendist institutsionaalsete üksuste poolt mitteresidendist institutsionaalsetele üksustele makstav esmane tulu pluss residendist institutsionaalsete üksuste poolt välismaailmast saadav esmane tulu.

tõenäoliselt keskmiselt 84%-85% juures EL keskmisest. Seega jääb Eesti ÜKP üleminekupiirkonna kategooriasse (SKP 75-100% EL keskmisest). Eesti RKT inimese kohta olnud mitmeid aastaid paar protsendipunkti madalam kui SKP inimese kohta, st et see jääb kindlalt alla 90% ning Eesti saab ka järgmisel perioodi toetust Ühtekuuluvusfondist.

Välisvahendite arvestus toimub riigieelarve koostamisel erinevates infosüsteemides ning koondvaate saamiseks tuleb andmeid koondada käsitsi, millega kaasneb vigade tekkimise oht. Riski tervikuna hindamiseks tuleb parandada andmete kvaliteeti, et eelarve tekkepõhise täitmise andmed välisvahendite ja riigipoolse omafinantseeringu kohta oleksid kättesaadavad perioodide ja fondide kaupa grupeeritult.

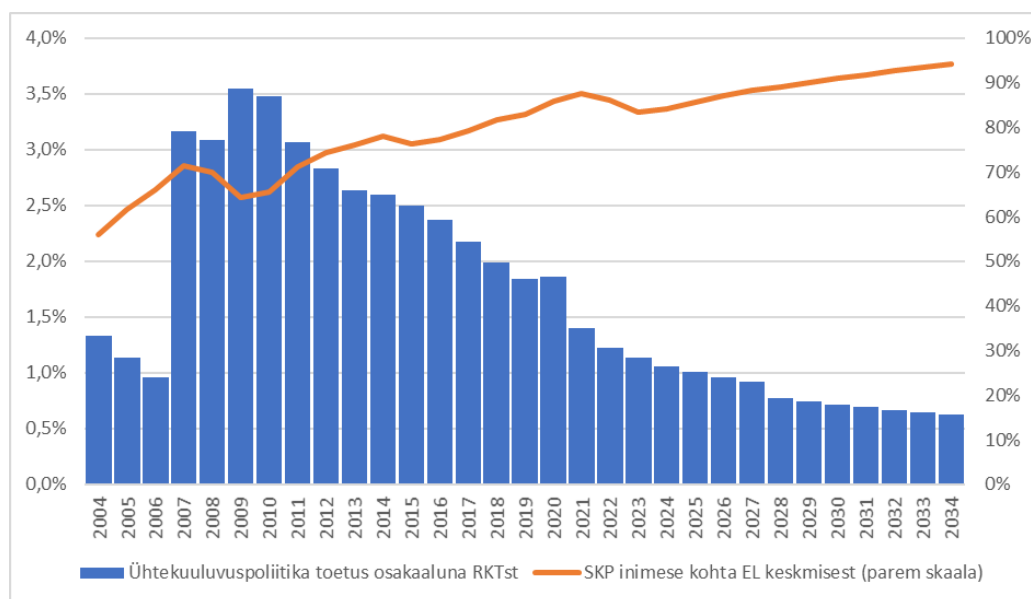
ELi toetustest suurima osa moodustavad ühtekuuluvuspoliitika fondide toetus (olenevalt aastast keskmiselt 40-50% kõigist välisvahenditest 2022-2026 aastate näitel) ehk Euroopa Regionaalarengu Fondi, Euroopa Sotsiaalfondi, Ühtekuuluvusfondi ja alates 2022. aastast Õiglase Ülemineku Fondi toetused. Suuruselt järgmise osa moodustavad ühtse põllumajanduspoliitika toetused (u 20-25% kõigist välisvahenditest), mis jagunevad põllumajanduse otsetoetusteks ja Maaelu Arengu Fondi toetusteks.

Aastatel 2021-2026 lisandub neile veel taaste- ja vastupidavuse rahastu toetus, mis on mõeldud COVID-kriisi järgselt majanduste vastupidavuse suurendamiseks ja mis moodustab välisvahenditest keskmiselt u 10-12%. Suurimat EL rahastust saab taristuprojekt Rail Baltic, mille kogumaksumus on aastatega järjest suurenenud ning moodustab seetõttu ka aina suurema osa välisvahenditest (u 20%).

Hiljuti uuendati RB tasuvusanalüüsi, muret teeb suur maksumuse prognoosi tõus, (transpordiekspertidel) jätkub töö maksumuse vähendamise suunas. Lisarahastust on vaja ka järgmisest MFF-ist ning mitte ainult CEF rahadest, vaid ka struktuurifondidest. RB raames jätkub 3B ja Poolaga-Soomega koostöö.

Lisaks kuuluvad välisvahendite hulka väiksemad fondid nagu Moderniseerimisfond, mille osakaal on u 3% kõikidest välisvahenditest ning sisejulgeoleku valdkonna fondid, Merendus- ja Kalandusfond ning Norra ja Euroopa Majanduspiirkonna ning Šveitsi toetused (kõigi osakaal u 1%). Neile lisanduvad toetused ELi kesketest fondidest valitsussektori asutustele (peamiselt erinevad koostööprojektid piirkondade ja asutuste vahel), mille maht kokku on u 3% kõigist välisvahenditest.

**Joonis 19. Eestile ÜKP toetused osakaaluna RKT-st ja Eesti jõukuse tase inimese kohta EL keskmisest ostujõudu arvestades.**



Joonis 19 toob välja Eestile eraldatud toetuse jagatuna võrdset perioodi seitsme aasta vahel ning osakaaluna RKT-st. See annab üldisema pildi toetuste tasemest, kuna ei arvesta väljamaksete aega, mis on iga-aastaselt kõikumad, sõltudes rakenduskavade heakskiitmise, taotlusvoorude avamise, projektide valmimise ajast. Jooniselt on selgelt näha, et mida jõukamaks on Eesti saanud, seda väiksemaks on jäänud toetused ühetegevuspoliitikast. Isegi kuigi toetus absoluutsummas on vähenenud aeglaselt, siis RKT kasvu tõttu on toetuste osakaal riigi majanduse suurusel (RKT-st) vähenenud kiiremini.

Välisvahenditele peab reeglina riik ja/või projekti elluviija lisama omafinantseeringu (v.a põllumajanduse otsetoetuste puhul), mis on olenevalt perioodist, fondist ja konkreetsest projektist u 5-60% projekti maksumusest. Valitsussektori elluviidavate projektide ning Maaelu Arengu Fondi puhul kõigi projektide puhul kohustuslik riigipoolne omafinantseering planeeritakse riigi vahenditest. Näiteks 2014-2020 perioodi ühetegevuspoliitika fondide puhul oli erasektori omafinantseering kokku 26% projektide kogumaksumusest. Riigi projektide puhul moodustab omafinantseering 6%. 2021-2027 perioodi ühetegevuspoliitika fondide planeeritav omafinantseering on kokku 36% projektide kogumaksumusest, millest riigi osa on 12%.

Välisvahenditega seotud riskid tulenevad kokkulepete saavutamisest EL tasandil toetuste suuruse ja vahendite kasutamise määruste üle alles vahetult perioodi esimese aasta eel või ajal, enne mida ei saa ka riigisisest õigusaktides kehtestada ja vahendite kasutamist ette valmistada. Lisaks võtab sageli erinevate õigusaktide ja rakenduskavade koostamine sageli prognoositust rohkem aega. Olulisel kohal on ka EL toetusfondide ja Eesti riiklike fondide omavaheline sünergia, millega saab parandada ressursside kasutuse tõhusust ning eri valdkondade poliitiliste eesmärkide kooskõla.

Valdava enamiku EL toetuste kasutamine toimub 7-aastaste programmiperioodide kaupa, mis tuleneb EL pikaajalise eelarve kestusest. Välisvahendite puhul peab uue programmiperioodi vahendite kasutuselevõtuks olema täidetud palju tingimusi. Kõigepealt peab olema kokkulepe EL pikaajalises eelarves kui palju toetusi iga liikmesriik eri fondidest saab. Seejärel peab olema saavutatud kokkulepe EL fondide õigusraamistik, mis 2014-2020 perioodil saavutati

ühtekuuluvuspoliitika fondide puhul vahetult enne 2014. aasta algust ning 2021-2027 perioodil 2021. aasta keskel. Seejärel saab vastu võtta riigisisese seaduse koos rakendusmäärustega, läbi rääkida meetmete nimekiri, kehtestada toetuse andmise tingimuste õigusaktid ning leppida Euroopa Komisjoni kokku rakenduskavas kokku, (mis võib märkimisväärselt kaua aega võtta (2021-2027 perioodi ühtekuuluvuspoliitika rakenduskavale saadi komisjonilt kinnitus alles 2022. a oktoobris). Ka järgmise, 2028. aastal algaval eelarveperioodi ÜKP toetuste kokkuleppe puhul on oodata sarnaste riskide jätkumist. Nagu igal perioodil, muutuvad tõenäoliselt ka ÜKP toetuste jaotusvalemi detailid, mis võivad Eesti toetuste mahtu oluliselt muuta.

Kõigi Eesti riigi planeeritavate fondide kasutamise kohta on koostatud rakenduskavad vastavalt Euroopa Liidu Nõukogu ja Euroopa Parlamendi määrustele eri fondide kohta. Määrustes on kokku lepitud fondide peamised eesmärgid ning milleks vahendeid saab kasutada. Rakenduskavades kirjeldatakse rahastatavate valdkondade lõikes konkreetseid EL vahendite kasutamise eesmärke ja oodatavaid tulemusi, meetmeid ning nende rahastamise mahtu. Kõikide rakenduskavade kohta esitatakse iga-aastaselt seirearuanded, mis toovad välja vahendite kasutamise progressi, palju on võetud kohustusi ja tehtud väljamakseid ning kas erinevaid tulemus- ja väljundnäitajate tasemed on saavutatud.

Välisvahendite läbirääkimistulemuste prognoosimatusega on kaasnenud vahendite üleprognoosimine, eriti eelarveperioodide algusaastatel. Seda võivad süvendada erinevad takistused vahendite kasutamisel, nt hangete luhtumised ja kallinemised, mis ei piirdu perioodi algusaastatega. Valitsussektori eelarvepositsiooni mõjutab just välisvahenditega seotud riigi omafinantseeringu üleprognoosimine, mis seob rohkem riigi muid tuluseid, kui on tarvis, ja millest tuleneb seetõttu fiskaalrisk. Välisvahendite mahtu järgnevatel aastateks planeerivad riigieelarvesse ja riigi eelarvestrateegia jaoks ministriumid koostöös Rahandusministeeriumiga. Enamikul aastatel on välisvahendite prognoositud maht ületanud tegelikku mahtu, seda ka siis kui prognoos on tehtud aasta varem või samal aastal kui toimub nende vahendite kasutamine. Viimase 10 aasta jooksul on prognoosid olnud keskmiselt 20% suuremad kui tegelik kasutamine. Suurimad erinevused olid 2014. ja 2015. aastal (vastavalt 40% ja 30%), mille üheks põhjuseks oli 2014-2020 eelarveperioodi alustamisega seotud asjaolud. Prognoosimise ajal on eeldatud, et ettevalmistused raha kasutuseks saavad tehtud kiiremini ja vahendid varem kasutusse võetud, kuid nii EL õigusraamistiku kui riigisisese regulatsiooni/õigusaktide/seaduste ja toetuste andmise tingimuste väljatöötamine on võtnud kauem aega kui oodatud. Lisaks võivad projektide planeeritud elluviimist mõjutada negatiivselt luhtunud või edasi lükkunud hanked, tehtud muudatused elluviidavates meetmetes jne.

Kuna välisvahenditest rahastatakse laialdaselt ka erinevaid teenuseid, mis on riigi arenguks vajalikud, siis võib osades valdkondades olla sellega võetud pikaajaline kohustus, mida välisvahendite vähenedes on keeruline täitmata jätta ja mis paneb tulevikus surve riigieelarve tuludele. Kuni 2029. aasta lõpuni saab Eesti kasutada 2021-2027 perioodi vahendeid, kuid seejärel on oodata eriti ühtekuuluvuspoliitika fondide mahu vähenemist, sest need on eelkõige mõeldud liikmesriikide vähem arenenud piirkondadele, kelle SKP inimese kohta EL keskmisest ostujõudu arvestades on alla 75%. Eesti jõukuse tase on stabiilselt suurenenud, olles 2004. aastal ELiga liitumise ajal 56% EL keskmisest inimese kohta ostujõudu arvestades ning jõudes prognoosi järgi 2027. aastaks 88%ni ELi keskmisest.

## Riigilõivud

Riigilõive koguvad pea kõikide ministeeriumite valitsemisalade asutused, kuid 90% lõivutulust laekub Justiitsministeeriumi, Kliimaministeeriumi, Majandus- ja Kommunikatsiooniministeeriumi ning Siseministeeriumi asutustelt. Riigilõiv on tasu riigi poolt osutatava toimingu eest. Kõige enam laekub riigilõivu liiklusregistri toimingutelt, 2023. aastal 31,1 mln eurot. Järgnevad riigilõivud isikut tõendavate dokumentide väljastamisest (12,7 mln eurot), kohtuasjade toimingutelt (10,6 mln eurot) ning kinnistusraamatu toimingutelt (9,6 mln eurot). Koroonakriisiga kaasnenud majandusaktiivsuse langus vähendas 2020. a laekumist ca 10%, kuid viimasel aastatel on laekumine taastunud ning ületab kriisieelset taset. 2025. aasta riigieelarves kavandatakse riigilõivude laekumiseks 89,9 mln eurot. Riigilõivude laekumine sõltub nii lõivumäära suuruselt kui toimingute arvust, mis mõlemad on üsna stabiilsed ja hästi prognoositavad.

## Tulud majandustegevusest

Majandustegevusest saadavad tulud koosnevad peamiselt kasvuhoonegaaside lubatud heitkoguste ühikute müügitulust, kuid ka muude kaupade ja teenuste müügitulust ning asutuste omatuludest (nt piletimüügitulu). Alates 2025. aastast lisandub siia tulugruppi mootorsõidukite registreerimistasu.

Kasvuhoonegaaside lubatud heitkoguse ühikute kauplemissüsteemi (EL HKS) kaudu saadav enampakkumistulu on üsna kõikumine, sõltudes nii ühikuhinnast kui kogusest. Enampakkumistel müüdavate koguste hulk on Euroopa tasandil reguleeritud ja trend on nende vähenemise suunas, mis omakorda mõjutab ka enampakkumisel kujunevat hinda.

## Tulud põhivara ja varude müügist

Tulu põhivara ja varude müügist teenib peamiselt Maa-amet riigi funktsioonide täitmiseks mittevajaliku maa müügist. Vähesel määral teenivad riigieelarvelised asutused tulu ka kinnisvara, transpordivahendite, metsa ning muude kaupade ja varude müügist. Selle tululiigi maht võib varieeruda üsna suures ulatuses, sõltudes müüdavate objektide hulgast ja suuruselt ning müügi realiseerumise ajast.

## Trahvid ja muud varalised karistused

Trahvide ja muude varaliste karistuste all prognoositakse peamiselt väärteomenetluse seadustiku ja karistusseadustiku, aga ka muude õigusaktide, alusel saadavaid trahvitulusid. Suurima osakaalu (ca 90%) moodustavad Siseministeeriumi haldusala poolt kogutavad liiklusjärelvalvega seotud trahvid. Ligi miljon eurot laekub trahvitulu ka kohtute kaudu. Järgmisel aastal kasvab laekumine prognoositavalt 76% tulenevalt liiklusjärelvalvega seotud trahvimäärade tõusust. Trahvimäärade järsk tõus toob kindlasti kaasa ka käitumuslikke muutusi, mis on raskesti prognoositavad. Lisaks mõjutab trahvide laekumist ka võlgnevuste osakaal, mis on mh sõltuv majanduskeskkonna üldisest arengust.

## Keskkonnatasud

Keskkonnatasud laekuvad maavara kaevandamise, kasutamise või kasutuskõlbmatuks muutmise, vee erikasutuse, kasvava metsa raieõiguse, kalapüügiõiguse ja jahipidamisõiguse (loodusvara kasutusõiguse tasu/ressursitasu) ning saasteainete välisõhku, veekogusse, põhjavette või pinnasesse heitmise või jäätmete kõrvaldamise (saastetasu) eest. Valdav osa keskkonnatasudest laekub jäätmete keskkonda viimisest ning maavarade kaevandamise õiguse andmisest. Majanduskriis vähendas oluliselt ka keskkonnatasude laekumist. Vähenesid pea kõik

tululiigid, enim langes raske kütteõli hinnast sõltuv põlevkivi kaevandusõiguse tasumäär. Samas majandusaktiivsuse taastumisel on see tululiik olnud kiirema kasvuga. Keskkonnatasude laekumine sõltubki peamiselt majanduskeskkonnast.

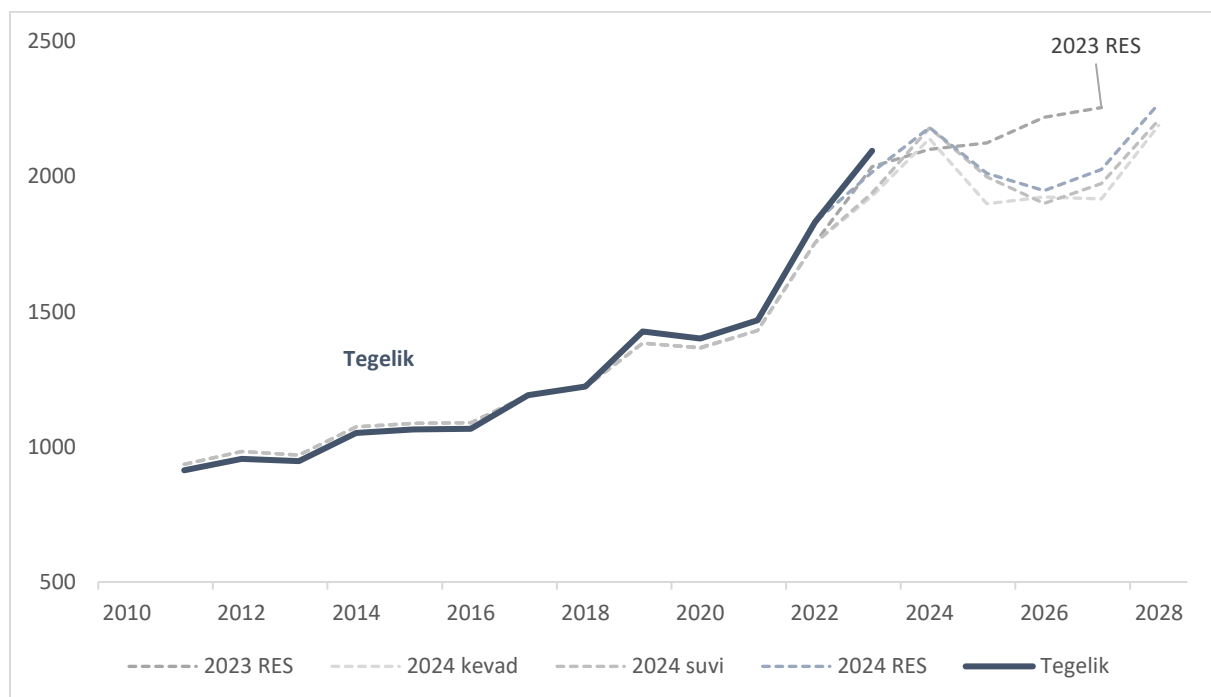
### Muud tegevustulud

Muud tegevustulud sisaldavad peamiselt kohtute menetluskulude hüvitisi, oportuneeditasusid, universaalse postiteenuse makseid, konfiskeeritud ja konfiskeerimise asendamisel saadud varasid, sunniraha ja tulusid asendustäitmisest, välja nõudmata deposiite, tagatistasusid ja regressinõudeid ning muid tulusid varadelt. Need laekuvad riigieelarvesse peamiselt kohtute ja Prokuratuuri tegevuse kaudu ning Konkurentsiameti eelarvesse universaalse postiteenuse maksetena. Kuna siia tulugruppi kuuluvad ka muud ettenägematud tulud, siis on ka tuluprognosis nende osas ebatäpsem olnud.

### Intressi- ja omanikutulud

Intressi- ja omanikutulud koosnevad omanikutuludest (dividendid ja Eesti Panga kasumieraldis) ja riigikassale laekuvatest intressituludest. Dividenditulud on prognoositud äriühingute majandustulemuste prognooside alusel ning lõplikud summad fikseeritakse jooksva aasta kevadel Vabariigi Valitsuse korralduses pärast eelmise aasta tegelike majandustulemuste selgumist. Peamised omanikutulu maksjad on Riigimetsa Majandamise Keskus, Eesti Energia AS, Elering AS, AS Tallinna Sadam ja AS Eesti Loto. Dividenditulu maht sõltub nii üldisest majanduskeskkonnast kui riigiosaluste suurendamise või vähendamise otsustest. Ka intressitulude maht võib sõltuvalt intressikeskkonnast varieeruda suurtes piirides.

Joonis 20. Valitsussektori mittemaksulised tulud, miljonites eurodes



Allikas: Rahandusministeerium

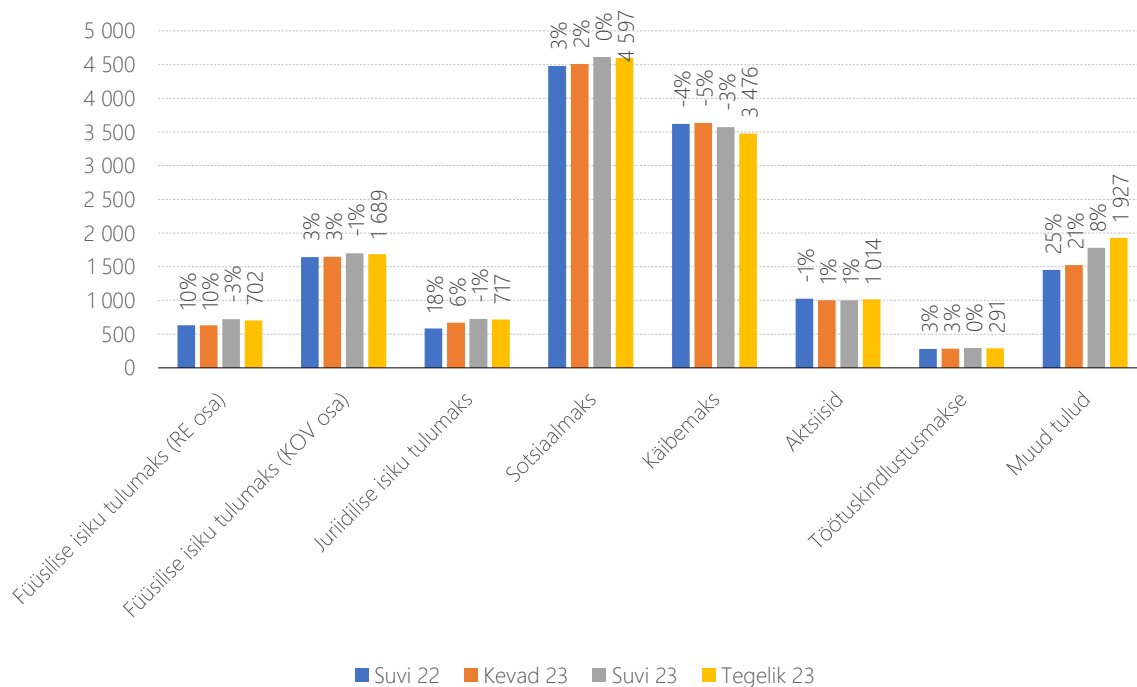
### Riigi tuluprognosis täpsus

Maksutulude prognoosi täpsuse hinnang on koondatud alljärgnevale joonisele (

joonis 21). Selles on toodud 2022.-2023. aastal tehtud kolm prognoosi ning erinevused tegelikust tululiikide mahust. Erinevus on toodud tegeliku suhtes, positiivne osakaal on alahindamine ehk tegelikult oli tulu suurem.

Maksutulude laekumist oleme valdavalt alahinnanud, põhjuseks on kesisele makrokeskkonnale vaatamata oodatust tugevam tööturg, mis on toetanud tööjõumaksude laekumist. Samas oli eelmise aasta lõpp oodatust veidi nõrgem ning nii füüsilise isiku tulumaksu- kui ka sotsiaalmaksu laekumine jäi viimase prognoosi ootusele veidi alla. Käibemaksu laekumine on olnud väiksem ootustest kõikides vaatlusalustes prognoosides. See ei ole otseselt seletatav makronäitajate prognoosi ebatäpsusega. Pigem on käibemaksu laekumine suhtena tarbimisse või SKPsse vähenenud. Täpsemad põhjused väärivad eraldi analüüsi. Aktsiiside laekumine on olnud ootuspärane. Mõningast maksude alalaekumist on tasakaalustanud riigi muud tulud, sealhulgas omanditulu. Tuluprognose iseloomustab ka see, et kõikide liikide puhul on täpsus seda suurem, mida lühem on prognoosihorisont.

**Joonis 21. Valitsussektori 2023. aasta suuremad tululiigid ning viimased prognoosid, mln eurot ja vahe osakaal tegelikust**



### Põhiline

- Maksuauk on pigem väike ning stabiilne, maksude kogumisega ei ole tavaolukorras probleeme. On kaudseid tõendeid, et maksuauk võib olla suurem, kui tavametoodika lubab arvata.
- Fiskaalriskiks võib olla suurte maksupoliitiliste muutuste rakendamine.
- Riigi mittemaksulised tulud on mahult väikesed, kuid pigem volatiilsed, raskesti prognoositavad.
- Välisvahenditega seonduvad mitmed riskid, kuid nende koondmõju fiskaalnäitajatele on pigem väike.

- Maksutulude prognoosid on üldiselt täpsed, kõrvalekalded tulenevad poliitikamuudatustest ning makrokeskkonnast.

### 3.2 Valitsuse finantsvarad ja -kohustised

*Turuhinna, intressimäära ja valuuta vahetuskursi kõikumine võib mõjutada valitsuse varade ja kohustiste väärtust, samuti valitsussektori tulu ja kulu mahtu tulevikus. Valitsuse varad on nii rahatagavara kui ka vähemlikviidsed varad; vastavad kohustised sisaldavad nii võlakohustisi (näiteks võlakirjad ja laenud) kui ka muid kohustisi (näiteks garantiid või maksmata arved).*

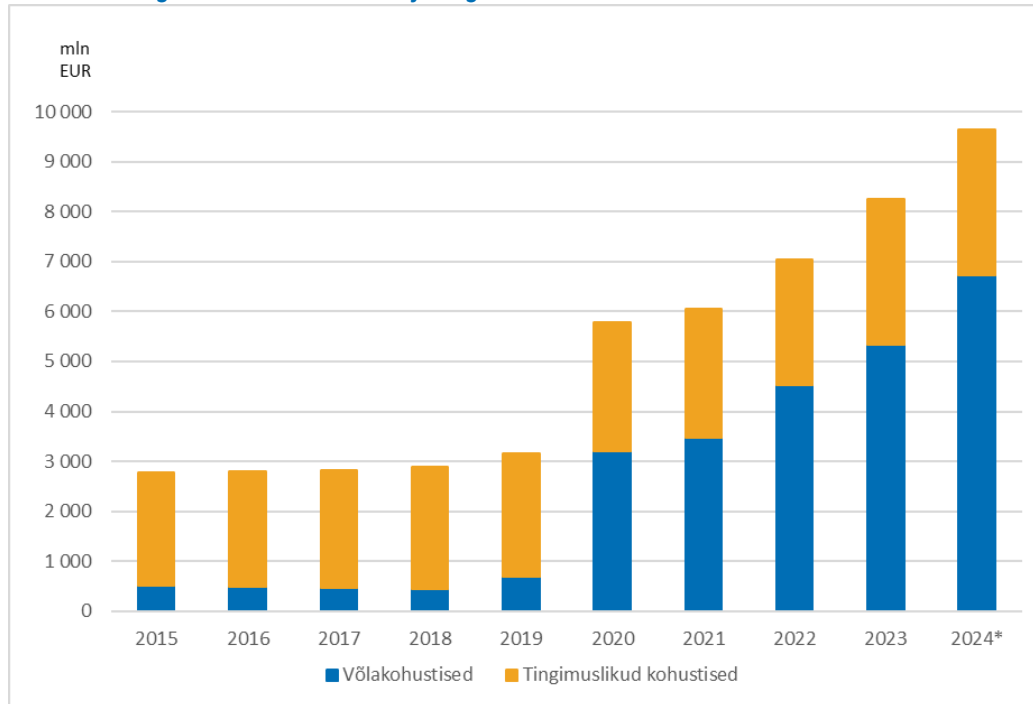
#### Valitsuse kohustised

Valitsuse kohustised võib jaotada otsesteks kohustisteks (näiteks laenud) ning kaudseteks ehk tingimuslikeks kohustisteks (näiteks riigi poolt garanteeritud laenud või osalused rahvusvahelistes finantsasutustes).

Järgneval joonisel on kokkuvõtlikult välja toodud valitsuse kontrolli all olevate kohustiste dünaamika (vt joonis 22). Märkimisväärseim muutus on Eesti osaluse, sealhulgas sissemaksmata osaluse suurenemine Euroopa Stabiilsusmehhanismi kapitalis, sest 2023. aasta jaanuaris lõppes Eestile alates liitumisest 12 aastat kehtinud vähendatud osalusega üleminekuperiood. Valitsuse tingimuslikud kohustised on viimase kümne aasta jooksul olnud vahemikus 2,27 kuni 2,91 miljardit eurot, kasvades 2023. aasta jooksul 383 miljoni euro võrra. Võrdlusena on aastatel 2014-2023 kogu valitsussektori tingimuslikud kohustised olnud vahemikus 4,61 kuni 6,90 miljardit eurot ning osakaal SKP-st vähenenud 6 protsendi võrra, moodustades 2023. aasta lõpul 18 protsenti SKP-st (vt täpsemalt „Tingimuslikud ehk potentsiaalsed kohustised“).

Riigi kulud kasvasid 2020. aastal järsult seoses COVID pandeemia ohjamise ja kriisi mõjude leevendamisega. 2022. aasta veebruaris algas sõda Ukrainas, millele järgnes energiakriis. Nende kriisidega toimetulekuks suurenes riigi vajadus kaasata võlakohustisi ning püsib varasemast kõrgem, et katta eelarve puudujääki ka järgnevatel aastatel. Tingimuslikud kohustised ei ole oluliselt muutunud. Märkimisväärseim muutus on Eesti osaluse, sealhulgas sissemaksmata osaluse suurenemine Euroopa Stabiilsusmehhanismi kapitalis, sest 2023. aasta jaanuaris lõppes Eestile alates liitumisest 12 aastat kehtinud vähendatud osalusega üleminekuperiood. Valitsuse tingimuslikud kohustised on viimase kümne aasta jooksul olnud vahemikus 2,27 kuni 2,91 miljardit eurot, kasvades 2023. aasta jooksul 383 miljoni euro võrra. Võrdlusena on aastatel 2014-2023 kogu valitsussektori tingimuslikud kohustised olnud vahemikus 4,61 kuni 6,90 miljardit eurot ning osakaal SKP-st vähenenud 6 protsendi võrra, moodustades 2023. aasta lõpul 18 protsenti SKP-st (vt täpsemalt „Tingimuslikud ehk potentsiaalsed kohustised“).

Joonis 22. Riigikassa võlakohustised ja tingimuslikud kohustised 2015-2024



\* andmed 31.10.2024 seisuga, värskema ülevaate leiab [www.fin.ee](http://www.fin.ee) lehelt

## Otsesed kohustised - võlg

Üsna sageli aetakse segi mõistet „**valitsussektori võlg**“ ehk kogu riigi võlg ja „**valitsuse võlg**“ ehk riigikassa võetud võlg.

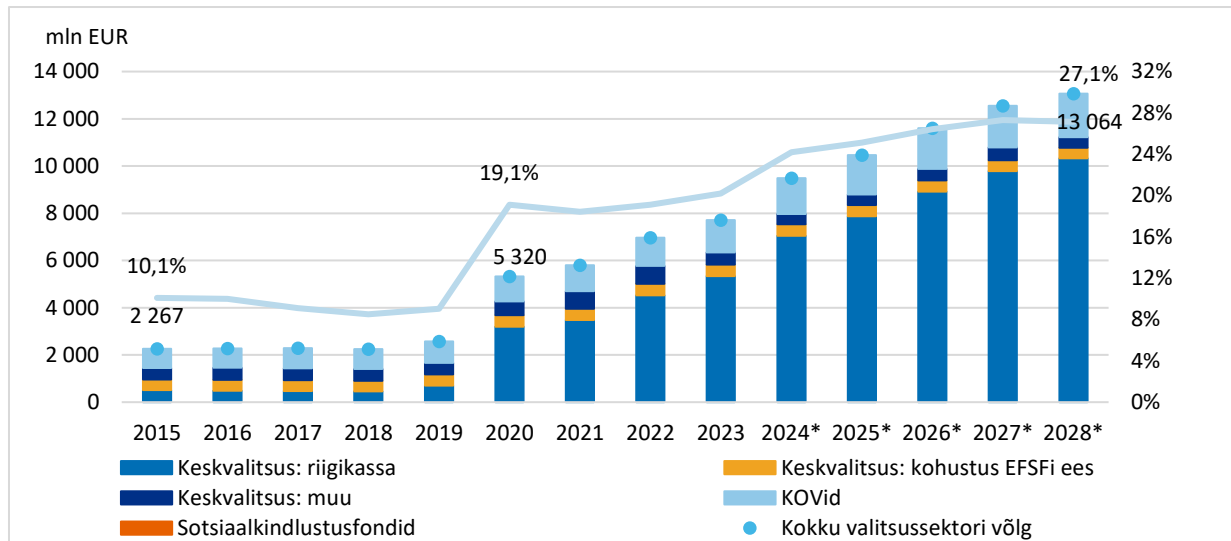
Esimest terminit kasutatakse rahvusvahelises võrdluses ja teatakse kui Maastrichti võlga<sup>19</sup>, mida väljendatakse tavaliselt osakaaluna sisemajanduse koguproduktist (% SKP-st). Kui Euroopa Liidu riikide keskmine võlakoormus ulatus 2023. aasta lõpul 81,5%ni SKP-st, siis Eesti võlakoormus oli endiselt väiksem ja küündis 20,2%ni SKP-st.

