



RAHANDUSMINISTEERIUM

Fiskaalriskid Eestis

Tallinn 2023

Autorid: fiskaalpoliitika osakond, riigikassa osakond, KOV finantsjuhtimise osakond, peatoimetaja Risto Kaarna

Rahandusministeerium

Suur-Ameerika 1

Tallinn 10122

Üldtelefon: (372) 611 3558

Faks: (372) 611 3664

info@rahandusministeerium.ee

<https://www.rahandusministeerium.ee>

© 2023 Rahandusministeerium

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

Sisukord

1. SISSEJUHATUS	4
2. FISKAALRISKID EESTIS	6
2.1. MAKROMAJANDUSLIKUD RISKID	6
2.1.1. Üldised majandusarenguga seotud riskid	6
2.1.2. Makromajandusproгноoside täpsus	9
2.1.3. Seniste prognoosiriskide täitumine	12
2.1.4. Lähiaastate olulisemad makromajanduslikud riskid	14
2.2. VALDKONDLIKUD EHK SPETSIIFILISED FISKAALRISKID	17
2.2.1. Maksutulud / muud tulud	17
2.2.2. Valitsuse finantsvarad ja -kohustised	24
2.2.3. Riigiettevõtted	37
2.2.4. Riigigarantiid	40
2.2.5. Valitsuse investeeringud	41
2.2.6. PPP projektid	42
2.2.7. Finantssektor	42
2.2.8. Välis- ja looduskeskkonnast tulenevad riskid	45
2.2.9. Juriidilised nõuded riigi vastu	50
2.2.10. Kohalikud omavalitsused	51
2.2.11. Loodusressursid	59
2.2.12. Pikaajalised fiskaalriskid	60
2.3. INSTITUTIONAALSED RISKID	61
2.3.1. Poliitikavalikute rakendamise riskid	61
2.3.2. Valitsemise ja võimekuse riskid	63
3. KOKKUVÕTE	68

1. Sissejuhatus

Rahvusvaheline Valuutafond (IMF) viis Eesti riigi palvel 2020. aasta lõpus läbi eelarve läbipaistvuse tehnilise hindamise. Lõppraportis¹ 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 esimene selline fiskaalriskide kaardistus. Sarnaselt teistele riikidele hakkame fiskaalriskide kaardistust edaspidi ka regulaarselt uuendama.

Käesolevale raportile eelnes ka meetodiline lähteraport, milles avasime rahvusvahelise kirjanduse põhjal fiskaalriskide olemust ning ja liigitust ning tõime välja erinevaid empiirilisi tulemusi nende hindamisel. Samuti mõned üldpõhimõtted fiskaalriskide maandamiseks.

Käesolevas aruandes anname esimese ülevaate fiskaalriskidest Eestis. 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 spetsiifilisi riskide fiskaalsele aspektile keskenduvaid materjale, ei ole kõik peatükid sisustatud. Vähem analüüsitud fiskaalriskidele keskendume järgmistes aruannetes. Esialgu 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 usaldusväärust nii kodanike, kui rahvusvahelise üldsuse silmis. Ning neljandaks, riigi parem reageerimine šokkidele aitab makromajandust lühiperspektiivis ning suurendab seeläbi kasvupotentsiaali pikemas plaanis.

¹ <https://www.imf.org/-/media/Files/Publications/CR/2021/English/1ESTEA2021003.ashx>

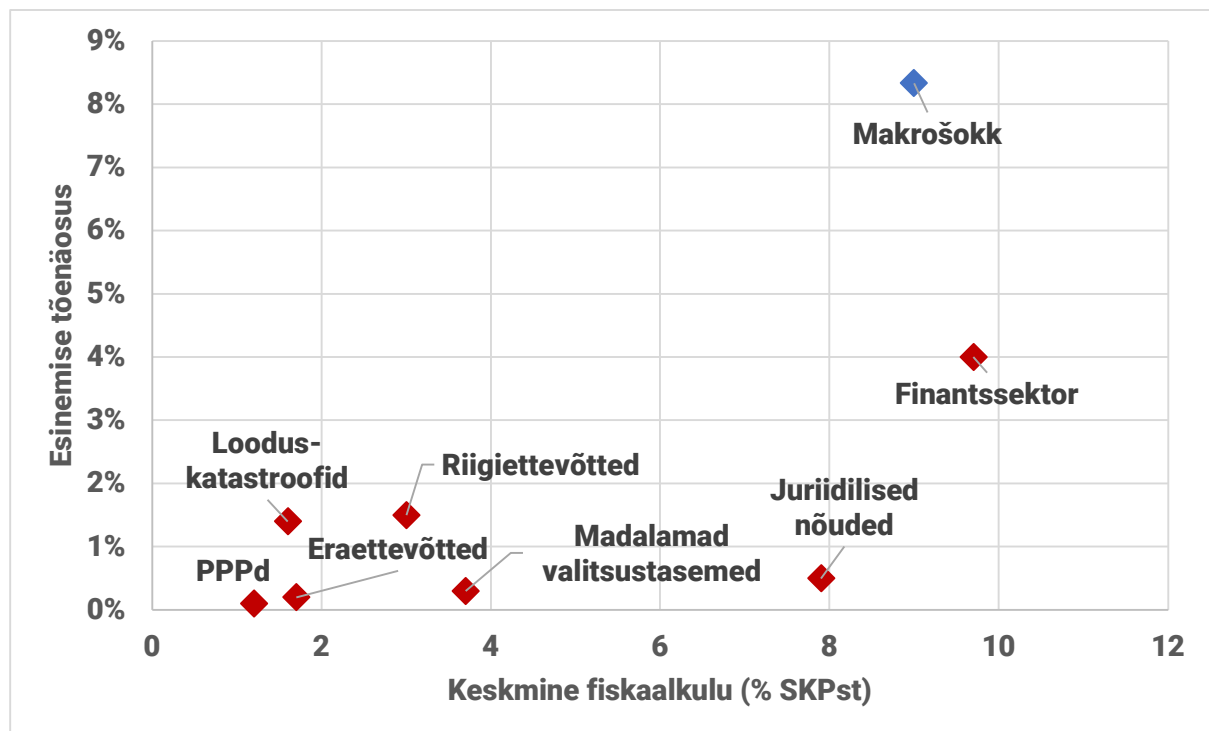
IMF toob ka välja, et riigid üldiselt ei ole väga edukad riskide hindamisel ja maandamisel ning teevad süstemaatilisi vigu:

- 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.



2. Fiskaalriskid Eestis

Järgnevas peatükis on teiste riikide fiskaalriskide raportite ning IMFi ja OECD soovitude põhjal loetletud ning defineeritud erinevad riskiliigid ning hinnangud riskile Eestis iga spetsiifilise riski osas. Peatüki struktureerimisel on lähtunud 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.

2.1. Makromajanduslikud riskid

Ootamatud muutused makromajanduses võivad suurel määral ja kiiresti negatiivselt mõjutada fiskaalnäitajaid², eriti, mis puudutab 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 ja tehnoloogilised.

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

2.1.1. 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).

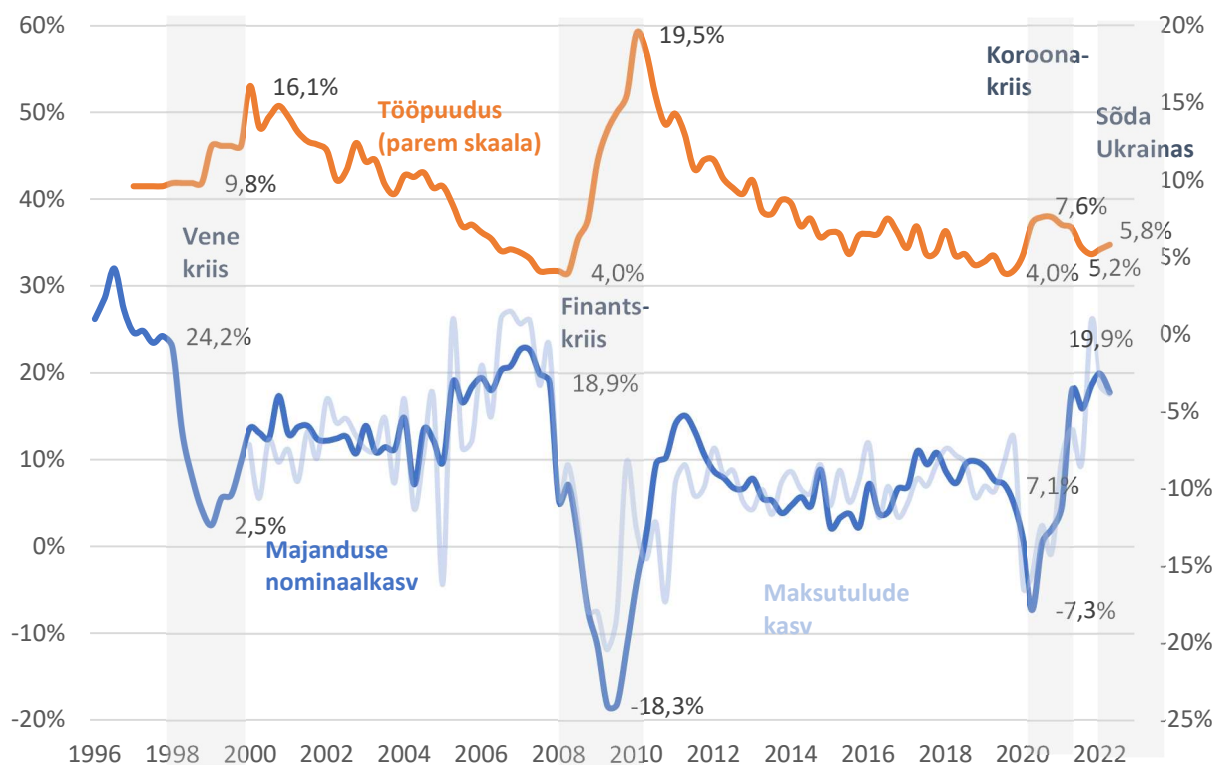
Majandusarengut võivad suures plaanis mõjutada kahesugused riskid – majanduse tsüklilisus ning erinevad, peamiselt välised šokid. Majandustsükli käigus toimub loomulik areng kus kasvu- ja langusfaasid vahelduvad teatava korrapära alusel. Keskmiseks majandustsükli pikkuseks peetakse tüüpiliselt umbes 10 aastat, kuid loomulikult võib see 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 ning 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. Samas ootamatult tagasihoidlikuks jäi koroonakriisiga kaasnenud

² Näiteks riigi tulud, kulud, eelarvepositsioon ja võlakoormus

majanduslangus, kuna ühelt poolt oli tegemist majanduse välise šokiga ning teisalt püüdis riik toetusmeetmetega vähendada kriisiga kaasnevat negatiivset mõju. Nii koroonakriisi kui ka Ukraina sõja näol on tegemist majanduse väliste šokkidega, mida on raske prognoosida. Käesoleval ja järgnevatel aastatel mõjutab Euroopat majandust Venemaa sõjalise kallaletungiga Ukrainale kaasnevad idasuunalised kaubandustökked ning energia kallinemine.

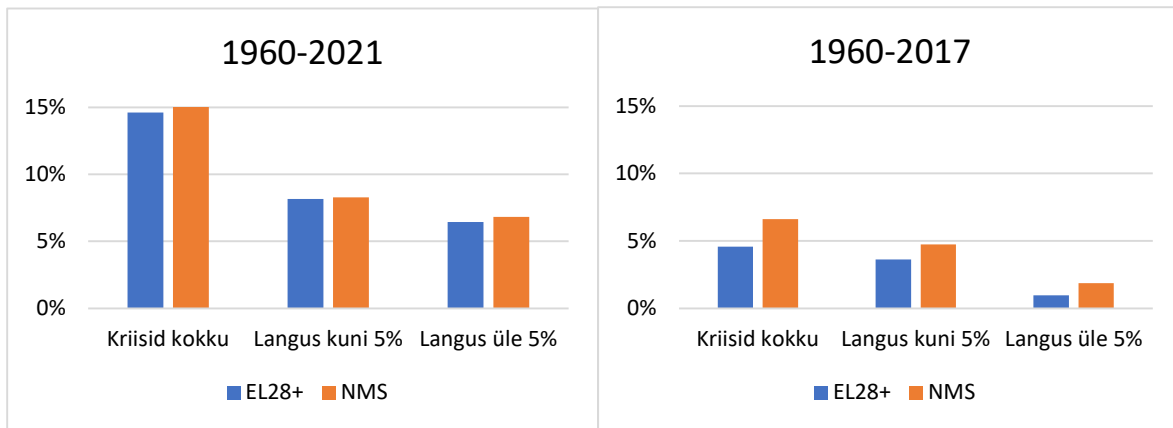
Joonis 2. Eesti majanduskriisid läbi aegade



Hindamaks, kui ulatuslikud ning sagedased on majanduskriisid ajalooliselt olnud, vaatame suurema riikide grupi ajaloolist kogemust. Euroopa Liidu riikide põhjal³ 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). Kuna viiruspiirangute tõttu kannatasid kõik riigid sõltumata nende arengutasemest ning rakendatud poliitikest, siis on koroonakriisi järgselt on uute ja vanade EL liikmesriikide majanduslanguse aastate esinemise tõenäosus tõusnud mõlemal juhul 15% juurde. Koroonakriisi ja Ukraina sõja tõttu statistiliselt suurenenud negatiivse (nominaalse) majanduslanguse esinemise tõenäosus. Ettevaates võib siiski oletada, et tänane sagedaste järjestikuste šokkide esinemise olukord on erandlik, mistõttu võib siiski tavapäraseks pidada kuni 5% majanduslangust iga 10 aasta tagant.

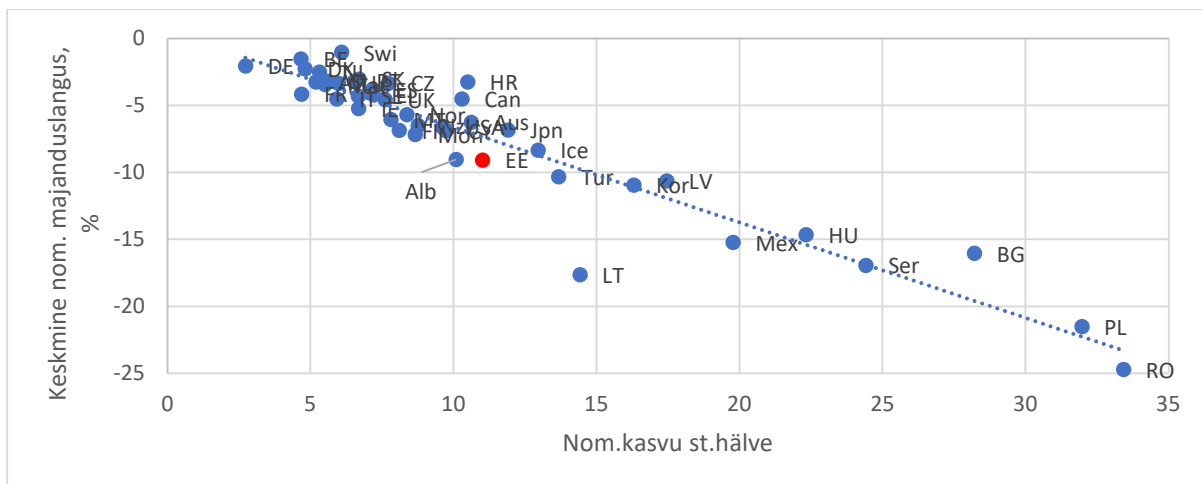
³ EL27 riigid pluss Suurbritannia, Albaania, Montenegro, Põhja-Makedoonia, Serbia, Türgi, Island, Norra, Šveits, Austraalia, Kanada, Jaapan, Lõuna-Korea, Mehhiko, Uus-Meremaa, USA. Allikas: AMECO database; rahandusministeeriumi arvutused.

Joonis 3. Nominaalse majanduslangusega aastate esinemise sagedus



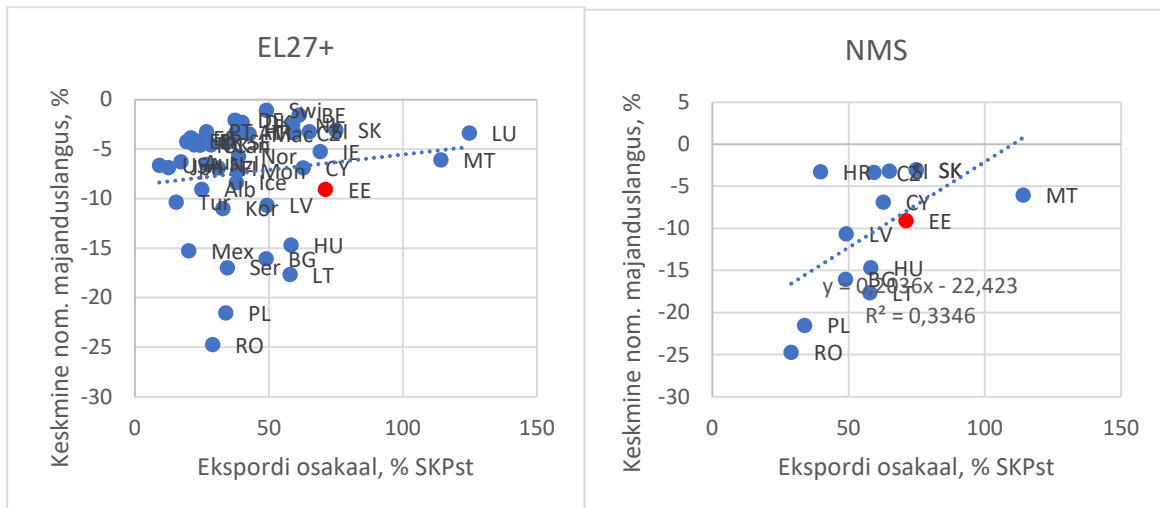
Majanduse volatiilsuse ning kriiside sügavuse vahel on statistiline seos – mida varieeruvam on majandusareng, seda tõenäolisemad on sügavamad majanduslanguse episoodid (vt Joonis 4). Tõenäoliselt peegeldab see majanduse ülesehitust ning institutsionaalset raamistikku. Eesti paigutub siin pigem volatiilsemate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

Joonis 5. Majanduslangused ja majanduse avatus



Eesti puhul, kui majanduse nominaalkasv jääb ühe protsendi võrra prognoositust aeglasemaks, tähendab see 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.