Valitsussektori võlg koosneb keskvalitsuse, kohalike omavalitsuste ning sotsiaalkindlustusfondide võlast. Vastavalt Rahandusministeeriumi viimasele prognoosile<sup>20</sup> kasvab 2028. aastaks valitsussektori ehk kogu riigi võlg mahult 13 miljardi euroni ja osakaaluna SKP-st 27,1%-ni (vt joonis 23).

<sup>19</sup> Valitsussektori (sh keskvalitsus, kohalikud omavalitsused ja sotsiaalkindlustusfondid) konsolideeritud võlg nimiväärtuses kohustiste kategooriates: sularaha ja hoiused, võlaväärtpaberid ning laenud.

<sup>20</sup> RES 2025-2028 (sh statistika revision SA 22.10.2024)

Joonis 23. Valitsussektori võla dünaamika 2015-2028, maht (miljonites eurodes) ja osakaal SKP-st



\*Allikas: Rahandusministeerium

Valitsussektori võlakoormusest suurema osa moodustab keskvalitsuse võlg, mis jaguneb omakorda riigieelarveliseks võlaks ja riigieelarveväliste organisatsioonide ehk muu keskvalitsuse võlaks. See tähendab, et keskvalitsuse võlakoormuse hulka arvestatakse veel avalik-õiguslike asutuste, sihtasutuste, mittetulundusühingute ja äriühingute võlg.

Riigieelarveline ehk **valitsuse** ehk **riigikassa** võlg oli 2023. aasta lõpu seisuga 5,34 miljardit eurot ja moodustas 69% valitsussektori 7,71 miljardi euro suurusest võlakoormusest. Riigieelarvelise võla hulka arvestatakse ka riigigarantii EFSF-i<sup>21</sup> antud laenudele, mis moodustas 2023. aastal 6% kogu valitsussektori võlast. Siiani Eesti Euroopa Finantsstabiilsusmehhanismi võlakohustiste riigigarantiiga seotud makseid teinud ei ole. Teiste valitsussektorisse kuuluvate keskvalitsuse üksuste võlakohustised olid 2023. aasta lõpul 445 miljonit eurot moodustades 6% valitsussektori koguvõlast. Seega, mõiste valitsuse võlg tähendab riigikassa hallatavat võlga.

Kohaliku omavalitsuse võlg moodustas 2023. aasta lõpul 1,14 miljardit eurot ning on viimastel aastatel samuti nominaalselt kasvanud. Sotsiaalkindlustusfondidel ehk Tervisekassal ja Eesti Töötukassal võlakohustisi ei ole.

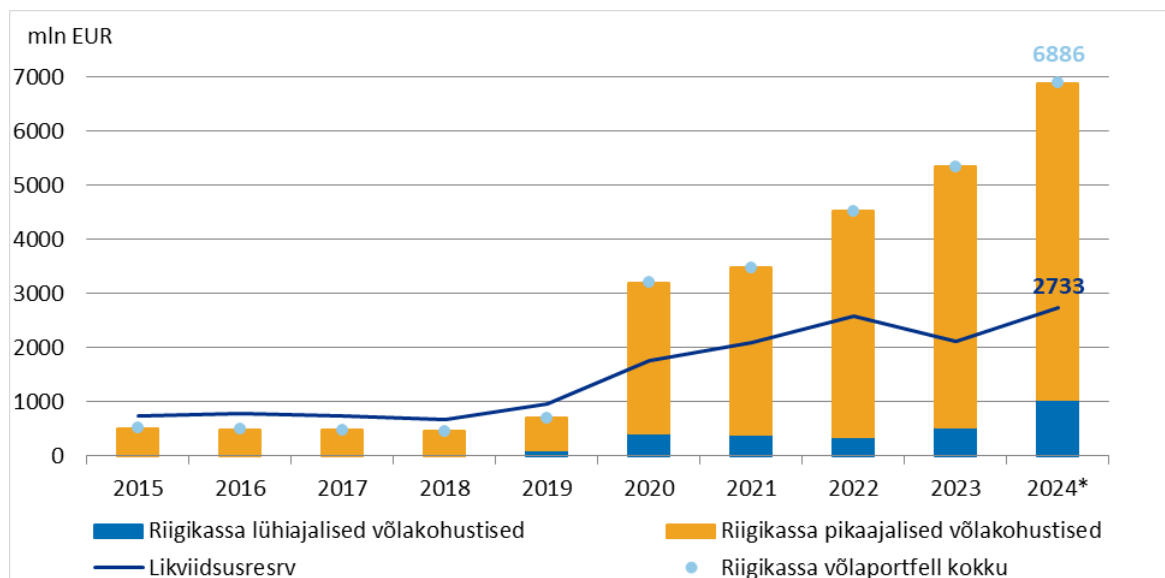
Valitsussektori võlakohustised olid pikka aega finantsreservidega sarnasel tasemel. Alates 2020. aastast riigi vajadus kaasata võlakohustisi suurenes oluliselt erinevate kriisidega toimetulekuks ning püsib varasemast kõrgem, et katta eelarve puudujääki ka järgnevatel aastatel (vt joonis 24). 2024. aasta oktoobri lõpus koosnes riigikassa võlaportfell pikaajalistest<sup>22</sup> laenudest (EIB, NIB, CEB ja TERA/SURE kokku 1,65 miljardit eurot), lühiajalistest<sup>23</sup> võlakirjadest (kokku 1,03 miljardit eurot) ning pikaajalistest võlakirjadest (kokku 4,2 miljardit eurot). Kuigi riigi võlakohustised on viimase viie aasta jooksul kiirelt kasvanud, ületavad riigi likviidsed varad lühiajalisi kohustisi 2,6 korda. Siit võib järeldada, et riigi lühiajaline finantsseisund on hea ning kohustiste täitmisega probleeme ei ole.

<sup>21</sup> European Financial Stability Facility (EFSF)

<sup>22</sup> Lunastustähtajaga üle 12 kuu

<sup>23</sup> Lunastustähtajaga kuni 12 kuud

**Joonis 24. Likviidsusreservi ja riigikassa võlakohustiste jääk miljonites eurodes 2024. aasta oktoobri lõpu seisuga.**



\* Andmed 31.10.2024 seisuga, värskema ülevaate leiab [www.fin.ee](http://www.fin.ee) lehelt

### Võlakohustiste võtmine ja finantsriskide juhtimine

Riigi rahavoogude juhtimisel lähtutakse põhimõttest, et võlakohustisi võetakse siis, kui selleks on reaalne vajadus lähtudes riigieelarvest ja rahavoo prognoosidest ning makstakse tagasi, kui see on riigile otstarbekas. Laenu võtmine enne tegeliku rahavajaduse tekkimist on kulukas, seega on õige ajastus väga oluline. Intressi tuleb võetud laenudelt või emiteeritud võlakirjadelt maksta ka siis, kui saadud raha kohe ei kasutata. Sellisel juhul investeeritakse laenatud summa likviidsusreservi hulgas tõenäoliselt madalama intressimääraga. Samas kindlustatakse finantseerimise hind ja maandatakse risk, et tegeliku rahavajaduse tekkimisel muutub laenu võtmine kallimaks või võimatuks.

Riigikassa kaalub erinevaid võimalusi võlakohustiste võtmiseks, kui riigi rahavoogude finantseerimiseks on vaja kaasata lisaraha. Lähtuvalt rahavoo vajadustest (vajaminev laenumaht ja sobilikum tagasimaksete tähtajalisus), võla kogukulust (intressid, teenustasud, valuutariski maandamine) ja finantsriskidest (refinantseerimisrisk ja intressirisk) valitakse võlakohustiste võtmise vorm.

Võlakohustisi on võimalik võtta nii laenuks kui emiteerida võlakirju. Laenuandjateks on rahvusvahelised investeerimispannad, näiteks Euroopa Investeerimispank (EIB), Põhjamaade Investeerimispank (NIB) või kommertspannad. Võlakirju saab emiteerida kohalikele investoritele Eestis ja tunduvalt suuremale investorite ringile rahvusvahelistel finantsturgudel.

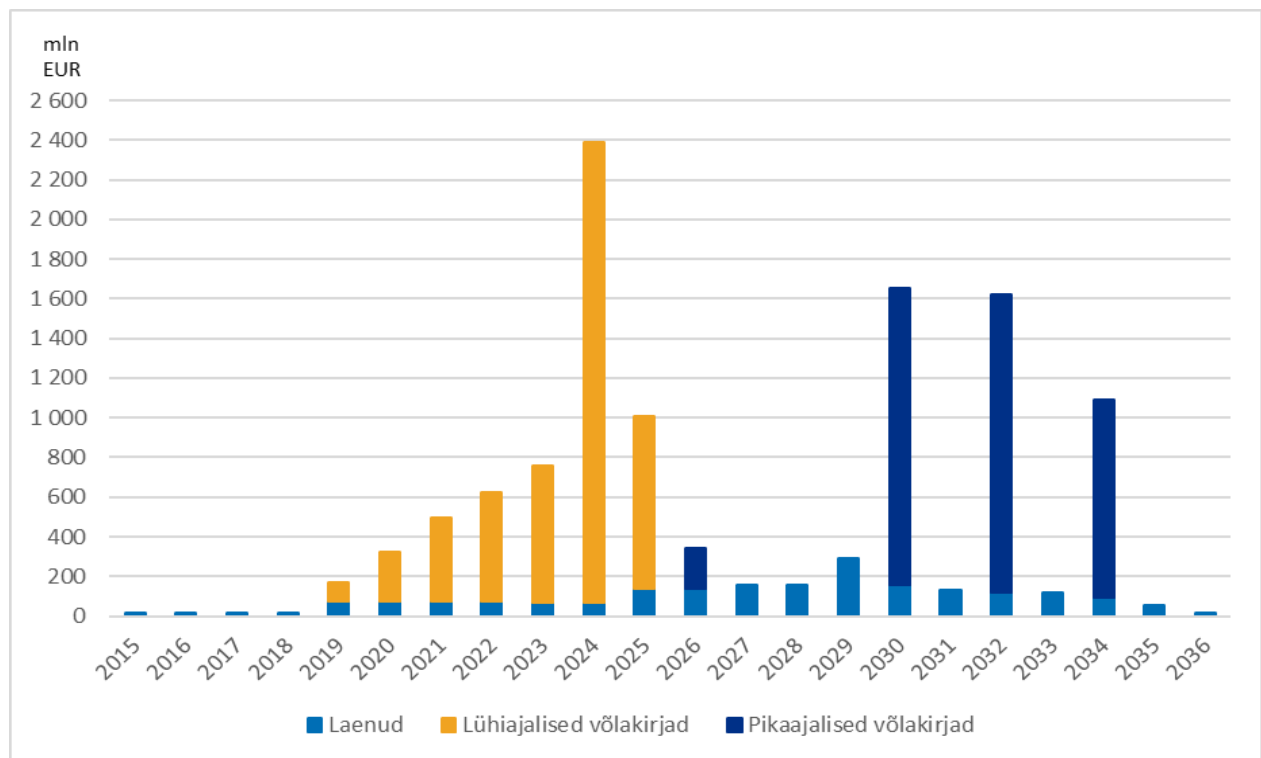
Finantsriskide juhtimisel lähtutakse aktive ja passivate tasakaalustatud haldamise (ingl. k ALM – *asset-liability management*) põhimõtetest, mille kohaselt on finantsvarade ja -kohustiste finantsriskid kokku võimalikult neutraalsed ehk riskid on maandatud. Riigi võlakohustiste võtmisel tuleb tagada, et võlakohustistega kaasnevate **finantsriskide** ja kulu suhe oleks kooskõlas riigi **võlakohustiste täitmise võimekusega**.

Riigikassa võlakohustistega seotud finantsriskide juhtimisel arvestatakse **refinantseerimisriski**. Refinantseerimisrisk on oht, et riik peab olemasolevate võlakohustiste tagasimaksmiseks võtma uusi võlakohustisi ebasoodsatel tingimustel või riigil ei ole finantskriisi ajal kui ka riigi krediitdireitingu langemisel investeerimisjärgu tasemest madalamaks võimalik finantsturgudel

uusi võlakohustisi võtta. Riigieelarvele liigse maksekoormuse vältimiseks on kehtestatud piirang tagasi maksmata lühiajaliste võlakohustiste jäägile. See tohib olla kuni 25% vastava aasta riigieelarve kulude ja investeringute kogusummast. Pikaajaliste võlakohustiste tagasimaksed tuleb võimalusel hajutada aastate vahel selliselt, et ühel aastal tagasimaksmisele kuuluvad pikaajalised võlakohustised ei ületa 5% vastava aasta prognoositavast sisemajanduse kogutoodangust.

Rahandusministeeriumi kui valitsussektori suurima laenaja võlaportfelli refinantseerimisrisk on mõõdukas. Võlakohustiste põhisumma tagasimaksed on aastate lõikes ühtlaselt jaotatud. Suuremad võlakohustiste põhisummade tagasimaksed algavad aastast 2030, mil hakkavad lunastuma emiteeritud pikaajalised võlakirjad (vt joonis 25). Mõõdukat refinantseerimisriski iseloomustab ka riigi võlakohustuste 5,9-aastane kaalutud keskmine tagasimakseperiood seisuga 30.09.2024. Võrdluseks, samal ajal oli Euroopa Liidu riikide keskmine võlakohustuste tagasimakseperiood Euroopa Komisjoni andmetel 8,3 aastat.

**Joonis 25. Riigikassa võla tagasimaksed brutosummas ehk amortisatsioon, 2015-2036**



Finantsvarade (likviidsusreserv ja antud laenud) intressiriski hindamiseks kasutatakse keskmist modifitseeritud duratsiooni, mis ei tohi ületada 0,45 aastat.

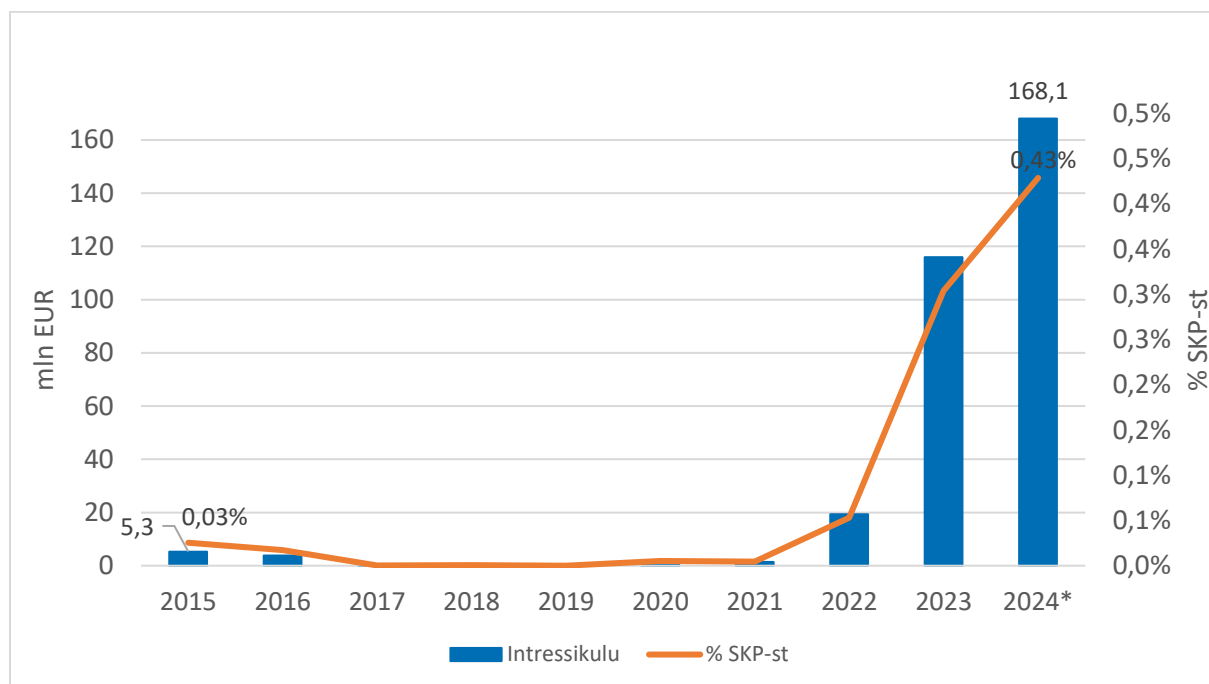
Võlakohustiste intressiriski mõõdetakse keskmise intresside fikseerimise perioodi meetodil. Kuni 800 miljoni euro suuruste võlakohustiste suurim lubatud keskmine intresside fikseerimise periood ei tohi ületada 0,5 aastat (jätkatakse ALM põhimõtete rakendamist) ja võlaportfelli osa puhul, mis ületab 800 miljonit eurot, on madalaim lubatud keskmine intresside fikseerimise periood kolm aastat.

Lühiajalised võlainstrumendid ning ujuva intressimääraga pikaajalised kohustised moodustasid riigikassa võlakohustistest 36% seisuga 30. september 2024 ning võlakohustiste keskmine intresside fikseerimise periood oli 4,87 aastat. See on madalam, kui Euroopa Liidu riikide

keskmise 7,9 aastat. Madalam intresside fikseerimise periood näitab, et keskmiselt on võlakohustised intresside muutustele tundlikumad.

Juunist 2014 kuni juulini 2022 olid Euroopa rahaturul intressimäärad negatiivsed. Riigikassa võlakohustiste maht oli lisaks soodsatele intressimääradele madal ning seetõttu jäi madalaks ka võla intressikulu. 2022. aasta suvest kuni 2023. aasta septembrini tõstis Euroopa keskpank järkjärgult rahaturu intressimäärad 4 protsendini. Samal ajal kasvas riigikassa võlakohustiste maht 1,3 korda, mis suurendas järsult ka intressikulu. 2024. aastal asus Euroopa Keskpank taas intressimäärasid langetama. Vastavalt Rahandusministeeriumi viimasele prognoosile<sup>24</sup> riigi võlakohustuste maht jätkuvalt suureneb, mistõttu ka intressikulu tulevikus kasvab. (vt joonis 26).

**Joonis 26. Riigikassa võla intressikulu, miljonit eurot**



\* Andmed seisuga 31.10.2024

**Krediidiriski** juhtimisel kasutab riigikassa rahvusvaheliste reitinguagentuuride Moody's, Standard & Poor's ja Fitch poolt emitentidele ja krediidasutustele väljastatavaid krediidireitinguid. Likviidsusreservi finantsvahendeid võib investeerida pikaajalistesse (lõpptähtajaga üle ühe aasta) võlakirjadesse, mille emitendi krediidireiting on vähemalt Aa3 (Moody's) või AA- (Standard & Poor's ja Fitch), stabiliseerimisreservi pikaajaliste võlakirjade emitendi krediidireiting peab olema vähemalt A3 (Moody's) või A- (Standard & Poor's ja Fitch). Lühiajaliste (alla ühe aasta) lunastus- või lõpptähtajaga paigutuste puhul peab emitendi krediidireiting olema nii stabiliseerimis- kui ka likviidsusreservil vähemalt Prime-1 (Moody's), A-1 (Standard & Poor's) või F-1 (Fitch). Paigutustele krediidasutustes, mille kaudu korraldatakse riigi arveldusi, on kehtestatud täiendavad piirangud.

Likviidsus- ja stabiliseerimisreservi vahendeid ei tohi paigutada Euroopa Finantsstabiilsusmehhanismi ja Euroopa Stabiilsusmehhanismi võlakirjadesse. Lisaks ei tohi stabiliseerimisreservi vahendeid paigutada krediidasutustesse, mille hoiuseid tagatakse tagatisfondi seaduse kohaselt. Ühe krediidasutuse või emitendi ja tema kontserniga seotud

<sup>24</sup> RES 2025-2028

tehingute osakaal võib olla kuni 20 protsenti vastava investeerimisportfelli turuväärtusest. Vähemalt 65 protsenti stabiliseerimisreservi turuväärtusest peab olema paigutatud valitsussektori emitentide võlakirjadesse.

Riigi kohustuste õigeaegseks täitmiseks jälgitakse likviidsusreservi ja lühiajaliste võlakohustiste (arvelduskrediidi, lühiajalise krediidilimiidi jmt lepingute) võtmise miinimumtaset. Likviidsuse tagamiseks võib likviidsusreservi vahendeid paigutada vaid kuni kolmekuulise tähtajaga hoiustesse ja likviidsetesse võlakirjadesse.

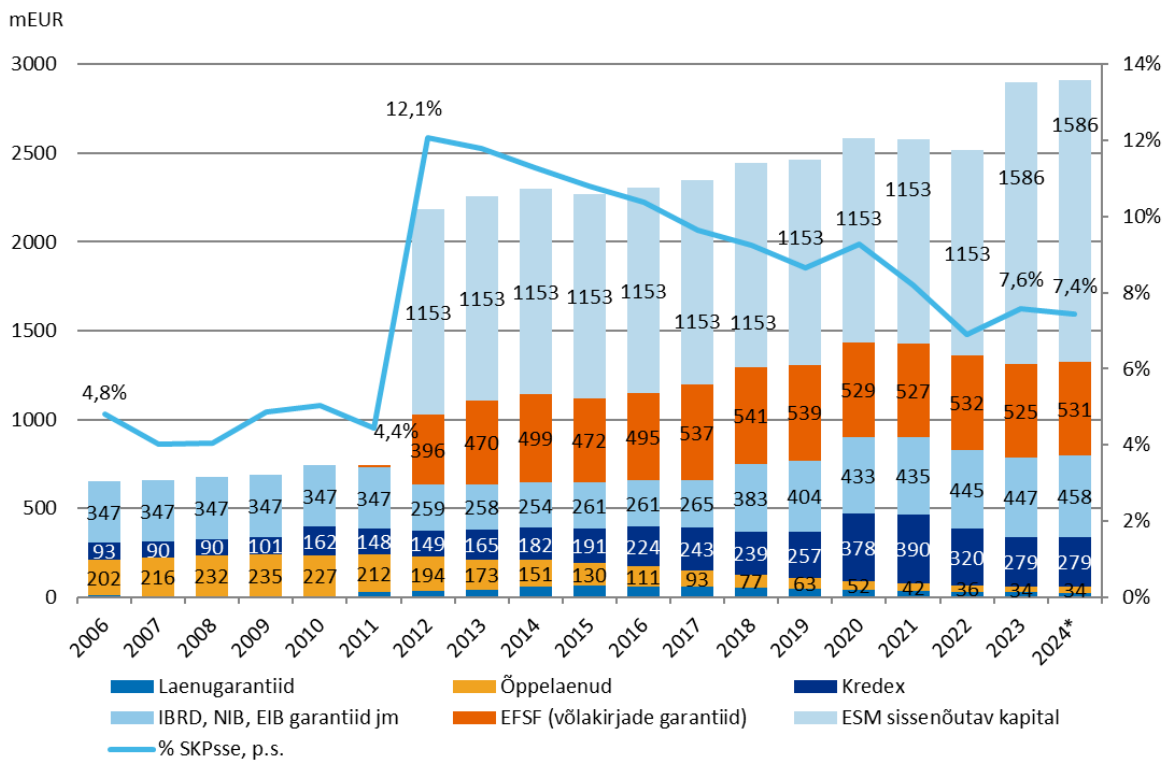
Eurodes tehtud paigutusi loetakse valuutariskivabadeks. Riigi varade paigutamisel on **valuutariski** lubatud võtta vaid likviidsusreservis ühe protsendi ulatuses turuväärtusest.

### **Tingimuslikud ehk potentsiaalsed kohustised**

**Potentsiaalsed kohustised** on riigi võetud varalised kohustised, mille tegelik realiseerumine sõltub mõnest tulevikus selguvast asjaolust (näiteks riigigarantii realiseerumine, välislepingus kokku lepitud asjaoludel esitatav rahvusvahelise organisatsiooni kapitali sissenõue). Riigikassa jälgib ja hindab regulaarselt riigi potentsiaalsete kohustiste realiseerumise tõenäosust, mis on eelkõige vajalik riigi rahavoo prognoosimise ja juhtimise tõhustamiseks. Realiseerunud potentsiaalsed kohustised tuleb riigil tasuda 2 kuni 30 päeva jooksul.

Potentsiaalsed kohustised hõlmavad nii lepingujärgseid tingimuslikke kohustisi (näiteks riigigarantiid, seadustest ja lepingutest tulenevad tagatised) kui ka kaudseid potentsiaalseid kohustisi, mis tulenevad näiteks riigi moraalsest kohustusest, poliitilisest või avalikkuse survest päästa riigiettevõtteid või kohalikke omavalitsusi, kompenseerida pensionifondide võimalikke investeerimiskahjusid, hüvitada looduskatastroofidest tulenevaid kahjusid jms (s.t. kohustised, mis ei tulene seadustest või lepingutest). Ülevaade riigi suurematest potentsiaalsetest kohustistest on esitatud allpool oleval joonisel (vt joonis 27). Ülejäänud tingimuslikud kohustised, mis joonisel ei kajastu, on seotud tarnelepingute ja investeerimiskohustistega, toetuse andmise ja vahendamise kohustistega ning kohtuasjadest, muudest lepingutest ja tagatistest tulenevate kohustistega.

**Joonis 27. Riigi potentsiaalsed kohustused, miljonit eurot, seisuga 30.09.2024**



\* 2024. aasta SKP prognoos Rahandusministeerium

Euroala finantsabiprogrammide **Euroopa Finantsstabiilsuse Fondi (EFSF) ja Euroopa Stabiilsusmehhanismiga (ESM)** seotud kohustised tekkisid alates Eesti ühinemisest 2011. aastal. EFSF andis pikaajalisi laene lirimaale, Kreekale ja Portugalile, mille finantseerimiseks emiteeriti eurosooni riikide garanteeritud pikaajalisi võlakirju. EFSF enam eurosooni liikmetele uusi laene ei väljasta, sest selle funktsiooni võttis üle 2021. aastal asutatud ESM. Alates 2011. aastast garanteerib Eesti vastavalt oma osalusvõtmele osa igast Euroopa Finantsstabiilsusmehhanismi võlakirjaemissioonist kuni 1,99 miljardi euro ulatuses. Euroala stabiilsusmehhanismidega seotud riskide maandamiseks ei tohi riik likviidsus- ja stabiliseerimisreservi vahendeid paigutada EFSFi ja ESMi võlakirjadesse.

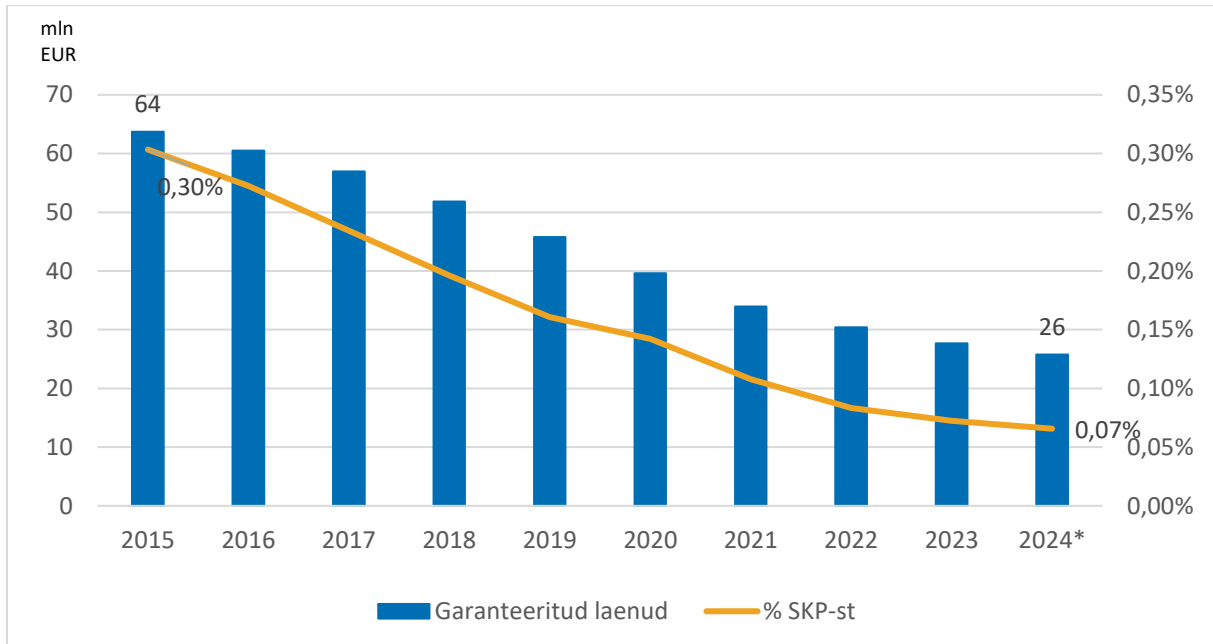
**Riigigarantiid** on otsene tingimuslik kohustis. Nende realiseerumine võib suurendada valitsuse kulusid või kohustisi.

Riigieelarve seadus reguleerib riigi antavaid riigigarantiisid ja laene koos. Mõlema tehinguga võtab riik krediidiriski. Riigigarantii andmisega kaasneb oht, et garanteeritav isik ei täida oma laenulepinguga võetud kohustisi ning riigil tuleb tasuda tema võlgnevus laenuandja ees. Laenu andmisega kaasneb oht, et laenuandja ei tagasta võetud laenu ja intresse korrektelt. Kui laenu andmisel kasutatakse riigi likviidsuse vahendeid kohe, siis riigigarantii korral vaid juhul, kui on vajalik täita garantiikohustis. Riigigarantii- või laenuandmise alusel analüüsib riigikassa riigigarantiiga tagatavat võlakohustist või laenuandja majanduslikku olukorda ja võimet tagastada taotletavat laenu.

Seisuga 31.10.2024 ulatub Eesti Vabariigi Valitsuse poolt garanteeritud laenude maht 25,76 miljoni euroni (vt joonis 28), mis on eelmise aasta lõpu tasemega võrreldes vähenenud 1,9 miljonit eurot. Riigi garanteeritud laenude portfellis on ainult üks antud garantiid - Põhja-Eesti Regionaalhaigla (PERH) Euroopa Investeeringuspangalt võetud laenule. Võrreldes 2016. aastaga

on garanteeritud laenude maht poole väiksem ning ka osakaal SKP-st stabiilselt vähenenud, moodustades 2024. aastaks prognoositavast SKP-st vaid 0,07 protsenti. Rahandusministeeriumi hinnangul ei ole lähiajal ette näha riigi poolt välja antavate garanteeritud laenude märkimisväärt suurenemist. Rahandusministeerium uuendab ja avaldab regulaarselt detailset infot antud laenude ja garantiide kohta oma kodulehel.

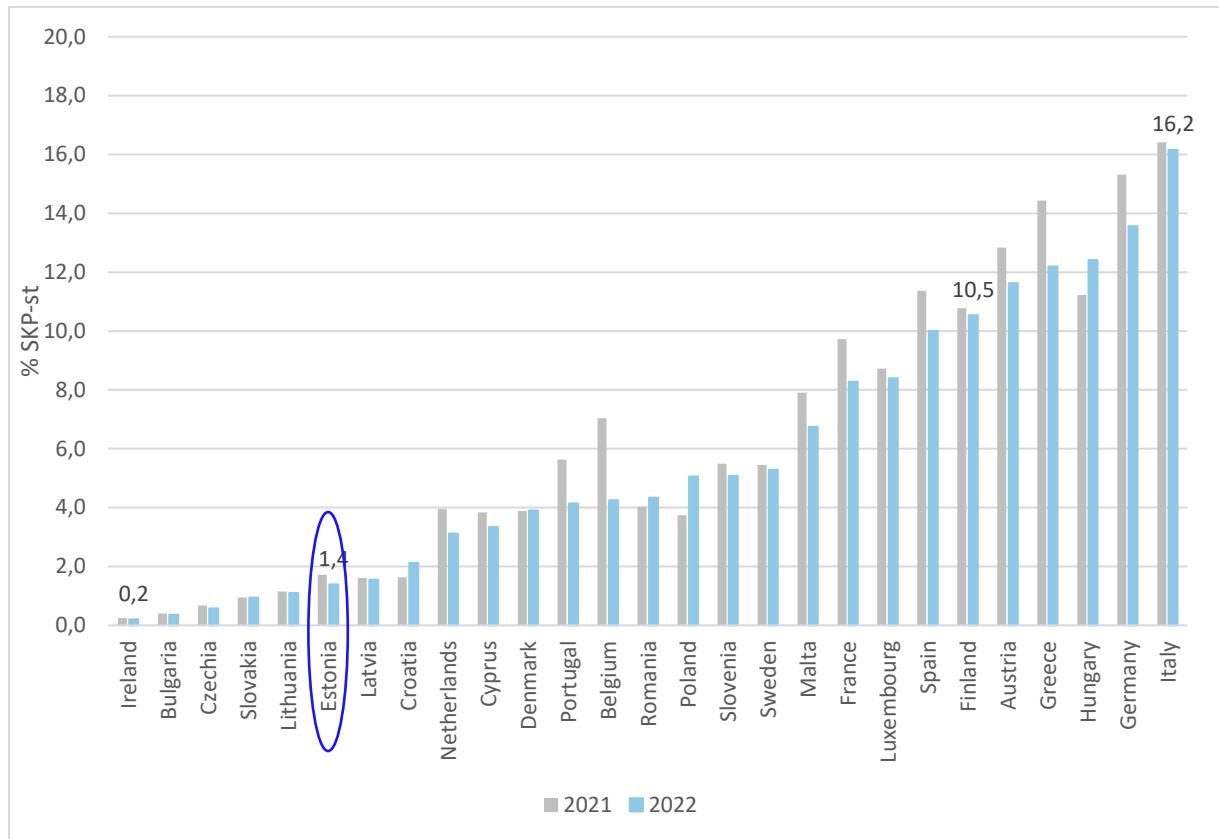
**Joonis 28. Riigi poolt garanteeritud laenud (miljonit eurot) ja osakaal SKP-st**



Võrdluseks küündib naaberriigi Soome puhul valitsuse garantiide maht seisuga 31.12.2022 kokku 28,3 miljardi euroni<sup>25</sup>, mis moodustab koguni 10,5% SKP-st. Ühtlasi on Soome keskvalitsuse garantiide osakaal SKP-st Euroopa Liidu üks kõrgemaid. Lähtuvalt erinevatest aruandlustavatest on riikidevahelise garantiisummade võrdlemine keeruline. Eurostati viimase koostatud statistika kohaselt (2022) on Eesti keskvalitsuse garantiide suhe SKP-sse üks Euroopa Liidu madalaimaid (vt joonis 29).

<sup>25</sup> Eurostat

Joonis 29. Keskmise kvaliteedi garantiid Euroopa Liidus 2021-2022, % SKP-st.



Kõige olulisem on potentsiaalsete riskide juhtimine, et hoiduda nende realiseerumisest või vähendada võimalikku kahju riigile. Näiteks (i) riigigarantii andmisel sihtasutustele peavad nende finantsid vastama lepingus sätestatud suhtarvudele ning uue laenu võtmisel peab sellele heakskiidu andma Rahandusministeerium; (ii) riigiettevõtetele on kehtestatud omaniku ootused, mis seavad piirangud ka finantsriskide võtmisele; ja (iii) kohalike pankade finantsjärelevalve ning nõuded riskide juhtimisele tõhustuvad järjepidevalt. Võimaliku kulu tekkimise tõenäosust hinnatakse jooksvalt rahavoo prognooside uuendamise käigus ja vajadusel tõstetakse reservi nõutavat likviidsustaset, mille täitmiseks emiteeritakse lühiajalisi võlakirju või võetakse laenu.

### Valitsuse finantsvarad

Riigikassa korraldab riigiasutuste, sotsiaalkindlustusfondide ja riigi omandis olevate sihtasutuste ühtset rahavoo juhtimist ning haldab riigi finantsreserve. Rahavoo ja finantsriskide juhtimise põhimõtted ning finantsreservide investeerimisreeglid on sätestatud valitsuse 2014. aasta määruses „Riigi rahavoo juhtimise ja stabiliseerimisreservi haldamise põhimõtted“<sup>26</sup>.

**Konsolideeritud rahavoogude juhtimine** tähendab, et riigikassa juhib riigi ja teiste rahandusministeeriumis oma raha hoidvate isikute rahavoogu ühtse tervikuna ning paigutab riigi kontsernikontodel olevat raha, võtab vajadusel laenu või emiteerib võlakirju. Riigil on seetõttu võimalik kasutada valitsussektori vabu vahendeid paindlikult ja efektiivselt ning laenuvõtmist edasi lükata. Tervisekassa, Eesti Töötukassa ja sihtasutused ei pea tegelema finantsvarade haldamise ja rahavoo juhtimisega ega kannu võimalikku investeerimiskahju. Riigikassa maksab neile raha jäägi intressi samas määras, mis on likviidsusreservi tulusus.

<sup>26</sup> [Riigi rahavoo juhtimise ja stabiliseerimisreservi haldamise põhimõtted](#)

Sealjuures peavad saama riigiasutused ja riigikassas oma raha hoidvad sotsiaalkindlustusfondid, riigi asutatud sihtasutused ja Pensionikeskus igal ajal teha väljamakseid oma eelarvelimiidi või rahajäägi ulatuses. Selleks, et teha väljamaksed õigeaegselt, hoiab riigikassa pangakontsernis piisavat likviidsusvaru.

**Finantsreservide** (vt joonis 30) haldamisel lähtutakse konservatiivsetest investeerimisreeglitest, mille eesmärk on eelkõige finantsvara likviidsuse ja väärtuse säilivuse tagamine ning alles seejärel tulu teenimine. Riigi reservide vahendid on investeeritud väga madala krediidiriskiga Euroopa Liidu valitsuste võlakirjadesse, krediidasutuste võlakirjadesse ja hoiustesse. Investeeringute tegemisel lähtutakse eesmärgist saavutada reeglite piires normportfelligest parem tulemus.

**Likviidsusreservi** kasutatakse riigi igapäevase rahavoo juhtimiseks ja selle maht muutub samuti igapäevaselt. Likviidsusreserv hõlmab arvestuslikult riigi, Tervisekassa, Eesti Töötukassa, mõningate riigi asutatud sihtasutuste (nt Eesti Varude Keskus ja Pensionikeskus) raha. Seisuga 31.10.2024 oli riigi likviidsusreservis 2733 miljonit eurot, mis moodustab 2024. aastaks prognoositud SKP-st 7,0%. Reservi paigutatakse peamiselt krediidasutuste võlakirjadesse ja hoiustesse. Likviidsusreservi 2023. aasta tulusus oli 3,11%. Reservi investeeringute tulusus sõltub rahaturu intressimääradest, mis on tugevalt seotud Euroopa Keskpanga rahapoliitikaga. Reservi 2025. aasta oodatav tulusus on +2,5%, sest prognoosi kohaselt langevad intressimäärad veidi madalamale tasemele.

Likviidsusreserv täidab kahte peamist ülesannet. Esiteks tasandab kuusisest negatiivset rahavoogu, kuna enamik riigi kulusid tehakse enne maksutulude laekumist. Teisalt on likviidsusreservi vahendid täiendav **riskipuhver** olukordadeks, mida rahavoo prognoosimisel ei osatud ette näha (näiteks garantiikohustiste realiseerumine või ootamatu finantskriis).

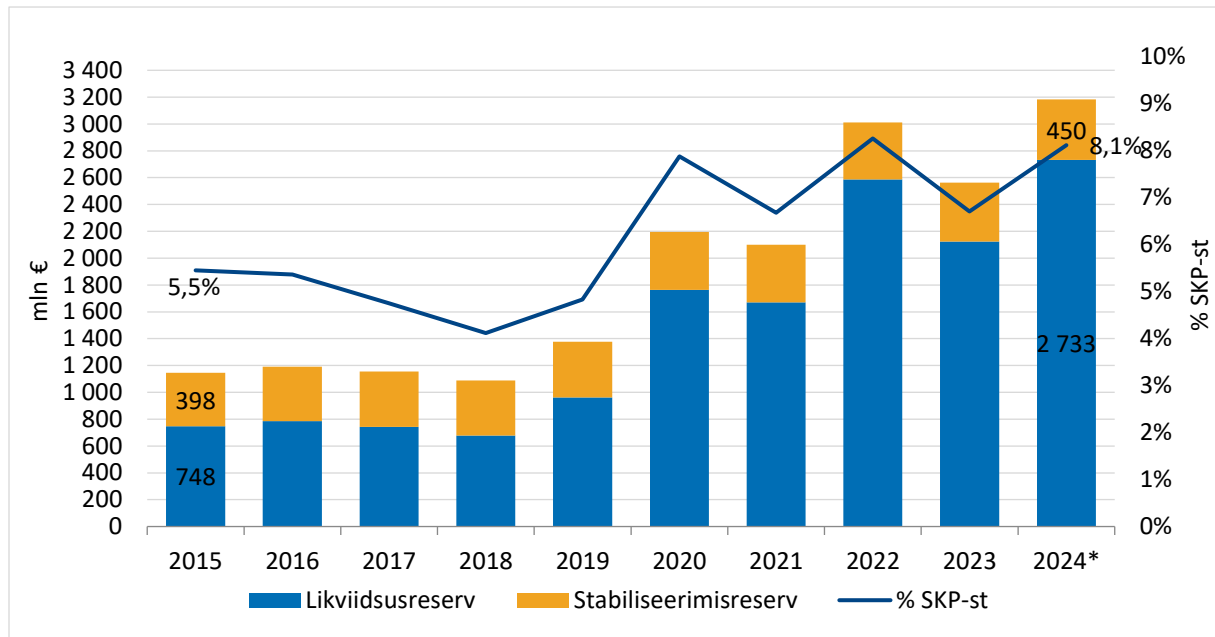
Seega eesmärgiga tagada riigi kohustiste õigeaegset täitmist on valitsus kehtestanud eespool viidatud määruses nõuded likviidsusreservi ja võlakohustiste võtmise (arvelduskrediidi, lühiajalise krediidilimiidi, laenulimiidi jmt lepingud) miinimumtasemele (sihttase). Samas on sätestatud ka riigi likviidsusnõuded.

Likviidsuse sihttaseme arvestusmetoodika<sup>27</sup> hõlmab riskipuhvrit maksutulude ootamatu (sügava) languse või muude riskide realiseerumise jaoks (nö tase 2). Tase 2 riskipuhvri mahu määramise aluseks on viimase majanduslanguse või sellest negatiivsema riskistsenaariumi mõju riigi maksutulude laekumisele 6-kuulisel perioodil ja tõenäoliselt väljamaksmisele kuuluvate riigi potentsiaalsete kohustiste summa arvestatakse koheselt juurde nende tekkimise hetkest. Juhul kui nõue tekib, siis tuleb vahendid kohustiste täitmiseks leida 2 kuni 10 tööpäeva jooksul.

---

<sup>27</sup> Likviidsuse sihttase koosneb kahest osast: (i) kuine likviidsuspuhver riigi igapäevase rahavoo juhtimiseks (tase 1) ja (ii) riskipuhver

Joonis 30. Valitsuse (riigi) finantsreservide maht, miljonit eurot, osakaal SKP-st.



\* andmed seisuga 31.10.2024

**Stabiliseerimisreserv** on finantsreserv kriisilukordadeks, mida kasutatakse näiteks finantskriiside lahendamiseks, eriolukordades ja üldmajanduslike riskide vähendamiseks. Stabiliseerimisreservile sarnanevaid reserve on Euroopas lisaks Eestile mõnedel riikidel, näiteks Leedul, Iirimaa ja Norra. Viimane on vahendid kogunud naftatuludest. Seega, Euroopa riigid on suures osas panustanud alati toimivale laenu- ja võlakirjaturule ja nn eraldiseisvaid stabiliseerimisreserve ei ole.

Stabiliseerimisreservi käsitletakse viimase tagavarana ehk reserv võetakse kasutusse alles siis, kui turult ei ole võimalik enam laenuvahendeid kaasata. Viimati võeti reservist kasutusele 224 miljonit eurot 2009. aastal maailma majanduskriisist tulenevate üldmajanduslike riskide vähendamiseks. 2020. aasta aprillis andis Riigikogu loa stabiliseerimisreservi kasutamiseks COVID-kriisi mõjude leevendamiseks. Reservist väljamakseid ei tehtud.

2023. aasta lõpus Riigikogus toimunud arutelude tulemusena muudeti alates 2024. aasta algusest riigieelarve seadust, mis seab stabiliseerimisreservi investeerimisel varasemast olulisemaks eesmärgiks tulu teenimise, et riigile ei tekiks reservi hoidmisest täiendavat intressikulu. Stabiliseerimisreservi haldamise eesmärk on kehtestatud piirangute raames pikaajaliselt stabiliseerimisreservi vahendite väärtuse kasvatamine ja piisava likviidsuse säilitamine, et vajaduse korral oleks võimalik täita riigieelarve seaduses nimetatud eesmärgid. Pikaajalise tulususe tõstmise eesmärgil kasvas 2024. aastal stabiliseerimisreservi intressiriski taset mõõtev modifitseeritud duratsioon umbes 3,1-ni varasema 1,8 asemel. Samuti alandati krediidiriski piiranguid ja varasema AA- reitinguga emitentide asemel võib nüüd osta kuni A-reitinguga võlakirju. Plaanis on järk-järgult lisada stabiliseerimisreservi investeringute hulka ka mõõdukas koguses börsil kaubeldavate aktsiafondide osakuid.

31.10.2024 seisuga oli reservi maht 450,2 miljonit eurot ehk 1,1% 2024. aastaks prognoositud SKP-st. 2024. aasta oktoobri lõpu seisuga oli reserv investeeritud peamiselt eurosooni valitsuste ja krediidiasutuste võlakirjadesse. Stabiliseerimisreservi tulusus 2023. aastal oli 3,84%. Enne viimast kriisi 2008. aastal oli stabiliseerimisreservis 460 miljonit eurot. Stabiliseerimisreservi praegune maht jääb alla eelneva kümnendi kõrgtasemele nii väärtuses kui osakaaluna SKP-st.

## Riigi tegevused riskide realiseerumisel

Kui riskid realiseeruvad, peab riigikassa kõige kiiremini täitma vastava nõude esitamisest riigigarantiid: EFSF-i garantii, PERH-i laenugarantii, tagatisfondile likviidsuse tagamiseks hoiuste hüvitamisel (2-10 päeva). Ülejäänud riskide realiseerumisel on suure tõenäosusega riigil aega vajalikku finantseerimist korraldada ühest kuust kuni aastani.

Riigi kohustiste finantseerimise korraldamise etapid:

- **Esmane operatiivne finantseerimise allikas:** likviidsusreserv, valmisolekulaenu ja lühiajaliste võlakirjade emiteerimine (kasutuselevõtmine 1-3 tööpäeva jooksul)
- **Teine samm:** pikaajalise laenu võtmine või pikaajaliste võlakirjade emiteerimine, et refinantseerida lühiajalisi võlakirju ja/või taastada likviidsusreservi taset (emissiooni korraldamine on võimalik 2-3 nädalaga)
- **Kolmas samm:** stabiliseerimisreservi kasutuselevõtt (kasutuselevõtmine 2-6 kuu jooksul)
- **Neljäs samm,** kui finantsturgudel ei ole võimalik laenata: laen ESM-ilt ja/või IMF-ilt

## Maandamismeetmed

Riigi finantsvarade ja -kohustiste ning garantiidega seonduvate riskide maandamiseks on paigas rida erinevaid meetmeid ja põhimõtteid:

- Riigi ja teiste rahandusministeeriumis oma raha hoidvate isikute rahavoogu juhitakse tervikuna. Selleks paigutab riigikassa riigi kontsernikontodel olevat raha, võtab vajadusel laenu või emiteerib võlakirju.
- Finantsreservide haldamisel lähtutakse konservatiivsetest investeerimisreeglitest.
- Likviidsuse tagamiseks võib likviidsusreservi vahendeid paigutada vaid kuni kolmekuulise tähtajaga hoiustesse ja likviidsetesse võlakirjadesse.
- Riigil on kohustuste õigeaegseks täitmiseks piisavalt likviidseid finantsreserve. Likviidsusreservi ja lühiajaliste võlakohustiste (arvelduskrediidi, lühiajalise krediidilimiidi jmt lepingute) võtmise miinimumtaset jälgitakse igapäevaselt.
- Tuletisinstrumente kasutatakse vaid riskide maandamiseks, mitte kauplemiseks.
- Võlakohustistega kaasnevate finantsriskide ja kulu suhe on kooskõlas riigi võlakohustiste täitmise võimekusega.
- Võlakohustised võivad olla kuni 50 aastase tähtajaga.
- Riigi võlakohustistele ei anta tagatist.
- Finantsvarade ja -kohustiste intressi- ja valuutariske juhitakse ühtselt järgides aktive ja passivate tasakaalustatud haldamise (ingl. k ALM – *asset-liability management*) põhimõtteid.
- Refinantseerimisriski juhtimiseks jälgitakse riigi võlakohustuste kaalutud keskmist tagasimakseperioodi. Tagasi maksmata lühiajaliste võlakohustiste jääk ei tohi olla suurem kui 25% vastava aasta riigieelarve kulude ja investeeringute kogusummast. Ühel aastal tagasimaksmisele kuuluvad pikaajalised võlakohustised ei ületa 5% vastava aasta prognoositavast sisemajanduse kogutoodangust.
- Riigi varade paigutamisel on valuutariski lubatud võtta vaid likviidsusreservis ühe protsendi ulatuses turuväärtusest.
- Krediidiriski juhtimisel kasutab riigikassa rahvusvaheliste reitinguagentuuride Moody's, Standard & Poor's (S&P) ja Fitch emitentidele ja krediidasutustele väljastatavaid krediidireitinguid.

- Riigikassa jälgib ja hindab regulaarselt riigi potentsiaalsete kohustiste realiseerumise tõenäosust. Realiseerunud potentsiaalsed kohustised tuleb riigil tasuda 2 kuni 30 päeva jooksul.

#### Põhiline

- **Valitsuse võlakoormus** on alates 2020. aastast märkimisväärselt suurenenud, mistõttu muutub üha olulisemaks võlastrateegia ning sellega seotud riskide hindamine. Valitsuse võla vajadus kujuneb iga-aastase riigieelarve baasil koostatud rahavoo tulemusena.
- Praeguse riigi kasvanud võlakoormuse ja baasintressimäära taustal on paratamatult **suurenenud võla intressikulu. Samal ajal on refinantseerimisrisk** lähiperspektiivis madal.
- Riigi **tingimuslike kohustiste** realiseerumise tõenäosust hinnatakse regulaarselt. Selliste kohustiste osakaal SKP-st on vähenemas ning realiseerumise risk madal. Eesti riigi poolt garanteeritud laenude maht on väike.
- **Riigi finantsvarad** on piisavad ja likviidsusrisk (tänapäevase seisuga) madal, samas muutub üha olulisemaks täpne rahavoo planeerimine, vältimaks likviidsusreservi üle- ja alaprognosimist. Valitsus on kehtestanud riskide maandamiseks kindlad nõuded likviidsusreservi sihttasemele. Stabiliseerimisreservi peaks hoidma ettearvamatuteks olukordadeks ning võimalike realiseeruvate riskide leevendamiseks.

### 3.3 Riigiettevõtted

*Riigiettevõtete oodatust kehvemad majandustulemused võivad kaasa tuua perioodilise või püsiva surve valitsussektori kulutustele. Riigiettevõtetele kaudselt või otseselt antud garantiid või laenuid, samuti riigiettevõtete enda tingimuslikud kohustised, on tihti suureks riski allikaks. Samuti on riskiks nendelt ettevõtetelt liikuvate vahendite volatiilsus valitsussektorile, näiteks maksud, tasud ja dividendid, varade väärtuse muutus ja ettemääramata kanded valitsuselt subsideerimise või investeringutoetuste näol.*

Rahandusministeerium koostab regulaarselt riigi osalusega ettevõtete, sihtasutuste ning mittetulundusühingute ülevaateid ning korraldab nendega seonduvat osaluspoliitikat.

Eestis on riigi äriühingutes ja sihtasutustes osalemise õigusliku raamistiku täiendamisel juhitud Majanduskoostöö ja Arengu Organisatsiooni (OECD) soovist. Nimetatud raamistik on määratud eelkõige riigivara seaduses, kus on muuhulgas kirjeldatud riigi osaluspoliitika üldised põhimõtted ning paika pandud riigivara valitsemise reeglid. Riik lähtub riigile kuuluvate äriühingute osaluste valitsemisel ja seda reguleeriva õigusloome kujundamisel riigi osaluspoliitika põhimõtetest, mida viimati uuendati 2020. aastal<sup>28</sup>. Selles sätestatakse

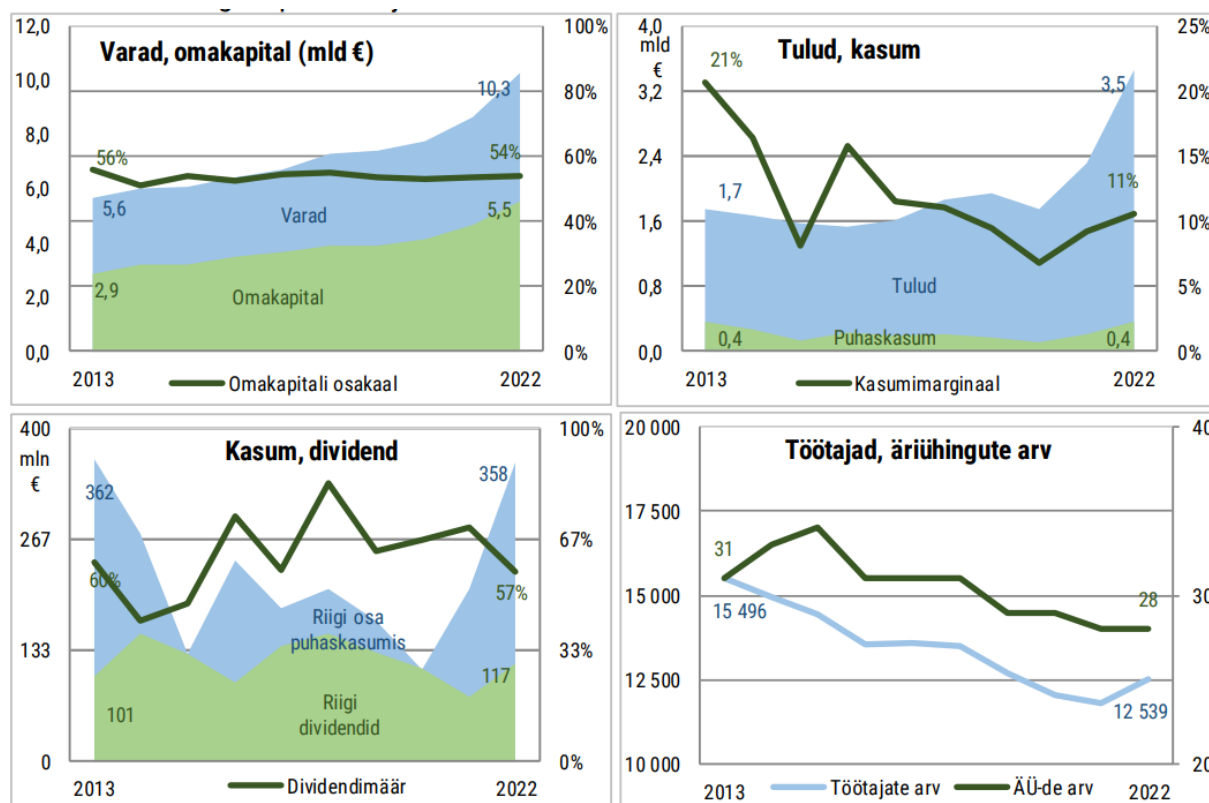
<sup>28</sup> <https://www.fin.ee/media/5342/download>

üldised eesmärgid ning strateegilised suunad, samuti jaotatakse rolle ning vastutuspõhimõtteid ning tuuakse välja jätkusuutlikkuse, aruandluse ja järelevalve põhimõtted.

Riigi osalusega ühingute kohta koostatakse iga-aastaselt põhjalikud aruanded<sup>29</sup>, mis sisaldavad ülevaadet riigi osalusega äriühingute majandustegevusest kõnealusel. aastal, käsitletakse äriühingute poolt neile seatud tegevus- ja finantseesmärkide saavutamist, analüüsitakse riigi otsustusõigusega äriühingute kapitalistruktuuri ning seatud omakapitali tootluse ootusi, millest äriühingud peaksid lähtuma järgnevatel perioodidel eelarvete koostamisel. Samuti antakse ülevaade riigieelarvesse kõnealusel aastal makstud ja planeeritud dividendide kohta. Aruande lisades Tabelitena on toodud äriühingute loetelu, tegevusalade ning majandustulemuste kirjeldused. Analoogne ülevaade antakse riigi asutatud sihtasutustest, nende majandustegevusest ja tegevuseesmärkide seadmisest ning saavutamisest. Kirjeldatakse ka sihtasutustega toimunud muutuseid, samuti on kirjeldatud sihtasutuste tegevuse efektiivsust lähtuvalt nende tegevusspetsiifikast valitud suhtarvude abil. Samuti on esitatud loetelu riigi asutatud sihtasutustest ja nende tegevusaladest, samuti nende majandusnäitajate koond. Eraldi raportis kajastatakse riigi mittetulundusühingute käekäiku, analoogselt äriühingute ning sihtasutuste ülevaatega.

Riigi osalusega äriühinguid oli 2022. aasta lõpu seisuga 30, millest 28-s oli riigil ka täis- või enamusosalus. Peamised äritegevuse näitajad on esitatud alljärgnevalt (joonis 31).

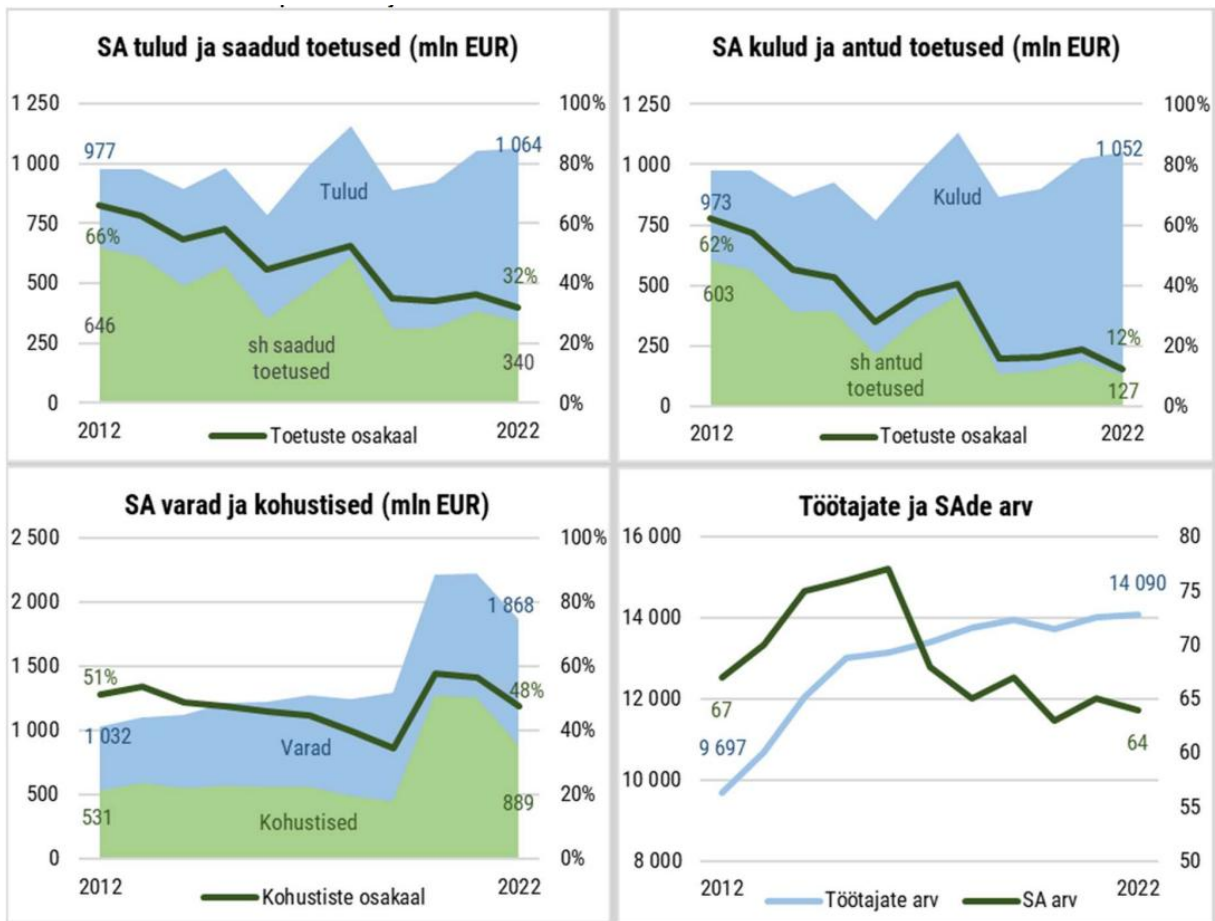
**Joonis 31. Riigi osalusega äriühingute põhinäitajad, 2013-2022**



Sihtasutusi oli riigi portfellis 64. Nende põhinäitajad on esitatud alljärgnevalt (joonis 32). Umbes pool varade mahust on toetust andvate sihtasutustes, millest suurim on SA Kredex, mille maht koroonakriisi alguses hüppeliselt kasvas. Kõigile riigi 64 sihtasutuse eesmärkide täitmisele anti rahulolev hinnang.

<sup>29</sup> <https://www.fin.ee/riigihanked-riigiabi-osalused-kinnisvara/riigi-osalused>

Joonis 32. Sihtasutuste põhinäitajad 2012 – 2022



#### Põhiline

- Riigi osaluspoliitika on süsteemselt korraldatud ning lähtub strateegilistest eesmärkidest.
- Aruandlus ja järelvalve on korrapärane, põhjalik ning avalikult kättesaadav.
- Riigi osalusega ühingute majanduslik maht on stabiilne ning dividenditulu üsna korrapärane.

### 3.4 Riigigarantiid

*Riigigarantiid on otsene tingimuslik kohustus. Selle realiseerumine võib suurendada valitsuse kulusid või kohustusi. Garantiide hulgas võivad olla nii ühekordsed garantiid kui ka standardiseeritud garantiid, näiteks kindlustuslepingud.*

Eesti fiskaalriskide raport käsitleb riigigarantiide osa on alapunktis 3.2 tingimuslike kohustiste ühe osana, kuid on välja toodud eraldi alapunktina IMFi riskide liigituses.

### 3.5 Valitsuse investeeringud

---

*Ebatõhusad ja mittemõjusad investeeringud võivad olla majanduse elavdajatena mittetulemuslikud, suurendada valitsuse kulusid (ja võlga) läbi selle, et nii projekti enda kui ka hilisemad ülalpidamiskulud osutuvad oodatust suuremaks, projektid venivad ning valitsuse varade väärtus saab kahjustatud.*

---

Riik on viimase 10 aasta jooksul investeerinud järjepidevalt 5-6% SKPst aastas, ja investeeringute kogumaht oli 2023. aastal 2,5 miljardit eurot.

2019. aastal avaldatud raport annab ülevaate IMF poolt läbi viidud Eesti avaliku sektori investeeringute juhtimissüsteemi analüüsi tulemustest<sup>30</sup>. Selle järgi on Eestis mitmeid puudujääke nii investeeringute planeerimisel, investeeringute jaotusel kui ka elluviimisel. Kriitilise tähtsusega reformivajadusi nähti mitmes hinnatud valdkonnas:

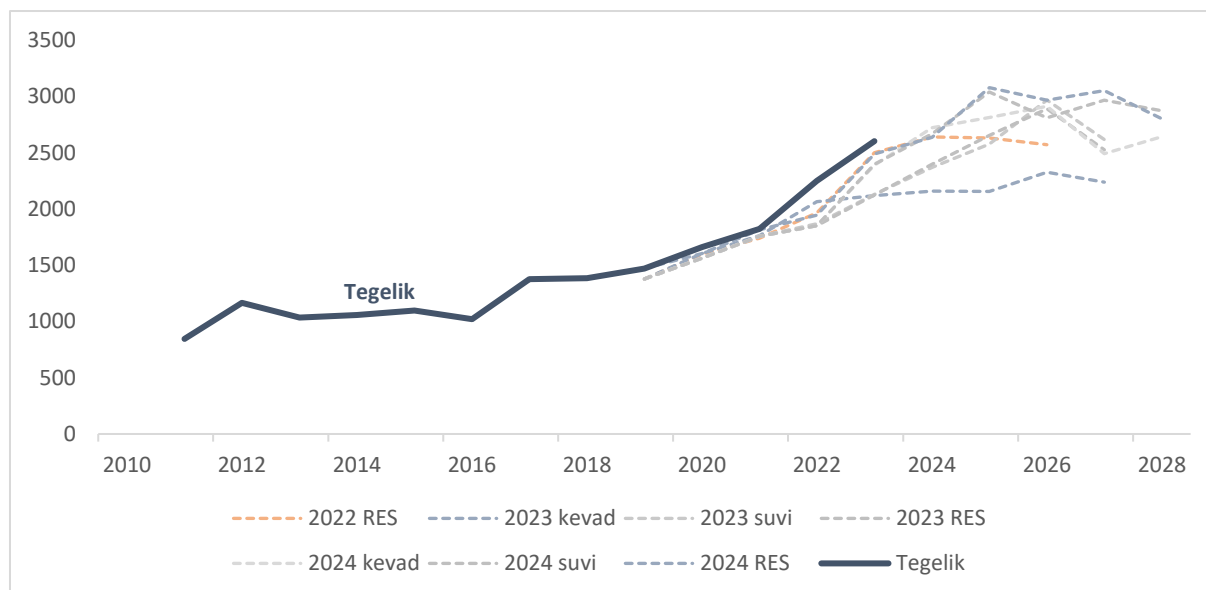
- Riiklikud ja valdkondlikud investeerimiskavad ei kata kõiki investeeringuid ning pole kooskõlas EL eelarvega. Eesmärgid on sõnastatud mittespetsiifiliselt ning mõõdetavaid väljundieesmärke on vähe.
- Projektide hindamisel pole ühtset raamistikku (v.a. EL rahastatud projektid). Riiklikult rahastatud projektide koostata põhjalikke finants-, majanduslikke-, tehnilisi-, alternatiivide- või õiguslikke analüüse.
- Projektide valikul pole kesket plaani, suuri projekte ei hinnata keskselt või ekspertide poole süsteemselt. Käimasolevate projektide rahastamise kaitseks ei ole formaalset mehhanismi. Puuduvad kriteeriumid projektide valikul ning mudel projektide järjestamiseks. Projekte korraldavad ministriumid.
- Projektide käekäigu jälgimisel ei ole kesket vaadet. Vaid väheste projektide puhul koostatakse *ex post* analüüs. Ülekulud ja tähtaegade ületamist jälgitakse projekti tasandil aga mitte süsteemselt ja keskselt.

Puudujääkidest investeeringute planeerimisel annab tunnistust ka valitsussektori investeeringute prognoositäpsuse analüüs. Investeeringute prognoosimisel lähtume peamiselt asutuste poolt esitatud finantsplaanidest ja kuigi neil peaks olema kõige parem ülevaade projektide tegelikust finantsilisest käekäigust, näeme keskpikas perioodis suuri erinevusi plaanide ja tegelikkuse vahel (vt joonis 33). Tüüpiline prognoosi ebatäpsus 2-3 aastase horisondiga on 15% investeeringute kogumahust ja pikema horisondiga on määramatus isegi suurem, kuni 30%. Joonisel on toodud mõned viimaste aastate prognoosid ning eelarvestrateegiad, samuti tegelik valitsussektori investeeringute maht. Tõsi, osa ülekulust on tulnud sellest, et prognooside koostamise hetkel ei ole veel kõik valitsuse plaanid selged. Kuid nagu jooniselt näha, on plaanid väga muutlikud.

---

<sup>30</sup> <https://infrastructuregovern.imf.org/content/dam/PIMA/Countries/Estonia/Documents/EstoniaPIMATAR.pdf>

Joonis 33. Valitsussektori investeeringute prognoosi täpsus



IMFi koondhinnang kombinatsioonis prognoosi täpsuse analüüsiga viivad järeldusele, et valitsussektori investeeringud on üks potentsiaalne fiskaalriskide allikas, mida tuleks täpsemalt analüüsida ning nende riskide maandusega tegeleda. Sealjuures annab IMF terve rea reformisootvusi. Protsess nende soovitusete põhjal olukorra parandamiseks on käima lükatud.

#### Põhiline

- Riigi investeeringute planeerimises, sisulisel jaotusel kui ka korralduses on puudujääke.
- Keskpikad plaanid üldiselt ei täitu ning terviklikku aruandlust ei ole.