2.1.2. Makromajandusprognooside täpsus

Makromajanduse prognoosivigade hindamisel vaadatakse, kuidas on eri makromajanduse näitajate prognoosid paika pidanud aastate 2011-2021 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.⁴ Prognooside paikapidavuse hindamisel lähtutakse prognooside erinevusest võrreldes esialgse hinnanguga konkreetse aasta majandustulemusele, kuigi hiljem võib neid näitajaid olla muudetud.

Vaadeldav periood (2011-2021) katab sisuliselt ära veidi rohkem kui ühe majandustsükli ning ühe väliskeskonnast alguse saanud šoki, sisaldades kiiret majanduse taastumist kriisist (2011.-2012. ning 2021. aastal), mõõduka majanduskasvuga perioodi (2013-2016), majanduskasvu kiirenemist (2016. aasta lõpust kuni 2019. aastani) ning esimest koroonakriisi aastat. Eri prognoose kõrvutades võib jõuda kahe järelduseni:

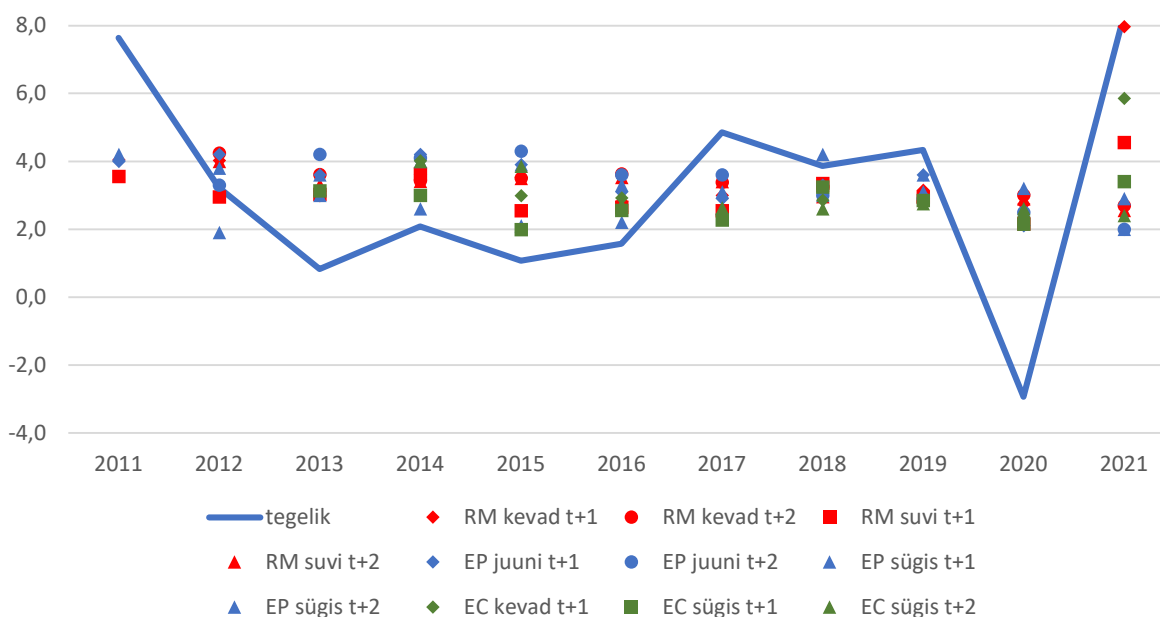
Nii rahandusministeeriumi, Eesti Panga kui ka Euroopa Komisjoni prognoosid sarnased ning seetõttu on väga agregeeritud ehk SKP tasemel nende prognoosivead sarnase ulatusega ning on valdavalt eksinud tegelikust arengust samasuunaliselt.

⁴ Oluline on märkida, et kuna Euroopa Komisjoni prognoosihorisont on lühem ja nende kevadprognoosid sisaldavad ainult t+1 prognoose, siis on nad tulemuste kõrvutamisel väikeses eelisseisus.

Üks kuni kaks aastat ette vaatavad prognoosid on suhteliselt stabiilsed, iseloomustades tõenäoliselt majanduse potentsiaalset kasvutempot (vahemikus 3-4%). Prognoose korrigeeritakse aja jooksul vastavalt teadaolevatele majandusarengutele ehk mida lähemal on prognoositav periood, seda täpsemaks see muutub.

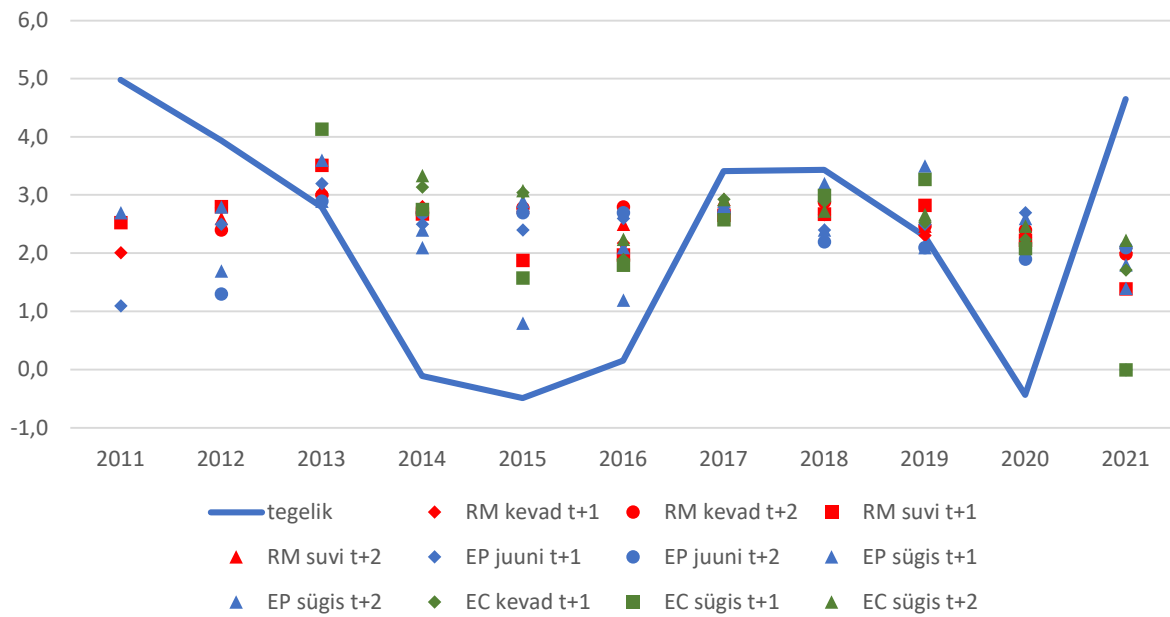
SKP reaalkasvu prognooside puhul on eri institutsioonide tüüpiline prognoosivigu kirjeldav näitaja ehk ruutjuur keskmisest ruutveast (RMSE) väga sarnane (vt Joonis 6 ja Tabel 1), olles rahandusministeeriumi ja Euroopa Komisjoni puhul 2,78 ning Eesti Panga puhul 2,93. Keskmine prognoosiviga (ME) on samuti sarnane, kõikides Euroopa Komisjoni 0,16st Eesti Panga 0,41ni, rahandusministeerium jääb Eesti Pangaga sarnasesse seisu 0,40ga. Keskmine 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 paari aasta prognooside põhjal on oluline välja tuua, et prognoosid reeglina ei suuda kriise piisavalt hästi ette näha. Samuti on Eesti majandus näidanud üle ootuste head paindlikkust ning kohanemisvõimet koroonakriisis, mille osas olid prognoosijad samuti ülemäära ettevaatlikud.

Joonis 6. SKP reaalkasvu prognoosid ja tegelik areng 2011-2021 (%)



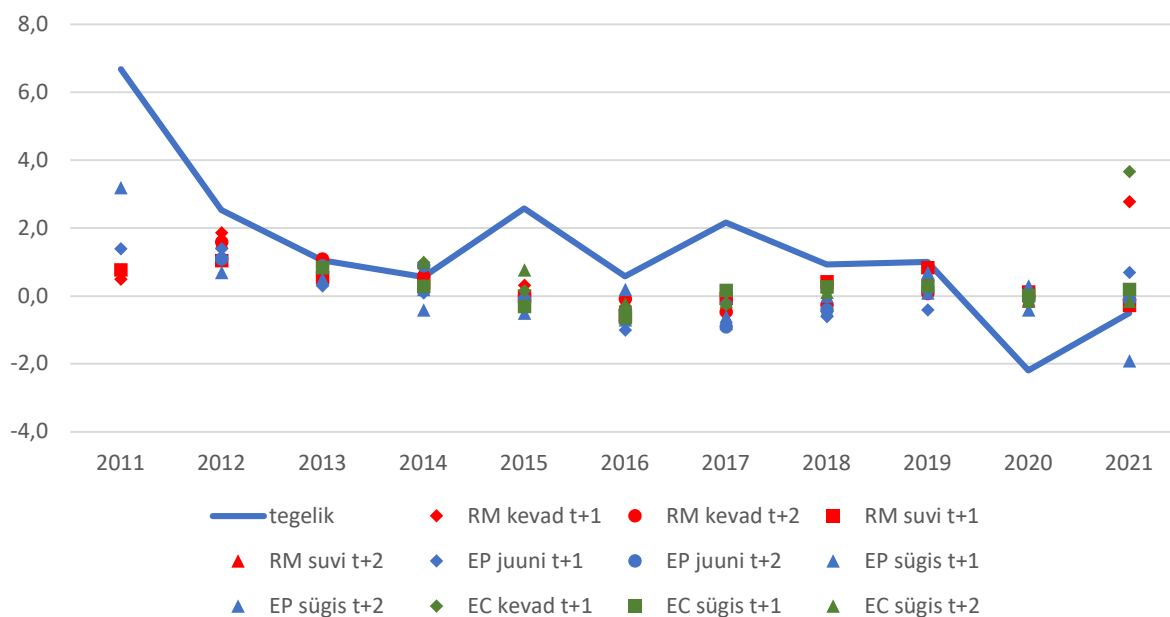
Tarbijahindade prognoosivead on sarnased SKP prognoosivigadega ning tehtud eksimused on tõenäoliselt omavahel mõnevõrra seotud (vt Joonis 7). Eri prognoosijate tehtud vead on samuti sarnased, RMSE väärtus jääb vahemikku 2,05-2,31. Inflatsiooni puhul on oluliseks prognoosivea allikaks maailmaturu toormehindade areng, mistõttu ei suudetud hästi ette näha hinnatõusu peatumist aastatel 2014-16 ning 2020. aastal. Samuti ei suudetud ennustada energiahindade järsku kallinemist kogu eelmise aasta jooksul.

Joonis 7. Tarbijahindade prognoosid ja tegelik areng 2011-2020 (%)

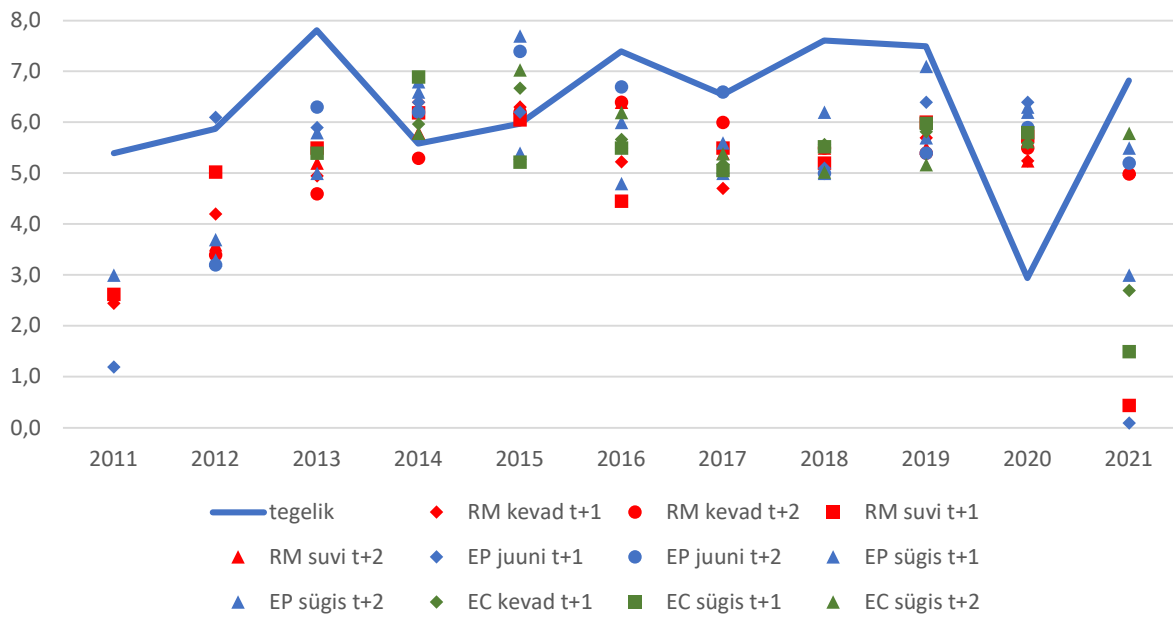


Tööturu ehk hõive ja palga prognoos on oluliseks sisendiks riigi tulude prognoosimisel. Tuleb tõdeda, et nii keskmise palga kui ka hõive kasvude prognoosimisel on kõik institutsioonid neid süsteemselt alahinnanud (vt Joonis 8 ja Joonis 9). Keskmiselt on hõive kasv tegelikkuses osutunud prognoositust 0,7% võrra ning palga nominaalkasv 1% võrra kiiremaks. Võimalik, et majanduses on toimumas struktuursed nihked kapitalimahukamatest tööjõumahukamate harude suunas, mida analüütikud ei suuda piisava kindlusega prognoosida. Tõenäoliselt on hõive kasvu panustanud nii töötajate sissەرanne kui ka tööealise elanikkonna struktuuri muutus, kus on suurenenud tööturul aktiivsemate vanusgruppide osakaal.

Joonis 8. Hõive kasvu prognoosid ja tegelik areng 2011-2021 (%)



Joonis 9. Keskmise palga kasvu prognoosid ja tegelik areng 2011-2020 (%)



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 2011-2021

	RMSE ehk ruutjuur ruutkeskmisest prognoosiveast			ME ehk keskmine prognoosiviga		
	Rahandus-ministeerium (RM)	Eesti Pank (EP)	Euroopa Komisjon (EC)	Rahandus-ministeerium (RM)	Eesti Pank (EP)	Euroopa Komisjon (EC)
SKP reaalkasv	2,78	2,93	2,89	0,40	0,41	0,16
SKP nominaalkasv	4,41	4,75	4,83	0,12	0,15	0,22
Tarbijahinnaindeks	2,05	2,16	2,31	0,44	0,23	0,87
Hõive kasv	1,98	1,91	1,68	-0,77	-1,05	-0,37
Palgakasv	2,15	2,31	2,17	-1,23	-0,98	-0,91
Töötuse määr	1,97	2,23	1,79	1,23	1,70	1,13
Eratarbimise reaalkasv	2,21	2,34	2,25	-0,18	0,17	0,02
Kapitali kogumahutuse reaalkasv	9,40	9,35	8,45	-2,12	-1,79	-0,80
Ekspordi reaalkasv	6,91	7,02	6,18	0,37	-0,47	0,63
Impordi reaalkasv	6,74	6,77	5,88	-0,77	-1,15	-0,23

2.1.3. Seniste prognoosiriskide täitumine

Rahandusministeeriumi prognooside kohustuslikuks osaks on vähemalt üks riskistsenaarium, mille raames püütakse hinnata kõige olulisemate majandusarengut mõjutada võivate riskide ulatust ning nende mõju riigi rahanduse väljavaadetele. Prognoosivigade peatükis oleme kirjeldanud 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 viimaste aastate prognoosides sisaldunud riskistsenaariumide olulisust.

2021. aasta suvise prognoosi riskistsenaarium ja selle täitumine

Eelmisel ehk 2021. aastal oli majandusarengu ebakindlus valdavalt seotud koroonaviiruse arenguga ning selle edasikandumisega majandusse. Samuti oli ebaselge pensioni II samba vabatahtlikuks muutumisega vabaneva pensionivara kasutamine. Kuigi 2021. aasta suvises prognoosis pidasime võimalikuks nii baasstsenaariumist positiivsemat kui ka negatiivsemat arengut, oli riskistsenaariumis arvestatud majanduskasvu järsu pidurdumisega 2022. aastal. Selle stsenaariumi kohaselt ootasime kriisi tugimeetmete positiivse mõju hajumist ning majanduse kohandumist nn kriisieelsele arengutrajektoorile. Stsenaariumi kohaselt kasvanuks Eesti majandus 2022. aastal 2% (põhistsenaariumis 4%), sh vähenenuks sisuliselt kõikide kasvutegurite panused.

Peame tõdema, et kuigi 2021. aasta suvise prognoosi riskistsenaariumis eeldatud majanduskasvu aeglustumine on realiseerumas, toimub see hoopis muudel põhjustel ning olulisemalt suuremas ulatuses, kui oodatud. Koroonaviirus on praegu muutumas sarnasemaks tavapärastele hooajalistele haigustele, mistõttu erinevad tegevuspiirangud majandust enam niivõrd ei ohusta. Lisaks tunduvad viiruskriisi ajal toimunud struktuursed muutused olema püsivama iseloomuga, mistõttu ei ole mõistlik eeldada kriisieelse olukorra naasmist.

2022. aasta kevadise makromajandusprognoosi riskistsenaarium ja selle täitumine

Rahandusministeeriumi 2022. aasta kevadprognoos oli koostatud suure ebakindluse olukorras, kus Venemaa algatatud sõja majanduslikud mõjud ei olnud valdavalt veel majandusstatistikas kajastamist leidnud. Kuna Eesti majandus on ka varasemates kriisides silma paistnud erakordse kohanemisevõimega, mistõttu pidasime võimalikuks, et Venemaa ja Valgevene turgude ära langemise ning sealt imporditud odava toorme puudusele vaatamata suudavad ettevõtted tekkinud olukorras kiiresti ümber orienteeruda. Riskistsenaariumi kohaselt oleks võimalik vältida majanduslangust ning ka majanduse pikaajaline kasvupotentsiaal ei saaks oluliselt kahjustatud. Stsenaariumi kohaselt aeglustunuks Eesti majanduskasv käesoleval aastal oluliselt (1,4%ni) ning püsenuks madal ka järgmisel aastal (1,7%). Sellisel juhul piirduks Venemaa-Ukraina sõja mõju sisuliselt ühekordse nõudluspoolse šokiga, kus idasuunalisele ekspordile suudetakse leida uued sihtturud. Kuigi Venemaalt ja Valgevenest imporditud toorainel (peamiselt energia, puit ja metallid) on oma ajalooline roll meie majanduse konkurentsivõimel, siis nendele toodetele on võimalik leida asendus, mis on küll veidi kallim, kuid tagab suure plaanis siiski tootmise jätkamise ilma märkimisväärsete tõrgeteta.

Täna võime tõdeda, et vähemalt osaliselt on kevadprognoosi saatnud positiivne kiire kohandumise riskistsenaarium realiseerunud, kuna Vene turu ja toorme äralangemisega ning alternatiivsete kaubakanalite leidmisega on Eesti ettevõtted suhteliselt kiiresti hakkama saanud. Selle taga on ka osaline majandussuhete säilimine Venemaaga, kuna vaatamata sanktsioonide järk-järgulisele rakendumisele on teatud kaubavahetus endiselt võimalik. Täna ülikõrget inflatsiooni kevadine positiivne riskistsenaarium siiski ette ei näinud, mis nõrgendab elanike ostujõudu ning lähiaastate kasvupotentsiaal tõenäoliselt ikkagi kannatab kõrgete energiahindade ning kaubandusraskuste tõttu.

2.1.4. Lähiaastate olulisemad makromajanduslikud riskid

Täna on majandusriskide osas domineerimas geopoliitilised tegurid – Venemaa sõjaline agressioon Ukrainas omab ulatuslikku ja tõenäoliselt püsivat mõju kogu maailmamajanduse arengule. Alljärgnevalt on kirjeldatud võimalikke kanaleid, kuidas sõja mõju meieni võib jõuda. Samas on väga keeruline hinnata, milline on kõige tõenäolisem stsenaarium, kuna arenguvõimalusi on palju ning seetõttu on sõja terviklikku majanduslikku ulatust käesoleval hetkel raske ette näha. Rahandusministeeriumi viimases, 2022. aasta suvises majandusprognosis riskistsenaariumis on püütud simuleerida oodatust kõrgema hinnatõusuga kaasnevat negatiivset ilminguid.

Venemaa-Ukraina sõja mõju majandusele

Ekspordi katkemine ja sanktsioonid. Kui kevadel sõja alguses tundus realistlik eeldada idasuunalise ekspordi täielikku katkemist, siis tänaseks on selge, et teataval määral Venemaa, Valgevene ning Ukraina suunalised majandussuhted säilivad ning rakendatavad sanktsioonid jätavad aega ettevõtetele tarneahelate ümberkujundamiseks. Seetõttu ei realiseeru kevadel oodatud ekspordi katkemise stsenaarium, millega oleks kaasnenud ligikaudu 2% langus SKPs ning hõives. Riigieelarvele oleks võinud ekspordi katkemine kaasa tuua hinnanguliselt 130 mln euro suuruse maksutulude languse ning 50 mln eurose kulude kasvu (peamiselt töötutoetused).

Pudelikaelad ja defitsiit importkaupade tarnimisel Eestis. Eesti impordist tuleb üle poole väetistest, teatud keemiatoodetest, metallitoodetest ning puidu ja puittoodetest Venemaalt. Maailm tervikuna ja eriti Euroopa sõltub Venemaa päritolu energiatoodetest, sh osad maailma piirkonnad ka Venemaa ja Ukraina teraviljast. Venemaast sõltuvuse vähendamiseks on vaja leida uued impordi partnerriigid, aga uute partnerite leidmine võtab aega, võib olla logistiliselt keerukas, eeldav teistsuguseid tarneahelaid ning kohati teistsugust taristut ning asendustooted on kõrgema hinnaga. See probleem oli eelkõige lähikuudel ning ettevõtetele on olnud aega kohanemiseks. Osade toodete puhul on leitud (kallimad) asenduskaubad, kuid alati ei ole see võimalik, mistõttu võib oodata raskusi nii tööstuse kui transpordi ettevõtete puhul.

Põgenikud. Eesti on sõjapõgenike vastuvõtmisega seni suhteliselt hästi toime tulnud. Samuti on sõjapõgenikud olnud aktiivsed töö otsimisel. Novembri alguse seisuga on Eestisse jäänud hinnanguliselt veidi üle 61 tuhande Ukraina sõjapõgeniku (Allikas: SKA/PPA). Sõjapõgenikest on ajutise kaitse staatuse saanud 37,7 tuhat, kellest ca 21 tuhat on tööealised. Tööealistest ligikaudu 2/3 on tööturul aktiivsed, mida võib pidada olusid arvestades heaks tulemuseks: peaaegu 9 tuhat inimest töötab ning 6 tuhat inimest otsib tööd (Allikas: Statistikaamet, Töötukassa, Rahvastikuregister, Sotsiaalministeerium). 2022. aasta lisaelarves planeeriti Ukraina sõjapõgenikega seotud otsesteks kuludeks suurusjärgus 240 mln eurot. Kuigi osad põgenikud on töö leidnud ning suudavad endale ise tulu teenida, siis võib arvata, et järgmisel aastal sõjapõgenikega seotud kulud eelarves tõenäoliselt suurenevad. Selle taga on nii vajadus katta juba Eestis viibivate põgenike kulud terve 2023. kalendriaasta jooksul kui ka Ukraina energiataristu vastu suunatud rünnakud, mis võivad kaasa tuua uue põgenike laine saabumal talvel.

Tööstus- ja toidutoorme ning energiatoodete hinnatõus. Venemaa, Valgevene ja Ukraina roll maailmamajanduses on suhteliselt väike, kuid teatud toorainete ning energiatoodete puhul oli tegu olulistega tarnijatega ka terves maailmas. Seetõttu on sõda toonud kaasa energiatoodete, metalli ja teraviljade hinnatõusu maailmaturul. Eriti pinev on olukord maagaasiga, mille hind on Euroopas kerkinud pretsedenditult kõrgele ja püsib kõrgel kuni järgmise kevadeni. Oleme sellega arvestanud ka oma prognoosis. Sõjategevusega kaasnenud energia- ja toorainehindade tõus on

kiirendanud tarbijahindade kasvu sügiskuudel 22-25%ni, millest üle poole tingis energia hinnatõus.

Maailmamajanduse jähnemine. Suured rahvusvahelised institutsioonid ja teiste riikide majandusanalüütikud on globaalse mõju hindamisel jäänud seni võrdlemisi vaoshoituks ja ettevaatlikuks, mis peegeldab Venemaa, Valgevene ja Ukraina võrdlemisi väikest osakaalu maailmamajanduses. Kõige värskem, 22. novembril avalikustatud OECD majandusprognoos näeb 2023. aastaks ette maailmamajanduse kasvu aeglustumist 2,2%ni käesoleva aasta 3,1%lt. Samas Euroopa on rohkem sõjast mõjutatud ning euroala kasv järgmisel aastal sisuliselt peatub, aeglustudes 0,5%ni 2022.a 3,3%lt, sealhulgas oodatakse Saksamaa puhul 0,3%st majanduslangust, mis on ka meie jaoks üks peamisi eksporditurge. Tänu geograafilisele lähedusele ning suurematele majandusseostele on meie regiooni riikide mõjuhinnangud toodud skaala negatiivsemas otsas.

Ebakindluse kasv. Ebakindluse kasv on majandusarengule potentsiaalselt kõige suurem riskiallikas, sest seda on raske mõõta, aga samas võib ebakindluse kasv toimuda väga kiiresti. Ebakindlus võib tingida investeerimisotsuste edasilükkamise, sh väliskapitali sissevoolu pidurdumist ja rahastamisraskuste tõusu. Seda nii määramatuse suurenemise kui ka otsese sõjakartuse tõttu. Nii tarbijate kui ka ettevõtete kindlustunne on kahanenud kõikjal Euroopas. Käesolevale kriisile on omane, et kiire hinnatõusu tõttu kannatavad rohkem just majapidamised, mis väljendub ka varasemate kriisidega võrreldes suuremas tarbijakindluse languses. Samas finantsturgude reaktsioon on olnud kõikjal võrdlemisi vaoshoitud.

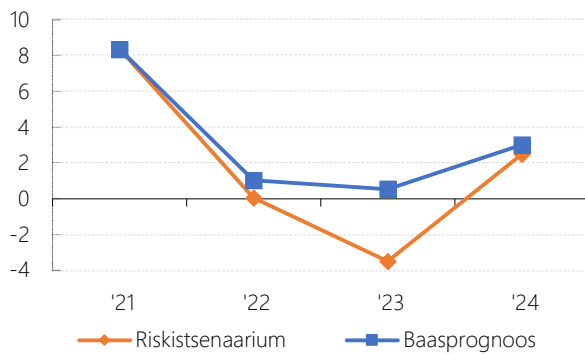
Suvised prognoosi riskistsenaarium

2022. aasta suvised prognoosi koostamise võtmeküsimuseks oli kiire inflatsiooniga toimetulek ning Euroopa energiasõltuvus Venemaast. Balti riikide ühine elektriturg vaevleb tootmisvõimsuste nappuse käes, mis avaldub üks-üheselt kõrges elektrihinnas. Lisaks on kogu Euroopa jaoks endiselt olulised Venemaalt tulevad maagaasi- ja naftatarned. Kuigi strateegilises plaanis on võetud suund Euroopa lahti sidumisele Venemaa energiast, ei ole eriti just maagaasi puhul asenduse leidmine väga kiiresti võimalik, kuna puudub vastav taristu ning alternatiivsed tarneahelad. Seega võib Venemaa poolne ennatlik energiaekspordi katkestamine kaasa tuua meie ning meie peamiste kaubanduspartnerite majanduslanguse. Maagaasi- ja sellest tulenevalt ka elektrihinnad kujunevad augusti alguses fikseeritud futuuridest tunduvalt kõrgemaks, lisaks on arvestatud ka naftahindade täiendava tõusuga. Sellest tulenevalt kaotavad Euroopa ettevõtted globaalsel turul konkurentsivõimes ning osadel energiaintensiivsetel ettevõtetel tuleb tootmine seisma panna.

Venemaa nafta- ja gaasiekspordi katkestamine Euroopasse võib kaasa tuua veelgi kiirema inflatsiooni ning majanduslanguse süvenemise. Negatiivses riskistsenaariumis eeldame seetõttu baasprognoosiga võrreldes 80% kõrgemaid energiahindu (eelkõige elekter ja maagaas), mis võib kaasa tuua kahekohalise inflatsiooni jätkumise ka järgmisel aastal. Tarbijate ostujõud ning tarbimine langevad selle tõttu veelgi. Samuti tähendab see meie peamiste kaubanduspartnerite impordinõudluse vähenemist, tuues kaasa Eesti ekspordi languse.

Riskistsenaariumi kohaselt ulatuks Eesti majanduslangus järgmisel aastal 3,5%ni võrreldes 0,5%se kasvuga baasprognoosis (Joonis 10). Jooksevhindades Eesti majanduse maht ehk SKP siiski suureneks järgmisel aastal 4% võrra.

Joonis 10. Majanduse reaalkasv, 2022. 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 mõjude pehmendamiseks.
- Hetkel on aktuaalseimateks makroriskideks sõda Ukrainas ning selle majanduslike mõjude edasikandumine, mis on tekitanud kaubanduspiiranguid, tõstnud toorme- ja energiahindu ning toonud Euroopasse sõjapõgenikud; ning COVID-19 järellainetus, mis võib kaasa tuua tarneraskusi ning tegevuspiiranguid.

2.2. Valdcondlikud 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.

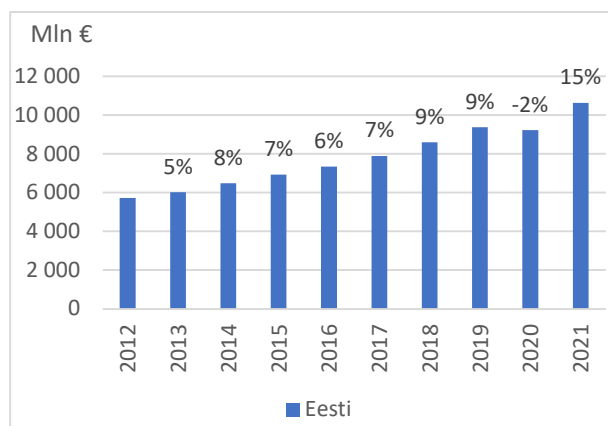
2.2.1. Maksutulud / muud tulud

Lisaks makromajandusele, millest on kirjutatud eelmises alapunktis, võivad riigi tulud olla mõjutatud muudest teguritest. Näiteks riigi välisvahendid või rahaliste vahendite liikumine valitsustasandite või regioonide vahel võib olla idiosünkraatiline ning raskesti ennustatav. Maksukäitumine võib muutuda samuti rahvusvaheline maksukonkurentsi olukord. Tulude vähenemine võib halvendada eelarvepositsiooni ning tuua kaasa võlakooormuse kasvu. Nii maksutulude, mittemaksuliste tulude kui ka välisvahendite laiem analüüs on rahandusministeeriumi või allasutuste vastutusallas, mistõttu tugineme käesoleva alapunkti sisustamisel oma sisemistele teadmistele.

Maksulised tulud

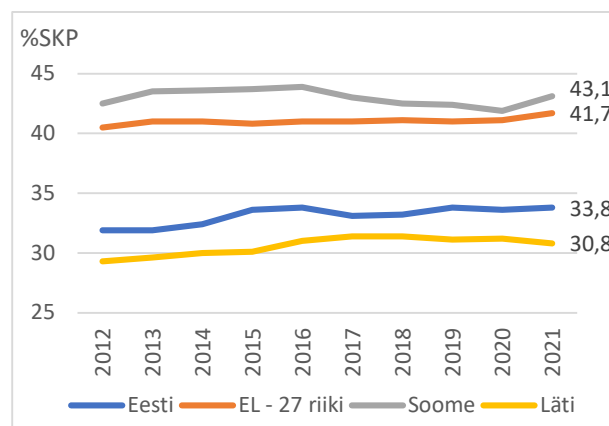
Eesti riigi peamine tulu kogutakse kokku erinevate maksude ja sotsiaalkindlustusmaksadena. Riigi maksutulu on kasvanud majanduse mahuga samas tempos. Teisisõnu, maksude laekumine on keskmiselt kasvanud viimase kümne aasta jooksul ca 7% aastas, kuid maksutulu osakaal suhtena Eesti sisemajanduse koguprodukti on püsinud suhteliselt stabiilsel tasemel, 33-34% SKPst (Joonis 11 ja Joonis 12). Sealjuures on selle aja jooksul olnud mitmeid maksupoliitilisi muudatusi, näiteks erinevad aktsiisitõusud või üksikisiku tulumaksu langetus.

Joonis 11. Eesti maksutulud miljonites eurodes 2012-2021



Allikas: Eurostat,

Joonis 12. Maksutulud suhtena SKP-sse Eesti, Läti, soome ja EL keskmine 2012-2021



Ohud maksulaekumisele

Eesti Maksu- ja Tolliamet jälgib ja analüüsib regulaarselt ohtusid maksulaekumisele ja seda just maksukäitumise, mitte makromajanduslikust aspektist. Varimajanduse uurimiseks on Maksu- ja Tolliamet viinud läbi ka regulaarseid küsitlusi. 2021. aastal läbiviidud uuringu⁵ tulemuste

⁵ <https://www.emta.ee/media/2190/download>

kohaselt on varimajandusega seonduv Eestis jätkuvalt langustrendis – vähem on ümbrikupalga saajaid, salasigarettide ja salaalkoholi tarbijaid.