### 3.6 PPP projektid

*PPP (public private partnerships) projektid võivad tekitada pikaajalisi fiskaalkohustusi (nii otseseid kui ka kaudseid) ning tingimuslikke kohustusi läbi selle, kuidas riskid erinevate osapoolte vahel jagunevad.*

PPP projektid ei ole Eestis keskvalitsuse tasandil levinud koostöövorm ning käesolevas raportis me neid ei käsitle. See ei tähenda, et need ei pruugi olla tulevikus potentsiaalseks fiskaalriskiks, kui see koostöövorm muutuks populaarsemaks.

### 3.7 Finantssektor

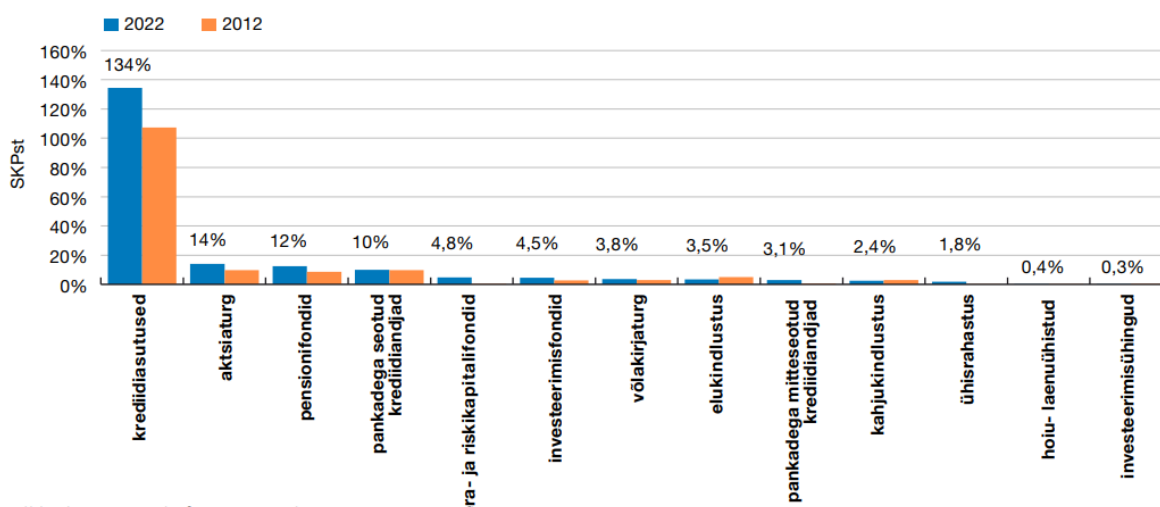
*Finantssektori kriisid ja üksikutel juhtudel ka finantsasutuste oodatust kehvemad majandustulemused võivad viia (nii kaudsete kui ka otseste) tingimuslike kohustuste realiseerumiseni. Finantssektori kriiside käigus*

*võivad valitsuse kulud ja kohustused kasvada, samuti kaasneb või järgneb finantskriisile reeglina majanduskriis.*

Eesti finantssektor on viimasel kümnendil jõudsalt kasvanud ning on rahvusvahelises võrdluses keskmise suurusega. Majanduses loodavast lisandväärtusest moodustab samuti Eestis finantssektor järjest suurema osa (4,6%) ning on võrreldav Euroopa Liidu keskmisega (4,3%). Pangandussektori varade osakaal SKPst ja sektori koguvarades oli 2022. aasta lõpu seisuga 134% (vt joonis 34).

#### Joonis 34. Eesti finantssektori varade ja SKP suhtarv 2012. ja 2022. aasta lõpus<sup>31</sup>

Joonis 1. Eesti finantssektori varad suhtena SKPsse 2012. ja 2022. aasta lõpus



Allikad: Eesti Pank, finantsinspeksioon, EstVCA.

Sellega, et finantssektori kriise ennetada ja vältida ning vähendada nende negatiivset mõju tegeletakse pidevalt nii regulatsioone luues ja täiendades kui ka asjakohaste institutsioonide (Finantsinspeksioon, Tagatisfond, Eesti Pank) poolt järelevalvet teostades. Aastal 2013 lepitati kokku Euroopa Liidu uue pangandusjärelvalve süsteemi loomises ning euroala suurimad pangad läksid otse Euroopa Keskpanga järelevalve alla. Hetkeseisuga on Euroopa Keskpanga otsejärelvalve all 4 Eestis asutatud panka – Swedbank, SEB Pank, Luminor Bank ja LHV.

Pankade ja investeerimisühingute kriisiennetus- ja lahendusmehhanisme täiendati nii Euroopas kui ka Eestis oluliselt 2010ndate aastate globaalse finantskriisi kogemuste põhjal ning valdkonda reguleerib eraldi seadus<sup>32</sup>. Süsteemselt oluliste pankade kriisilahendusametuseks on euroalal Ühtne Kriisilahendusnõukogu, mis on eraldi agentuur Brüsselis.

Valitsuse ja riigieelarve roll finantssektori kriiside puhul tulebki reeglina mängu viimases järjekorras ehk juhul kui Finantsinspeksiooni, Eesti Panga ja Tagatisfondi poolt astutud sammudest, meetmetest ning finantsinstrumentidest ei piisa või ei saa neid kas siis juriidilistel põhjustel või finantsasutuse piisavate tagatiste puudumise tõttu rohkem rakendada. Nii näiteks tegeleb Eesti Pank üksnes krediidiasutustega, aga ei anna erakorralist likviidsusabi investeerimisfondidele või pensionikindlustusele. Samuti tohib keskpang erakorralist likviidsusabi anda

<sup>31</sup> [https://haldus.eestipank.ee/sites/default/files/2023-07/fsr2023\\_est.pdf](https://haldus.eestipank.ee/sites/default/files/2023-07/fsr2023_est.pdf)

<sup>32</sup> Finantskriisi ennetamise ja lahendamise seadus, vt. <https://www.riigiteataja.ee/akt/119032015003?leiaKehtiv>

üksnes ajutises likviidsusraskuses, aga muidu maksejõulistele krediidasutusele ning tagatise vastu. Tagatise fondi puhul aga on turult kogutud vahendite maht piiratud ning süsteemsemate kriiside puhul vajab Tagatise fond ise täiendavaid vahendeid.

Vastavalt finantskriisi ennetamise ja lahendamise seadusele on finantskriisis valitsuse võimalus anda maksevõimelisele krediidasutusele (sh samasse konsolideerimisgruppi kuuluvale isikule) riigieelarveliste vahendite arvelt **riigiabina erakorralist avalikku finantstoetust**. Samuti on valitsuse ülesanne anda vajadusel Tagatise fondi osafondile kohustuste täitmiseks riigieelarveliste vahendite arvel **laenu või riigigarantiid Tagatise fondi poolt võetavale laenule**. Mõlemad kohustused on kaudne fiskaalrisk riigile, mis riski realiseerumisel võib osutuda väga mahukaks.

Siinkohal tasub ka märkida, et Tagatise fondil on viis osafondi, milledele võib Tagatise fond finantskriisi käigus riigilt laenu või riigigarantiid taotleda:

- Hoiuste tagamise osafond
- Investorkaitse osafond
- Pensionikaitse osafond
- Pensionilepingute osafond
- Kriisilahenduse osafond.

Alates 2025. aastast algab üleminekuperiood, mille käigus muutuvad hoiu-laenuühistutele kehtivad reeglid. Ühistud lähevad Finantsinspektsiooni järelevalve alla ning nende hoiustele tuleb Tagatise fondi kaitse. Ei ole veel selge, milline fiskaalrisk muudatusega kaasneb, sest ei tea, kui paljud ühistud suudavad oma tegevuse ümber korraldada nõuetele vastavaks ning kui paljud lõpetavad tegevuse.

Täiendavalt tuleb fiskaalriske hinnates arvestada Euroopa Liidus kehtivat kodu- ja tütarjärelevalve erisusi ja reeglistikke. Fiskaalriskide osas on eelkõige oluline teadvustada asjaolu, et kommertsponga peakontori asukohariik vastutab ka selle kommertsponga filiaalide finantsjärelevalve ning kriisilahenduskohustuste eest. Eestis tegutsevatest kommertsponkade eest on filiaalid väljapool Eestis järgmistel kommertsponkadel:

- Luminor (filiaalid Lätis ja Leedus)
- Inbank (filiaalid Poolas, Leedus ja Tšehhis)
- Bigbank (filiaalid Lätis, Rootsis, Leedus, Soomes, Bulgaarias)

Ühtlasi kaasavad osad Eesti pangad hoiuseid enamjaolt Kesk-Euroopa riikidest piiriülelalt platvormide vahendusel.

Seega on põhimõtteliselt võimalik, et Eestis fiskaalriski realiseerumiseni viiv finantskriis leiab aset suuremas osas väljapool Eestit, näiteks Lätis või Leedus. Süsteemselt oluliste pankade kriisilahenduseks on vajalikud vahendid võimalik saada Ühtsest kriisilahendusfondist (Single Resolution Fund), mis loodi 2016. aastal ning mida haldab eespool nimetatud Ühtne Kriisilahendusnõukogu.

Pangafiliaalidega seondub ka teine potentsiaalne fiskaalrisk. Nimelt võib mõni väljapool Eestit peakontorit omav finantsasutuse filiaal sattuda Eestis raskustesse. Juhul kui tegu on Eesti jaoks olulise asutusega, siis võib juhtuda, et hoolimata Eestist väljapool toimuvast kriisijuhtimisest tekkida olukord, et ka Eesti peab riiklikult, sh riigieelarveliste vahenditega, sekkuma. Seda potentsiaalset riski maandab mõnevõrra Finantsinspektsiooni ülesanne keelduda kolmandate riikide finantskriisi lahendusmeetmete tunnustamisest juhul kui kriisilahenduses tehtavate otsuste täitmine tooks kaasa olulise mõju Eesti riigieelarvele.

Finantssektori riskide maandamisel on oluline roll kanda Finantsinspektsiooni järelevalvel ning finantsstabiilsuse regulaarne seire Eesti Pangal. Eesti Pank koostab ja avaldab kaks korda aastas finantsstabiilsuse ülevaadet<sup>33</sup>. Viimane raport avaldati 2024. aasta novembris ning selles toodi välja neli finantsstabiilsust ohustavat riski: ettevõtete ja majapidamiste maksevõime halvenemine; pangandussektori haavatavus kinnisvaraturu riskidele; pangandussektori rahastamisega seotud risk; pangandussektori kapitaliseerituse vähenemine. Kaks viimast on vähenevad riskid ning ükski neist ei ole hinnatud suureks riskiks. Eesti Pank on tõstnud pankade kapitalipuhvri nõude alates 2022. aastast kõrgemale, et hapra ja ebamäärase majanduskeskkonnaga kaasnevaid riske maandada.

#### **Põhiline**

- Peale üleilmset finantskriisi aastatel 2008-2010 tehti mitmeid muudatusi, mille tulemusena realiseeruvad finantssektorist tulenevad riskid riigi kuluna pigem viimases järgus ning finantssektori ettevõtjad peavad hoidma piisavaid puhvreid, et vajadusel oma realiseerunud riskidega toime tulla.
- Finantssektorist tulenev kriis viib ilmselt makromajandusliku kriisini, millel on otsesem fiskaalmõju riigile.
- Finantssektorist tulenevate riskide algpõhjused on hetkel seotud kehva majanduskasvu väljavaatega.

### **3.8 Välis- ja looduskeskkonnast tulenevad riskid**

---

*Keskkonnast tulenevate riskide realiseerumine võib kaasa tuua ajutised või püsivad muudatused fiskaalnäitajates. Peamiselt saavad pihta valitsussektori kulud, kuid ka varade ja kohustuste maht, samuti võivad pihta saada valitsussektori tulud, kui riskide realiseerumise tõttu väheneb majandusaktiivsus. Nende riskide hulgas on looduskatastroofid, tehnoloogilised katastroofid, keskkonnakahjud, pandeemiad, kliimamuutus aga ka muutused sise- või välisjulgeolekus. Need võivad olla nii inimtekkelised kui ka sõltumatud inimtegevusest.*

---

Kõikidest spetsiifilistest riskikategooriatest on käesolev kõige laiem ning seetõttu ka raskesti terviklikult hinnatav. Hädaolukorra seadus sätestab teatud asutustele kohustuse teatud juhtumite jaoks riskihinnangute koostamise, kuid üldjuhul need hinnangud pole (põhjendatult) avalikult kättesaadavad. Samuti ei pruugi need hinnangud sisaldada käesoleva raporti jaoks vajalikku fiskaalmõõdet. Siiski on võimalik teatud määral riske hinnata, vaadates, milline on olnud riigi reaktsioon eelmistele kriisidele. Seetõttu anname käesolevas peatükis lühiülevaate, kuidas on riik toime tulnud viimase kahe suurema väliskeskkonnast tulenenud kriisiga. 2020. aastal tabas meid nn koroonakriis ning 2022. aastast alates mõjutab meid Venemaa-Ukraina sõda.

---

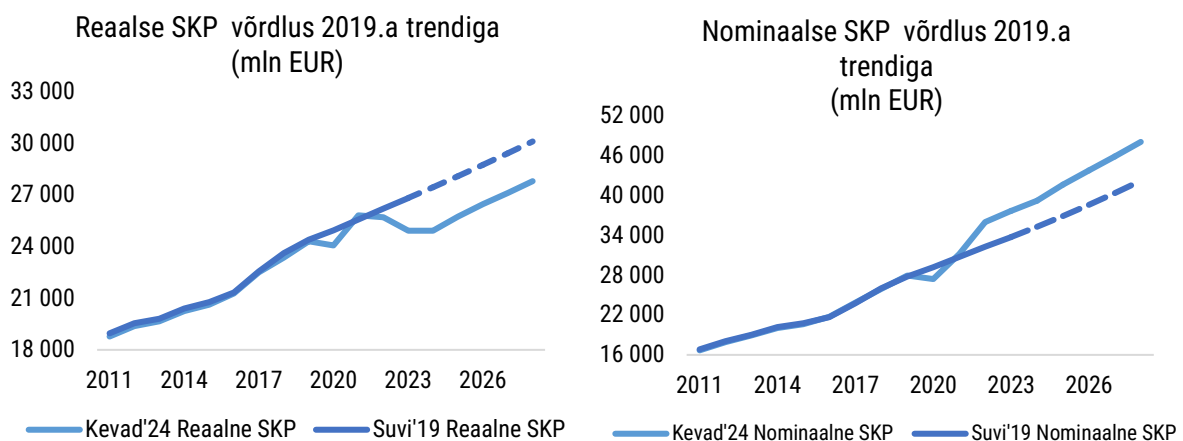
<sup>33</sup> <https://www.eestipank.ee/publikatsioonid/finantsstabiilsuse-ulevaade>

**Viimased neli aastat on Eesti majanduse jaoks olnud tormilised ning see on kaasa toonud ka rea väljakutseid eelarvepoliitikale.**<sup>34</sup> Järjestikused kriisid on toonud kaasa ajutisi kulusurveid riigieelarvele. Kuigi praeguseks on sisuliselt kõik COVID ja energiakriisi meetmed lõppenud, suurendas 2022. aastal alanud Venemaa sõda Ukraina vastu oluliselt kaitse- ja julgeolekukulude tõstmise vajadust. Lisaks on olnud rida muid rohkem ja vähem prioriteetseid valdkondi, mille rahastust on koos kriisimeetmetega suurendatud. Üllatuslikult selgub, et vaatamata reaalse majanduslangusele on majandus jätkanud kasvamist eurodes mõõdetuna ning sellest tulenevalt on ka maksutulude seis hea – tulude kasvu on toetanud nii hinnatõus kui ka maksulaekumise aluseks olevate tarbimise, palgakulude ning kasumite kõrge tase võrreldes ajaloolise keskmisega. Seetõttu võib järeldada, et 2023. aastal 3,4%ni SKPst küündinud eelarvepuudujäägi taga on peamiselt kulutaseme tõus.

### Nõrga majanduskeskkonna mõju eelarvele

**Inflatsioon vähendas majanduslanguse negatiivset mõju.** Kui reaalse SKP maht on lähiaastatel koroonakriisi eelse trendiga võrreldes 2-2,5 mld euro võrra madalam, siis samal ajal **SKP nominaalmaht on suurusjärgus 4-5 mld euro võrra kõrgem koroonakriisi eelsest trendkasvust.** Riigieelarve tulupoolele tähendab see keskmise maksukoormusega arvestades hinnanguliselt 1,3-1,7 mld eurot täiendavat maksutulud. Oluline on märkida, et 2022-23 aasta hüppelise hinnataseme tõusu taga olid valdavalt pakkumispoolsed tegurid ehk idasuunaliste odavama toorme tarneahelate katkemine. See võib olla ka põhjus, miks ettevõtetel õnnestus sisendhindade kasv valdavas osas lõpptarbijale edasi kanda ning samuti, miks kuni tänaseni ei ole toimunud märkimisväärset hinnataseme allapoole korrektsiooni. Kuna tulude kasv käis inflatsiooniga kaasas, aga palgakasv jäi sellest maha, siis tekitas see ettevõtete jaoks piisava puhvri ning võimaldas töötajate arvu oluliselt mitte kärpida.

**Joonis 35. SKP reaalmahu ja nominaalmahu võrdlus**



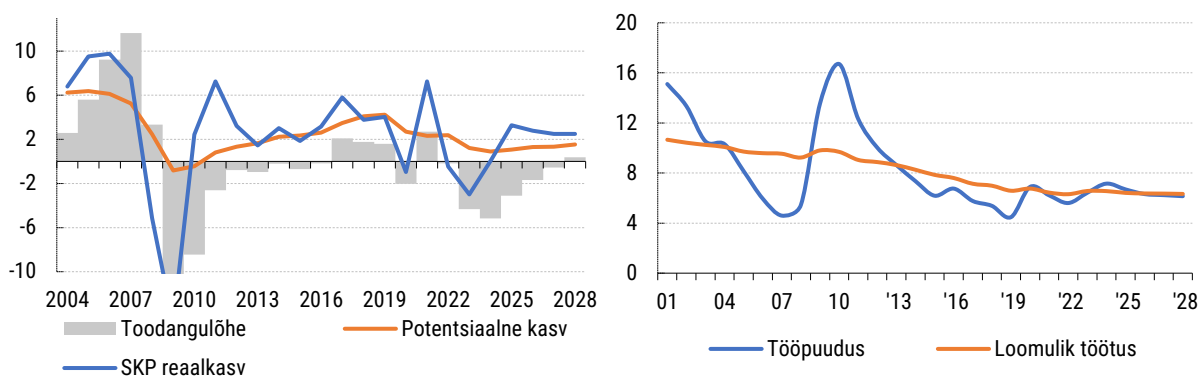
**Eelarvepoliitika üks olulisemaid rolle on tasandada majandustsükleid.** See tähendab, et majanduslanguse kestel suurendatakse eelarve kaudu kogunõudlust, vähendades negatiivseid kriisilminguid ja luues eeldused kiiremaks majanduse taastumiseks. Klassikaliselt kasutatakse majandustsükli mõõdupuuks toodangulõhet ehk reaalse SKP ning trend SKP erinevust. Viimast nimetatakse ka potentsiaalseks kasvuks. Varasemates kriisides on reaalse majanduslangusega kaasnenud tööpuuduse järsk hüpe ning palgakasvu ja tarbimise aeglustumine. Seetõttu toob kriis

<sup>34</sup> Loe täiendavalt Eesti fiskaalpoliitika pikaajaliste väljakutsete kohta <https://fin.ee/fiskaalriskid-eesist>

reeglina kaasa riigi rahanduse seisu järsu halvenemise läbi maksutulude vähenemise ja töötusega seotud kulude suurenemise.

**Majandustsükli hindamise probleemid raskendavad õigeid eelarvepoliitilisi valikuid.** Kui koroonakriisi ajal kaasnes majanduslangusega tööpuuduse tõus ning maksulaekumise halvenemine, siis vaatamata viimase kaheksa kvartali jooksul toimunud reaalse SKP mahu vähenemisele on praegu tööturu suhteliselt hea seisu ning kiirenenud hinnatõusu tõttu maksulaekumised kannatanud vähe. Samuti ei ole hõivatute arv oluliselt langenud, mistõttu ei ole töötusega kaasnevad kriisikulud seni märkimisväärselt suurenenud. Samuti on valdav osa Eesti majanduseksperthe seisukohal, et inflatsiooni mõõtmisega on praegu probleeme, mistõttu võib reaalmajanduse seis olla parem, kui ametlik statistika näitab. Seetõttu võib reaalse SKP põhjal arvatav toodangulõhe ebatäpselt hinnata majanduskriisi mõju eelarvepositsioonile. Samuti näitab suhteliselt madal tööpuuduse tase, et tööturu seis ei ole ülemäära halb ning tööpuudus ei kasva praeguse kriisi kontekstis märkimisväärselt üle oma normaaltaseme.

**Joonis 36. Kogumajanduse toodangulõhe ning tööturu tsükliline seis**

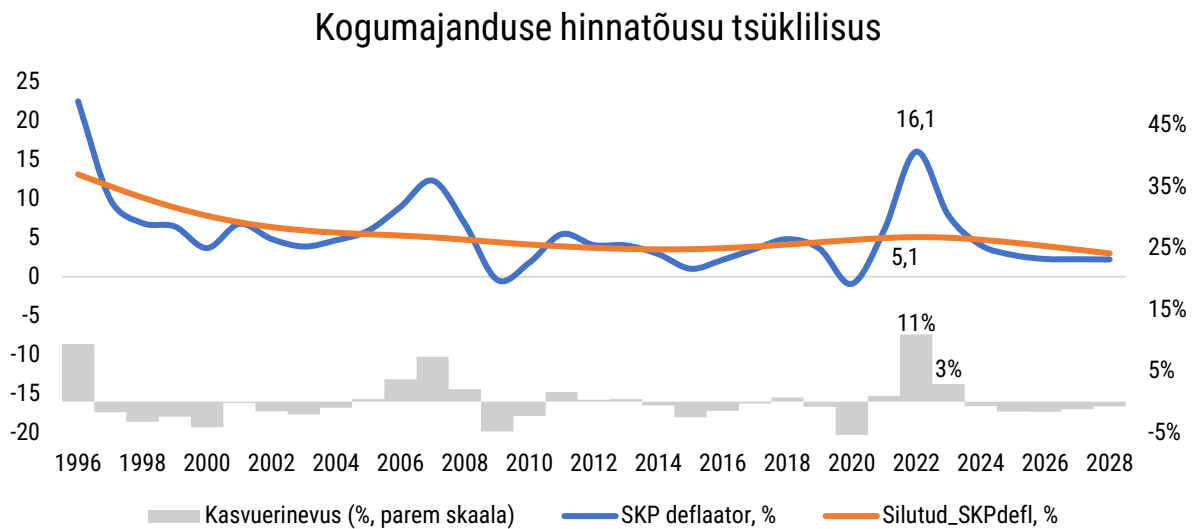


**Inflatsioon panustas täiendavasse tulude kasvu nii 2022. kui 2023. aastal.** Kogumajanduse hinnatõus ehk SKP deflaatori muutus oli nii 2022. kui ka 2023. aastal üle pikaajalise trendi. Siinkohal on SKP deflaatori trendi hindamiseks kasutatud lihtsustatud lähenemist ehk Hodrick-Prescott'i filtrit<sup>35</sup>. HP filtri põhine SKP deflaatori trendikasv oli aastatel 2020-24 Eesti puhul 5%, mis on sisuliselt sama viimase 20. aasta keskmise deflaatori väärtusega. Selle hinnangu põhjal võib tuletada, et võrreldes tavapärase trendiga panustas inflatsioon eelarvetulude täiendavasse kasvu aastal 2022 täiendavalt 11% ning 2023. aastal täiendavalt 3%. Võib muidugi argumenteerida, et lähiaastatel jääb tavapärase hinnatõusu trend madalamaks, kui leitud 5%<sup>36</sup>, kuid see tähendab, et inflatsiooni erakorraline mõju maksulaekumistele oli 2022. ja 2023. aastal veelgi suurem.

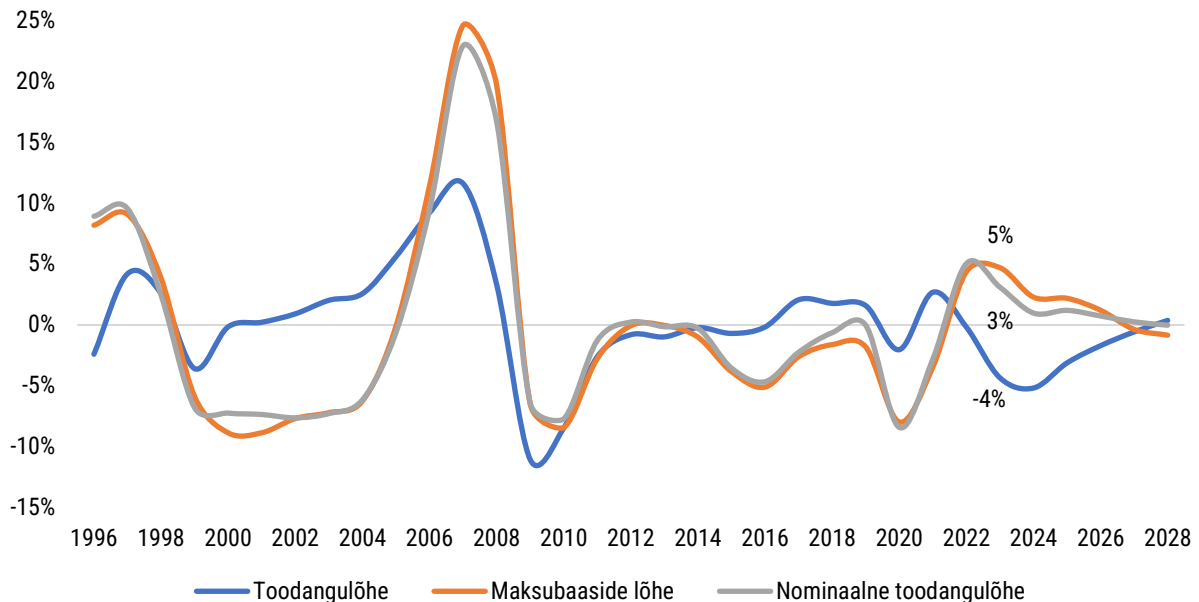
<sup>35</sup> Hodrick-Prescott'i (HP) filtri kasutamine on tavapärase lihtsustatud ühe muutujaga meetod majandusnäitajate tsüklilisel silumisel.

<sup>36</sup> Nagu mainitud, on tegemist lihtsustatud lähenemisega leitud SKP deflaatori trendiga, mis ei arvesta muude teguritega. Sh oli 2022. aasta hinnahüpe erakorraline ning valdavalt põhjustatud pakkumispoolsetest piirangutest ehk tegemist ei olnud tavapärase majanduse tsüklilise arenguga. Samuti on praeguseks valdavalt meie hinnatase võrdsustunud või kohe võrdsustumas Euroopa Liidu arenenud riikidega, mis tähendab, et konvergensist tingitud hinnatõusurved on lähiaastatel oluliselt väiksemad ning kokkuvõttes tingib see meie hinnatõusu tempo konvergeerumise EL või euroala keskmisega, mis on 2% lähedal.

Joonis 37. Hinnatõusu tsüklilisus



Joonis 38. Alternatiivsed hinnangud majanduse tsüklilisele seisule (% SKPst)



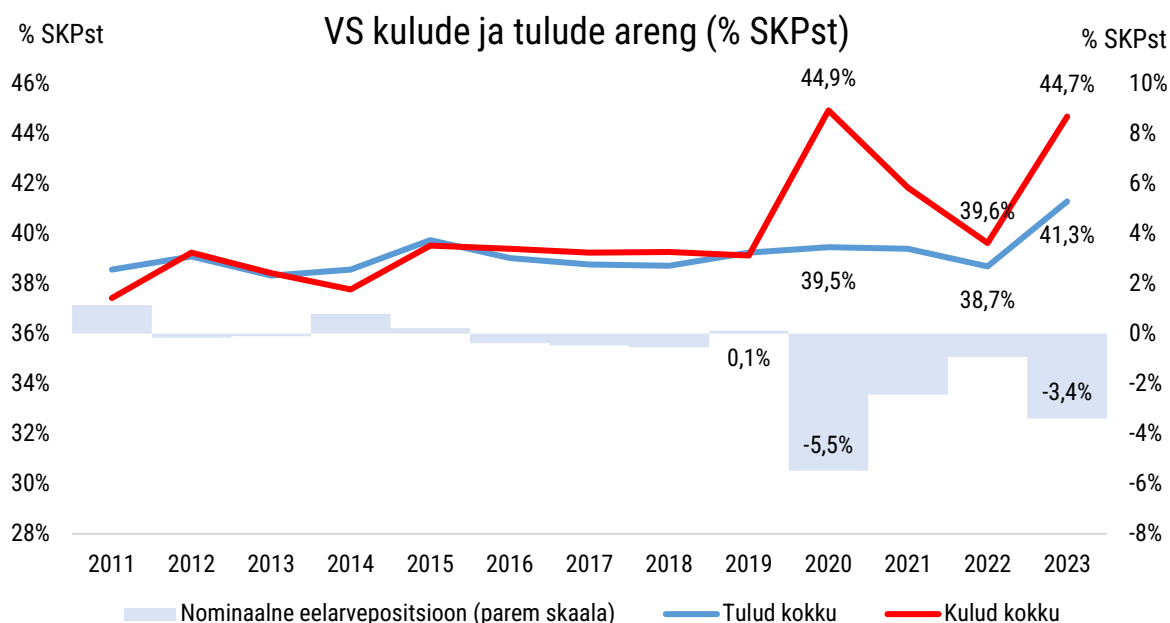
**Majanduse seisu mõju eelarvele võib olla varem hinnatust oluliselt positiivsem.** Alternatiivsete hinnangute saamiseks majanduse tsüklilisele seisule on siin analüüsis vaadatud nii nominaalse SKP põhjal saadud hinnangut toodangulõhele kui ka maksubaaside silumise teel saadud toodangulõhe hinnangut.<sup>37</sup> Vastupidiselt reaalse SKP põhjal arvatud toodangulõhele viitavad alternatiivsed hinnangud hoopiski positiivsele toodangulõhe väärtusele. 2023. aastal võis inflatsiooniga arvestav lõhe väärtus olla vahemikus 3-5% SKPst. See tähendab, et eelarve tegelik seis võib olla kehvem ning struktuurne eelarvedefitsiit võis olla eelmisel aastal suurusjärgus 5% SKPst. Selle hinnangu kohaselt püsib majanduse mõju eelarvele positiivne ka 2024. ja 2025. aastal.

<sup>37</sup> Nominaalse SKP ja maksubaaside silumiseks on kasutatud lihtsustatud meetodit ehk HP filtrit. Maksubaaside puhul on silutud olulisemaid maksulaekumist mõjutavaid SKP komponente: hüvitised töötajatele, tegevuse ülejääk, majapidamiste ja valitsemissektori tarbimine ning investeeringud.

**Maksulaekumiste seis on üllatavalt tugev, sh osaliselt ajutiste tegurite tõttu.** 2020. aastal panustas üsna palju positsiooni halvendamisse 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 eelarvereevlite rakendamise peatumine alates 2020. aastast, mis andis võimaluse eelarvetasakaalu suunas liikumist edasi lükata. Nii näiteks oli meie piirkonna taastumine COVIDist Euroopa kiireim ehk juba 2021. aastaks olime majandusega COVIDi eelsel trendil tagasi ja 2022. aastal ületas SKP nominaalmaht koroonaeelset trendi ligikaudu 10% võrra, kuid veel 2022. aasta lõpus sai 2023. aastaks planeerida piirangutevaba fiskaalpoliitikat.

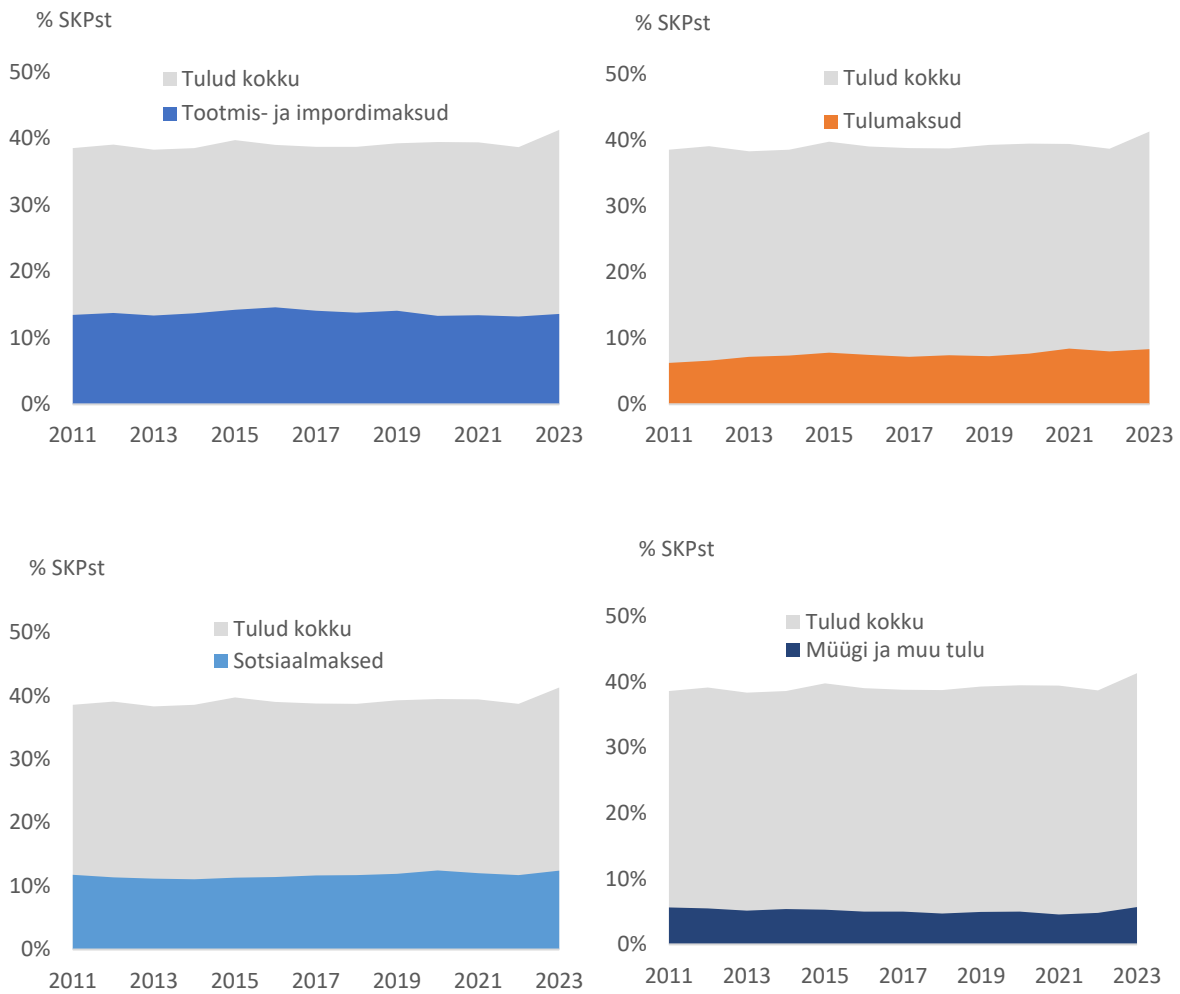
**Joonis 39. Valitsussektori eelarvepositsiooni kujunemine (% SKPst) Allikas: Statistikaamet, rahandusministeerium.**



**2023. aasta valitsussektori tulud on kasvanud SKPst kiiremas tempos.** Kuigi 2023. aastal jäid maksumäärad valdavalt samaks, tõusis tulude suhe SKPsse 2,6 protsendipunkti võrra. Osaliselt olid selle taga ajutised tegurid, näiteks intressitõusu tõttu suurenenud krediitiasutuste avansiline tulumaks (118,9 miljonile eurole 2022. a 50,5 miljonilt) ning CO<sub>2</sub> kvoodimüügitulu (85 miljonit ehk 34 protsenti). Samas on tööjõukulud suurenenud SKPst kiiremini nii era- kui ka valitsussektoris, mis suurendab automaatselt ka tööjõumaksude ehk sotsiaalmaksete ja füüsilise isiku tulumaksu laekumise suhet majanduse kogumahtu.