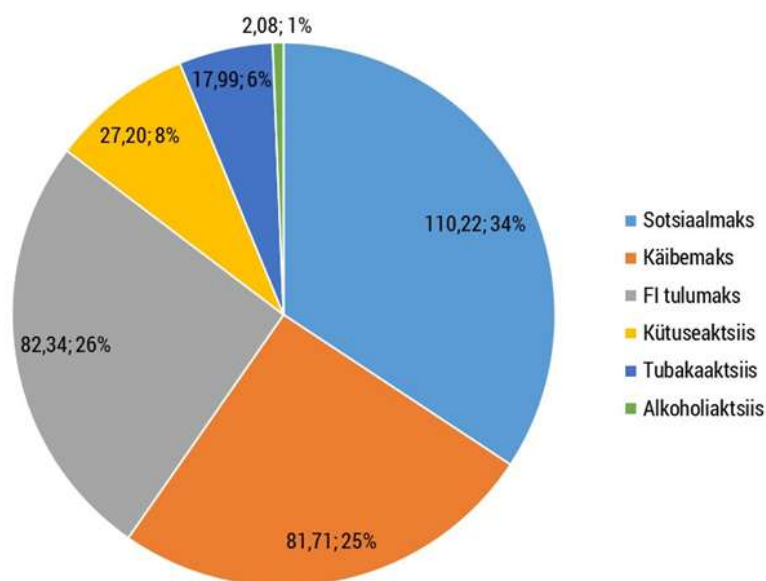
Maksu- ja Tolliameti hinnangul on ka Eesti maksumaksjate maksu- ja tollikuulekus kõrge ning liigub kasvavas trendis. **Maksukuulekus** - ausate juriidiliste isikute osakaal on 91,9% ja ausate füüsiliste isikute osakaal 97,79% maksumaksjatest ja **tollikuulekus** - füüsiliste isikute tollikuulekus on 98,4% ja deklarantide tollikuulekus 93,4% tollikohustusega isikutest.

Maksulaekumist võib negatiivselt mõjutada ka **maksuvõlgade** kasv. Maksuvõlg ja võlgnike arv on endiselt (pärast eriolukorra aegset tõusu) langevas trendis. Maksuvõlg on 2022. aasta 1. septembri seisuga 302 mln eurot, millest ajatatud võlaga isikute võlg 48 mln eurot. Võrreldes 2021. aastaga on ajatamist vajavate isikute hulk vähenenud. Kui võrrelda 01.08.2021 vs 01.08.2022, siis taotlusi on esitatud sellel aastal 2086 võrra vähem.

Maksu- ja Tolliamet annab ka regulaarselt numbrilised hinnangud **maksuaugule**, mis on teoreetilise ja tegeliku laekumise vahe. Vahe võib tulla nii maksukogumise korralduse tõhususest, kui ka maksudest kõrvalehoidumisest ning mis takistab ausat konkurentsi ja vähendab riigi tulusid⁶.

2020. a maksuauk oli MTA arvestuse kohaselt 322 mln eurot ehk 1,2% SKPst. Kolmandiku ehk 110 mln eurot moodustas sellest sotsiaalmaksu auk, neljandiku ehk 82 mln eurot nii füüsilise isiku tulumaksu auk kui käibemaksu auk (vt Joonis 13). Maksuauku ei ole võimalik täielikult kaotada, pigem tuleb ära hoida selle suurenemine ja püüda seda vähendada.

Joonis 13. Maksuauk maksude lõikes, 2020.



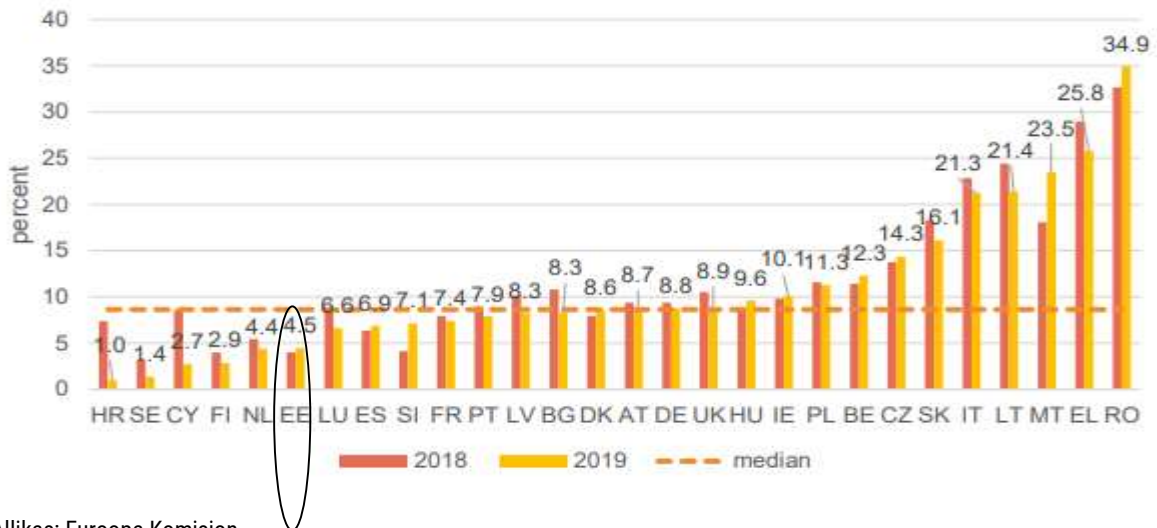
Allikas: Maksu- ja Tolliamet.

Tööjõumaksude olulisemaks ohuks on varjatud töötasu ehk nn ümbrikupalk. Käibemaksu olulisemaks ohuks on deklaratsioonidel valeandmete esitamine (käibe varjamine, maksukohustuse vähendamine või alusetu enamaksu tekitamine fiktiivse soetuse abil).

⁶ <https://www.emta.ee/media/2190/download>

Käibemaksupettused on Euroopa tasandil tekitamas suuri eelarvete alalaekumisi ning seetõttu on neid ka põhjalikumalt uuritud. Euroopa Komisjoni hinnangul kaotasid liikmesriigid käibemaksu pettuste tulemusel ligi 134 miljardit eurot.⁷ Kaotatud käibemaksutulu avaldab äärmiselt negatiivset mõju valitsuse kulutustele avalike kaupade ja teenuste osas, nagu koolid, haiglad ja transport.

Joonis 14. Käibemaksuauk Euroopa Liidu liikmesriikides 2018 ja 2019



Allikas: Euroopa Komisjon

Võrreldes teiste Euroopa Liidu riikidega on käibemaksuauk Eestis madal ning ulatus 2019. aastal 4,5 protsendini teoreetilisest käibemaksu laekumisest (Joonis 14). Ajavahemikul 2015-2019 on käibemaksuauk Eestis olnud üks madalaimaid ning stabiilsemaid Euroopas, püsides vahemikus 4-5,7 protsendi juures.

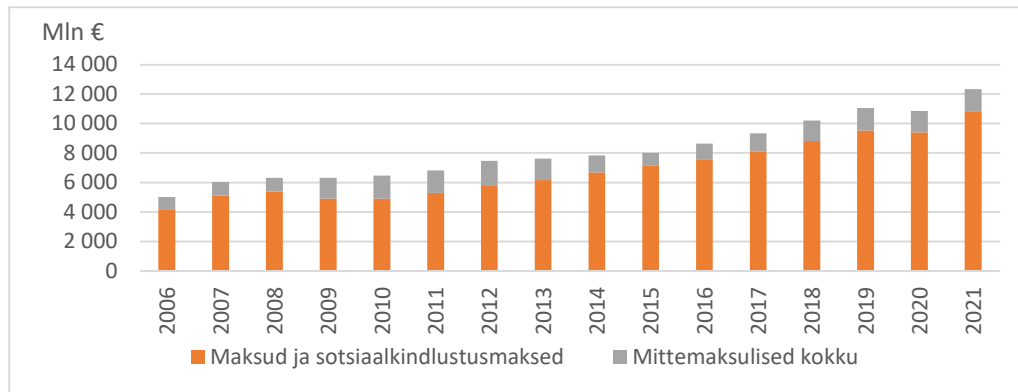
Mittemaksulised tulud

Lisaks maksutuludele on riigil terve rida muid tuluallikaid – kaupade ja teenuste müük, erinevad tasud ja lõivud, finantstulud ja muud tulud. Need on tüüpiliselt kehvemini prognoositavad kui maksutulud, kuna sõltuvad ebaregulaarsetest otsustest ning turutingimustest.

Mittemaksuliste tulude osakaal eelarvest on püsinud ligi 15% juures (Joonis 15). Mittemaksulistest tuludest omakorda moodustavad kõige suurema osa, keskmiselt ligi 60%, erinevatest Eesti riigi välistest fondidest saadud vahendid ehk välisvahendid.

⁷ https://taxation-customs.ec.europa.eu/news/vat-gap-eu-countries-lost-eu134-billion-vat-revenues-2019-2021-12-02_en

Joonis 15. Riigieelarve tulude jaotus maksuliste ja mittemaksulisteks, perioodil 2006-2021



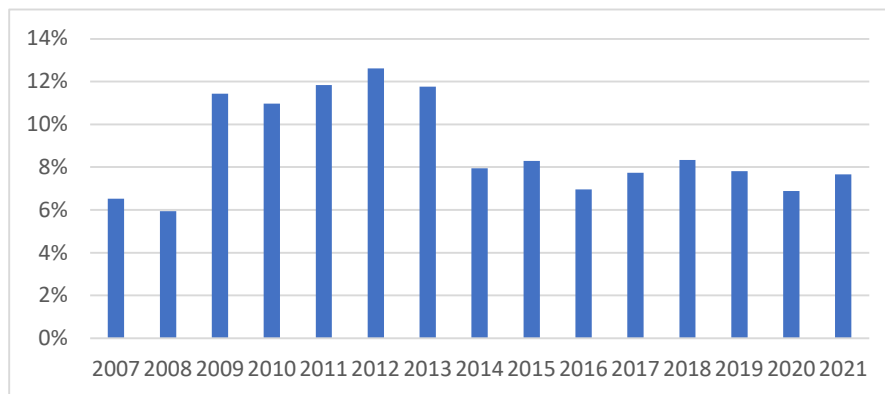
Allikas: Rahandusministeerium

Välisvahendid

Välisvahendid on peamiselt erinevad Euroopa Liidu (EL) eelarvest Eestile makstavad toetused. EL eelarve toetustele lisanduvad Norra ja Euroopa Majanduspiirkonna ning Šveitsi toetused ja heitkoguse ühikutega kauplemise süsteemi tuludest kesksel rahastatud Moderniseerimisfondi toetused. Valitsussektori välisvahendite maht viimasel kaheksal aastal (2014-2021) olnud keskmiselt u 3% Eesti SKP-st. Enne seda oli toetuste maht aastatel 2009-2013 u 5% Eesti SKP-st.

Välisvahendite osakaal riigieelarve kuludes (Joonis 16) järgib sama dünaamikat kui nende osakaal Eesti SKP-s, moodustades 2009-2013 aastatel ligi 12% ning seejärel alates 2014. aastast 7-8% riigieelarve kuludest.

Joonis 16. Välisvahendite osakaal riigieelarve kuludest.



2023. aasta riigieelarve koostamisel planeeriti 24 välisfondi eelarvet ning kasutust. Välisvahendite arvestus toimub 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 välistoetustest keskmiselt u 10-12%. Suurimat EL rahastust saava taristuprojekti Rail Balticu toetus suureneb ja seetõttu moodustab prognoosilt ka aina suurema osa välisvahenditest, jõudes plaanitu alusel 2026. aastaks 17%-ni kõigist välisvahenditest. 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.

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 ühtekuuluvuspoliitika fondide puhul on erasektori? omafinantseering kokku 26% projektide kogumaksumusest. Riigi projektide puhul moodustab omafinantseering 6%. 2021-2027 perioodi ühtekuuluvuspoliitika fondide planeeritav omafinantseering on kokku 36% projektide kogumaksumusest, millest riik 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.

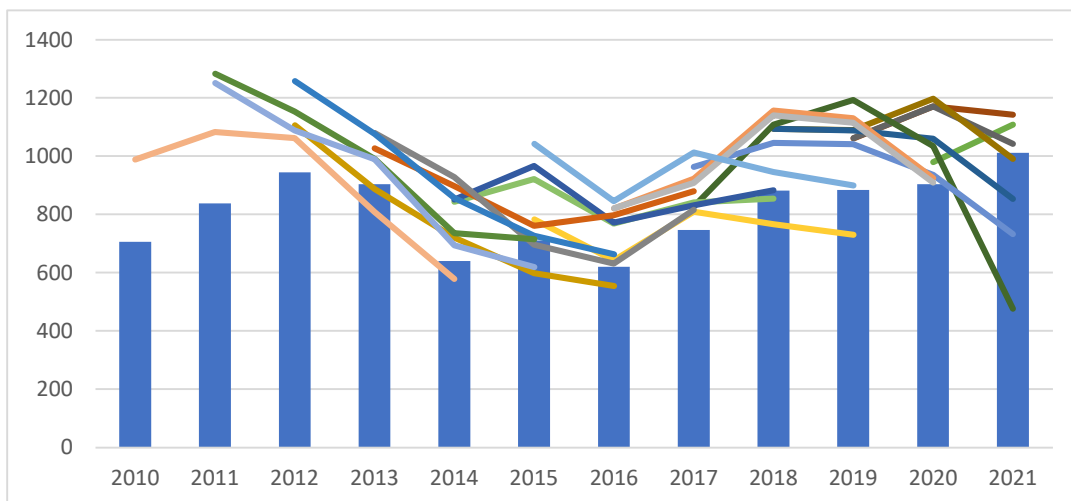
Valdava enamiku EL toetuste kasutamine toimub 7-aastaste programmiperioodide kaupa, mis tuleneb pikaajalise EL eelarve kestusest. Välisvahendite puhul peab uue programmiperioodi vahendite kasutuselevõtuks olema täidetud palju tingimusi. Kõigepealt peab olema kokkulepe EL pikaajalises eelarves kui palju toetusi iga liikmesriik eri fondidest saab. Seejärel peab olema saavutatud kokkulepe EL fondide õigusraamistikas, 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). Lisaks peavad olema toetusmeetmed koostöös programmide partneritega eelnevalt välja töötatud.

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 perioodi 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 tulusid, kui on tarvis, ja millest tuleneb seetõttu fiskaalrisk.

Välisvahendite mahtu järgnevateks aastateks planeerivad riigieelarvesse ja riigi eelarvestrateegia jaoks ministereeriumid koostöös Rahandusministeeriumiga. Enamikul aastatel on välisvahendite prognoositud maht ületanud tegelikku mahtu (vt Joonis 17), seda ka siis kui prognoos on tehtud aasta varem või samal aastal kui toimub nende vahendite kasutamine. Kui võrrelda suvel koostatud prognoosides järgnevaks aastaks prognoositud välisvahendite mahte tegeliku kasutamisega, siis on viimase 10 aasta jooksul olnud prognoosid keskmiselt 21% suuremad kui tegelik kasutamine. Suurimad erinevused on olnud 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. Samas ka perioodi keskmistel aastatel (2016-2021) on prognoosid 10-30% suuremad võrreldes tegeliku kasutamisega. Lisaks võivad projektide planeeritud elluviimist mõjutada negatiivselt luhtunud või edasi lükkunud hanked, tehtud muudatused elluviidavates meetmetes jne.

Joonis 17. Välisvahendite tegelik maht (tulbad) ja planeeritud mahud eri prognoosiperioodidel (mln eur)



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, kuna need on eelkõige mõeldud liikmesriikide vähem arenenud piirkondadele, kelle SKP inimese kohta EL keskmisest ostujõudu arvestades on alla 75%. Eesti SKP inimese kohta oli 2021. aastal tõusnud 87%-ni EL keskmisest.

Riigi tuluprognoo si täpsus

Maksutulude prognoosi täpsuse hinnang on koondatud alljärgnevasse tabelisse (Tabel 2). Selles on leitud 2020. ja 2021. aastal tehtud nelja prognoosi erinevused kõnealuste aastate tegelikust maksulaekumisest. Keskmine erinevus arvestab erisuunalised erinevused teineteist tasandavana, absoluuterinevus eemaldab märgid. Suhteline erinevus näitab absoluuterinevuse osakaalu kõnealuse maksu laekumisest.

Maksutulude laekumist oleme valdavalt alahinnanud, peamiselt on selle põhjuseks koroonakriisi oodatust väiksem mõju majandusele ning kiire taastumine. Seetõttu ei ole suurt vahet keskmise ja absoluutnäitajate vahel.

Tabel 2. Valitsussektori suuremate maksutulude prognoosi täpsus aastatel 2020 ja 2021

	Keskmine erinevus, mln eurot (+ on alahindamine)	Keskmine absoluuterinevus, mln eurot	Keskmine suhteline absoluuterinevus
Sotsiaalmaks	163	163	4%
Kohalike omavalitsuste osa füüsilise isiku tulumaksust	60	60	4%
Riigieelarvesse laekuv füüsilise isiku tulumaks	174	176	24%
Juriidilise isiku tulumaks	59	59	12%
Käibemaks	194	195	7%
Aktsiisid	5	36	3%

Keskmine koroonakriisi ajal tehtud sotsiaalmaksu prognooside vahe tegelikuga oli 4% kogulaekumise mahust ehk ligi 160 miljonit eurot. Kõik prognoosid alahindasid sotsiaalmaksulaekumist. Sarnane ja samasuunaline erinevus oli kohalike omavalitsuste tulumaksuga. Riigieelarve osa füüsilise isiku tulumaksulaekumisest osutus tegelikkuses oluliselt suuremaks kui prognoos. Põhjuseks on teisest pensionisambast lahkunute poolt makstud täiendav tulumaks. 2020. aastal koostatud prognooside hetkel ei olnud teada kohtuotsus teisest pensionisambast raha väljavõtmise osas, mistõttu prognoosid 2021. aasta kohta seda ei sisaldanud. Ilma nende prognoosideta on keskmine prognoosi ebatäpsus 24% asemel 9%.

Ootamatult hästi on laekunud juriidilise isiku tulumaks, mille osas meil ei ole head sisulist seletust peale selle, et ettevõtjate käitumine on veidi muutunud. Osakaaluna SKPst (mis on meie juriidilise isiku tulumaksu prognoosimudeli üks peamine sisend) on juriidilise isiku tulumaksulaekumine kriisiaastatel kasvanud. Lisaks on ka riigiettevõtete dividendide maht suurenenud. Käibemaksu prognoosi ebatäpsus tuleneb oodatust kiiremast inflatsioonist, mida 2021. aasta kohta alahindasid kõik makroprognoosijad. Suurematest maksudest on olnud kõige täpsemad aktsiisiprognosid, seda seetõttu, et aktsiisipoliitikas ei ole olnud suuri poliitikamuudatusi, mille mõju on määramatu ning aktsiisikaupade tarbimine on olnud suhteliselt stabiilne läbi kriisi. Eelmises prognoosi täpsuse analüüsis⁸ tehtud järeldus kehtib ka seekord – kõik maksuprognosid on olnud täpsemad, mida lühem on ajahorisont.

Põhiline

- Maksuauk on pigem väike ning stabiilne, maksude kogumisega ei ole tavaolukorras probleeme. Probleemiks võib olla suurte maksupoliitiliste muudatuste rakendamine.

⁸ Vaata Rahandusministeeriumi 2021. aasta kevadise prognoosi Lisa 1: <https://www.fin.ee/media/2848/download>

- 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.

2.2.2. Valitsuse finantsvarad ja -kohustised

Turuhindade kõikumine (sealhulgas intressimäärad, valuuta vahetuskursid) võib mõjutada valitsuse varade ja kohustiste väärtust, samuti tulevasi valitsussektori tulusid ja kulusid. Asjakohased valitsuse varad on nii rahatagavara kui ka vähemlikviidsed varad; vastavad kohustused sisaldavad nii võlakohustisi (näiteks võlakirjad ja laenud) kui ka muid kohustisi (näiteks garantiid või maksmata arved).

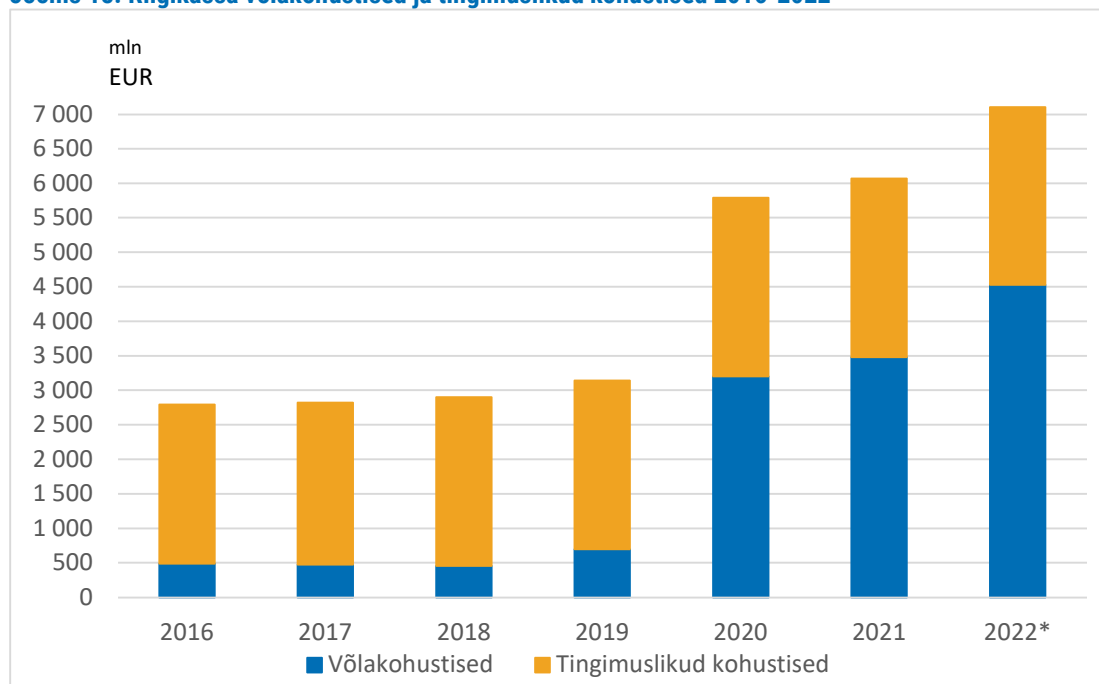
Valitsuse kohustised

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

Järgneval joonisel on kokkuvõtlikult välja toodud valitsuse kontrolli all olevate kohustiste dünaamika (

Joonis 18). Riigikassa võlakohustised suurenesid 2020. aastal järsult, sest riigi kulud kasvasid oluliselt seoses COVID pandeemia ohjamise ja kriisi mõjude leevendamisega. Tingimuslikud kohustised ei ole oluliselt muutunud.

Joonis 18. Riigikassa võlakohustised ja tingimuslikud kohustised 2016-2022



* andmed 31.10.2022 seisuga

Otsesed kohustised - võlg

Üsna sageli aetakse segi mõisted „**valitsussektori võlg**“ ehk kogu riigi võlg ja „**valitsuse võlg**“. Esimest terminit kasutatakse rahvusvahelises võrdluses ja teatakse kui Maastrichti võlga⁹, mida väljendatakse tavaliselt osakaaluna sisemajanduse koguproduktist (% SKP-st). Kui Euroopa Liidu riikide keskmine võlakoormus ulatus 2021. aasta lõpul 87,9%ni SKP-st, siis Eesti võlakoormus oli endiselt väiksem ja küündis mullu 17,6%ni SKP-st.

Riigieelarveline ehk **riigikassa** võlg oli 2021. aasta lõpu seisuga 3,48 miljardit eurot, olles 2019. aastast alates suurenenud. sealjuures moodustas riigikassa võlaportfell 63% valitsussektori ligi 5,5 miljardi euro suurusest võlakoormusest. Riigieelarvelise võla hulka arvestatakse ka riigigarantii EFSF-i¹⁰ antud laenudele, mis moodustas 2021. aastal 9% kogu valitsussektori võlast. Reaalselt Eesti ei ole EFSF-i võlakohustiste katteks raha maksnud. Kohaliku omavalitsuse võlg moodustas mullu aasta lõpul 908 miljonit eurot, mis on viimastel aastatel nominaalselt samuti kasvutrendil.

Valitsussektorisse arvestatakse veel avalik-õiguslike ja sihtasutuste võlg, mis on riigieelarveväliste organisatsioonide ehk muu keskvalitsuse võlg. Teiste valitsussektorisse kuuluvate keskvalitsuse üksuste võlakohustised olid 2021. aasta lõpul 653 miljonit eurot moodustades 12% valitsussektori koguvõlast. Valitsussektori võlg koosnebki keskvalitsuse ning kohaliku omavalitsuse võlast. Vastavalt viimasele prognoosile kasvab 2026. aastaks nii riigi kui ka valitsussektori võlg mahult ja osakaaluna SKP-st.

Seega tähendab mõiste valitsuse võlg Riigikassa hallatavat võlga. See on riigieelarvest tulenev või riigieelarve sisene nominaalvõlg. Riigikassa võib võlakohustisi kaasata riigi rahavoo juhtimiseks, sealhulgas riigieelarve kulude, investeeringute, osaluste omandamise, laenude andmise, potentsiaalsete kohustiste täitmise ja võlakohustiste tagasimaksete rahastamiseks ning samuti likviidsusreservi suurendamiseks. Igapäevase likviidsuse juhtimiseks on loodud valmisolek emitteerida lühiajalisi võlakirju vastavalt lühiajalise rahavoo katmise vajadusele. Riigikogu kehtestab iga-aastase riigieelarvega riigi võlakohustiste maksimumlimiidi, mille ulatuses antakse Rahandusministeeriumile luba võtta Eesti Vabariigi nimel võlakohustisi. 2022. aastaks on riigieelarve seadusega määratud riigi võlakohustiste maksimumlimiit 7,184 miljardit eurot. Seega on seisuga 31. oktoober 2022 lubatud Rahandusministeeriumil kaasata uusi võlakohustisi 2,6 miljardi euro ulatuses.

Riigikogu vastuvõetavast iga-aastasest riigieelarvest ja eelarvepoliitikast sõltub, kas riigile on vaja laenu võtta või mitte. Riigieelarve finantseerimist kavandatakse ühtse tervikuna, st sissetulekute (maksutulud, toetused, vara müük jm) arvel kaetakse väljaminekud (kulud, investeeringud jm). Rahandusministeerium teeb riigieelarve põhjal rahavoo prognoosi, millest selgub, kas on vaja riigile laenu võtta või mitte ja jälgib prognoosi täitumist ning laenuvajaduse paikapidavust.

Vabariigi Valitsuse kehtestatud määruse „Riigi rahavoo juhtimise ja stabiliseerimisreservi haldamise põhimõtted“¹¹ kohaselt on riigile võlakohustise võtmiseks lubatud kasutada arvelduskrediiti, laenu, repotehinguid ning nullintressiga, fikseeritud või muutuva intressiga

⁹ Valitsussektori (sh keskvalitsus, kohalikud omavalitsused ja sotsiaalkindlustusfondid) konsolideeritud võlg nimiväärtuses kohustiste kategooriates: sularaha ja hoiused, võlaväärtpaberid ning laenud.

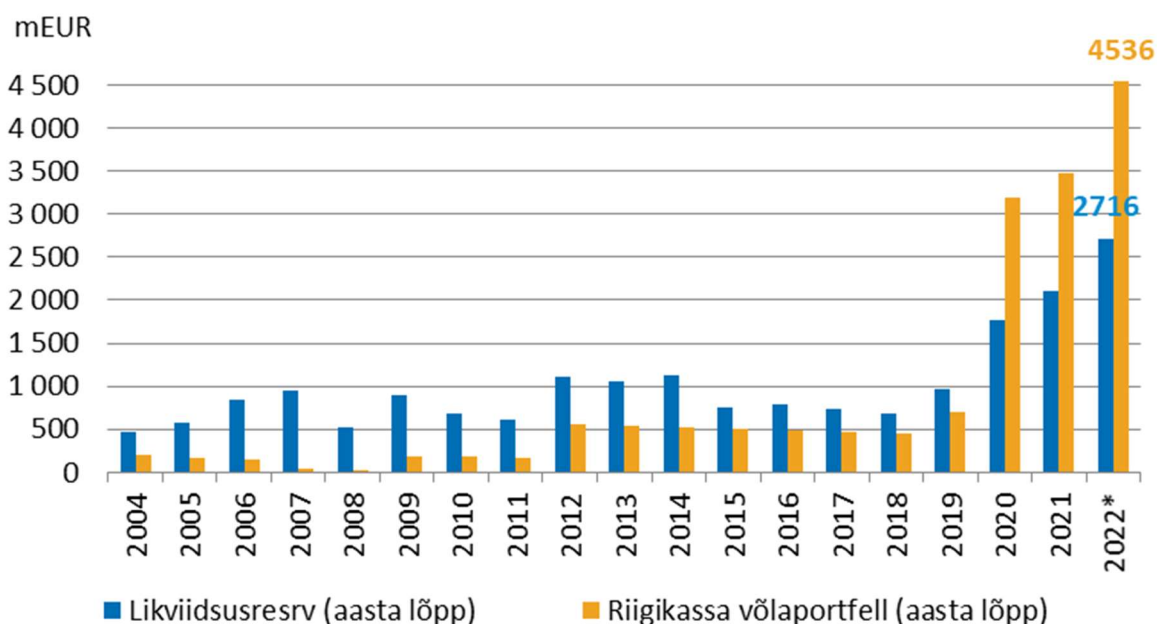
¹⁰ European Financial Stability Facility (EFSF)

¹¹ <https://www.riigiteataja.ee/akt/122032014009?leiaKehtiv>

emiteeritavaid võlakirju. Riigi võlakohustistele ei anta tagatisi. Ainsaks erandiks on lühiajalised repotehingud (s.o lühiajaline laen väärtpaperite tagatisel), mille tagatiseks või alusvaraks on riigi omanduses olevad väärtpaperid. Võlakohustised võivad olla kuni 50 aastase tähtajaga.

Riigi finantsreservid on COVID-19 pandeemia eelselt ületanud riigi võlakohustisi. 2019. aasta lõpul oli see näitaja 1,4 kordne (vt. Joonis 19). Riigi vajadus laenu võtta kasvas oluliselt seoses 2020. aasta alguses puhkenud COVID-19 kriisist tingitud maksutulude järsu languse ja erakorraliste kulutustega. 2022. aasta oktoobri lõpul ületasid võlakohustised likviidsusreservi 1,7 korda. Samal ajal koosnes riigikassa võlaportfell pikaajalistest laenudest (EIB, NIB, CEB ja TERA/SURE kokku 1,68 miljardit eurot), kahest lühiajalisest ning kahest pikaajalisest võlakirjast (kokku 2,85 miljardit eurot). Lisaks võib riigikassa, arvestades riigi rahavoogu ning kohustust tagada raha olemasolu igapäevasteks väljamakseteks, sõlmida pankadega arvelduskrediidi- ja valmisolekulaenude lepinguid.

Joonis 19. Likviidsusreservi ja riigikassa võlakohustiste jääk miljonites eurodes 2022. aasta oktoobri lõpu seisuga.



* Andmed seisuga 31.10.2022

Võlakohustiste võtmine ja finantsriskide juhtimine

Riigi rahavoogude juhtimisel lähtutakse põhimõttest, et võlakohustisi võetakse siis, kui selleks on reaalne vajadus lähtudes eelarvepoliitikast 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.

Võlakohustiste võtmist planeeritakse arvestades lühi- ja pikaajalist rahavoo prognoosi ning juhitakse igapäevast rahavoogu eesmärgiga tagada riigikassa klientidele õigeaegne

väljamaksete tegemine. Rahavoo prognoosimiseks kogub riigikassa infot kõikidelt olulistelt osapooltelt, sealhulgas Sotsiaalkindlustusametilt, Haigekassalt ja Töötukassalt, ning kasutab rahavoo ajaloolisi andmeid aastasises dünaamika analüüsimisel.

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 laenuna kui emiteerida võlakirju. Laenuandjateks on rahvusvahelised investeerimispannad, näiteks Euroopa Investeerimispank (EIB), Põhjamaade Investeerimispank (NIB), või kommertspannad. Võlakirju saab emiteerida kohalikele investoritele Eestis ja tunduvat suuremale investorite ringile rahvusvahelistel finantsturgudel.

Enamik Euroopa riike kasutab võlaportfelli juhtimiseks võlakirju. Võlakirjade emiteerimine on praktiline, kui lisaraha on vaja kaasata suurtes mahtudes nii olemasolevate kohustiste refinantseerimiseks kui ka riigieelarve puudujäägi finantseerimiseks. Võrreldes võlakirjade emiteerimisega hoitakse laenu võtmisel kokku teenustasudelt registripidajatele, reitinguagentuuridele ja võlakirjaemissioonide korraldajatele.

Riigi võlakohustiste võtmisel tuleb tagada, et võlakohustistega kaasnevate **finantsriskide** ja kulu suhe oleks kooskõlas riigi **võlakohustiste täitmise võimekusega**.

Sealjuures võib riigikassa tuletisinstrumente kasutada vaid riskide maandamiseks, mitte kauplemiseks. Praktikas riigikassa aktiivselt tuletisinstrumente (nt intresside vahetuslepingud intressiriski juhtimiseks) ei kasuta, välja arvatud valuutaforwardid lühiajalise kursiriski juhtimiseks.

Finantsvarade ja -kohustiste **intressi- ja valuutariske** juhitakse ühtselt järgides aktive ja passivate tasakaalustatud haldamise (ingl. k ALM – asset-liability management) põhimõtteid. Finantsvarade riske jälgitakse kooskõlas kohustiste riskidega, mille tulemusel peavad need riskid olema kokkuvõttes võimalikult neutraalsed.