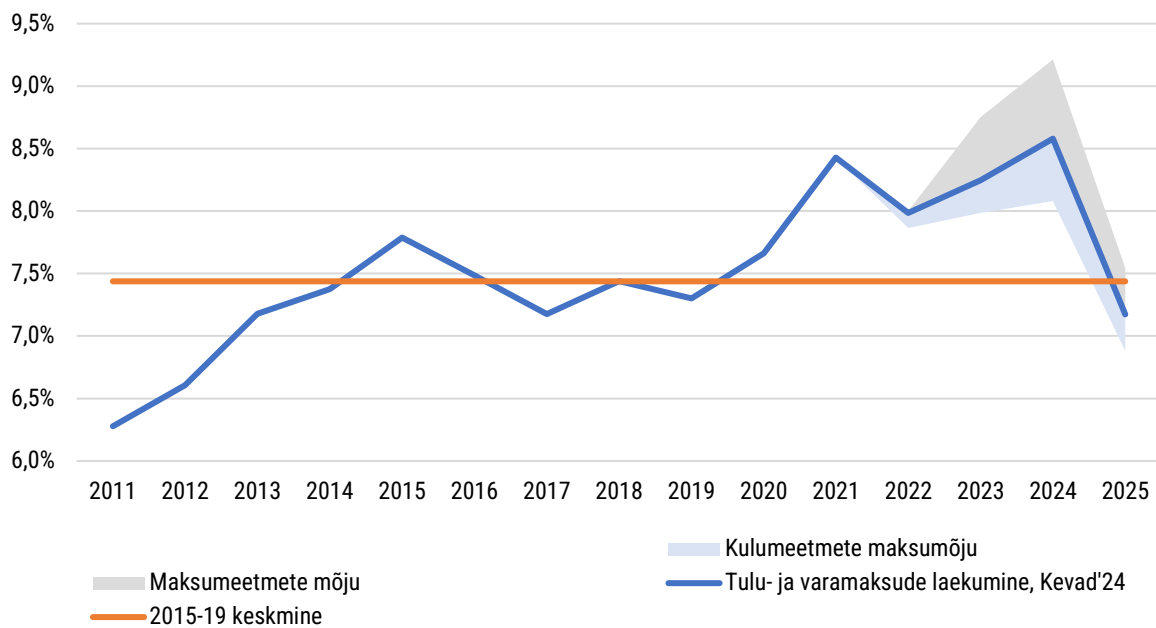
Tööjõukulude osakaalu suurenemine SKPst on toimunud alates 2000ndate keskpaigast ning iseloomustab majanduse struktuurimuutust, kus ühelt poolt suureneb tööjõumahukama teenustesektori osakaal ning teisalt suurendab palgasurvet vaba tööjõu nappus. Kuna riigisektor on tubli maksumaksja, siis tuleb arvestada ka sellega, et suurusjärgus 2/3 osas oli 2023. aasta tulude suurenemise taga valitsussektori enda kulude kasv, millelt maksti riigikassasse nii tööjõu- kui tarbimismakse.

**Joonis 40. Valitsussektori tulude areng (% SKPst). Allikas: Statistikaamet, rahandusministeerium.**



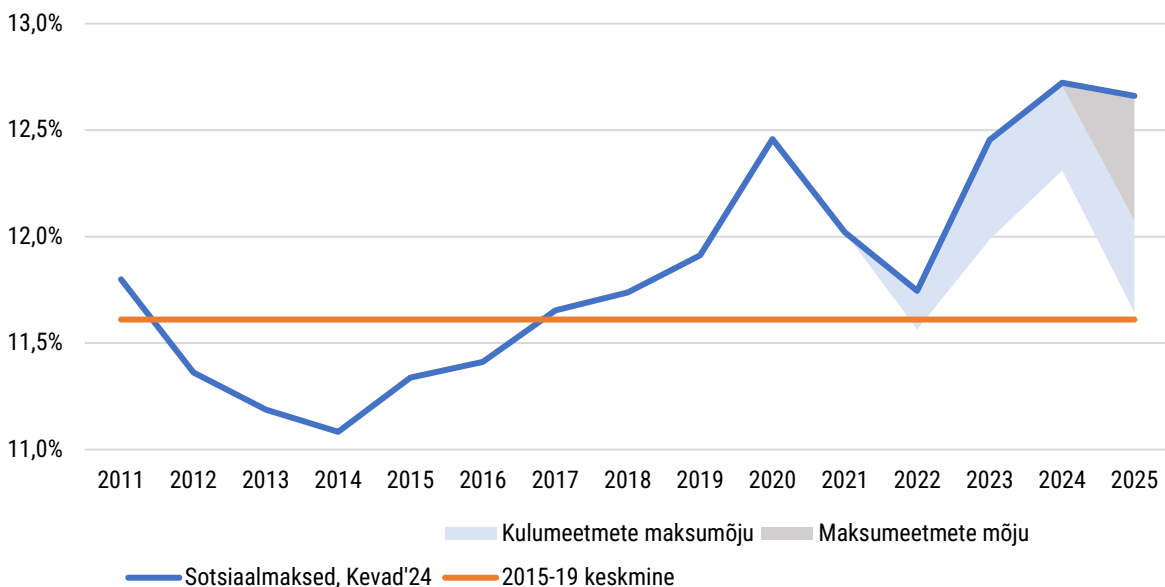
**Tulumaksude laekumine on hea, kuid seis halveneb järsult 2025. aastal.** Kriiside ajal tehtud maksuotsused kokkuvõttes vähendavad maksulaekumist 0,4-0,6% SKPst. Suurema mõjuga on pensionide täiendav maksuvabastus, mis hakkas kehtima 2023. aastast (ca 0,4% SKPst) ning üldise maksuvaba tulu kehtestamine alates 2025. aastast (mõju ca 0,2% SKPst). Maksulaekumisi on optimiselt aidanud parandada ka eelarves tehtud palgatõusuotsustega kaasnenud füüsilise isiku tulumaksu laekumine, kuid eelarve kui terviku seisukohalt on see nullmõjuga. Lisaks on maksulaekumisele positiivselt mõjunud ettevõtte tulumaksu laekumine, mis tuleneb nii suhteliselt heast ettevõtete majandusseisust kui ka erakorralise intressitulu tõttu tekkinud pankade avansilise tulumaksu laekumisest. 2025. aastaks ootab rahandusministeerium juriidilise isiku tulumaksu laekumise normaliseerumist, mis toob ka kogu tulumaksude laekumise aastate 2015-19 keskmise lähedale.

**Joonis 41. Tulu- ja varamaksude laekumine (% SKPst)**



**Sotsiaalmaksete laekumine on pikaajaliselt tõusvas trendis**, mis on seletatav tööjõukulude osakaalu suurenemisega suhtena lisandväärtusesse. Prognoosi kohaselt tõusev trend jätkub, kuid üha suurem osa selles on riigi palgaotsuste positiivsel mõjul. Tuleb muidugi tõdeda, et tulenevalt riigi personalikulude planeerimise protsessist on tõenäoliselt üksikute kuluotsuste positiivset mõju mõnevõrra üle hinnatud (vt täpsemalt palgakulude tõlgendust). Kriisi ajal tehtud maksutõusu positiivne mõju algab aastast 2025, mil rakendub erijuhtumite sotsiaalmaksureform ning oli RESis planeeritud laiapidse riigikaitsemaksu kehtima hakkamine.

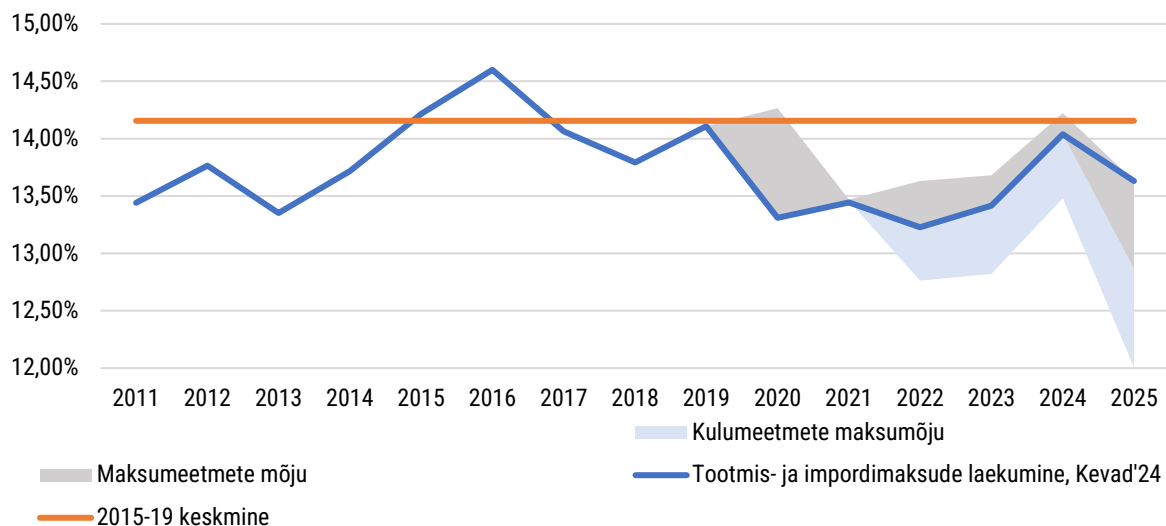
**Joonis 42. Sotsiaalmaksete laekumine (% SKPst)**



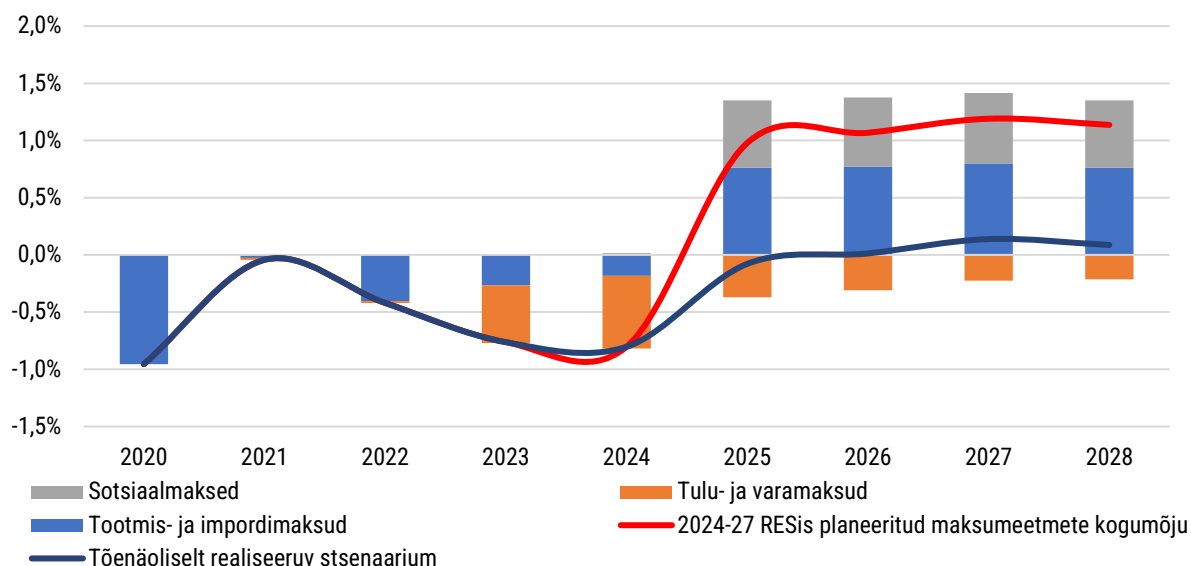
**Tootmis- ja impordimaksude laekumise seis on nõrk.** Tootmis- ja impordimaksude laekumine on alates koroonakriisi puhkemisest nõrgenenud. 2025. aastal jääb käibemaksu ja aktsiiside prognoos ca 0,5% SKPst võrra allapoole oma kriisieelset keskmist taset. Koroonakriisi ajal kahandasid maksulaekumisi kriisi leevendamiseks kehtestatud meetmed, sh nii algselt

planeeritud püsivaks kujunenud energiakandjate aktsiiside langetused kui ka paindlikum suhtumine maksuvõlgadesse. Idasuunalise kaubanduse oluline vähenemine pärast 2022. aasta alguses puhkenud Ukraina sõda on negatiivselt mõjutanud veondust, millel koos tarbimiskäitumise muutusega tundub olema püsiv mõju aktsiiside laekumisele. Seda negatiivset trendi ei suuda esialgsel hinnangul pöörata ka juba kehtestatud ja RESis planeeritud maksutõusud<sup>38</sup>.

**Joonis 43. Tootmis- ja impordimaksude laekumine (% SKPst)**



**Joonis 44. Maksumuudatuste mõju maksulaekumisele (% SKPst)**



**2025. aastal maksumuudatustest RESis planeeritud positiivset mõju ei ilmne.** Kuni 2024. aastani on tehtud maksuotsustel kokkuvõttes negatiivne mõju eelarve laekumisele. 2025. aastaks on planeeritud olulises mahus täiendavaid maksutõuse ning uute maksude kehtestamisi, kuid need realiseeruvad vaid osaliselt. Sisulisi arenguid ei ole olnud laiapidse riigikaitsemaksu rakendamise (1% SKPst), suhkrumaksu rakendumine on aasta võrra edasi lükatud 2026.

<sup>38</sup> Käibemaksu standardmäära tõus 22%ni aastast 2024 (0,6% SKPst). Aastaks 2025 planeeritud automaks (0,5% SKPst), suhkrumaks (0,1% SKPst), laiapidne julgeolekumaks (0,3% SKPst) ning muud väiksemad meetmed.

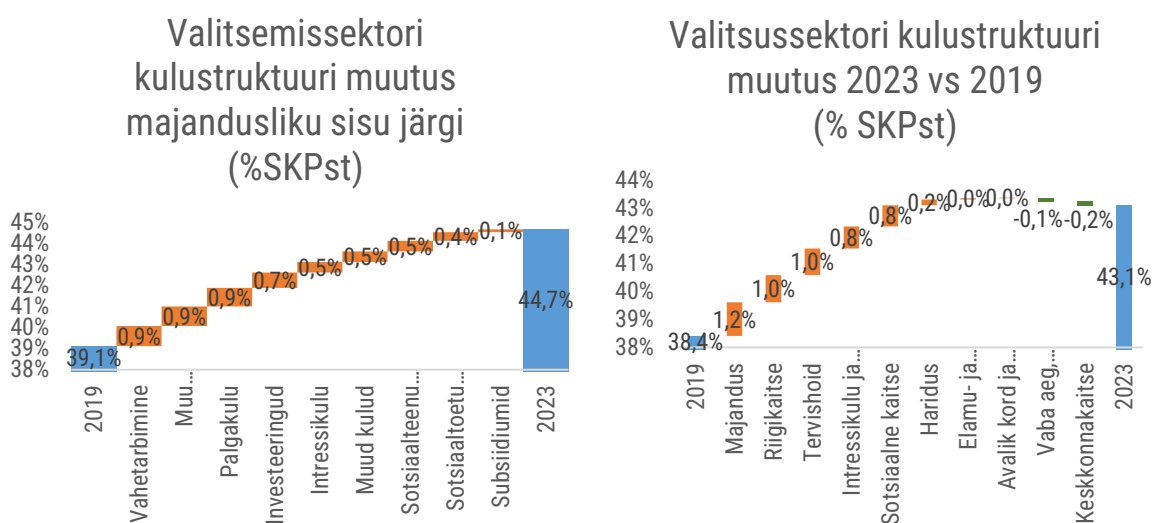
aastaks ning automaks oli küll vastu võetud ja rakendumas 1. jaanuarist 2025, kuid vajab presidendi mitteväljakuulutamise tõttu ümberdisaini. Kokkuvõttes tähendab see, et 2025. aastal jääb maksumuudatuste mõju negatiivseks (-0,1% SKPst) ning positiivse mõju ilmnemisega on seotud suur ebakindlus.

**Kulude mahtu on mõjutanud rohkem ühekordsed otsused ja täiendavad vahendid kui automaatne vastutsükliline kulukasv.** Kriiside eelse perioodi ehk 2019. aastaga võrreldes on kulude tase suurenenud 2023. aastal 4,7% võrra SKPst. Sealhulgas on kasv toimunud pea kõikide kululiikide osas nii valitsemisfunktsiooni kui majandusliku sisu lõikes. Kapitalimahutus põhivarasse osatähtsus SKPs on suurenenud kululiikidest enim, täpsemalt 1,4 protsendipunkti SKPst. Kulude kasvu on toetanud taaste- ja vastupidavusrahastu (RRF) loomine<sup>39</sup>, mille eesmärk on toetada investeeringuid ja reforme, mis on hädavajalikud majanduse pikaajaliseks taastumiseks koroonakriisi mõjudest. Investeeringute mahtu on suurendanud ka CO<sub>2</sub> heitmekvootide müügitulu kasv eelkõige energiakriisi tingimustes 2022. ja 2023. aastatel. Hüvitised töötajatel osatähtsus SKPs on suurenenud 0,9% SKPst. Palkade kasvutempot kiirendasid valitsussektoris 2023. aastal nii õpetajate, kultuuritöötajate ja siseturvalisuse eest seisvate töötajate palgafondide suurenemine, kooliõpetaja töötasu alammäära ja politseiniku minimaalse palga tõus kui ka 2023. aasta teises kvartalis jõustunud tervishoiutöötajate kollektiivleping. See-eest vahetarbimine, millest peamise osa moodustavad erasektorilt ostetud teenused, on vähenenud 2019. aastaga võrreldes 0,1% SKPst.

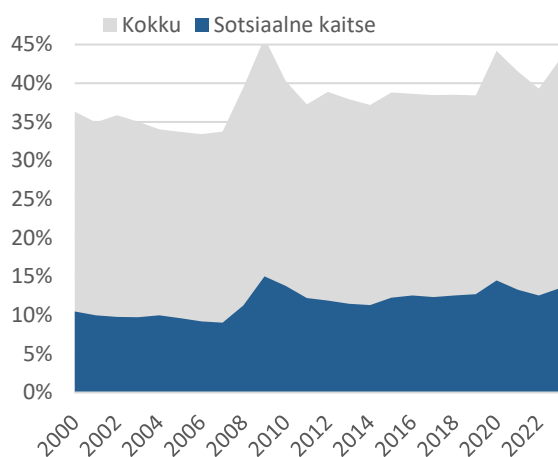
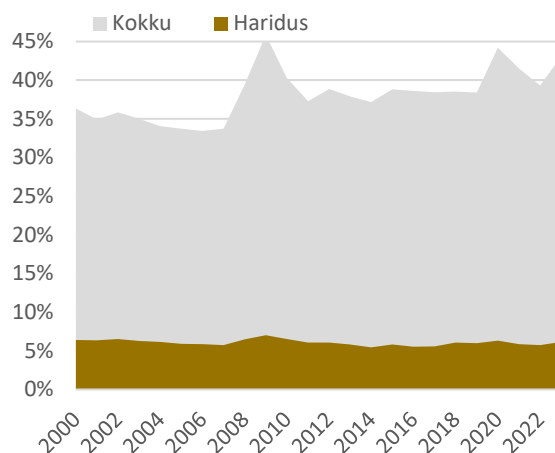
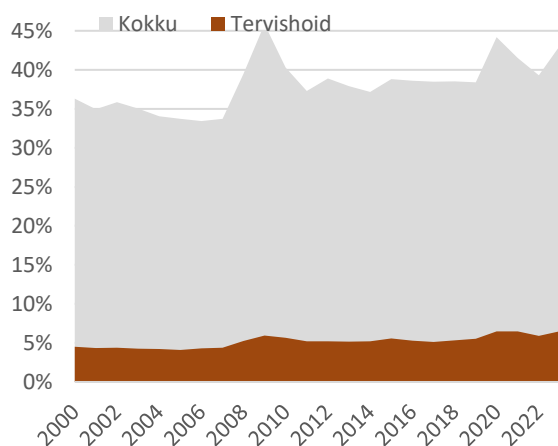
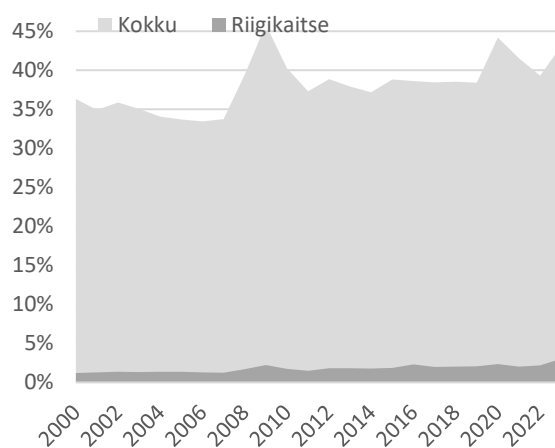
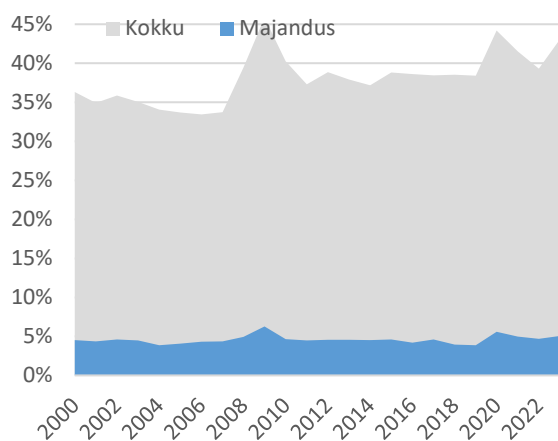
Kuigi viimase kahe kriisi jooksul on olulist tähelepanu saanud nii kaitsekulude suurendamise vajadus kui ka tervishoid ja haridus, siis kõige rohkem on riik juurde panustanud majanduse valdkonda (täiendavalt 1,2% SKPst). Valitsussektoris on antud rohkem investeeringutoetuseid ja kapitalisiirdeid transpordi valdkonnas ja Rail Balticu ehitustöödeks. Samuti on majanduse mahtu suurendanud energia hinnatõusu leevendusmeetmed, mis jätkusid kuni 2023. aasta aprillini. Nii tervishoiu kui ka hariduse osatähtsus SKPs on võrreldes 2019. aastaga suurenenud 1% võrra.

Pikemas vaates on riik panustanud ka sotsiaalkaitse valdkonna suurenemisse, 2019. aastaga võrreldes on kasv 0,8% SKPst. Sotsiaalkaitse kulusid on suurendanud võrreldes kriisieelse ajaga enim vanaduspensionide kasv ja peretoetuste suurenemine.

**Joonis 45. Valitsemissektori kulude muutus (% SKPst). Allikas: Statistikaamet, rahandusministeerium.**



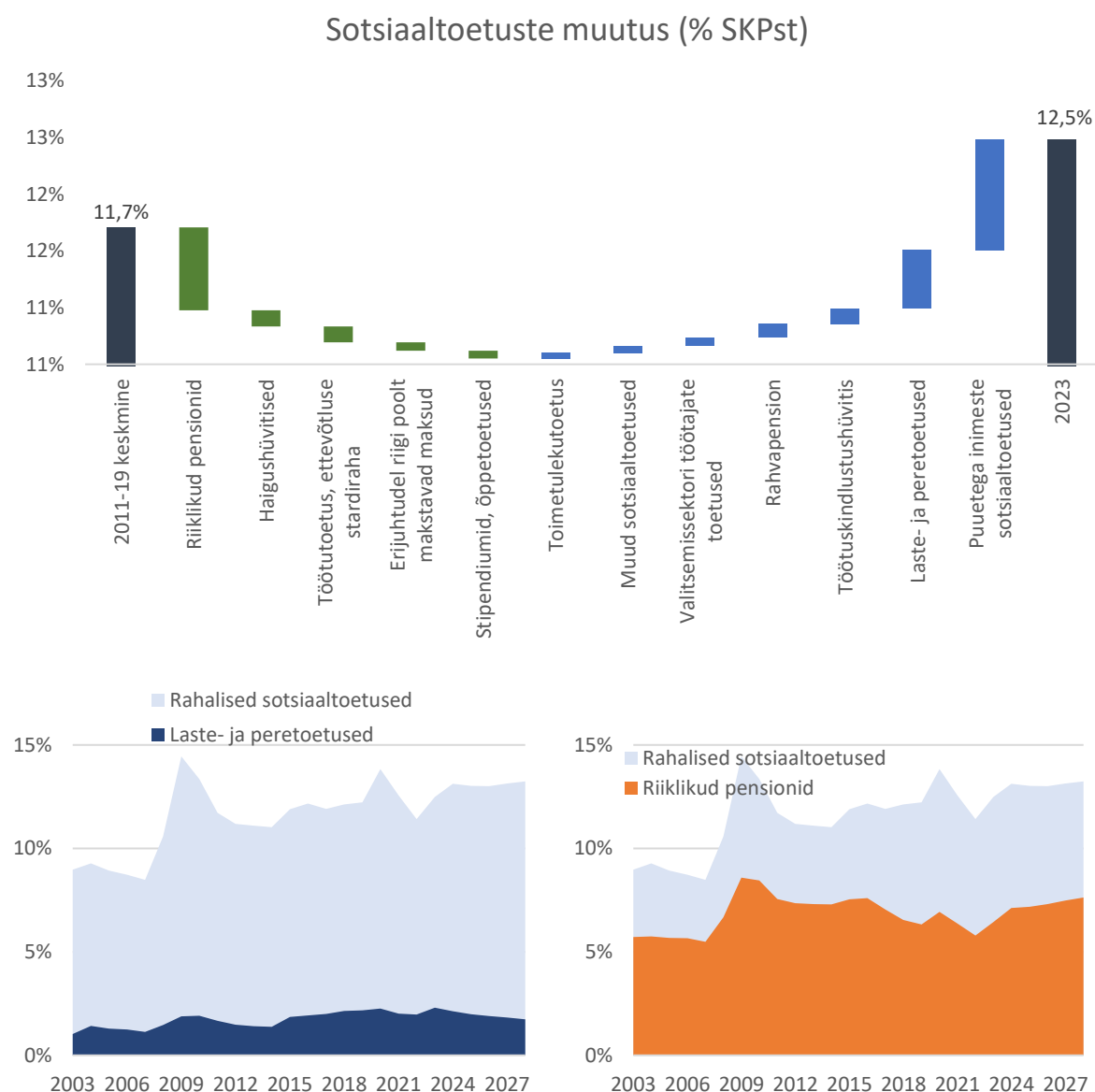
<sup>39</sup> <https://www.rtk.ee/toetused-ja-taotlemine/taaste-ja-vastupidavusrahastu-rrf>

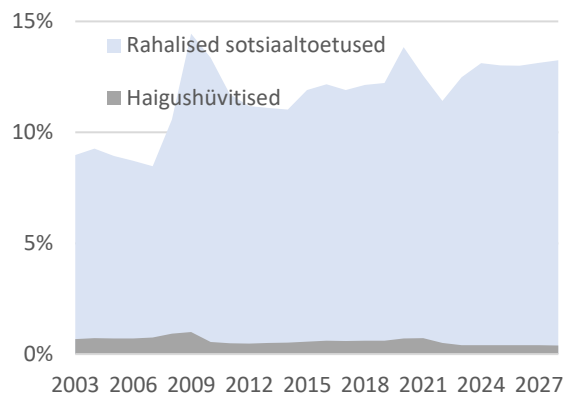
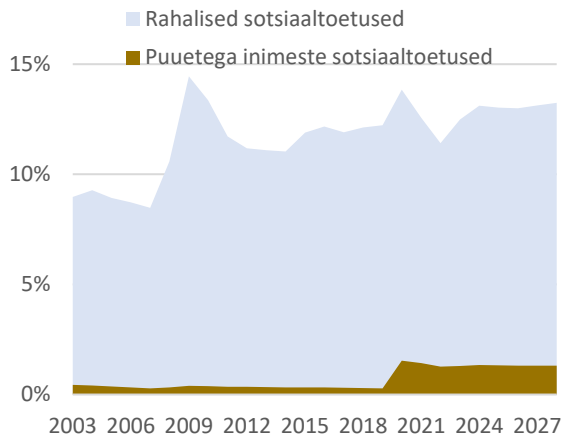


**Majanduse kasvule reageerivad kõige otsesemalt indekseeritud kulud, millest kõige suurema mahu moodustavad sotsiaaltoetused.** Rahaliste sotsiaaltoetuste maht suurenes 2023. aastaks 0,8% võrra SKPst võrreldes viimaste kriiside eelse ehk aastate 2011-19 keskmisega. Lisaks on toimunud muutusi toetuste struktuuris. Kõige rohkem on suurenenud puuetega inimeste ning laste- ja peretoetuste kulu ning enim on vähenenud pensionikulu osatähtsus SKPs. Puuetega inimeste toetusi on peamiselt suurendanud töövõimereformi elluviimine. Riiklike pensionide

osatahtsus on peamiselt langenud aastatel 2015 kuni 2022, mis on tingitud konservatiivsest pensioniindeksist, kuigi seda alanevat trendi on püütud osaliselt kompenseerida erakorraliste pensionitõusudega. Kuna sotsiaalmaksu laekumine on vaatamata majanduslangusele hea, siis käesoleval aastal suurenevad pensionikulud suhtena SKPsse ning nende osakaal saavutab 2025. aastal taas ajaloolise keskmise taseme ca 7,2% SKPst. Haigushüvitiste puhul võib täheldada seda, et ka finantskriisi ajal kärbiti oluliselt riigi poolt makstavaid haiguspäevadega seotud toetusi ning osa koormast jäeti töandjate kanda. Kui koroonakriisi ajal ajutiselt haiguspäevade riigipoolset kompensatsiooni suurendati, siis 2023. aastaks on haigushüvitiste tase veidi madalam, kui see oli enne koroonakriisi algust. Laste- ja peretoetuste näol panustab riik üha rohkem lastega perede heaolusse ning see on olnud tõusvas trendis alates 2015. aastast, kui on suurendatud eeliskorras just paljulapseliste perede toetusi. Peretoetuste süsteemis ei ole automaatset indekseerimist, mistõttu peretoetuste kulutipp jääb 2023. aastasse ning ettevaates kulude tase eurodes jääb suures plaanis 2024. aasta tasemele. Töötusega seotud toetuste maht on veidi tõusnud, kuna töötus ongi kõrgem kriisieelsest tasemest. Lisaks on kulu marginaalselt kergitanud ka Ukraina põgenike lisandumine töötute hulka.

**Joonis 46. Rahaliste sotsiaaltoetuste struktuur (% SKPst). Allikas: Statistikaamet, rahandusministeerium.**

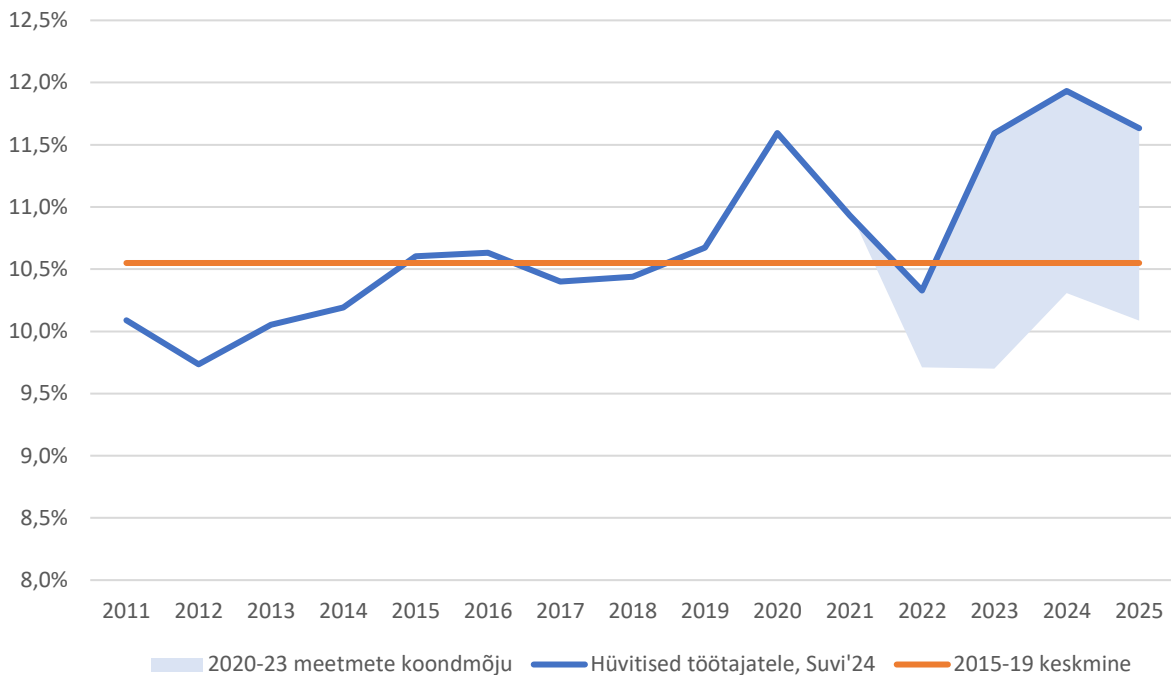




**Valitsussektori kulude areng majandusliku sisu järgi.** Võrreldes kriisieelse ajaga aastatel 2015-19 on tõusnud enamiku kõigi kululiikide tase. Kriisieelse trendiga võrreldes on tõusnud kõige rohkem investeeringud (+1,2% SKPst), millele järgnevad sotsiaalkaitse kulud (+1,0% SKPst) ning personalikulud (+1,0% SKPst). Erinevalt teistest kululiikidest on vahetarbimise ja kapitalikulude, mis hõlmavad investeeringutoetuseid avaliku sektori asutustele ning eraettevõtetele, osatähtsus SKPs kriisieelse ajaga vähenenud (-0,1% SKPst).