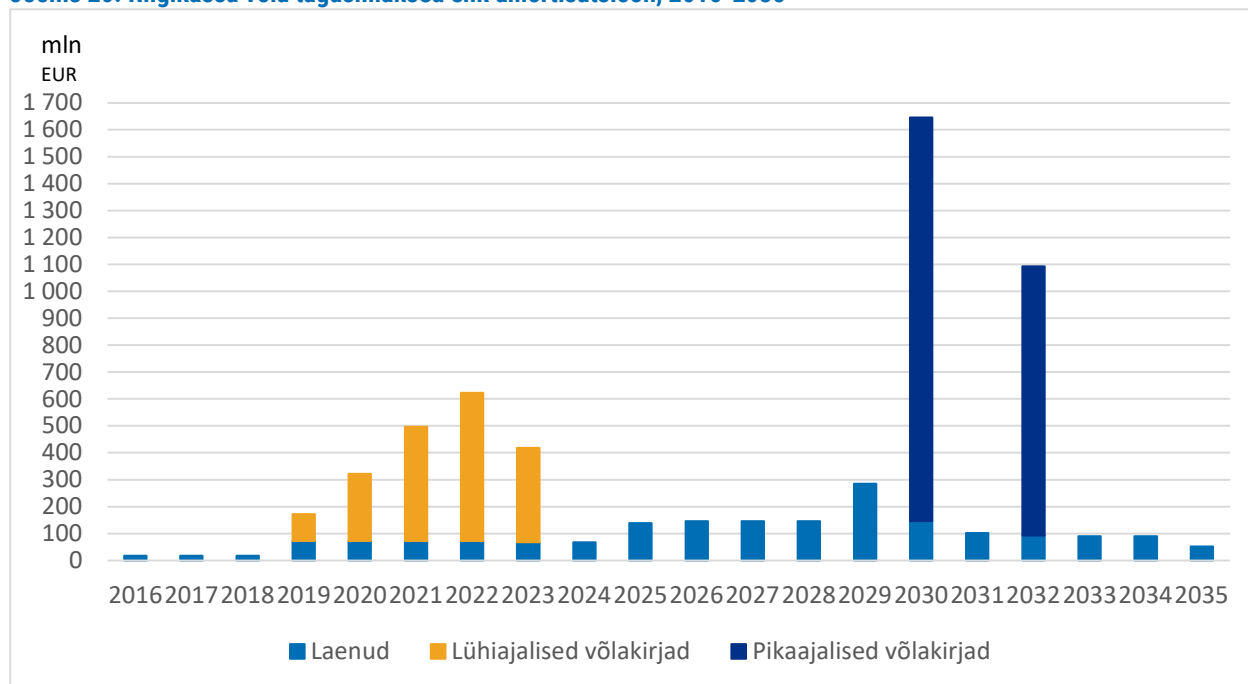
Riigikassa võlakohustistega seotud finantsriskide juhtimisel arvestatakse **refinantseerimisriski**. Refinantseerimisrisk on oht, et riik peab olemasolevate võlakohustiste tagasimaksmiseks võtma uusi võlakohustisi ebasoodsatel tingimustel või riigil ei ole finantskriisi ajal või riigi krediitireitingu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

Riigieelarvele liigse maksekoormuse vältimiseks on kehtestatud piirang tagasi maksmata lühiajaliste võlakohustiste jäägile, mis ei tohi olla suurem kui 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 madal. Võlakohustiste põhisumma tagasimaksed on aastate lõikes ühtlaselt jaotatud, välja arvatud 2030. aastal, mil lunastub 2020. aastal emiteeritud eurobond 1,5 miljardit eurot ja 2032. aastal kui lunastub 2022. aastal emiteeritud eurobond 1 miljard eurot (vt Joonis 20). Madalat refinantseerimisriski iseloomustab ka riigi võlakohustuste 7,4-aastane kaalutud keskmine tagasimakseperiood seisuga 31.12.2021.

Võrdluseks, samal ajal oli Euroopa Liidu riikide keskmine võlakohustuste tagasimakseperiood Euroopa Komisjoni andmetel 8,5 aastat.

Joonis 20. Riigikassa võla tagasimaksed ehk amortisatsioon, 2016-2035



Võlakohustised suurenesid 2020. aasta teises kvartalis, tingituna COVID-19 leviku piiramiseks tehtud kulutustest ning majanduse ergutamiseks antud toetustest. Võlakohustised ületasid likviidsusreservi ning varem kasutatud ALM põhimõtted ei olnud intressiriski hindamiseks piisavad.

Valitsus uuendas **intressiriski** juhtimise põhimõtteid 2020. aasta juunis, kehtestades finantsvarade ja -kohustiste intressiriski juhtimiseks erinevad alused.

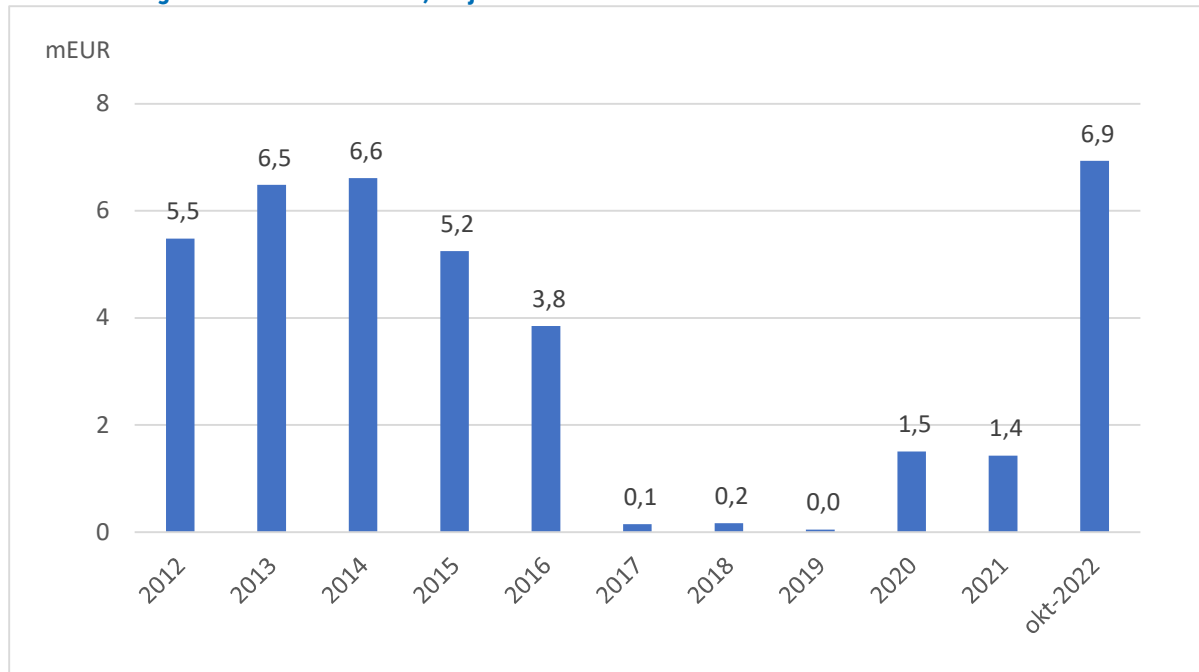
Finantsvarade (likviidsusreserv ja antud laenud) intressiriski hindamiseks kasutatakse keskmist modifitseeritud duratsiooni, mis ei tohi ületada 0,45 aastat.

Võlakohustiste intressiriski mõõdetakse keskmise intresside fikseerimise perioodi meetodil. Kuni 600 miljoni euro suuruste võlakohustiste suurim lubatud keskmise intresside fikseerimise periood ei ületa 0,5 aastat (jätkatakse ALM põhimõtete rakendamist) ja võlaportfelli osa puhul, mis ületab 600 miljonit eurot, on madalaim lubatud keskmise intresside fikseerimise periood kolm aastat.

Suurima lubatud keskmise intresside fikseerimise perioodi kehtestab rahandusminister vastavalt riigi pikaajalisele riskitaluvuse tasemele. Seisuga 30. september 2022 oli võlakohustiste keskmine intresside fikseerimise periood 4,1 aastat.

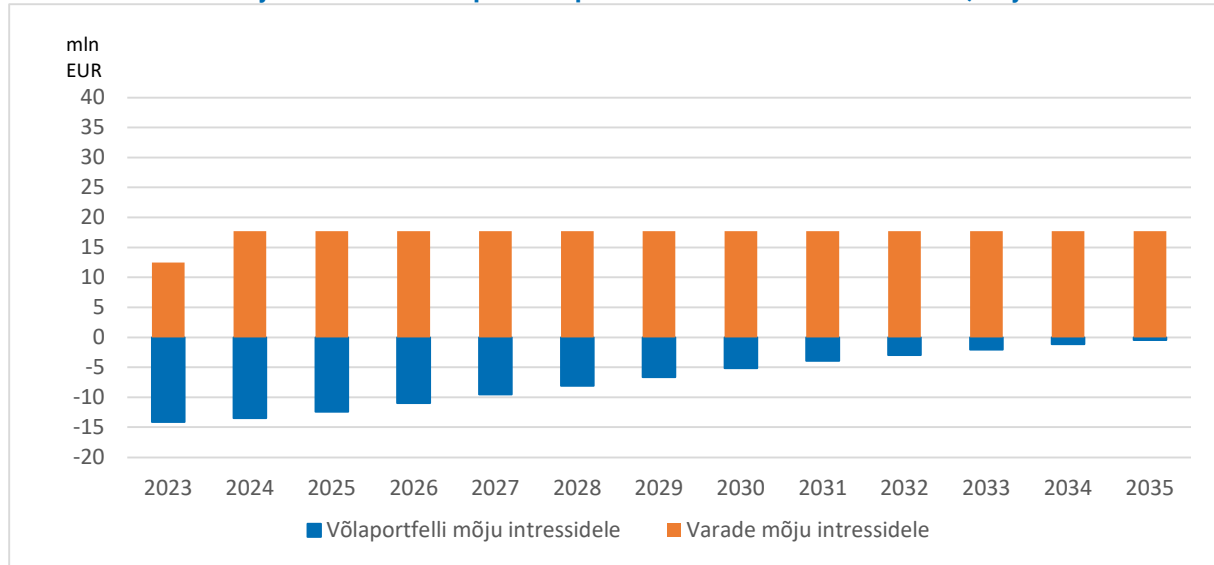
Riigikassa võla intressikulu on viimasel kümnel aastal jäänud madalaks seoses riigi madala võlakohustiste mahu ja veel 2022. aasta suveni kehtinud Euroopa rahaturu negatiivset intressimäära keskkonda arvestades (vt Joonis 21).

Joonis 21. Riigikassa võla intressikulu, miljonit eurot



Valitsusel tuleb oma tegevuste rahastamiseks jätkuvalt laenata nii kodumaisest kui ka välistest vahenditest. Intressimäärade tõus ja seeläbi intressikulu ja -tulu suurenemine avaldab otsest mõju eelarvetasakaalule. Mistõttu on oluline hinnata läbi sensitiivsusanalüüsi ka riigi rahanduse sensitiivsust (haavatavust) tõusvate intressimäärade korral. Olukorras, kus valitsusele kohaldatud võla intressimäär tõuseb 2022. a lõpul 1 protsendipunkti võrra ja vahemikus 2023-2035 püsib samal tasemel, on otsemõju eelarvele järgmisel aastal -14 mln eurot (0,04% SKPst) ning 2035. aastaks ulatub kumulatiivne intressikulu muutus kokku 91 mln euronit (vt Joonis 22). Samas kui valitsuse varadele kohaldatud intressimäär tõuseb 2022. a lõpul 1 protsendipunkti võrra ja vahemikus 2023-2035 püsib samal tasemel, on otsemõju eelarvele 12 mln eurot (0,03% SKPst) esimesel aastal ning kumulatiivne intressitulu muutus küündib 2035. aastaks kokku 225 mln euronit. Intressikulu muutus arvestab mõjuga olemasolevale ujuva intressiga võlale ja ei sisalda järgnevate aastate lisanduvat võlga, kuna viimane eeldab detailset võlastrateegiat. Valitsuse varade osas on eeldatud likviidsusreservi püsimist 2023. aasta sihttasemel ja stabiliseerimisreservi fikseeritud mahtu seisuga 31.10.22.

Joonis 22. Intressikulu ja -tulu muutus ühe protsendipunktise instressimäära tõusu korral, miljonit eurot



Krediidirisk on oht kahju tekkimiseks tehingu vastaspoole või emitendi kohustiste mittekohasest täitmisest. Krediidiriski juhtimisel kasutab riigikassa rahvusvaheliste reitinguagentuuride Moody's, Standard & Poor's (S&P) ja Fitch emitentidele ja krediidasutustele väljastatavaid krediidireitinguid. Juhul kui tehingu vastaspoole reitingute tase ei ole sarnane, võetakse finantsseisundi hindamisel aluseks madalaima tasemega krediidireiting.

Valuutarisk on oht, et valuutakursside muutumine mõjutab riigi finantsvarade ja -kohustiste väärtust. Eurodes tehtud paigutusi loetakse valuutariskivabadeks. Riigi varade paigutamisel on valuutariski lubatud võtta vaid likviidsusreservis ühe protsendi ulatuses turuväärtusest.

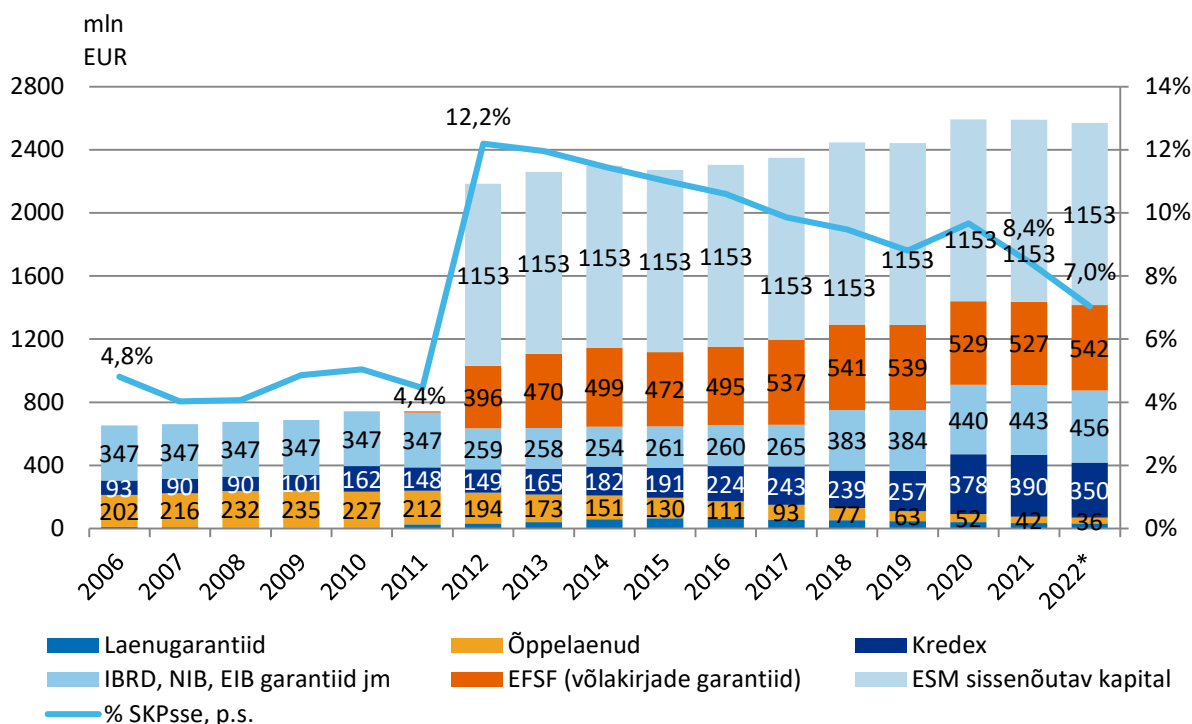
Likviidsusrisk on oht, et riigikassas ei ole piisaval hulgal likviidseid vahendeid riigi finantskohustuste täitmiseks. Riigi kohustuste õigeaegseks täitmiseks jälgitakse likviidsusreservi ja lühiajaliste võlakohustiste (arvelduskrediidi, lühiajalise krediidilimiidi jmt lepingute) võtmise miinimumtaset. Likviidsuse tagamiseks võib likviidsusreservi vahendeid paigutada vaid kuni kolmekuulise tähtajaga hoiustesse ja likviidsetesse võlakirjadesse.

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 rahavoo 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 23**).

Joonis 23. Riigi potentsiaalsed kohustused, miljonit eurot, seisuga 30.09.2022



*2022. 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 Iirimale, 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. EFSFi ja ESMiga seotud kohustised ulatuvad 2021. aasta lõpu seisuga 970 miljoni euroni. 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. Garantiide hulgas võivad olla nii ühekordsed garantiid kui ka standardiseeritud garantiid, näiteks kindlustuslepingud.

Riigigarantiide andmise otsustab Vabariigi Valitsus Riigikogu määratud piirmäärade ehk limiidi ulatuses. Riigikogu kehtestab vastava piirmäärade iga-aastase riigieelarvega. 2022. aasta riigieelarve seaduses on kehtestatud Vabariigi Valitsuse antavate riigigarantiide ja laenude suurim lubatud jääk ehk piirmäär 1,687 miljardit eurot.