**Valitsussektori palgakulud on 1,1-1,4% SKPst üle kriisieelse trendi.** Valitsemissektori palgakulud püsisid enne koroonakriisi mitmeid aastaid stabiilselt keskmiselt tasemel 10,5% SKPst. 2020-21 aasta palgakulude ajutist tõusu võib seostada riigi palgataseme säilitamisega kriisi ajal. Suurem hüpe toimus 2023. aastal, mil valitsus andis lisapalgarahastuse mitmele prioriteetsele valdkonnale ning toimus ka riigieelarvelistes asutustes üldine 5%ne palgatõus. Summeerides eri palgatõusu otsused viimase nelja aasta jooksul, moodustavad need aastatel 2024-2025 ligikaudu 1,5-1,6% SKPst. Samas püsivad antud ajavahemikul valitsussektori palgakulud 1,1-1,4% SKPst üle kriisieelse trendi. Osaliselt on meetmete maht kulunud erasektoriga võrreldava palgataseme hoidmiseks, kusjuures alla kolmandiku palgaotsustest on suurendanud suhtelist palgataset. Meetmete mahust moodustavad olulisema osa hariduse ja riigikaitse valdkonna palgafondi suurenemine.

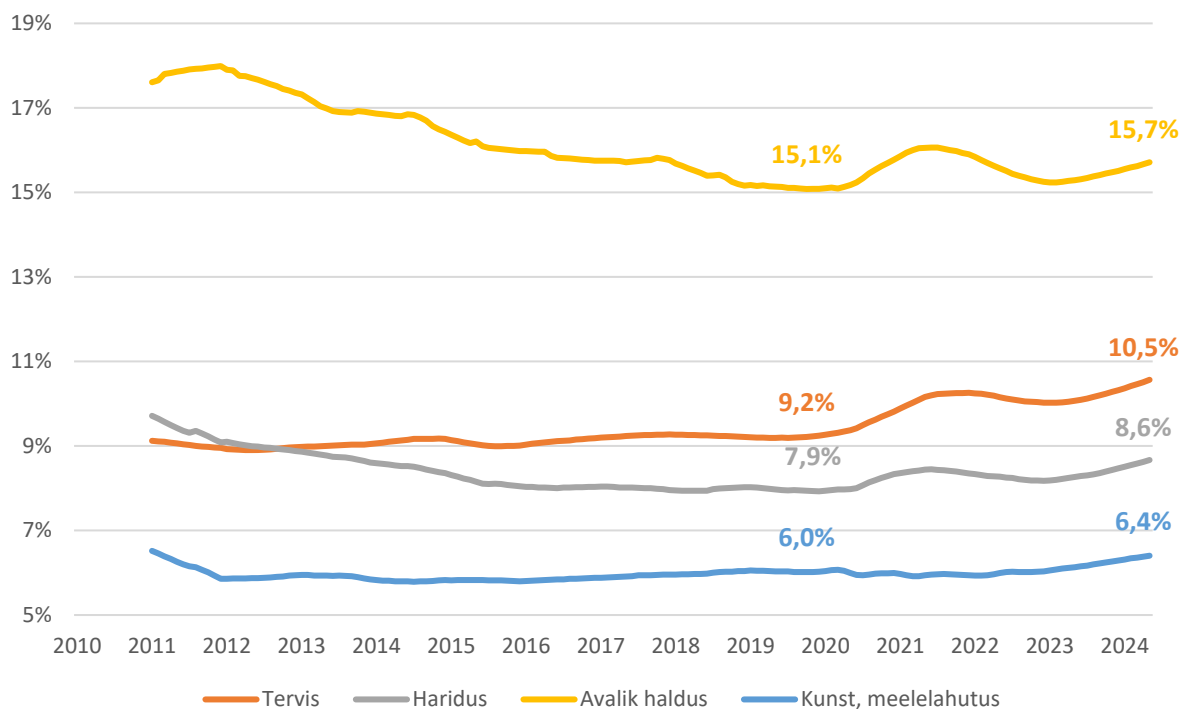
Joonis 47. Valitsemissektori palgakulud (%SKPst)



Riigisektori palkade ja hõive arengust annab kõige operatiivsema ülevaate maksuameti andmestik, kuid siin tuleb arvestada, et jaotus on tegevusalade lõikes (mitte institutsionaalse sektori järgi) ning välja on valitud valitsemissektori suure osakaaluga tegevusalad. Avalik haldus mõistagi koosnebki riigipalgalistest. Hariduse ja tervishoiu puhul on viga väike kuna valdav enamus nendes tegevusalades saavad moel või teisel palka riigilt (kas riigieelarvest või KOVlt). Tegevusala „kunst, meelelahutus ja vaba aeg“ puhul on riigipalgaliste osakaal suurusjärgus 50% (näitlejad, kultuuritöötajad, muuseumid, raamatukogud, treenerid jms), teine 50% on erasektori töötajad.

**Töötajate arvu mõttes on oma suhtelist positsiooni parandanud kõige rohkem tervishoid**, kus nii absoluut-, kui suhtelises võrdluses on töötajate arv kasvanud enim. Järgneb haridus ja siis kitsamalt avalik haldus. Kriisi tõttu on suhtarvude trendid viimase pooleteise aasta jooksul rohkem üles keeranud, kuna erasektor lühiperspektiivis kärbib töötajate arvu. Võrreldes koroonakriisi eelse ehk 2019. aastaga on erasektori hõive muutumatu, kuid „avalikus“ sektoris kokku on suurenemine +14 tuhat e +8%. Sellest 6 tuhat moodustab tervishoiutöötajate ning 3 tuhat hariduse valdkonna töötajate arvu suurenemine.

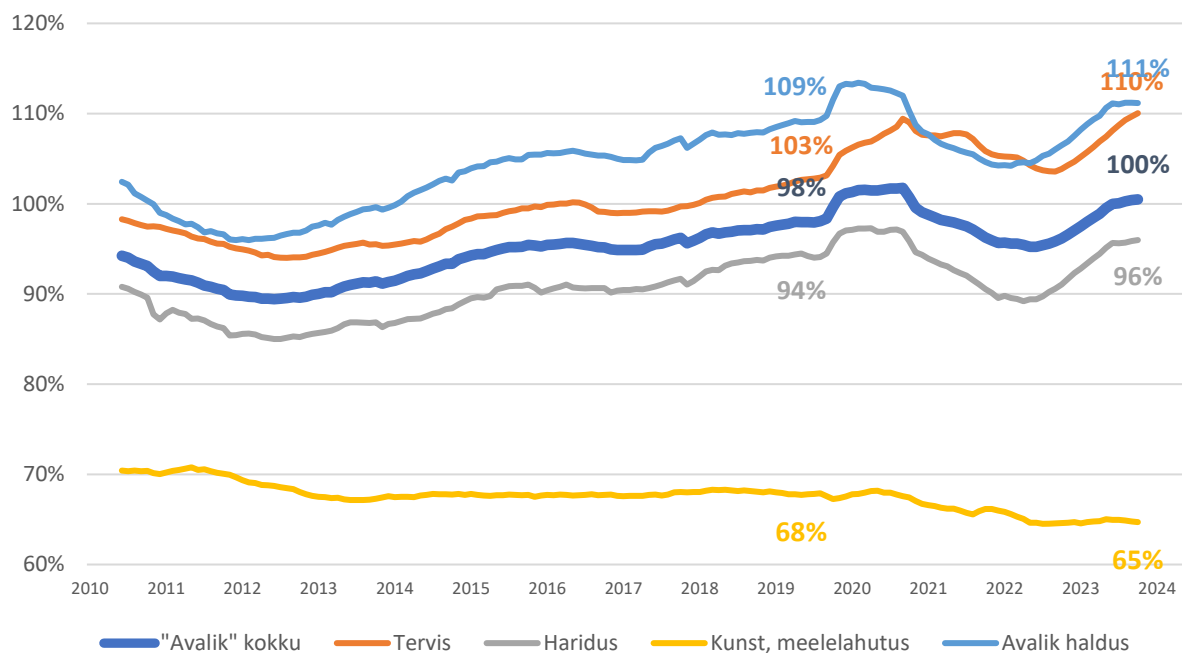
**Joonis 48. Valitsussektori suure osakaaluga tegevusalade töötajate arvu suhe erasektori töötajate arvu (%; 12 kuu libisev keskmine).**



Allikas: Maksu- ja tolliamet, rahandusministeerium.

Suhtelise palga muutuse osas on areng sarnane hõive muutustega. St **kõige enam on oma suhtelist palgataset erasektori suhtes kergitanud tervishoid**, mille puhul keskmine palgaväljamakse suhe erasektori omasse on suurenenud 2019. a 103%lt 2024. aasta keskpaigaks 110%ni. Hariduse ja avaliku halduse tegevusalade puhul on mõlemal juhul toimunud ligikaudu 2 protsendipunkti suurune suhtelise palga tõus. Nende andmete tõlgendamisel tuleb arvestada, et avalik haldus sisaldab siin ka n.ö prioriteetseid valdkondi (politseinikud, päästjad, riigikaitse), mis said olulise lisarahastuse viimastel aastatel. Samuti sisaldab avalik haldus KOVde palgakulusid ning kuna nende puhul on eelarvepiirangud väiksemad ning füüsilise isiku tulumaks kui peamine tuluallikas on laekunud hästi, hoiavad KOVd reeglina oma palgataseme kogu aeg konkurentsivõimelisena erasektori suhtes. Kunsti, meelelahutuse ja vaba aja valdkond on oma suhtelist palgapositsiooni kaotanud, aga siin tõenäoliselt on oma osa erasektori arengul samas tegevusalas (erasektori palgal on ligikaudu pool selle tegevusala töötajatest).

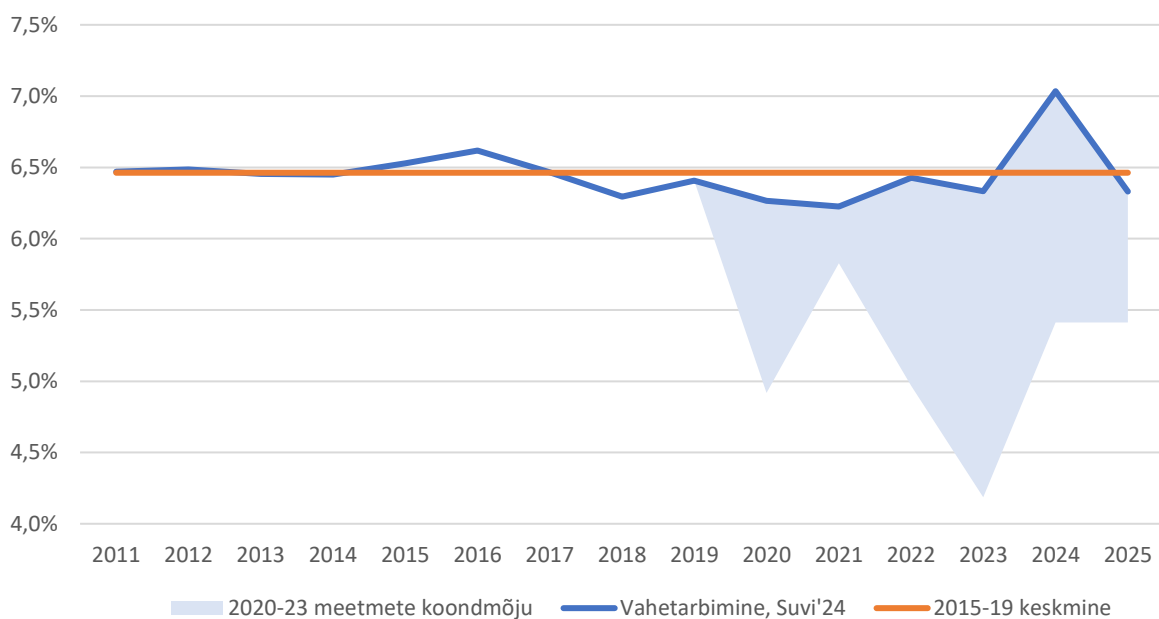
**Joonis 49. Valitsussektori suure osakaaluga tegevusalade palgataseme võrdlus erasektoriga (% erasektori palgatasemest, 12 kuu libisev keskmine).**



Allikas: Maksu- ja tolliamet, rahandusministeerium.

**Valitsussektori vahetarbimise (ehk majandamiskulude) tase on väga sarnane kriisieelsega, olles 2025. aastal vaid 0,1% SKPst madalam kui aastate 2015-19 keskmine.** See on märkimisväärne tulemus, kuna meetmetega lisandunud kaitsekulud moodustavad 0,4% SKPst. Vahetarbimise tase tõuseb üle kriisieelse keskmise 2024. aastal peamiselt kaitsekulude tõttu, mille mõju on vahetarbimisele eeldatavalt 0,6% SKPst.

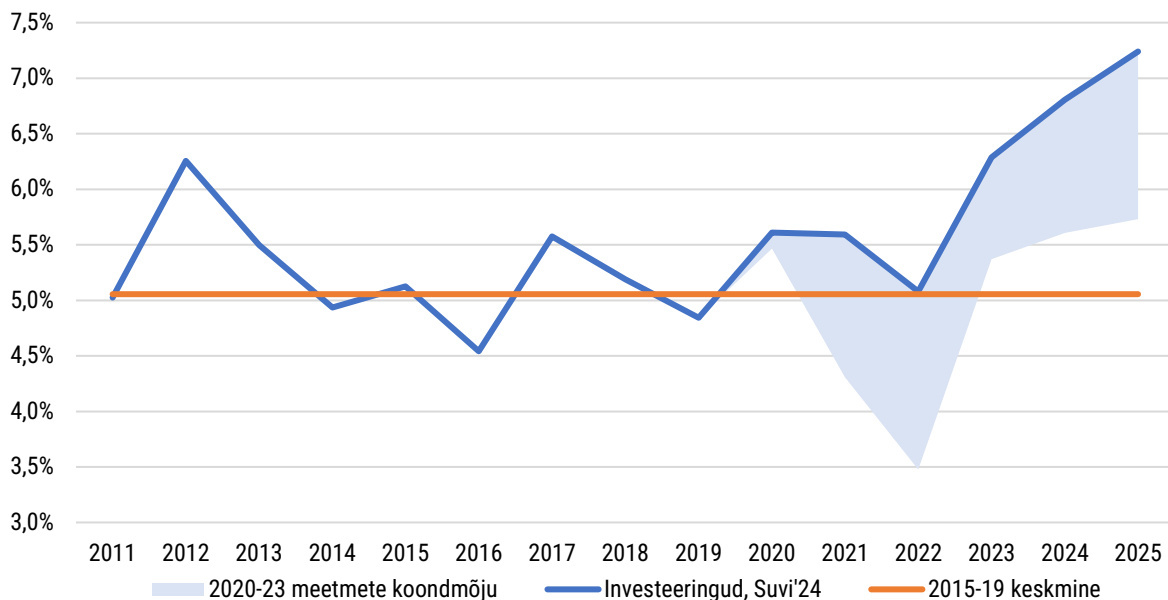
**Joonis 50. Valitsemissektori vahetarbimine (% SKPst)**



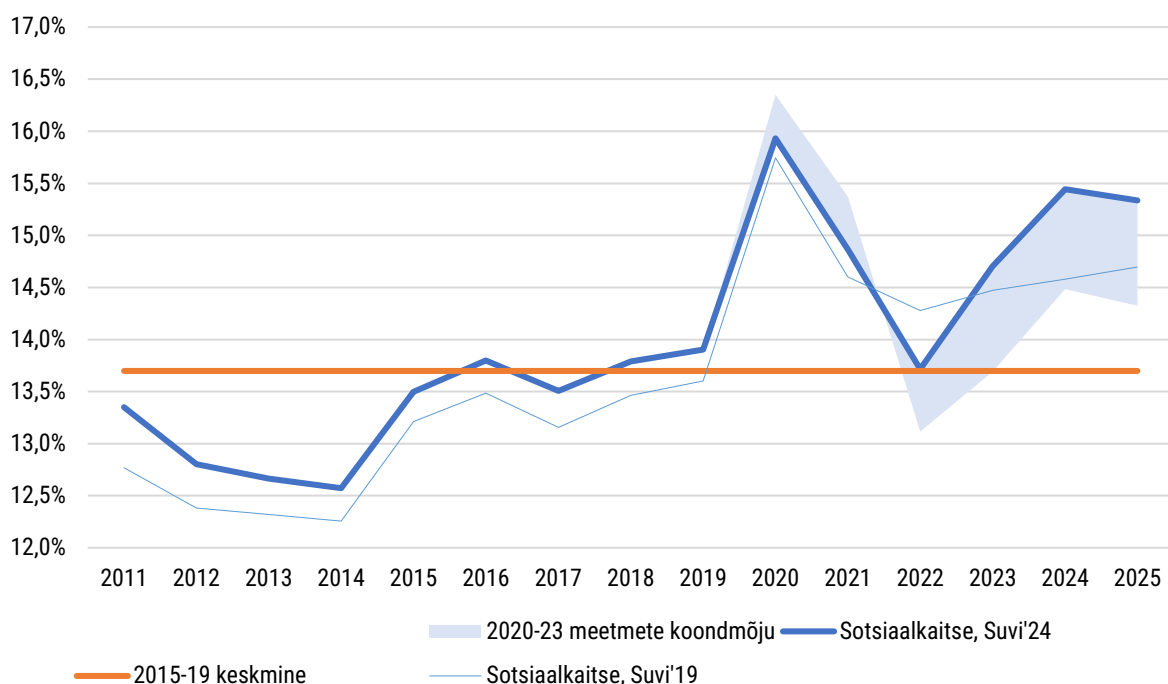
**Investeeringud** on olnud kuluprioriteet koroonakriisi algusest alates. Ka ajalooliselt on Eesti valitsemissektori investeeringute tase kõrge teiste riikidega võrreldes. 2025. aastaks on

planeeritud investeeringuid mahus 7,2% SKPst, mis on 2,2 protsendipunkti võrra SKPst kõrgem kui keskmine tase aastatel 2015-19. Valitsuse poolt otsustatud meetmete mahust 1,5%st on ligikaudu kaks kolmandikku täiendavad riigikaitse investeeringud.

**Joonis 51. Valitsemissektori investeeringud (% SKPst)**



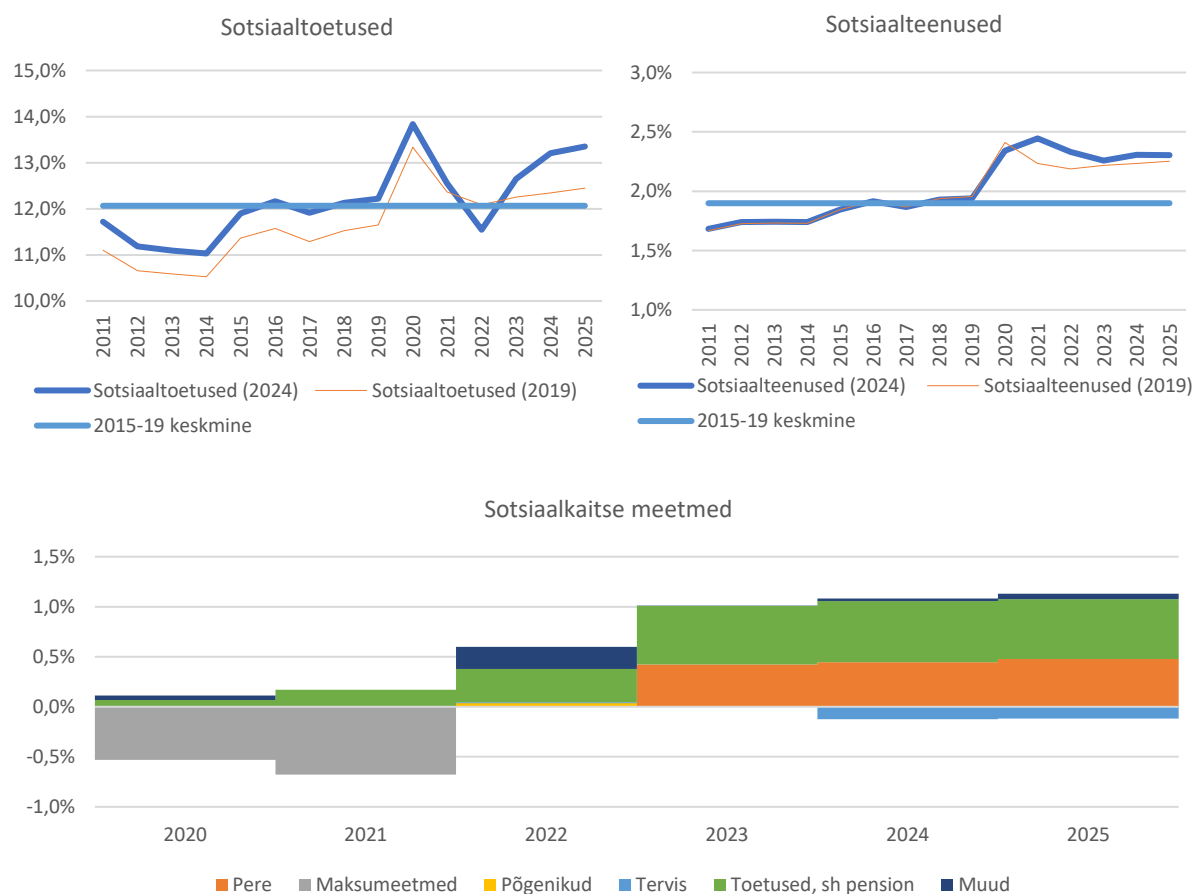
**Joonis 52. Sotsiaalkaitse kulud (% SKPst).**



**Sotsiaalkaitse** kulude, mille hulka kuuluvad nii rahalised kui ka mitterahalised sotsiaaltoetused, kasv on pikemal perioodil, alates 2014. aastast, tõusval trendil. Alates 2019. aastat on sotsiaalkaitse kulude tase veelgi tõusnud. Sotsiaalteenuste tõus võrreldes kriisieelsega tuleneb peamiselt Tervisekassa tervishoiuteenuste ja ravimite hüvitamise kulude kasvust, millele lisandub hüppeline kasv erinevate toetuste ja vanaduspensionide maksmises, mis moodustavadki peamise sotsiaalkaitse kuludest. 2025. aastaks suureneb sotsiaaltoetuste tase

13,0%ni SKPst, mis on 1,2% SKPst võrra kõrgem kriisieelsest tasemest. Täiendavad pensionitõusud panustavad kulukasvu 0,6% SKPst ning peretoetuste tõus 0,5% SKPst.

**Joonis 53. Sotsiaaltoetuste ja teenuste areng (% SKPst)**



### Põhiline

- Riigi sekkumine vastusena koroon- ja julgeolekukriisile on olnud jõulisem, kui varasematele kriisidele. Seda on võimaldanud paus eelarvereglite kehtimises.
- Jõuline sekkumine on tõenäoliselt aidanud vähendada kriisi negatiivset mõju ettevõtetele ja elanikkonnale ning leevendanud makromajanduslike riskide realiseerumist.
- Riigi kriisikulude maht on osutunud planeeritust väiksemaks. Mõnedel juhtudel olulisel määral. Riigi võlakoormuse tase on siiski olulisel määral kasvanud, kuigi jääb rahvusvahelises võrdluses madalale tasemele.

### 3.9 Juriidilised nõuded riigi vastu

*IMFi järgi on kohtu kaudu riigilt sisse nõutav tingimuslik kohustus ning vastupidi ka, riigi poolt teistelt sisse nõutav, on tingimuslik vara. Vastavad kohtulahendid võivad suurendada või vähendada valitsuse kulusid või kohustusi. Kõnealused kohtuasjad võivad tulla paljudest*

*valdkondadest, näiteks töövaidlused, rahvusvaheliste investeringute vaidlused, inimõiguste rikkumine, keskkonnavaidlused jne.*

---

Suuremahulised riigile kulukad kohtuasjad on Eestis väga harvaesinevad ning kajastuvad tõenäoliselt mõne teise spetsiifilise fiskaalriski hinnangus. 2023.a riigi majandusaasta aastaaruande kohaselt olid valitsussektori kohtuasjadega seotud tingimuslikud kohustised 321 miljonit eurot ehk 0,8% SKPst ja moodustas 5% valitsussektori kõigist tingimuslikest kohustustest (6,9 miljardit eurot).

Kõigist kohtuasjadest moodustasid kaks kaasust valdava enamuse, mille realiseerumise tõenäosust hinnatakse ebatõenäoliseks. Riigi kahest suuremast käimasolevast kohtuasjast üks on seotud rahvusvahelise vahekohtu vaidlusega USAs (investeeringute kaitse<sup>40</sup>) ja teine VEB Fondi kaasusega. Riigi ülejäänud ligi 80 kohtuasja tingimuslikud kohustused on märkimisväärselt väiksemad: 3 kaasust on vahemikus 1,8-3,5 miljonit eurot ning teised on väiksemad kui 800 000 eurot (enamus alla 1000 euro). Kokkuvõttes saab öelda, et kohtuasjadest tulenevad riigi tingimuslikud kohustused (fiskaalriskid) on väikesed.

### **3.10 Kohalikud omavalitsused**

---

*Kui kohalikud omavalitsused ei vasta finantstulemuste poolest ootustele võib see kaasa tuua ajutise või püsiva kulurive keskvalitsusele. Kõnealused riskiallikad on sarnased teistele valdkondadele: valitsuse garantiid, antud laenud, samuti määramatus selles osas, kui palju keskvalitsus omavalitsusi toetab.*

---

#### **Kohalike omavalitsuste roll**

Euroopa kohaliku omavalitsuse harta<sup>41</sup> defineerib kohaliku omavalitsust (edaspidi KOV) kui kohalike võimuorganite õigust ja võimet seaduse piires ja kohalike elanike huvides korraldada ja juhtida valdavalt nende vastutusalasse kuuluvast ühiskonnaelust.

KOVid (79 üksust) täidavad olulist rolli avaliku sektori ülesannete täitmisel, olles elanikule kõige lähem ja peamisem avalikke teenuseid korraldav üksus. Nende kanda on neljandik kogu valitsussektori kogukuludest.

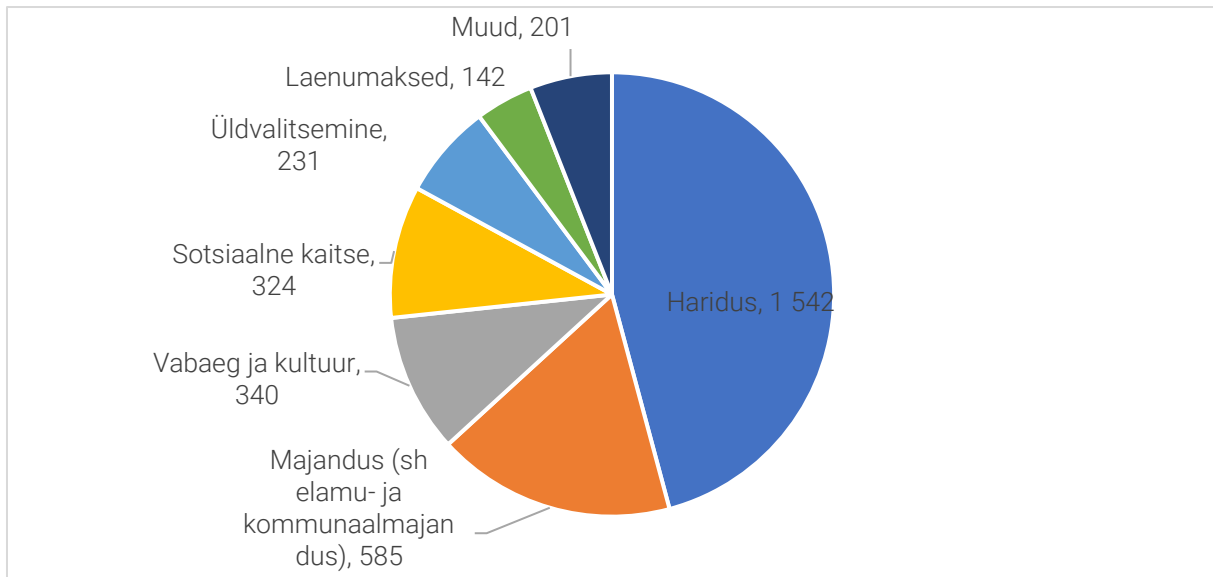
Olenemata suuruselt on KOV otsustamiseks ja korraldamiseks antud samad ülesanded alates kohalikest teedest kuni lasteaedade-koolideni ja ööpäevaringse üldhoolduseni välja.

---

<sup>40</sup> Raporti avaldamise hetkel lahenduse leidnud ilma riigi kuludeta

<sup>41</sup> <https://www.riigiteataja.ee/akt/13104622>

Joonis 54. KOV väljaminekute jaotus 2023. aastal (mln eurot)

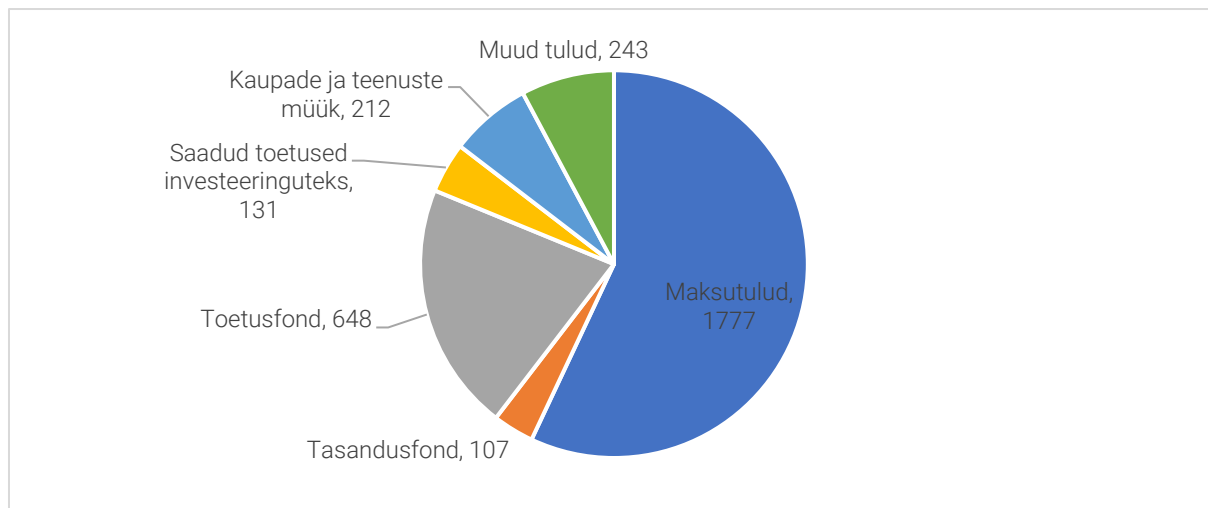


Allikas: riigiraha.fin.ee

Üldvalitsemine hõlmab linna- ja vallavalitsuse ning volikogu ülalpidamiskulusid. Majanduskulud (sh elamu- ja kommunaalmajandus) koosnevad peamiselt valla- või linnasisesest ühistranspordist, valla teede ja linnatänavate korrashoiust, veevarustuse korraldamisest ning tänavavalgustusest. Sotsiaalse kaitse all tagatakse üldhooldusteenuse ja muude sotsiaalteenuste osutamine ning sotsiaaltoetuste maksmine. Koolide ja lasteaedade ning noorte huvitegevuse korraldamine kuulub haridusvaldkonna alla. Vaba aeg, kultuur ja religioon hõlmab kultuurimajade, raamatukogude, muuseumide ja spordirajatiste ülalpidamist ning noorsootööd. Ülejäänud valdkonnad moodustavad KOV väljaminekutest väiksema osa – sinna hulka kuuluvad tegevustest nt heakord ning jäätmehoolduse ja heitveekäitluse korraldamine. Kokku ulatus nende väljaminekute maht konsolideeritult tekkepõhiselt 2023. aastal 3,4 mld euronit (sh 0,1 mld eurot võlakohustuste tasumine). Sellest 2/3 moodustasid tööjõu- ja majandamiskulud.

KOV eelarved on iseseisvad ehk nad otsustavad ise nende koostamise üle. Riigieelarvest edasikantavate maksutulude (tulumaks ja maamaks) ning tasandus- ja toetusfondi ühtne eesmärk on tagada neile piisavad vahendid kohalike elu küsimuste üle iseseisvalt seaduste alusel otsustamiseks. Tasandusfond on mõeldud maksutulude regionaalselt ebahühtlase jaotuse tasandamiseks, et tagada piisavad vahendid üle Eesti kohalike teenuste osutamiseks. Toetusfond koosneb valdkondlikest toetusliikidest, võimaldades maksta õpetajatele töötasu, korraldada koolis toitlustamist, maksta toimetulekutoetust ning hooldada kohalikke teid. Lisaks on KOV-del võimalus taotleda projektitoetust mitmest meetmest. Muud omatulud hõlmavad peamiselt laekumisi keskkonnatasudest või kaupade- ja teenuste müügist.

**Joonis 55. Kohaliku omavalitsuse üksuste sissetulekute jaotus 2023. aastal (mln eurot)**



Allikas: riigiraha.fin.ee

2023. aastal oli kohaliku omavalitsuse sektori eelarvedefitsiit 190 mln eurot (0,5% SKP-st). Kohalikud omavalitsused olid perioodi 2010–2020 peale kokku tasakaalus. Alates 2021. aastast on aga nende defitsiit järsult kasvanud, ulatudes praeguseks peaaegu 200 mln euroni aastas. See on peamiselt tingitud kõrge inflatsioonist (sh energiahinnad), sõjapõgenikega kaasnenud lisakuludest ja laenu intressikulude kasvust.