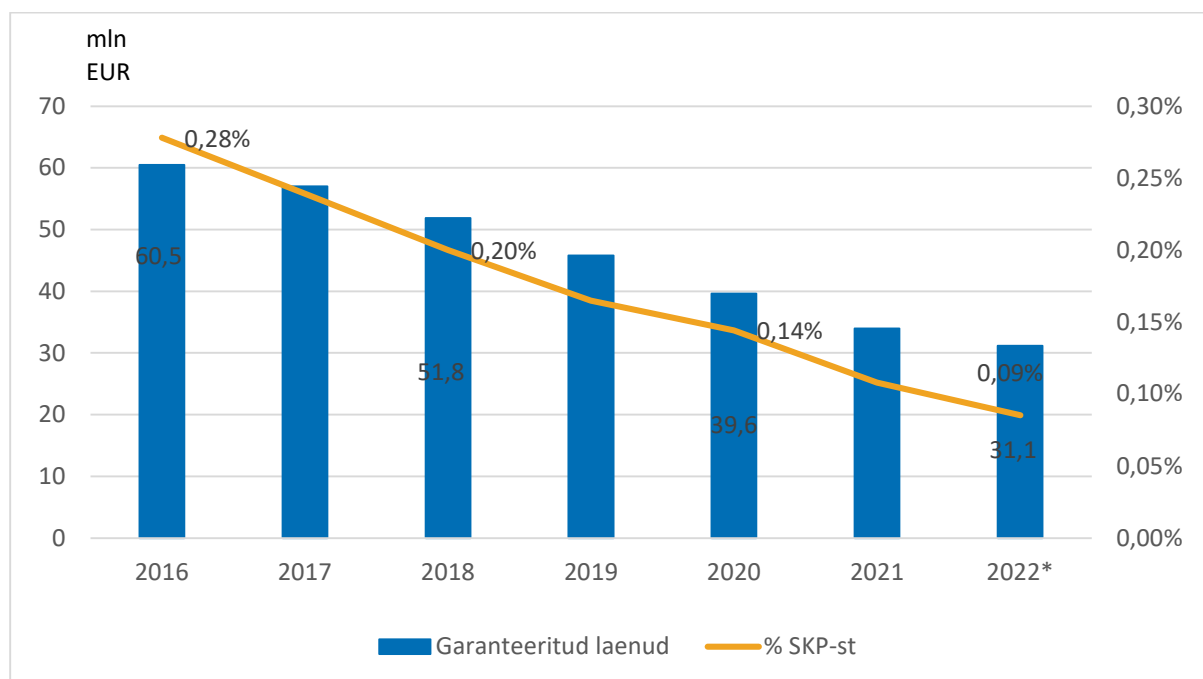
Vabariigi Valitsus saab anda riigigarantiid või laenu Eesti avalik-õiguslikele isikutele, sh KOV-le, riigiettevõtetele, milles riigil on enamusotsustusõigus, riigi asutatud sihtasutustele ja finantsasutustele. Välismaistele organisatsioonidele või riikidele riigigarantiide ja laenude andmise otsustab Riigikogu.

Riigieelarve seaduse alusel riigigarantii taotlemise ja andmise kord ning täpsemad tingimused on kehtestatud valitsuse määrusega „Laenu ja riigigarantii taotlemise ning andmise tingimused ja kord¹²“.

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 laenusaja ei tagasta võetud laenu ja intresse korrektselt. Kui laenu andmisel kasutatakse riigi likviidseid vahendeid kohe, siis riigigarantii korral vaid juhul, kui on vajalik täita garantiikohustis. Riigigarantii- või laenu taotluse alusel analüüsib riigikassa riigigarantiiga tagatavat võlakohustist või laenu taotleja majanduslikku olukorda ja võimet tagastada taotletavat laenu.

Seisuga 31.10.2022 ulatub Eesti Vabariigi Valitsuse poolt garanteeritud laenude maht 31,1 miljoni euroni (vt. Joonis 24), mis on eelmise aasta lõpu tasemega võrreldes vähenenud 2,8 miljonit eurot. Riigi garanteeritud laenude portfellis on ainult üks antud garantii - Põhja-Eesti Regionaalhaigla (PERH) Euroopa Investeeringuspangalt väljastatud laenule. Võrreldes 2016. aastaga on garanteeritud laenude maht peaaegu poole väiksem ning ka osakaal SKP-st stabiilselt vähenenud, moodustades suhtarvuna 2022. aastaks prognoositavast SKP-st vaid 0,09. Rahandusministeeriumi hinnangul ei ole lähiajal ette näha riigi poolt välja antavate garanteeritud laenude märkimisväärset suurenemist. Rahandusministeerium uuendab ja avaldab regulaarselt detailset infot antud laenude ja garantiide kohta oma kodulehel.

Joonis 24. Riigi poolt garanteeritud laenud (miljonit eurot) ja osakaal SKP-st



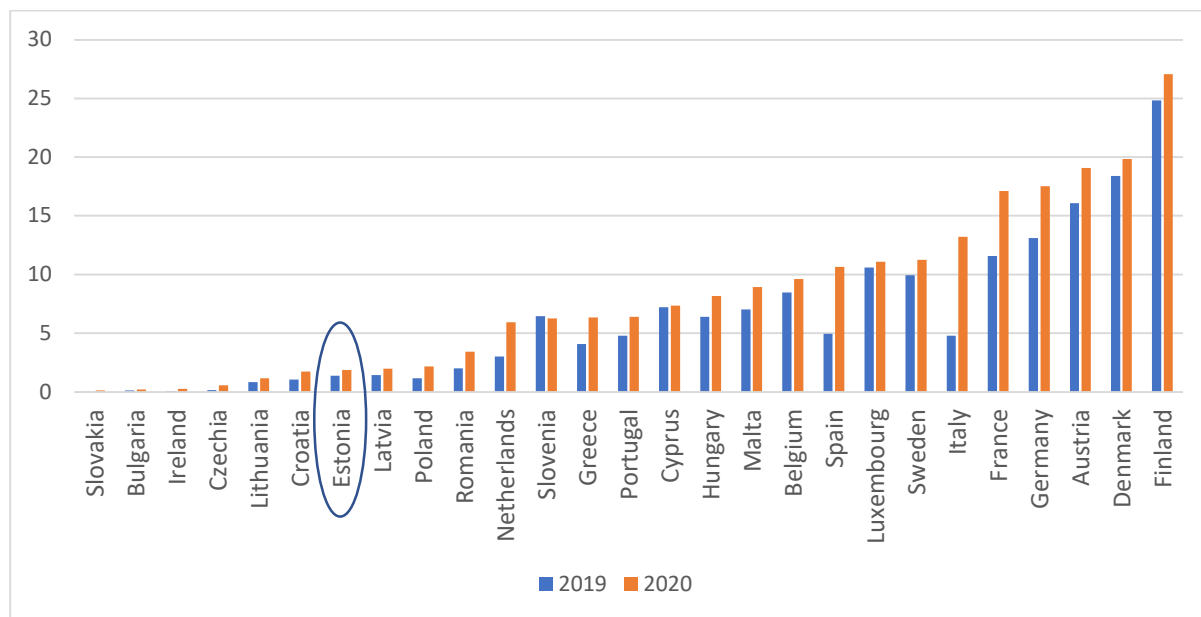
Võrdluseks küündib naaberriik Soome puhul valitsuse garantiide maht seisuga 31.12.2021 kokku 63,3 miljardi euroni¹³, mis moodustab koguni 25% SKP-st. Ühtlasi on Soome valitsuse garantiide osakaal SKP-st Euroopa Liidu kõrgeim. Lähtuvalt erinevatest aruandlustavatest on

¹² <https://www.riigiteataja.ee/akt/105122017018?leiaKehtiv>

¹³ Statistics Finland

riikidevahelise garantiisummade võrdlemine keeruline. Eurostati viimase koostatud statistika kohaselt (2022) on Eesti keskvalitsuse garantiide suhe SKP-sse üks Euroopa Liidu madalaimaid (vt Joonis 25).

Joonis 25. Keskvalitsuse garantiid Euroopa Liidus 2019-2020, % SKP-st.



Potentsiaalsete riskide võimaliku realiseerumise katmiseks ei hoia riigikassa oma reservides eraldi vahendeid. Võimaliku kulu tekkimise tõenäosust hinnatakse jooksvalt rahavoo prognooside uuendamise käigus ja vajadusel tõstetakse reservi nõutavat likviidsustaset, mille täitmiseks emiteeritakse lühiajalisi võlakirju või võetakse laenu.

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

Valitsuse finantsvarad

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. **Konsolideeritud rahavoogude juhtimine** võimaldab grupiseselt saavutada suuremat sünergia. Riigil on seetõttu võimalik edasi lükata laenuvõtmist ja kasutada valitsussektori vabu vahendeid paindlikult ja efektiivselt, samas kui Haigekassa, Töötukassa ja sihtasutused ei pea tegelema finantsvarade haldamise ja rahavoo juhtimisega. Lisaks maksab Riigikassa neile raha jäägilt intressi samas määras, mis on likviidsusreservi tulusus. Võimalikku investeerimiskahju Haigekassa, Töötukassa ja riigi asutatud sihtasutused samuti ei kannu.

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, võtab vajadusel laenu või emiteerib võlakirju. Riigi (sh sotsiaalkindlustusfondid ja riigi asutatud sihtasutused) rahavoo juhtimist ning stabiliseerimisreservi haldamist reguleerib valitsuse määrus „Riigi rahavoo juhtimise ja stabiliseerimisreservi haldamise põhimõtted“.

Finantsreservide (vt Joonis 26) haldamisel lähtutakse konservatiivsetest investeerimisreeglitest, mille eesmärk on eelkõige finantsvara likviidsuse ja väärtuse säilivuse tagamine ning alles seejärel tulu teenimine. Investeeringute tegemisel lähtutakse investeerimisreeglitest ja eesmärgist saavutada normportfelliga parem tulemus. Riigi reservide vahendid on investeeritud väga madala krediidiriskiga Euroopa Liidu valitsuste võlakirjadesse, krediidiasutuste võlakirjadesse ja hoiustesse. 2014. aasta määrusega¹⁴ on sätestatud investeerimisreeglid ja finantsriskide juhtimine.

Likviidsusreservi kasutatakse riigi igapäevase rahavoo juhtimiseks ja selle maht muutub samuti igapäevaselt. Likviidsusreserv hõlmab arvestuslikult riigi, Haigekassa, Töötukassa, mõningate riigi asutatud sihtasutuste (nt Eesti Varude Keskus ja Pensionikeskus) raha. Seisuga 31.10.2022 oli riigi likviidsusreservis 2 716 mln eurot, mis moodustab 2022. aastaks prognoositud SKP-st 7,4%. Reservi paigutused on tehtud krediidiasutuste võlakirjadesse ja hoiustesse. Likviidsusreservi 2021. aasta tulusus oli -0,25%. Reservi investeeringute tulusus sõltub rahaturu intressimäärade, mis on tugevalt seotud Euroopa Keskpanga rahapoliitikaga. Reservi 2022. aasta tulususe prognoos on endiselt negatiivne, sest rahaturu intresside muutus mõjutab reservi tulusust viivitusega. Prognoosi kohaselt tõusevad intressimäärad kõrgemale tasemele 2023. aastal ning reservi oodatav tulusus on +1,2%.

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

Seega eesmärgiga tagada riigi kohustiste õigeaegset täitmist on valitsus kehtestanud nõuded likviidsusreservi ja võlakohustiste võtmise (arvelduskrediidi, lühiajalise krediidilimiidi, laenulimiidi jmt lepingud) miinimumtasemele (sihttase). Riigi likviidsusnõuded on samuti sätestatud määrusega¹⁵.

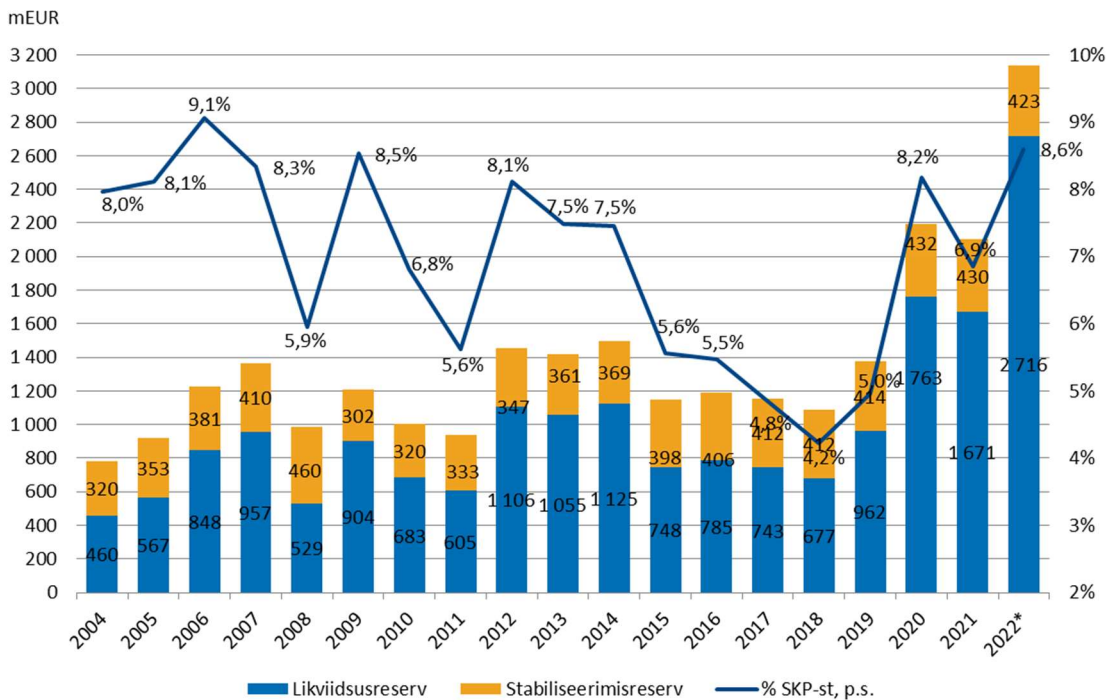
Likviidsuse sihttaseme arvestusmetoodika¹⁶ hõlmab riskipuhvrit maksutulude ootamatu (sügava) languse või muude riskide realiseerumise jaoks (n.ö. tase 2). Tase 2 riskipuhvri mahu määramise aluseks on viimase majanduslanguse või sellest negatiivsema riskistsenaariumi mõju riigi maksutulude laekumisele 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.

¹⁴ Riigi rahavoo juhtimise ja stabiliseerimisreservi haldamise põhimõtted

¹⁵ <https://www.riigiteataja.ee/akt/122032014009?leiaKehtiv>

¹⁶ Likviidsuse sihttase koosneb kahest osast: (i) kuine likviidsuspuhver riigi igapäevase rahavoo juhtimiseks (tase 1) ja (ii) riskipuhver

Joonis 26. Valitsuse (riigi) finantsreservide maht, miljonit eurot, osakaal SKP-st.



* andmed seisuga 31.10.2022

Stabiliseerimisreserv on finantsreserv kriisilukordadeks, mida kasutatakse näiteks finantskriisideks, eriolukordadeks ja üldmajanduslike riskide vähendamiseks. Stabiliseerimisreserv on loodud tõsiste ohustsenaariumite ja kriiside ning kaasnevate riskide realiseerumise pehmendamiseks, mitte majandusliku tulu teenimise eesmärgil.

Veel käesoleva aasta kevadeni kehtinud soodsa laenuuru tingimuses ei ole stabiliseerimisreservi otsustatud kasutusele võtta, kuna seda käsitletakse viimase tagavarana ehk 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.

31.10.2022 seisuga oli reservi maht 423,3 mln eurot ehk 1,2% SKP-st. Reservi paigutatakse peamiselt eurotsooni valitsusvõlakirjadesse. Stabiliseerimisreservi tulusus 2021. aastal oli -0,61%. Stabiliseerimisreservi paigutamine on konservatiivne, et tagada võimalikult kõrge varade likviidus. Praeguses negatiivsete intressimäärade keskkonnas tingib reservi paigutuste konservatiivsus ka negatiivse varade tootlikkuse. Enne viimast kriisi 2008. aastal oli stabiliseerimisreservis 460 miljonit eurot. Stabiliseerimisreservi praegune maht jääb alla eelneva kümnenäi kõrgtasemele nii väärtuses kui osakaaluna SKP-st.

Rahandusministeeriumi hinnangul peaks praegust stabiliseerimisreservi mahtu eelkõige säilitama. Kehtiv stabiliseerimisreservi hoidmise ja suurendamise praktika on asjakohane ning puudub vajadus kehtestada täiendav miinimum- või maksimumnõue reservi suurusele. Ülejäänud Euroopa riigid on suures osas panustanud alati toimivale laenu- ja võlakirjaturule ja nn eraldiseisvaid stabiliseerimisreserve ei ole. Eestisugusel väikeriigil on siiski tarvis hoida praegust stabiliseerimisreservi mahtu. See on kui kindlustuspoliis ettenägematute olukordade

lahendamiseks (riski realiseerumine), kui näiteks samaaegselt on likviidsusreserv madalseisus ja ebasobiv hetk lühiajalise võla emiteerimiseks.

Riigi tegevused riskide realiseerumisel

Kui riskid realiseeruvad, ei tähenda see, et riigikassa peab raha välja maksma paari päeva jooksul. Kõige kiiremini peab riigikassa täitma vastava nõude esitamisest riigigarantiid: EFSFi garantii, PERHi ja Kredexi laenugarantiid, tagatisfondile likviidsuse tagamine hoiuste kompenseerimisel (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 T-billide emiteerimine (kasutuselevõtmine 1-3 tööpäeva jooksul)
- **Teine samm:** pikaajalise laenu võtmine või pikaajaliste võlakirjade emiteerimine, et refinantseerida T-bill'e ja/või taastada likviidsusreservi taset (kirjeldada võlakirjaemissioonide korraldamise ajaraamistikku)
- **Kolmas samm:** stabiliseerimisreservi kasutuselevõtt
- **Neljas samm,** kui finantsturgudel ei ole võimalik laenata: laen ESM-ilt ja/või IMF-ilt

Maandamismeetmed

On oluline välja tuua, et riigi finantsvarade ja -kohustiste ning garantiidega seonduvate riskide maandamiseks on paigas rida erinevaid meetmeid ja põhimõtteid, millest on käesolevas alapunktis kirjutatud ka, kuid eraldi välja toomist väärivad kontsentreeritud nimekiri:

- 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.
- Riigi kohustuste õigeaegseks täitmiseks jälgitakse likviidsusreservi ja lühiajaliste võlakohustiste (arvelduskrediidi, lühiajalise krediidilimiidi jmt lepingute) võtmise miinimumtaset.
- 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 tagatisi.
- 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.