**Tabel 2. Kohaliku omavalitsuse üksuste koondnäitajad (mln eurot)**

	2020	2021	2022	2023	2024*	2025*
Sissetulekud	2 350	2 506	2 746	3 118	3 137	3 312
sh tulumaks	1 262	1 355	1 526	1 689	1 850	1 952
sh tasandusfond	107	107	107	107	135	130
sh toetusfond	512	476	502	648	593	612
Väljaminekud, v.a laenumaksed	2 366	2 642	2 846	3 223	3 337	3 474
Võlakohustused	983	987	1 043	1 216	1 445	1 650
Likviidsed varad	395	280	241	241	271	315
Netovõlakoormus	588	707	802	974	1 174	1 336
Netovõlakoormus %	27%	31%	31%	34%	39%	42%
KOV valitsemissektori eelarvepositsioon	9	-92	-83	-151	-195	-174

Allikas: Rahandusministeeriumi 2024. a suvine prognoos

### Fiskaalriskide maandamise meetmed

2012. aastast kehtiv kohaliku omavalitsuse üksuse finantsjuhtimise seadus<sup>42</sup> (KOFs) näeb KOVidele ette järgmised põhimõtted:

- nelja eelseisva aasta kohta eelarvestrateegia koostamine;
- 5 osaline eelarvestruktuur, mis annab täpsema ja kiirema ülevaate finantsseisust;
- eelarve vastuvõtmise ja majandusaasta aruande kinnitamise põhimõtted;
- arengukava, eelarvestrateegia ja eelarve dokumentide avalikustamine veebilehel;

<sup>42</sup> <https://www.riigiteataja.ee/akt/117122020006>

- põhitegevuse tulude ja kulude tasakaalu nõudest kinnipidamine;
- netovõlakoormuse ülempiirist kinnipidamine;
- valitseva mõju all olevate äriühingute ja sihtasutuste finantstegevuse jälgimine põhitegevuse tulemi tasakaalu nõudest ja netovõlakoormuse piirmäärast kinnipidamiseks;
- vaba raha paigutamise ja rahavoo juhtimise reeglid;
- aktsiate soetamine ainult avalike ülesannete täitmiseks;
- laenu võtmine ainult investeringuteks, aktsiate soetamiseks ja võla refinantseerimiseks ning laenu andmine sõltuvatele üksustele investeringuteks;
- laenu andmise reeglid;
- finantsraskuse lahendamise reeglid.

**Eelarvestrateegia** koostamine võimaldab KOV-l siduda eesmärgid ressursidega, toetades sellega pikaajalist stabiilsust tegevuse rahastamisel, planeerimise realistlikust ja finantsilist jätkusuutlikkust. Eelarvestrateegias esitatakse ka ülevaade KOV-st sõltuvate üksuste majandusolukorrast koos arvnäitajatega. Kehtiv eelarvestrateegia hõlmab endast vähemalt järgmist nelja aastat.

**Põhitegevuse tulem** on põhitegevuse tulude ja kulude vahe. See näitaja peab KOV-l olema null või positiivne.

**Netovõlakoormuse** leidmiseks lahutatakse võlakohustustest likviidsete varade maht. Netovõlakoormuse ülemäär on KOV-del erinev tulenevalt nende finantsvõimekusest. Netovõlakoormuse maht võib ulatuda 6 kordse põhitegevuse tulemini, kuid mitte olla kõrgem kui põhitegevuse tulude maht. KOV-del, kellel põhitegevuse tulem on väiksem kui 10% põhitegevuse tuludest, on lubatud netovõlakoormuse ülemäär 60% põhitegevuse tuludest.

Seoses COVID-ga kehtib ajutine erand netovõlakoormuse individuaalsetes ülemäärades perioodil 2020-2027 (vt allolev Tabel 3). Maksimaalne ülemäär on endiselt põhitegevuse tulude maht.

**Tabel 3. Netovõlakoormuse ülemäära määrad 2019-2028**

Ülemäär (olenevalt kumb järgmisest on suurem)	2019	2020–2024	2025	2026	2027	2028
Põhitegevuse tulemi korrutatuna järgmise kordajaga	6x	10x	9x	8x	7x	6x
Protsent põhitegevuse tuludest	60%	80%	75%	70%	65%	60%

Võlakohustuseks loetakse kõiki pikaajalisi kohustusi, mis mis nõuavad tulevikus raha väljamaksmist. Sh bilansiväliselt kajastatud järgmiste perioodide rendikohustused mittekatkestatavatest kasutusrendilepingutest mittekatkestatava perioodiga üle ühe aasta.

Netovõlakoormuse ja põhitegevuse tulemile kehtivad piirangud laienevad lisaks KOV-dele ka kogu tema **arvestusüksusele**. Arvestusüksus koosneb KOV-ist ja temast sõltuvatest üksustest. Sõltuv üksus on selline KOVi valitseva mõju all olev äriühing, sihtasutus või mittetulundusühing, kes saab rohkem kui 50% tuludest valitsussektorist või toetust ja renditulu KOVilt rohkem kui 10% vastava aasta põhitegevuse tuludest. Sellise üksuse majandamine sõltub suurel määral KOVi rahalisest panusest ja finantsraskuste tekkimisel on KOVil kohustus leida lahendus.

Kui ühe aasta lõpu seisuga KOV või KOVi arvestusüksus põhitegevuse tulemile või netovõlakoormusele määratud piiranguid ei täida, väljastab Rahandusministeerium märgukirja meeldetuletusega tagajärgede kohta.

- 2023. a lõpu seisuga ei ületanud ükski omavalitsus ega omavalitsuse arvestusüksus netovõlakoormuse piirmäära. Netovõlakoormus kasvas 2022. aasta 31%-lt 34%-le 2023. aastal (kasv 172 mln eurot).
- Suurima netovõlakoormusega omavalitsused 2023. aastal olid Luunja vald (77%), Jõgeva vald (73%), Saue vald (71%), Võru linn (69%), Tartu vald (68%), Haapsalu vald (67%), Kohila vald (66%), Hiiumaa vald ja Haljala vald (63%) ja Jõelähtme vald (62%).
- 2023. a lõpu seisuga ei olnud põhitegevuse tulem negatiivne ühelgi KOVil. Küll aga oli negatiivne põhitegevuse tulem Otepää valla arvestusüksusel. Selle põhjustas valla arvestusüksusesse kuuluv OÜ Otepää Üürimajad, kelle põhitegevuse tulud kujunesid negatiivseks, sest KredExilt saadud toetust oli kasutatud mittesihipäraselt.

Finantsraskustesse sattunud kohalikele omavalitsustele antakse võimalus koostada eelarveaasta ja järgneva nelja aasta kohta kava olukorra lahendamiseks. Kui see ei õnnestu, rakendub saneerimismenetlus ning riik tuleb appi saneerimiskava ja finantsplaani koostamisel<sup>43</sup>.

**Likviidseid varasid** võib KOV hoida kas hoiusena krediidasutuses, paigutada kas kuni üheaastase tähtajaga hoiustesse, võlakirjadesse või rahaturu- ja intressifondide aktsiatesse ja osakutesse. Hoiustamisel ja paigutamisel peab aga KOV arvestama krediidasutuste ja võlakirjade krediidireitinguga<sup>44</sup> ning muude nõuetega. Fondidesse ja tähtajalistele hoiustele rahade paigutamist praktiseerivad KOVid harva.

KOV võib kooskõlas eelarvestrateegiaga **anda laenu** ainult temast sõltuvale üksusele investeringuteks ning tagada sõltuva üksuse samaks otstarbeks võetavaid kohustusi.

KOV fiskaalriske aitavad maandada ka neile endile kohaliku omavalitsuse korralduse seadusega (KOKS) pandud vastutus sisekontrollisüsteemi väljatöötamise ja rakendamise eest. KOVis teostavad kontrollid valla- või linnavalitsus (sisekontrollisüsteem, siseaudit vastavalt KOKS §-le 48<sup>1</sup>, teenistuslik järelevalve KOKS § 66<sup>1</sup>) ning volikogu (sh revisjonikomisjon). Lisaks võib teostada KOV tegevuse üle majanduskontrolli riigikontroll (riigikontrolli seadus § 7 lg 2 ja 2<sup>1</sup>).

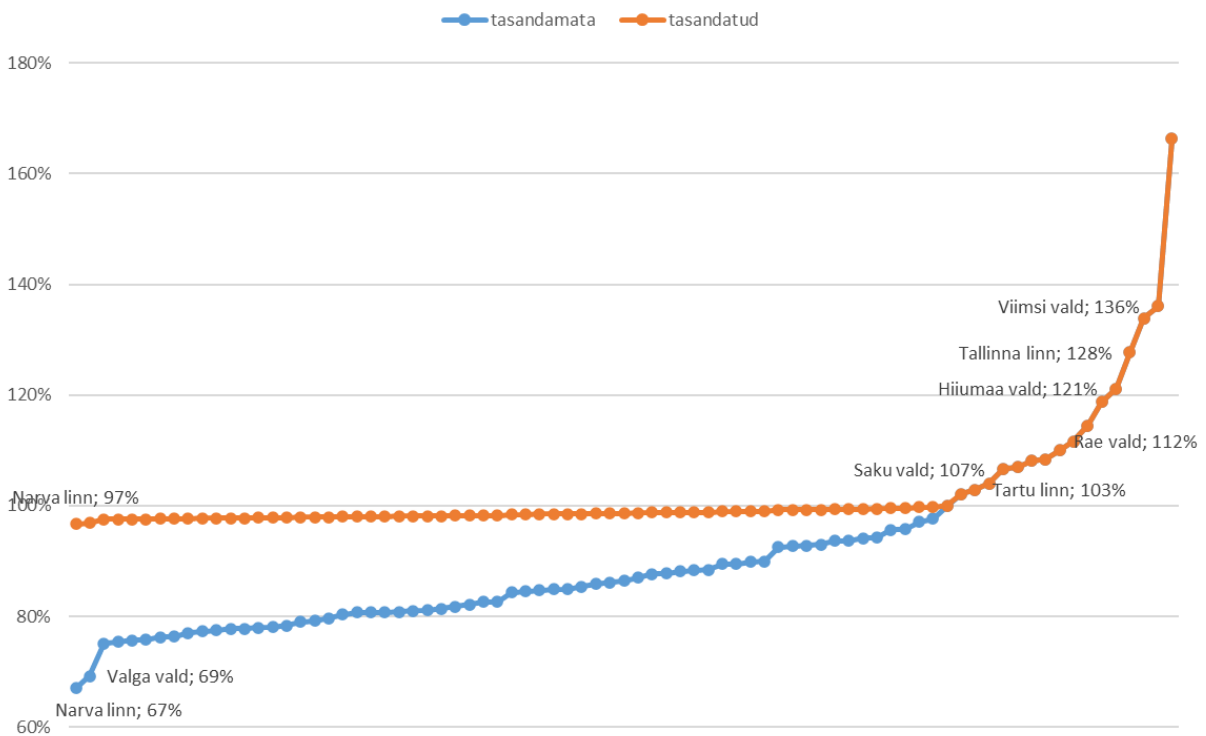
Fiskaalriske, mis on tingitud tulubaasi suurtest regionaalsetest erinevusest, aitab lahendada riigieelarvest jaotatav **tasandusfond**. Tasandusfond aitab tasandada nii tulumaksu ja maamaksu laekumise erinevusi elaniku kohta kui ka piirkondade demograafilisest koosseisust tulenevat kuluvajaduse erinevusi.

---

43 Viimane korrigeerimismenetlus oli Loksa linnaga, mis lõppes 2018. a majandusaasta aruande kinnitamisega ning uusi juhtumeid juurde ei ole tulnud.

44 Rahvusvaheliselt tunnustatud agentuuride antud investeerimisjärgu reiting.

## Joonis 56. Kohalike omavalitsuste tulud enne ja pärast tasandamist 2024



### Avalik aruandlus, läbipaistvus ja seire

KOV finantsilise tegevuse kohta on võimalik saada infot mitmetest avalikest aruannetest – avalikustamisele kuuluvad nii koostatud eelarve ja selle täitmine, eelarvestrategiad<sup>45</sup> kui ka majandusaasta aruanded.

Täiendavalt teostab kogu avalik sektor (sh KOV) raamatupidamist ühtsetel põhimõtetel vastavalt avaliku sektori finantsarvestuse ja -aruandluse juhendile<sup>46</sup> ning esitama selle alusel peetud raamatupidamise andmed igakuiselt keskvalitsusele. Kõikide valitsussektorisse kuuluvate üksuste raamatupidamise andmed on avalikustatud lehel [riigiraha.fin.ee](http://riigiraha.fin.ee). Lehel on võimalik andmeid vaadelda kas läbi ette valmistatud aruannete või siis koostada vajalik sissevaade andmetesse ise. Leht võimaldab saada väga üksikasjaliku ülevaate iga KOV tegevusest.

Täiendavalt on avalike andmetena kättesaadav nn [makseandmik](#)<sup>47</sup>, kus on avalikustatud kõik üle 100 eurosed maksed juriidilistele isikutele.

Kohalike omavalitsuste teenuste taseme kohta saab ülevaate 2020. aastast toimivalt lehel [minuomavalitsus.ee](http://minuomavalitsus.ee). Veebileht võimaldab:

- saada ülevaadet iga omavalitsuse teenuste olukorrast ja arenguvõimalustest, et selle pinnal juhtida kohalikku arengut;
- võrrelda omavalitsuse teenuste tasemeid, mis aitab kaasa kogemuste jagamisele;
- suurendada ühiskondlikku teadlikkust omavalitsuste teenuste korraldusest ning kodanike informeeritud kaasatust kohalike prioriteetide üle kaasa rääkimisel.

<sup>45</sup> Kõikide KOV-de kohta on aruanded leitavad ka rahandusministeeriumi kodulehel: <https://www.fin.ee/riik-ja-omavalitsused-planeeringud/kohalikud-omavalitsused/finantskorraldus#eelarved-ja-eelarves>

<sup>46</sup> <https://rtk.ee/saldoandmikud-ja-finantsnaitajad/saldoandmike-kasutajad/finantsarvestuse-ja-aruandluse-juhendid>

<sup>47</sup> <https://fin.ee/riigi-rahandus-ja-maksud/riigi-raamatupidamine/valitsussektori-maksed>

Regionaal- ja Põllumajandusministeerium jälgib jooksvalt kohalikele omavalitsustele KOFs-ga pandud nõuetest kinni pidamist (nt netovõlakoormus, põhitegevuse tulem, arvelduskrediidi kasutus, eelarvete ja eelarvestrateegiade koostamine jne).

### Kohalike omavalitsuste finantsolukord

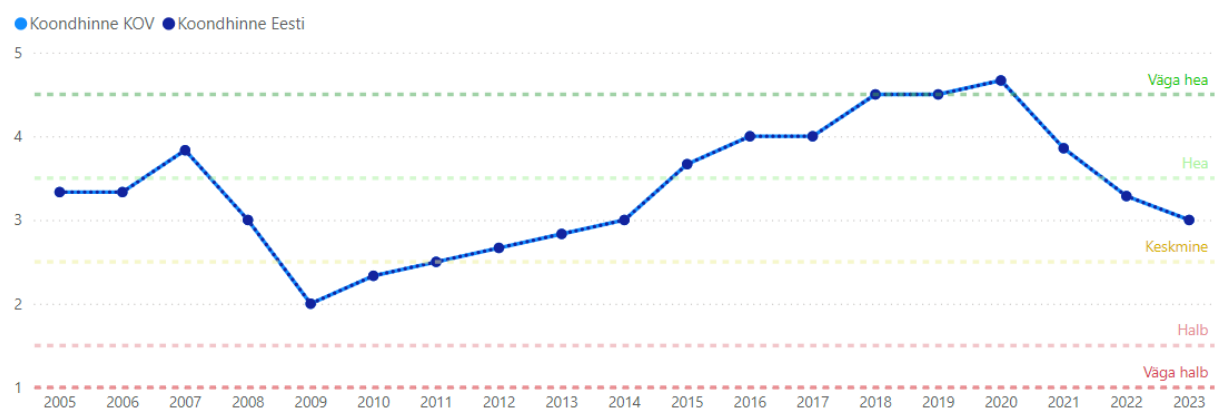
Lisaks seadusega pandud nõuete täitmisele seiratakse KOV-de toimetulemist läbi mitmete fiskaalnäitajate<sup>48</sup>. Peamised jälgitavad fiskaalnäitajad tasemetega on kirjeldatud alljärgnevalt.

**Tabel 4. KOVide finantsolukorra kriteeriumid**

KOV-de finantsolukorra hindamine	(1) Väga halb	(2) Halb	(3) Keskmine	(4) Hea	(5) Väga hea
1. Netovõlakoormus põhitegevuse tulemist	>20	10-20	6-10	3-6	<3
2. Põhitegevuse tulem amortisatsioonist	<0,9	0,9-1,1	1,1-1,3	1,3-1,5	>=1,5
3. Likviidsed varad ja reservid põhitegevuse kuludest	LV <5%	LV 5-10%	LV 10-15%	LV 15-20% või reserv 5-10 %	LV >=20% või reserv >=10%
4. KOV töötajate töötasu riigi ja regiooni keskmisest (70:30)	<80%	80-85%	85-90%	90-95%	>=95%
5. Põhitegevuse tulude reaalkasv	<-5%	-5-0%	0-3%	3-6%	>=6%
6. Finantskulud põhitegevuse tulemist	>50%	30-50%	15-30%	5-15%	<=5%
7. KOV kinnisvara seisukorra indeks	<3	3,0-3,5%	3,5-4,0	4,0-4,5	>=4,5

Lähtudes näitajate tulemustest on koostatud koondindeks skaalaga 1–5, mida aluseks võttes on KOV-de finantsolukord 2023. aasta lõpuks langenud väga healt tasemelt keskmisele tasemele. Tuginedes rahandusministeeriumi suvise majandusprognoosi näitajatele, jääb omavalitsuste finantsolukord keskmisele tasemele ka järgnevatel aastatel.

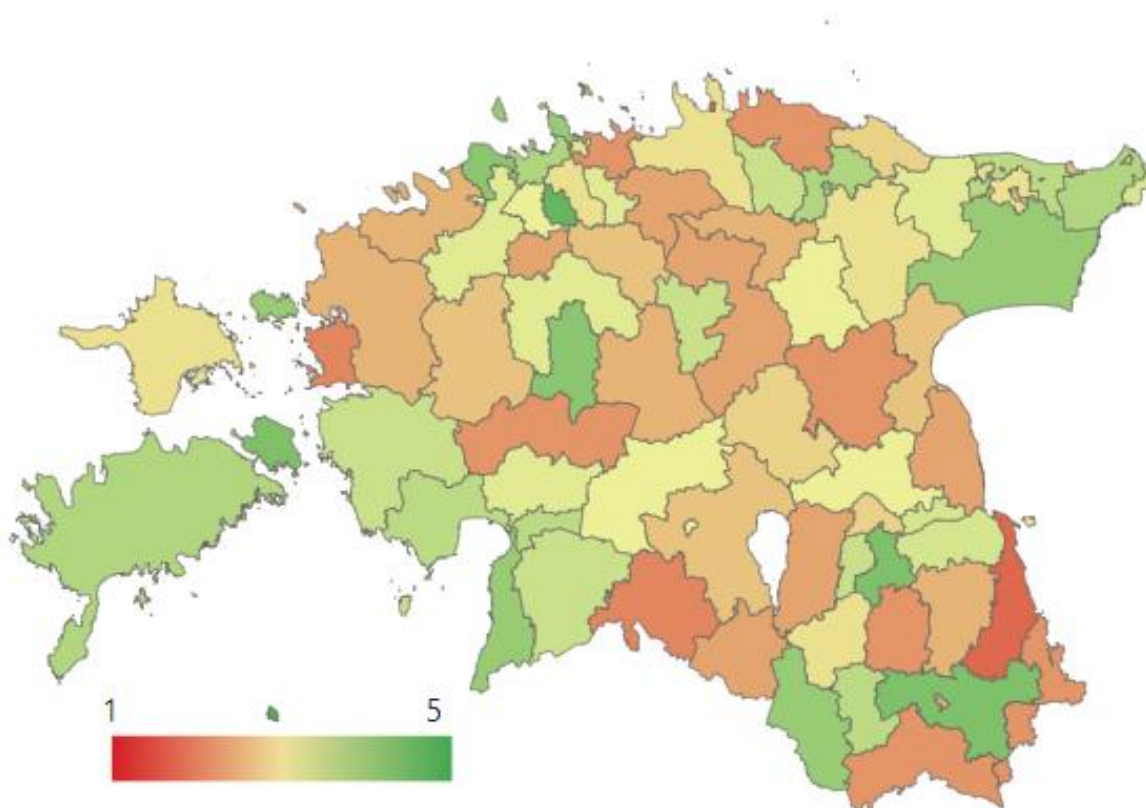
**Joonis 57. KOVide finantsolukorra indeks perioodil 2005-2023**



Siiski on olukord KOV-de lõikes kirjum. On kohalikke omavalitsusi, kelle indeksi tulemus oli 2023. a lõpu seisuga halval tasemel ehk vahemikus 1,5-2,5. Halvimate tulemustega olid Räpina vald ja Loxsa linn (1,71), Mulgi vald ja Haapsalu linn (2,0) Setomaa, Rõuge, Põhja-Pärnumaa, Kanepi, Jõgeva, Jõelähtme, Haljala vallad (2,14). Lisaks nimetatule oli veel 12 omavalitsusel indeks alla 2,5. Kui finantsolukorra hinnatud tase jääb pikaajaliselt alla keskmise taseme, võib see kaasa tuua raskusi kohustuste teenindamisel.

<sup>48</sup> Täpsemad tulemused on avalikustatud lehel: <https://minuomavalitsus.ee/omavalitsuste-finantsolukorra-indeks>

Joonis 58. KOVide finantsolukord 2023



Finantsolukorra näidik annab peamiselt hinnangu KOV finantsilisele tulemile, kuid ei hinda selle saavutamise lihtsust. Seega võib ka hea tulemiga KOV olla selle saavutanud keerulises majanduslikus olukorras läbi raskete kärbete.

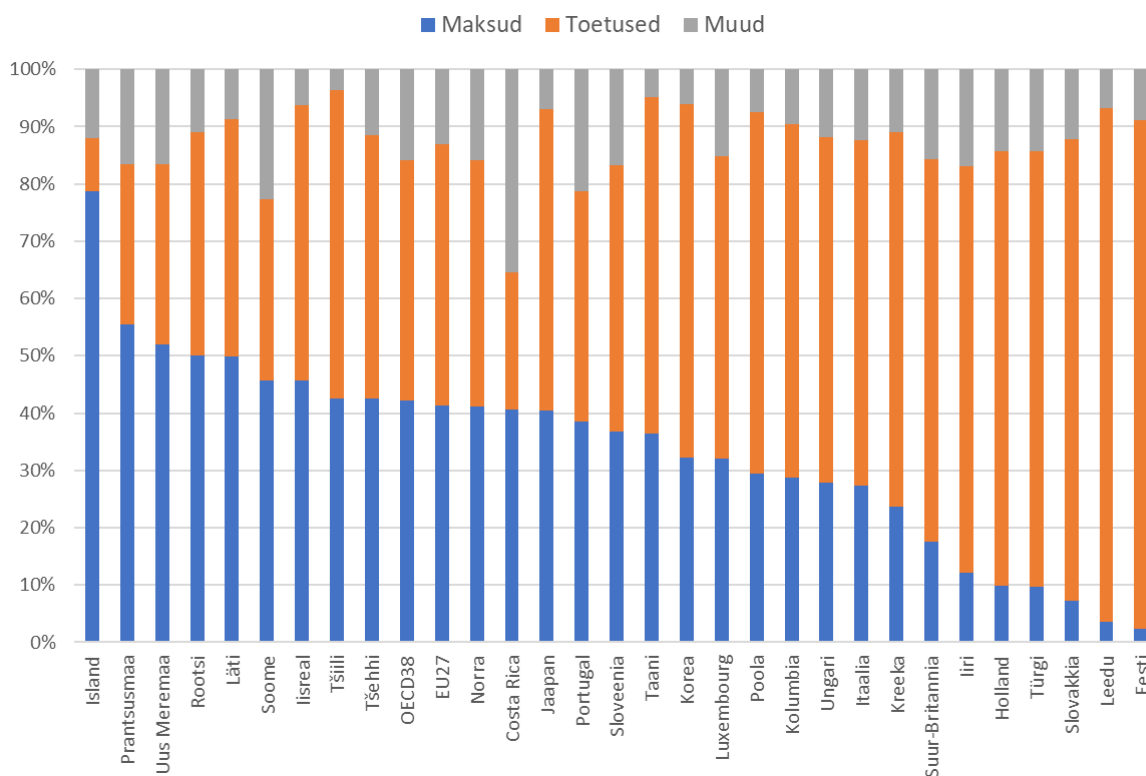
### Süsteemsed riskid KOV fiskaalses toimetulekus

**Finantsautonoomia suurendab avalikku vastutust** pakutavate teenuse osas, kuna võimaldab leida tasakaalu elanike ootuste ja selle eest makstavate maksude vahel. Eesti KOV-de fiskaalautonoomia on OECD riikide seas madalaim ning nad on suures sõltuvuses keskvalitsuse sihtotstarbelistest eraldistest. See mõjutab negatiivselt KOV teenuse kvaliteetset ja efektiivset korraldust<sup>49</sup>, kuid selle kõrval ka palju muid ühiskonna jaoks olulisi tegureid (nt inimeste osalus riigivalitsemise korralduses, demokraatia edendamine, ühiskonna heaolu suurendamine ja majanduslik areng).

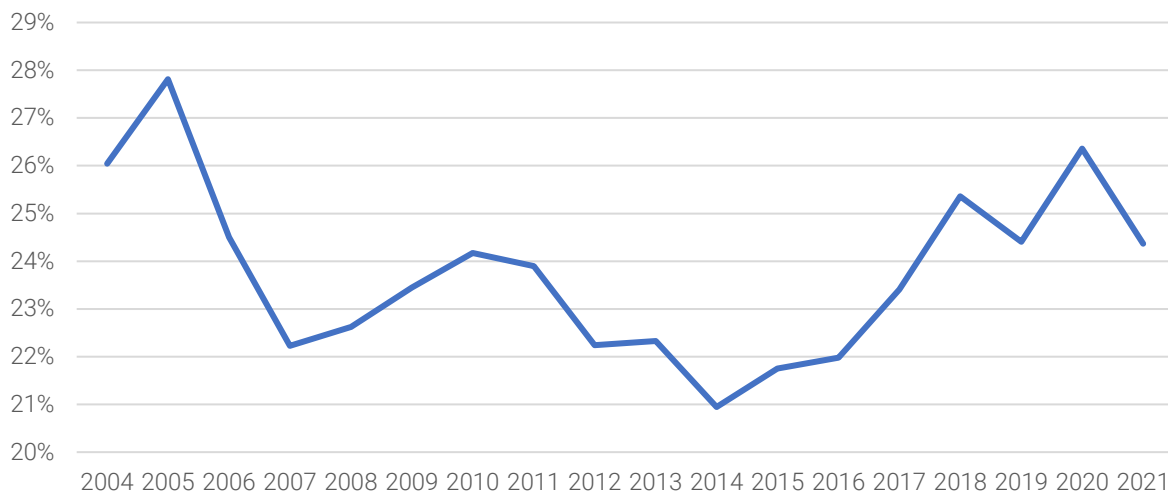
Eesti KOV-del puudub arvestatav võimalus oma eelarve tulude mahtu muuta ning seeläbi ka oma tulubaasi vajadustele vastavaks kujundada. See suurendab nende sõltuvust laenude võtmisest ja vähendab kohaliku vastutust otsuste tagajärgede osas, suurendades finantsraskuste riski ning laiendades kaasvastutust keskvalitsusele.

<sup>49</sup> Vt ka OECD MAKING DECENTRALISATION WORK: A HANDBOOK FOR POLICY-MAKERS. 2019. Peatükk 5, soovitus 3.

Joonis 59. KOVide tulude struktuur OECD unitaarriikides<sup>50</sup>



Joonis 60. Sihtotstarbeliste toetuste osakaal KOVide põhitegevuse tuludest<sup>51</sup>



Sihtotstarbeliste toetuste osakaal KOVide tuludes on hakanud 2014. a kasvama. Keskvalitsus on KOVide eelarveid tugevdanud nii tulumaksuosa kui ka tasandusfondi suurendamisega, aga samamoodi on juurde antud sihtotstarbelisi toetusi (lasteaiapäetajate palgatoetus, huvitegevuse toetus, hariduslike erivajadustega laste toetus, puudega laste lapsehoiu toetus, matusetoetus, asendushoolduse toetus jms).

<sup>50</sup> OECD Key Data 2023. (System on National Accounts 2008)

<sup>51</sup> Allikas: Regionaal- ja Põllumajandusministeerium

OECD on teinud Eestile korduvalt soovitusi KOV-de finantsautonoomiat oluliselt suurendada, vähendades sihtotstarbeliste toetuste osakaalu ja suurendades KOV-de õigusi oma maksutulude üle otsustamisel<sup>52</sup>.

#### **Põhiline**

- KOVide finantsjätkusuutlikkus on rangelt reguleeritud ning olukorda seiratakse süsteemselt ja regulaarselt.
- Üldine finantsolukord on keskmine, kerge trendiga allapoole.
- KOVide vähene finantsautonoomia suurendab finantsraskuste tekkimise riski.

### **3.11 Loodusressursid**

Ressursirikastes riikides on probleemiks nende ressursside maht ja väärtus, mis võivad kaasa tuua vähenenud tulusid ning varade väärtuse vähenemist. Riskid tekivad nii sellest, et ressursside müügimahte on raske ette hinnata, varade väärtust keeruline hinnata, toormehinnad kõiguvad ning samuti on riskikohaks see, kuidas see valdkond on korraldatud, näiteks lepingud, litsentsid, uute maardlate avamine, tootmine, tulude kogumine ja investeringud.

Riigile laekuv tulu loodusressurssidelt moodustab vaid 0,2% SKP-st ning on olnud suhteliselt stabiilne. Meie hinnangul on sellega seonduv fiskaalrisk väike ning me seda teemat käesolevas raportis põhjalikult ei käsitle.

### **3.12 Pikaajalised fiskaalriskid**

---

*IMFi käsitus spetsiifilistest fiskaalriskidest lõpeb eelnenud 11 kategooria käsitlusega ära, kuid leiame, et mõned täiendavad riskid väärivad eraldi esile toomist. Nimelt on mõned riigid käsitlenud fiskaalriskidena nii kliimamuutusi kui ka rahvastiku vananemist. Ja kuigi võib argumenteerida, et need riskid võiksid olla kajastatud keskkonnast tulenevate riskide või tingimuslike kohustistena, on need aeglased protsessid, mille puhul otsest ootamatut lühiajalist fiskaalriski ei pruugi tavaolukorras realiseeruda. Küll aga on need valdkonnad, millega kaasneb tõenäoliselt pikaajaline kulusurve, mis on seda suurem, mida kehvemini seda teadvustada ja selleks ette valmistada.*

---

#### **Kliimamuutustest tulenevad fiskaalriskid**

Eestis ei ole süsteemselt ja järjepidevalt kliimamuutustega kaasnevaid fiskaalriske hinnatud või vähemalt ei ole avalikke raporteid selle kohta. Siiski on kliimariskide ning kaasnevate fiskaalriskide kohta rahvusvahelist materjali. Kõige põhjalikum ja värskem Euroopa kliimariskide

---

<sup>52</sup> Näiteks viimati *Shrinking Smartly in Estonia, OECD 2022*.

kaardistus avaldati 2024. aasta kevadel<sup>53</sup>. Selles on tuvastatud ning kirjeldatud 36 Euroopat ohustavat spetsiifilist kliimarisiki. Riskid erinevad regiooniti ning oma suuruselt.

**Kliimaga kaasnev probleemistik on keeruline, mitmetahuline, pikaajaline ning määratu selles mõttes, et paljud juba praegu toimuvad negatiivse mõjuga sündmused muutuvad tulevikus lihtsalt sagedasemaks.** Sündmuste näideteks on üleujutused, kuumalained, põuad, metsapõlengud ja tormid. Kõike raportis kajastatud on lühidalt kokku võtta keeruline. Alljärgnevalt on välja toodud olulisem.

**Euroopa soojeneb kõigist piirkondadest maailmas kõige kiiremini.** Kuumalained muutuvad aina sagedasemaks ning sademete mustrid muutuvad. Üleujutused sagenevad põhja pool, põuad lõuna pool. Hoiatatakse riskide kaskaadide eest. See tähendab, et ühe riski realiseerumine viib järgmiseni ja see järgmiseni. Neid võimalikke riskiahelaid kirjeldatakse mitmeid. Kõikide riskide realiseerumisega kaasneb rahaline lisakulu, seda ainuüksi kohanemiskulude näol. See tähendab, et peame maju ümber ehitama, ümber kolima ning mitmed asjad lähevad kallimaks, sealjuures kindlustus. Kuid lisaks on ootamas rohkem akuutsete kuludega sündmusi, nagu **üleujutused**. Näiteks oli 2021. aasta Saksamaa ja Belgia üleujutuste kulu 44 miljardit eurot, Sloveenia 2023. aasta üleujutuse kulu ulatus 16%ni SKPst ning Kreeka 2023. aasta üleujutuse kulu oli üle 1% SKPst. Raport hoiatab, et tulevikus võib ainuüksi rannikualade üleujutuste kulu Euroopas ulatuda triljoni euron aastast. **Eestis on tuvastatud 33 üleujutuse riskipiirkonda**<sup>54</sup>, sealhulgas kogu Tallinna rannik ning vastavad linnaosad. 2018. aastal koostatud analüüsi kohaselt oli riskipiirkondi vaid 16.

Euroopat ohustavad kliimarisikid on jagatud viide klastrisse:

- **Ökosüsteemid** – suurimate riskidena ranniku ökosüsteemid, mere ökosüsteemid, elurikkuse kadu metsapõlengutest, põudadest ning kahjuritest, mulla tervis, invasiivsed liigid, liikide paiknemine, märjad ökosüsteemid.
- **Infrastruktuur** – suurimate riskidena üleujutused ning kaasnevad kahjud infrastruktuurile ning hoonetele, kuumast ja põuast tulenevad energiakatkestused.
- **Toit** – suurima riskina saagikus, mis mõjutab toidu hinda ja toiduturvalisust.
- **Tervis** – peamine risk on seotud kuumaga, mis mõjutab nii tervist, heaolu kui ka meie loodud keskkonda. Eraldi on välja toodud väljas töötavate inimeste kuumastress.
- **Majandus ja rahandus** – surve all on euroopa solidaarsusmehhanismid, avaliku sektori rahandus, kinnisvara- ning kindlustusturud ja majandus üldiselt veepuuduse tõttu.

Mitmete riskide puhul on eraldi märgitud just lõuna-euroopa kõrgema riskiga piirkonnaks. Põhja-Euroopat mõjutavad (sh Eestit) trendid on **keskmise temperatuuri tõus, kuumalainete sagedus, kogu sademete hulga tõus ning suurte sademete (tormide) sageduse tõus** ning selle kõigega kaasnevad juba eespool kirjeldatud riskid. Positiivse poole pealt võib välja tuua, et põudade tõenäosus väheneb. Raportis on kõikidele hinnangutele antud juurde ka nn usaldusvahemikud. Põhja-Euroopa kohta antud hinnangutes ei ole suuna mõttes varieeruvust, kuid täpselt selge ei ole temperatuuri ja sademete hulga kasvu ulatus. See tähendab, et mudelid ei näita, et võimalik on ka sama temperatuuri või sademete taseme jätkumine. Üle kogu regiooni kehtib hinnang, et meretase tõuseb ning siin ei ole isegi ulatuse osas varieeruvust.

<sup>53</sup> <https://www.eea.europa.eu/en/analysis/publications/european-climate-risk-assessment/european-climate-risk-assessment-report/@download/file>

<sup>54</sup> <https://kliimaministeerium.ee/uleujutusega-seotud-riskide-hinnang>

Kui palju see kõik fiskaalriskina just Eestis realiseerub, ei ole selge. Koostamisel on uus keskkonnavaldkonna arengukava, mille üks osa saab olema hetkel kehtiv „Kliimamuutustega kohanemise arengukava”<sup>55</sup>. Samuti on koostamisel uus kliimaseadus.

### **Vananemisest tulenevad kulurused**

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

### **Riigirahanduse prognoosi aluseks on Eesti makromajanduse prognoos ja käesolev eelarvestrateegia, milles on kasutatud:**

- Rahvastikuprognoosi EUROPOP2023, mille järgi rahvastik vananeb märkimisväärselt, kuid väheneb üsna tagasihoidlikult – aastal 2070 on eestlasi 1,31 miljonit, hõive väheneb ligi 66 000 inimese võrra;
- Euroopa Liidu majanduspoliitika komitee (*Economic Policy Committee*) poolt kokku lepitud, kogu ELi kohta ühtsetel alustel loodud, makromajanduslikke eelduseid eelarvepoliitika pikaajalise jätkusuutlikkuse hindamiseks;
- *Ageing Report 2024* projektsioone Eesti kohta;

Järgneva 15 aasta jooksul on oodata reaalset majanduskasvu keskmiselt ligi 2%. **Majanduskasvu ootus on langeva trendiga**, mis alaneb aastaks 2055 1,3%-ni, misjärel toimub rahvastikudünaamikast tulenev kasvu stabiliseerumine 1,4%-1,5% ümber. **Töövõimuse kasvutempo aeglustub terve perioodi jooksul**. 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 2,2% võrra. Aastaks 2070 on oodata hõivatute arvu vähenemist ligi 9,6% võrra ehk Eestis töötab 66 tuhat inimest vähem kui täna. Hõive vähenemine peatub vaadeldava perioodi lõpus ning pöördub väiksele kasvule alates 2065. aastast. Tööpuudus stabiliseerub lähiaastatel ning jääb kogu vaadeldava perioodi jooksul oma loomuliku taseme ehk 6,2% lähedale. 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 4,6% aastas. Perioodi lõpuks aeglustub nominaalne palgakasv 3,3%-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 tööealist inimest, siis aastaks 2070 on iga pensioniealise inimese kohta 2 tööealist inimest. Vananev rahvastik seab olulise surve alla nii tervishoiu- kui ka pensionisüsteemi.

---

<sup>55</sup> <https://envir.ee/kliimamuutustega-kohanemise-arengukava>

Pensioni teise samba vabatahtlikuks tegemine suurendab survet esimese samba kulutusteks pikemas perspektiivis, kuna keskmine pensioni asendumäär võib langeda alla 40%, mis on vastuolus Euroopa sotsiaalharta kokkuleppega. Vananemise raporti pensionianalüüs sisaldab mitmeid täiendavad pikaajalisi eelduste stsenaariumeid. Enamus neis näitavad baasstsenaariumiga kehvemaid tulemusi näiteks pensionisüsteemi asendumäärade ja finantsilise jätkusuutlikkuse seisukohalt. 2022. aastal valmis viimane korraline pensionisüsteemi jätkusuutlikkuse analüüs<sup>56</sup>. Selles tuuakse välja, et mitme pensionisüsteemi eesmärgi saavutamine on praeguse süsteemiga raske.

Tervishoiusüsteemis on olemas pikaajaline demograafiast tulenev surve kulutusi suurendada. Vanemad inimesed kasutavad rohkem ja keskmisest kallimaid tervishoiuteenuseid. Samuti suureneb hoolduskoormus. Haridussüsteemile pikas perspektiivis kulusurvet ei ole, kuna laste arv tõenäoliselt ei kasva.

Nii pensionisüsteemis, tervishoius kui ka hoolduskoormuses on eelkirjeldatu põhjal potentsiaalne pikaajaline fiskaalrisk kulude kasvu näol, millega senised keskpikad fiskaalplaanid ei arvesta. Ka on tegemist keeruliste kulukate süsteemidega, mille reformimine nõuab laiemat ühiskondlikku kokkulepet.

Märgatavat mõju omab ka sündimuse dünaamika. 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.

#### **Riigi tulude prognoosis on eeldatud:**

- käesoleva eelarvestrateegia põhjal tehtud muudatusi maksusüsteemis;
- muude tulude (trahvid, majandustegevus, finantstulu jm) seotust üldise majandusarenguga (keskmine palk, nominaalne SKP, THI, rahvastik);
- välisvahendite ühtlast vähenemist vastavalt jõukuse kasvule – prognoosiperioodi lõpus saab Eestist netopanustaja.

#### **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 SKP-st need vähenevad;
- ravikulude 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 on valitsussektori positsioon stabiilne, kuigi negatiivne, püsites -1,3% lähedal SKPst**. Alates 2035. aastast hakkavad eelnevalt välja toodud demograafilised trendid oma mõju avaldama. Üha suuremat survet põhjustab vanemaliste osakaalu kasv, mis tõstab oluliselt tervisesüsteemi kulusid.

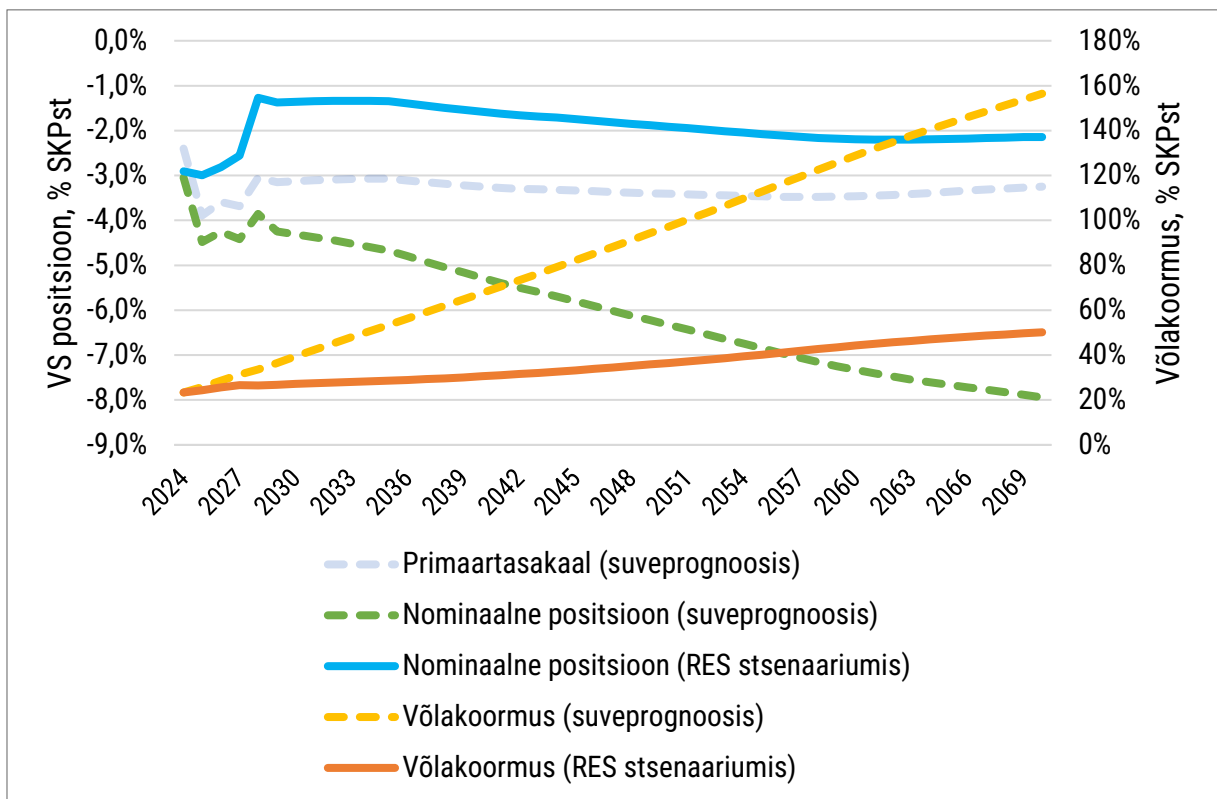
---

<sup>56</sup> <https://sm.ee/too-ja-pension/pension>

**Valitsussektori positsioon halveneb kuni 2058. aastani**, jõudes -2,2%ni SKPst, mil see taas stabiliseerub.

Stabiilselt puudujäägis olev eelarve kasvatab võlakoormust, kuigi suhteliselt aeglasel tempos. Aastaks 2070 jõuab see 50%ni SKPst, mis on oluliselt parem tulemus, kui samadel alustel tehtud prognoos ilma käesoleva eelarvestrateegia meetmeteta. Aastane intressikulu sellise laenukoormuse teenindamiseks on ligi 1,5% SKPst, mis tähendab, et enamus nominaalsest puudujäägist moodustabki intressikulu. Siinkohal on lihtsustatult eeldatud keskmiseks intressimääraks 3%, mis on pigem alahinnatud, kuna laenukoormuse tõustes ei ole tõenäoline riigil sellise intressimääraga laenu saada.

**Joonis 61. Valitsussektori positsiooni prognoos ja võlakoormus aastani 2070**





## Riigieelarvest kinnipidamine

Riigi majandusaasta koondaruanne<sup>57</sup> on Rahandusministeeriumi poolt Riigikogule esitatav iga-aastane aruanne, mis annab ülevaate riigieelarves seatud eesmärkide saavutamisest, riigi finantsseisundist, majandustulemusest ja rahavoogudest ning võimaldab Riigikogupoolse kontrollifunktsiooni teostamist Vabariigi Valitsuse suhtes.

Majandusaasta koondaruanne annab Vabariigi Valitsusele võimaluse selgitada oma tegevust aruandeaastal ja esitab Riigikogule uute eelarveliste otsuste tegemiseks vajaliku informatsiooni. Riigi majandusaasta koondaruanne tagab ka rahvusvahelise raamatupidamis- ja finantsaruandluskohustuse täitmiseks vajaliku valitsus- ja avaliku sektori informatsiooni olemasolu.

Majandusaasta koondaruande aluseks on riigiraamatupidamiskohustuslaste ja riigi valitseva mõju all olevate, aga ka teiste avaliku sektori üksuste raamatupidamiskohustuslaste aruanded, ministeeriumide valitsemisalade tulemusaruanded ning muu aruandlus. On oluline rõhutada, et riigi finantsaruandlus on terviklik, ehk riigil ei ole nõ peidetud kulutusi. Seda on hiljuti hinnanud ka IMF, kes andis riigi finantsaruandluse terviklikkusele maksimaalse hinnangu (vt järgmist alapunkti).

Riigi majandusaasta koondaruande juurde kuulub kontrolliaruanne<sup>58</sup>, mille Riigikontroll koostab raamatupidamise aastaaruande auditi tulemusel. Riigi majandusaasta koondaruande auditiga loob Riigikontroll kindluse, et Riigikogule ja avalikkusele esitatavad riigi raamatupidamise näitajad annavad õige info riigi finantsseisu ja lõppenud aasta majandustulemuse kohta ning riigieelarve täitmise aruanne annab asjakohast teavet riigi tulude, kulude ja investeeringute kohta.

Riigi majandusaasta koondaruanne koosneb neljast osast: tegevusaruandest, raamatupidamise aruandest, informatsioonist kohaliku omavalituse üksuste ning avaliku ja valitsussektori kohta. Tegevusaruanne on riigi majandusaasta koondaruande osa, milles antakse ülevaade riigi tegevusest ja asjaoludest, millel on määrav tähtsus riigi finantsseisundi ning majandustegevuse hindamisel, olulistest sündmustest majandusaastal ja eeldatavatest arengusuundadest järgmisel majandusaastal.

Riigi raamatupidamise aastaaruandes antakse ülevaade riigi konsolideeritud ja konsolideerimata finantsseisundist, -tulemustest, rahavoogudest ja riigieelarve täitmisest ning selgitatakse olulisemaid kirjeid. Informatsioon avaliku sektori ja valitsussektori kohta ning informatsioon kohaliku omavalitsuse üksuste kohta sisaldab konsolideerituna ülevaadet nende sektorite finantsseisundist, finantstulemustest ja rahavoogudest.

Majandusaasta koondaruande arvnäitajaid on esitatud vastava aasta 31. detsembri seisuga ja neid on korrigeeritud järgneva aasta 30. aprillini, mis on rahandusministri 11. detsembri 2003 määruse nr 105 „Avaliku sektori finantsarvestuse ja -aruandluse juhend“ § 9 lõike 4 järgi viimane tähtaeg, mil aruandeid muuta. Auditite käigus on sellest tähtajast hiljem tehtud üksikuid olulisi muudatusi kuni aruande esitamiseni.

Rahandusministeerium esitab riigi majandusaasta koondaruande Riigikontrollile hiljemalt aruandeaastale järgneva aasta 30. juunil ning Riigikontroll lõpetab riigi majandusaasta koondaruande raamatupidamise aastaaruande auditi ja tehingute seaduslikkuse kontrolli hiljemalt 31. augustil.

<sup>57</sup> <https://www.fin.ee/riigi-rahandus-ja-maksud/riigi-raamatupidamine/riigi-raamatupidamise-koondaruanded>

<sup>58</sup> <https://www.fin.ee/riigi-rahandus-ja-maksud/riigi-raamatupidamine/riigi-raamatupidamise-koondaruanded>

Septembri alguses esitab Rahandusministeerium riigi majandusaasta koondaruande ja Riigikontrolli kontrolliaruande Vabariigi Valitsusele heakskiitmiseks. Vabariigi Valitsus esitab heakskiidetud riigi majandusaasta koondaruande Riigikogule kinnitamiseks koos otsuse eelnõuga riigi konsolideeritava rahavoolise ülejäägi jaotamise kohta. Riigi majandusaasta koondaruandele lisatakse Riigikontrolli kontrolliaruanne.

#### **Põhiline**

- Seaduses on sätestatud eelarvereegeel, millele eelarve peab vastama.
- Paigas on põhjalik kontrollimehhanism eelarvest kinnipidamise jälgimiseks koos erinevate sõltumatute osapooltega.

## **4.2 Valitsemise ja võimekuse riskid**

---

*Nõrk valitsemise korraldus ja vähene võimekus võivad suurendada olemasolevaid fiskaalriske ning luua uusi. Näiteks, nõrk võimekus prognoosida makromajandust (näiteks süsteemsed vead, vähene tehniline võimekus, kehv andmete olemasolu ja kvaliteet) võib kaasa tuua prognoosivigu, isegi ilma poliitikamuudatuste ja väliste šokkideta; pettused ja korrupsioon võivad samuti halvendada eelarvepositsiooni ning viia riigi bilansist välja vahendeid. Pidevad maksmata arved (näiteks likviidsusprobleemid kui tekivad makro- või finantssektori šokid) võivad olla sümptomiks sellest, et riigi finantsjuhtimine on nõrk, sealhulgas võivad olla mureks ebarealistlikud eelarved, kehvad kontrollimeetmed ja muu.*

---

### **Riigi rahanduse institutsionaalne järelevalve**

Eesti riigi rahanduse järelevalve osas on oluline roll lisaks Vabariigi Valitsusele ja riigikogu komisjonidele riigikontrollil ning eelarvenõukogul. Lisaks jälgivad Eesti tegemisi ka Euroopa Komisjon, IMF, OECD ning erinevad reitinguagentuurid.

**Riigikontroll** teeb vastavalt riigieelarve seadusele iga-aastaselt auditi riigi majandusaasta koondaruande osaks olevale raamatupidamise aruandele ning kontrollib riigi tehingute seaduslikkust. Lisaks võib riigikontroll teha erinevaid ühekordseid kontrole.

2020. aastal avaldas Riigikontroll ülevaate rahandusprognoosi ja -seirega seotud riskidest riigi eelarvepoliitikas<sup>59</sup>. Kontroll oli ajendatud 2018. aasta riigieelarve puudujäägist, mis osutus prognoositust 208 miljoni võrra suuremaks. Kontrolli tulemusel tõi Riigikontroll ühe olulisema puudusena välja riigieelarve kulude täitmise jälgimise suuremat tähtsustamist: "Paljude Riigikontrolli läbiviidud auditite käigus on ehedalt silma torganud, et riigi kasutuses oleva rahaga tegeledes panevad ministeeriumid suure energia eelarvedebattidesse, mille sisuks on lisaraha saamine järgmistesse eelarvetesse. Palju vähem jätkub energiat selleks, et hinnata eraldatu kasutamist ning eelarve sisulist täitmist. /.../ Vastukaaluks on palju raskem saada struktureeritud

<sup>59</sup> <https://www.riigikontroll.ee/tabid/206/Audit/2501/>

infot selle kohta, kui palju on ühe või teise projekti, tegevuse või objekti jaoks raha kasutatud ja mida on sellega saavutatud.,

2024. aastal avaldas Riigikontroll aruande tegevuspõhise eelarvestamise tulemuslikkusest<sup>60</sup>.

**Eelarvenõukogu**<sup>61</sup> on Eesti Panga seaduse § 4<sup>2</sup> kohaselt moodustatud nõuandekogu, mis hindab riigi makromajandusprognoose ja riigi rahandusprognoose ning jälgib riigieelarve seaduses toodud eelarvereevlite täitmist käesolevas seaduses ja Euroopa Liidu õiguses esitatud nõuete kohaselt. Eelarvenõukogu peab põhikirja kohaselt andma hinnangu riigi makromajandus- ja rahandusprognooside kohta, samuti eelarvestrateegia kohta ning valitsussektori struktuurse eelarvepositsiooni eesmärgi saavutamise kohta.

Eelarvenõukogu on olnud üldjoontes oma hinnangutes rahul riigieelarve aluseks oleva majandusprognoosiga, kuid on teinud ka mitmeid ettepanekuid prognoosi koostamise arendamiseks ning Vabariigi Valitsusele eelarvereevlite täitmisega seonduvate riskide maandamiseks.

**Euroopa Komisjon** seirab ning analüüsib Eesti riigi ja majanduse toimimist iga-aastases riigiraportis<sup>62</sup>. Samuti esitab omapoolsed ettepanekud riigi riskide, sh fiskaalriskide, maandamisest riigipõhiste soovitusena<sup>63</sup>.

### Joonis 62. Näide fiskaalse jätkusuutlikkuse hinnangust viimases riigiraportis.

Table A21.2: Heat map of fiscal sustainability risks – Estonia

Short term	Medium term - Debt sustainability analysis (DSA)							Long term			
	Overall (S0)	Overall	Deterministic scenarios					Stochastic projections	S2	S1	Overall (S1 + S2)
			Baseline	Historical SPB	Lower SPB	Adverse 'r-g'	Financial stress				
LOW	MEDIUM	Overall	LOW	LOW	LOW	LOW	LOW	MEDIUM	LOW	LOW	LOW
		Debt level (2034), % GDP	26.8	30.6	30.4	28.7	26.9				
		Debt peak year	2033	2034	2034	2034	2034				
		Fiscal consolidation space	57%	61%	63%	57%	57%				
		Probability of debt ratio exceeding in 2028 its 2023 level						71%			
						28.6					

(1) Debt level in 2034. Green: below 60% of GDP. Yellow: between 60% and 90%. Red: above 90%. (2) The debt peak year indicates whether debt is projected to increase overall over the next decade. Green: debt peaks early. Yellow: peak towards the middle of the projection period. Red: late peak. (3) Fiscal consolidation space measures the share of past fiscal positions in the country that were more stringent than the one assumed in the baseline. Green: high value, i.e. the assumed fiscal position is plausible by historical standards and leaves room for corrective measures if needed. Yellow: intermediate. Red: low. (4) Probability of debt ratio exceeding in 2028 its 2023 level. Green: low probability. Yellow: intermediate. Red: high (also reflecting the initial debt level). (5) the difference between the 90th and 10th percentiles measures uncertainty, based on the debt distribution under 10000 different shocks. Green, yellow and red cells indicate increasing uncertainty. (For further details on the Commission's multidimensional approach, see the 2023 Debt Sustainability Monitor)

Source: Commission services.

**Rahvusvaheline Valuutafond (IMF)** viis Rahandusministeeriumi soovil Eestis läbi fiskaalse läbipaistvuse hindamise ning virtuaalne missioon toimus 18.11.–7.12.2020. IMF andis protsessi käigus hinnangu eelarveprotsessile, -aruandlusele ning majandusprognoosidele ning eelarveliste riskide analüüsile ja haldamisele. Erinevates kategooriates hinnati, kas Eesti praktika vastab IMF-i fiskaalse läbipaistvuse koodeksile.

Fiskaalläbipaistvus on eelarve tõhusa juhtimise ja aruandekohustuse jaoks ülioluline. See aitab tagada, et valitsustel oleks majandusotsuste tegemisel täpne ülevaade oma rahandusest, sealhulgas poliitiliste muudatuste kuludest ja tuludest ning võimalikest riskidest riigi rahandusele. Suurem eelarve läbipaistvus aitab tugevdada riigi eelarvekavade usaldusväärsust.

<sup>60</sup> <https://www.riigikontroll.ee/tabid/206/Audit/6587/>

<sup>61</sup> <https://eelarvenoukogu.ee/>

<sup>62</sup> [https://economy-finance.ec.europa.eu/document/download/34698aa7-9514-41bc-9c64-e97fb70a741e\\_en?filename=SWD\\_2024\\_606\\_1\\_EN\\_Estonia.pdf](https://economy-finance.ec.europa.eu/document/download/34698aa7-9514-41bc-9c64-e97fb70a741e_en?filename=SWD_2024_606_1_EN_Estonia.pdf)

<sup>63</sup> [https://commission.europa.eu/document/download/5ca0e522-0973-493f-aa99-e7c054d040d0\\_en?filename=com\\_2024\\_606\\_1\\_en.pdf&prefLang=et](https://commission.europa.eu/document/download/5ca0e522-0973-493f-aa99-e7c054d040d0_en?filename=com_2024_606_1_en.pdf&prefLang=et)

Samuti aitab see tagada vajalikku teabe kättesaadavust seadusandjatele, ettevõtjatele ja kodanikele.

IMF-i hinnang oli Eestile hea või väga hea 27 kategoorias 36-st, sealhulgas kõrgeima tulemuse näiteks makromajanduslike prognooside, eelarvet puudutava seadusandluse ning eelarveliste eesmärkide seadmise vallas (vt Tabel 5). Eriti hästi vastab soovitudele Eesti riigi raamatupidamise eelarvearuandlus. Hindamisprotsessi käigus märkis IMF ära ka Eesti riigi raamatupidamise hea korralduse ja ainulaadse laia haarde. Nimelt kinnitati esmakordselt hinnang, kus raamatupidamine katab kõiki avaliku sektori asutusi.

Raportis annab IMF Eestile ka mitmeid nõuandeid, näiteks soovitatakse koondada eelarve täitmise teave kasutajasõbralikemateks kuu- ja kvartaliaruanneteks ning koostada erinevate valdkondade riskihinnangutele tuginedes keskne riigi fiskaalriskide analüüs. Rahandusministeeriumi juhtimisel on alustatud ettepanekute juurutamist.

Kokkuvõttes on Eesti üldhinnang võrreldav või parem kui teistel Euroopa Liidu riikidel, mis on fiskaalläbipaistvuse hindamise läbinud. Läbipaistvust on võimalik kiirelt parandada andmete kättesaadavuse ja esituse parandamisega.

**Tabel 5. Fiskaalse läbipaistvuse hinnangud**

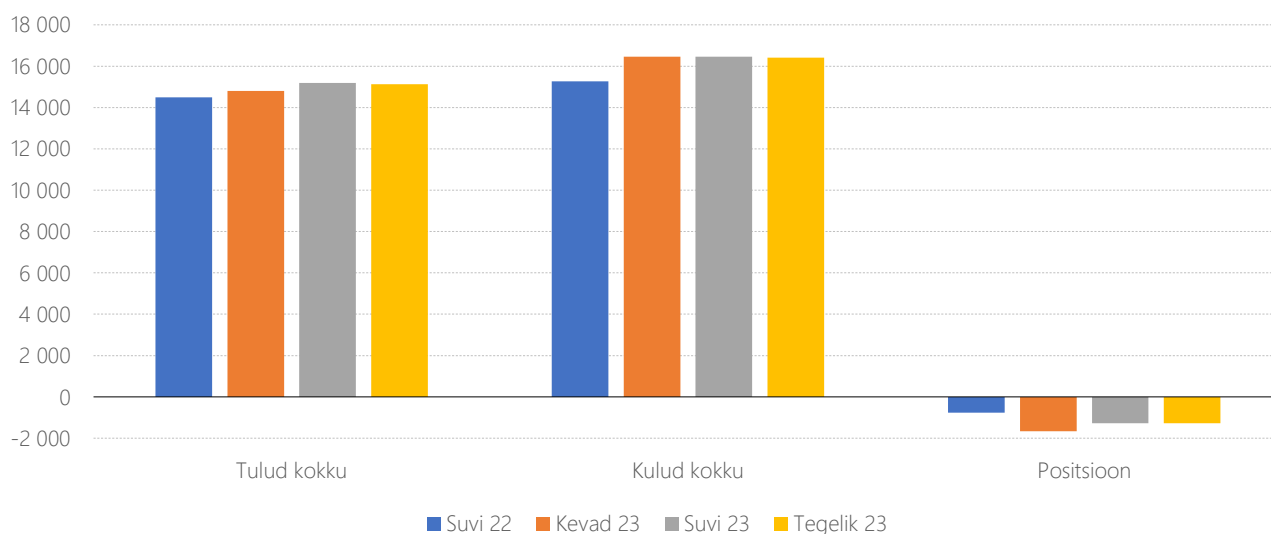
I. Eelarvearuandlus	II. Eelarve prognoosimine ja eelarve koostamine	III. Eelarve riskianalüüs ja juhtimine
Institutsioonid	Eelarve terviklikkus	Makromajanduslikud riskid
Varud	Makromajanduslikud prognoosid	Fiskaalriskid
Rahavood	Keskpikk eelarveraamistik	Eelarve pikaajaline jätkusuutlikkus
Maksukulud	Investeeringuprojektid	Eelarves ettenägematud kulud
Aastasiseste aruannete esitamise sagedus	Eelarve õigusaktid	Vara ja kohustuste juhtimine
Aastaruannete õigeaegsus	Eelarve dokumentatsiooni õigeaegsus	Garantiid
Klassifikatsioon	Eelarvepoliitika eesmärgid	Avaliku ja erasektori partnerlused
Sisemine järjepidevus	Tegevuspõhine info	Finantssektor
Ajaloolised revisjonid	Avalikkuse kaasatus	Loodusvarad
Statistiline terviklikkus	Hindamise sõltumatus	Keskonnariskid
Välisaudit	Lisaeelarve	Omavalitsused
Eelarveandmete võrreldavus	Prognoosi muutuste seire	Avalik-õiguslikud juriidilised isikud

Tase	HINNANG			
	Mitte-vastav	Baas	Hea	Kõrge tase

## Riigi rahandusprognosi täpsus

Riigi rahandusprognosi kui terviku täpsust iseloomustab alljärgnev joonis 63, kus on tulpadena toodud erinevatel ajahetkedel koostatud prognoosid 2023. aasta valitsussektori tulude, kulude ja nominaalse eelarvepositsiooni kohta. Tulbad on sätitud nii, et kõige varem tehtud prognoos on vasakul. Välja on toodud kolm viimast prognoosi. 2022. aastal koostatud suveprognoos, mis oli aluseks 2023. aasta eelarvele, ning kaks aasta jooksul koostatud prognoosi. Nähtub, et 2022. aastal koostatud prognoos alahindas nii kulutusi kui ka tulusid. Põhjus on selles, et 2023. aasta eelarvesse lisati mitmeid prognoosi koostamise hetkel mitte teada olevaid kulutusi (näiteks palgatõusud õpetajatele, kultuuritöötajatele, siseturvalisuse valdkonnale, peretoetuste tõus, tulumaksumuudatused). 2023. aasta jooksul koostatud prognoosid sisaldasid juba eeldustena teada olevaid otsuseid ning seetõttu ka täpsus oluliselt paranes. 2023. aasta augustis koostatud prognoos osutus väga täpseks. Tulude kogumahtu ülehindas prognoos 55 miljoni euro võrra, ehk 0,4% tulude kogumahust. Kulude kogumahtu alahindas prognoos 51 miljoni euro võrra, ehk 0,3% kogumahust. Kui kahe varasema aasta kohta tehtud prognoose iseloomustas kulude ülehindamine ning tulude mõningane alahindamine, siis 2023. aasta eelarvepositsiooni hinnangu ebatäpsus viimases prognoosis oli vaid 4 miljonit eurot.

**Joonis 63. Valitsussektori 2023. aasta tulud, kulud ja nominaalne positsioon ning viimased prognoosid, mln eurot**



### Põhiline

- Riigil on mitmekülgne sõltumatu fiskaaljärelevalve.
- Riigi rahandusprognoos on üldiselt täpne, kuigi teatud kohtades esineb puudujääke.

## 5. Kokkuvõte

Teises Eesti kohta koostatud fiskaalriskide analüüsis leiame, et jätkuvalt on mitmes valdkonnas riskid korralikult teadvustatud, analüüsitud, juhitud ja maandatud. Näiteks toimub süsteemne strateegiline seire ja järelevalve riigiettevõtete ja finantssektori üle. Me leiame ka, et olulist fiskaalšokki ei tule juriidilistest nõuetest riigi vastu või loodusressurssidest, kuna need on riigi kulude ja tulude mõttes väga väikesed valdkonnad. Samas leiame, et PPP projektid, kuigi mahult väikesed, on potentsiaalse riskiga, sest valdkond ei ole väga selgelt reguleeritud ning põhjalik praktiline kogemus vähemalt keskvalitsuse tasandil puudub. Kohalike omavalitsuste seire ja kontroll on küll tugevad, kuid nende finantsiline olukord on veidi halvenenud, mistõttu halvendasime nende koondhinnangut võrreldes eelmise raportiga. Väliskeskonnast tulenevatele riskidele vaatame otsa viimaste aastate kriisidele reageerimise põhjalt. Leiame, et riik on tegutsenud üsna jõuliselt ja paindlikult ning see on kaasa toonud lisakulutusi ning võlakoormuse kasvu, kuid võrreldes plaanidega on kulutatud vähem. Looduskeskkonna (kliima) fiskaalriskid ei ole siseriiklikult korralikult hinnatud.

Makromajanduses on hetkel pigem keeruline seis ning mitmed riskid on õhus, seda nii Ukrainas toimuva sõja, kui ka laiema geopoliitilise ebastabiilsuse tõttu. Majandus näitab elavnemise märke, mis toob kaasa makstulude stabiilsuse.

Riigi tulude osas leiame, et riskid on keskmised. Kuigi hinnatud maksuauk on väike, on maksukoormuse tõus olnud minevikus raskesti saavutatav, maksumoraal pigem langeb ning teatud puudujääke esineb välisvahendite planeerimisel. Välisvahendite planeerimine ei ole iseenesest kulude mõttes suur risk, kuid tekitab keerukust riigi rahavoogude planeerimisel ja juhtimisel, millel on oma lisakulu.

Riigi finantsvarad ja -kohustused on süsteemselt ja strateegiliselt juhitud ning korralduslikke riske me ei näe. Küll aga oleme andnud riskile kokkuvõttes keskmise hinnangu, kuna viimastel aastatel on võlakoormust jõudsalt kasvatatud, mis on kaasa toonud suurema intressiriski ning riskid rahavoogude planeerimisel. Eraldi võib välja tuua, et riigigarantiidega seonduvad riskid on väikesed, kuna nende maht ei ole suur.

Riigi investeringutes näeme puudujääke nii planeerimises kui ka terviklikus korralduses ja järelevalves. Kuigi investeringute kulu ei saa otseselt ületada eelarves ette nähtud rahalist mahtu, on probleemiks analoogselt välisvahenditega riigi rahavoogude juhtimine. Pikaajalist fiskaalriski näeme rahvastiku vananemisest tulenevalt.

Poliitikavalikute rakendamise ning valitsemise võimekuse riske hindame madalaks. Eestis toimib korralikult eelarveregli täitmine ning vastav sõltumatu kontroll. Riigi raamatupidamine on terviklik ning kvaliteetne. Paigas on mitmed institutsionaalsed eelarvekontrollid, sealjuures viidi hiljuti läbi IMFi fiskaalläbipaistvuse hindamine, mille koondjärelendus oli positiivne.

Kokkuvõttes (joonis 64) leiame, et on mitmeid valdkondi, kus olukord on rahuldav, kuid on valdkondi, kus on parandamisruumi või mida tuleks rohkem teadvustada fiskaalriskidena.

Joonis 64. Eesti fiskaalriskide koondhinnang (roheline – madal, kollane – keskmine)