- 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. Suurima lubatud keskmise intresside fikseerimise perioodi kehtestab rahandusminister vastavalt riigi pikaajalisele riskitaluvuse tasemele.
- 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 krediidiasutustele 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 COVID pandeemia puhkemisest ehk 2020. aastast alates 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 tingimustes kaasneb **suurenenud intressikulu risk**. **Refinantseerimisrisk** on lähiperspektiivis madal.
- Riigi **tingimuslike kohustiste** realiseerumise tõenäosust hinnatakse regulaarselt, sealjuures on selliste kohustiste osakaal SKP-st vähenemas ning realiseerumise risk madal. Eesti riigi poolt garanteeritud laenude maht on väike.
- **Riigi finantsvarad** on piisavad ja likviidsusrisk (tänapäevase seisuga) madal, samas nõuab tähelepanu täpne rahavoo planeerimine, vältimaks likviidsusreservi üle- ja alaproгноosimist. Valitsus on kehtestanud riskide maandamiseks kindlad nõuded likviidsusreservi sihttasemele. Stabiliseerimisreservi peaks hoidma ettearvamatuteks olukordadeks ning võimalike realiseeruvate riskide leevendamiseks.

2.2.3. Riigiettevõtted

Riigiettevõtete oodatust kehvemad majandustulemused võivad kaasa tuua perioodilise või püsiva surve valitsussektori kulutustele. Riigiettevõtetele (kaudselt või otseselt) antud garantiid või laenud (samuti riigiettevõtete enda tingimuslikud kohustised) on tihti suureks riski allikaks. Samuti on riskiks nendelt ettevõtetest liikuvate vahendite volatiilsus valitsussektorile (näiteks maksud, tasud ja dividendid); varade väärtuse muutus; ettemääramata kanded valitsuselt subsidiumide 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) soovitud. 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. aastal¹⁷. Selles sätestatakse üldised eesmärgid ning strateegilised suunad, samuti jaotatakse rolle ning vastutuspõhimõtteid ning tuuakse välja jätkusuutlikkuse, aruandluse ja järelevalve põhimõtted.

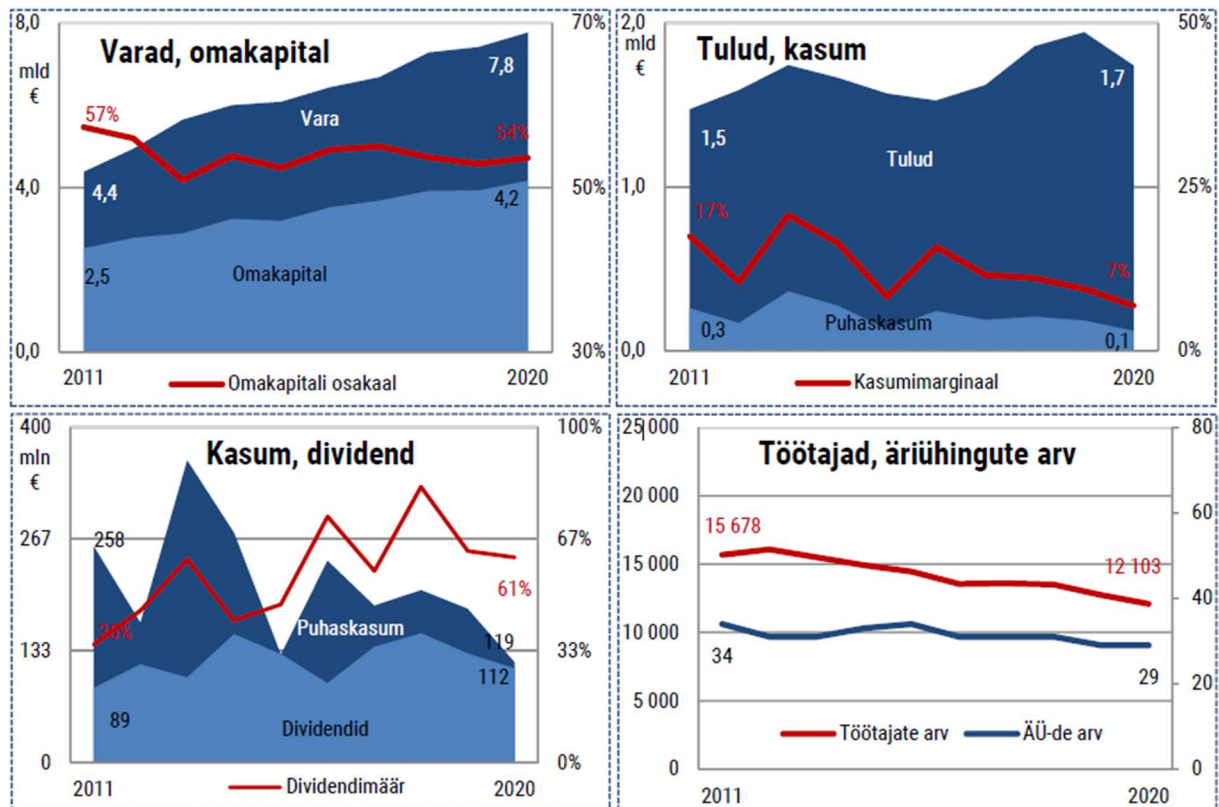
Riigi osalusega ühingute kohta koostatakse iga-aastaselt põhjalikud aruanded¹⁸, mis sisaldavad ülevaadet riigi osalusega äriühingute majandustegevusest kõnealusel. aastal, käsitletakse äriühingute poolt neile seatud tegevus- ja finantseesmärkide saavutamist, analüüsitakse riigi otsustusõigusega äriühingute 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 seadmise 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 2020. aasta lõpu seisuga 31, millest 29-s oli riigil ka täis- või enamusosalus. Peamised äritegevuse näitajad on esitatud alljärgnevalt (Joonis 27).

¹⁷ <https://www.fin.ee/media/5342/download>

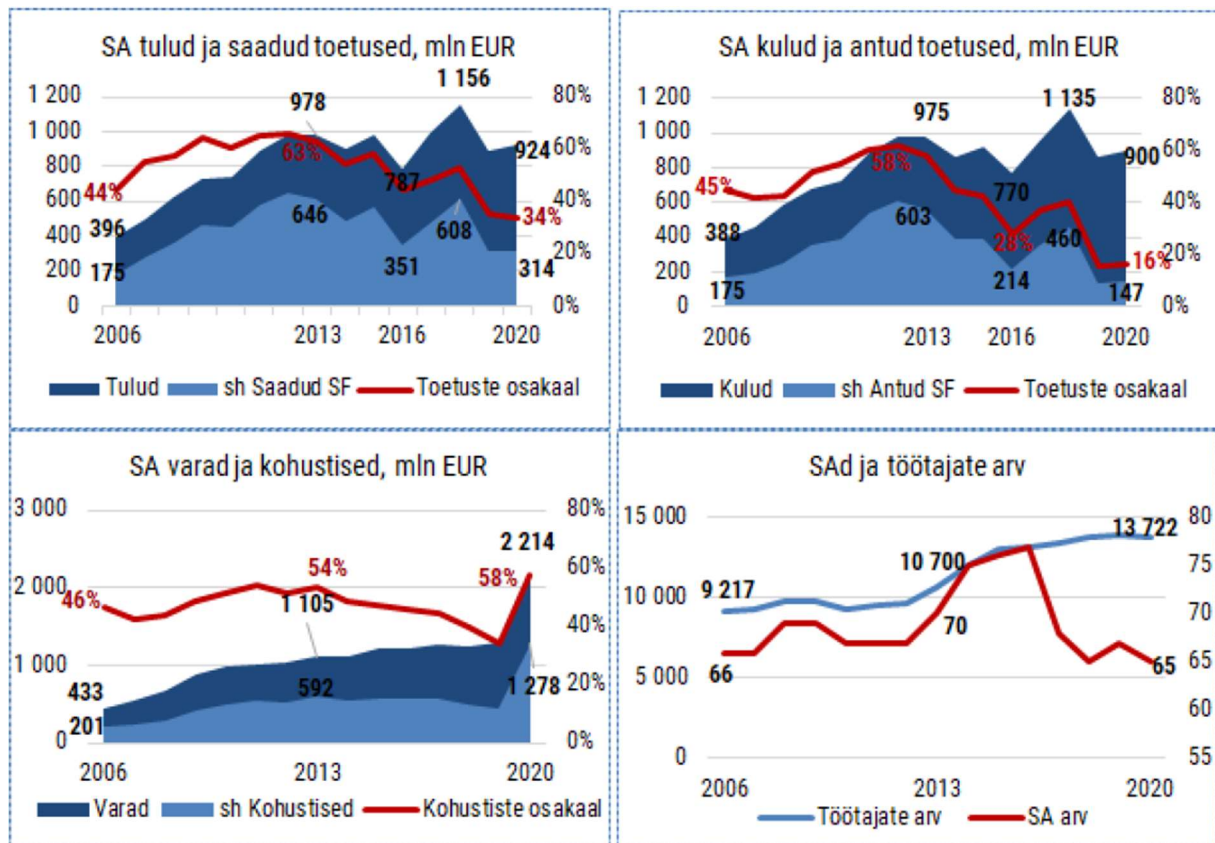
¹⁸ <https://www.fin.ee/riigihanked-riigiabi-osalused-kinnisvara/riigi-osalused>

Joonis 27. Riigi osalusega äriühingute põhinäitajad, 2011-2020



Sihtasutusi oli riigi portfellis 63, millest 38 on riigi poolt ainuasutatud. Nende põhinäitajad on esitatud alljärgnevalt (Joonis 28). Umbes pool varade mahust on toetust andvate sihtasutustes, millest suurim on SA Kredex, mille maht koronakriisi alguses hüppeliselt kasvas. Riigi 63 sihtasutuse eesmärkide täitmisele anti rahulolev hinnang 62 juhul.

Joonis 28. Sihtasutuste pöhinäitajad 2006 – 2020



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.

2.2.4. Riigigarantiid

Riigigarantiid on otsene tingimuslik kohustus. Nende 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 2.2.2. tingimuslike kohustiste ühe osana, kuid on välja toodud eraldi alapunktina IMFi riskide liigituses.

2.2.5. 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 2021. aastal 1,76 miljardit eurot.

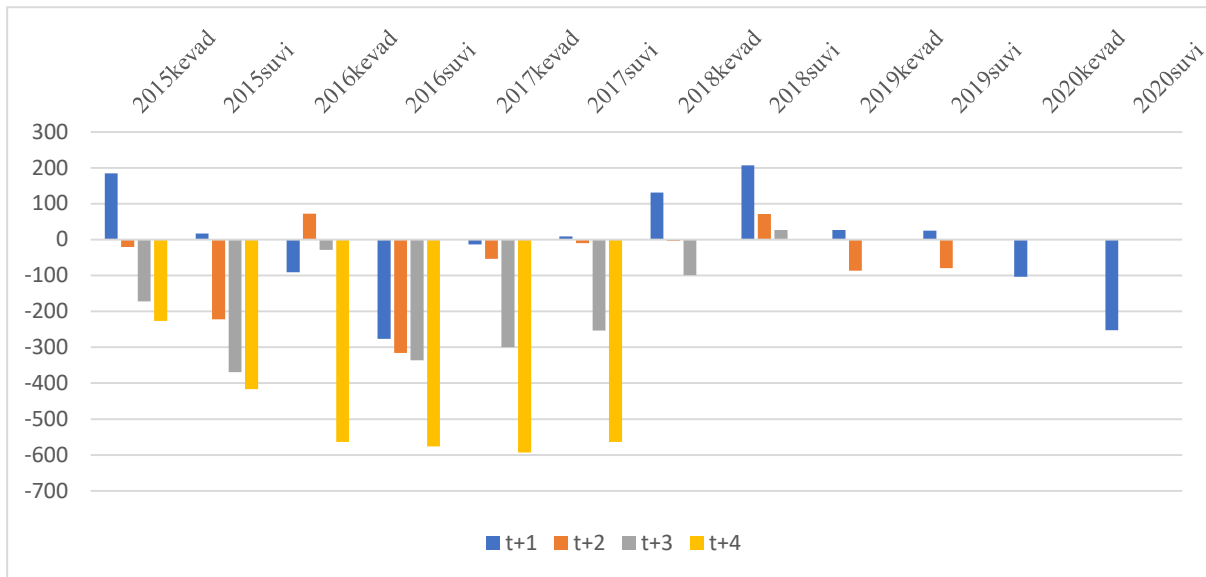
2019. aastal avaldatud raport annab ülevaate IMF poolt läbi viidud Eesti avaliku sektori investeeringute juhtimissüsteemi analüüsi tulemustest¹⁹. Selle järgi on Eestis mitmeid puudujääke nii investeeringute planeerimisel, investeeringute jaotusel kui ka elluviimisel. Kriitilise tähtsusega reformivajadusi 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 29). Tüüpiline prognoosi ebatäpsus 2-3 aastase horisondiga on 15% investeeringute kogumahust ja pikema horisondiga isegi rohkem, kuni 30%. Joonisel märgivad allapoole tulbad ülekuulu võrreldes prognoosiga. Tõsi, osa ülekuulust tuleb sellest, et prognooside koostamise hetkel ei ole veel kõik valitsuse plaanid selged. Samuti on näha, et lühema horisondiga prognoosid on täpsemad.

¹⁹ <https://infrastructuregovern.imf.org/content/dam/PIMA/Countries/Estonia/Documents/EstoniaPIMATAR.pdf>

Joonis 29. 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 reformisootusi. Protsess nende soovitude 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.

2.2.6. 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.

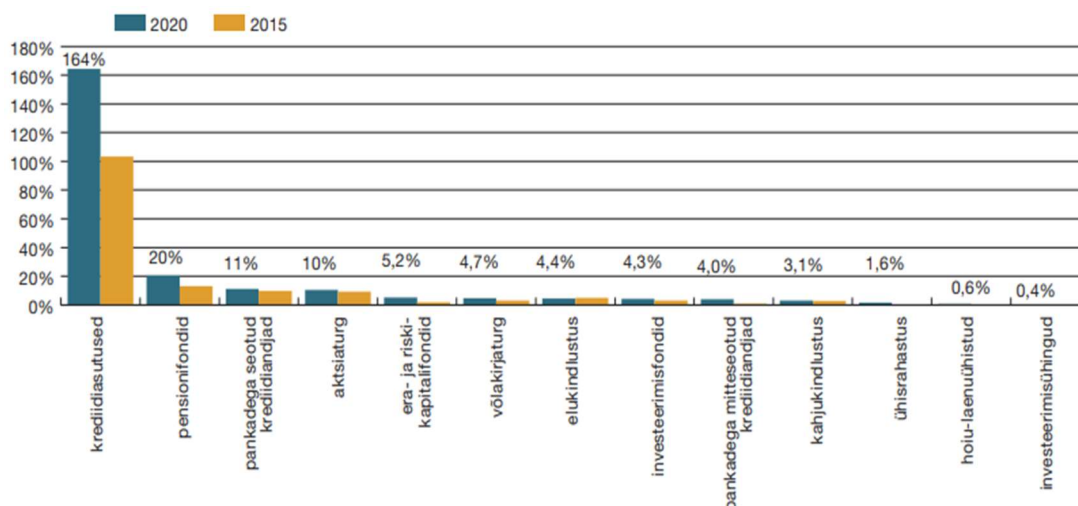
PPP projektid ei ole Eestis keskvalitsuse tasandil levinud koostöövorm ning käesolevas raportis me neid ei käsitle. See ei tähenda, et need ei pruugi olla tulevikus potentsiaalseks fiskaalriskiks, kui see koostöövorm muutuks populaarsemaks.

2.2.7. Finantssektor

IMFi hinnangul võivad finantssektori kriisid ja üksikutel juhtudel ka finantsasutuste oodatust kehvemad majandustulemused viia (nii kaudsete kui ka otseste) tingimuslike kohustuste realiseerumiseni. Finantssektori kriiside käigus võivad valitsuse kulude ja kohustused kasvada, samuti kaasneb või järgneb finantskriisile majanduskriis.

Eesti finantssektor on rahvusvahelises võrdluses üsna väike. Ka majanduses loodavast lisandväärtusest moodustab finantssektori oma Eestis väiksema osa (4,5%) kui Euroopa Liidus keskmiselt (5%). Pangandussektori varade osakaal SKPs ja sektori koguvarades oli 2020. aasta lõpu seisuga 164% (vt Joonis 30).

Joonis 30. Eesti finantssektori varade ja SKP suhtarv 2015. ja 2020. aasta lõpus²⁰



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 lepitakse kokku Euroopa Liidu uue pangandusjärelevalve süsteemi loomises ning euroala suurimad pangad otse Euroopa Keskpanga järelevalve all. Hetkeseisuga on Euroopa Keskpanga otsejärelevalve 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 seadus²¹. 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 astunud 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 krediitiasutustega, aga ei anna erakorralist likviidsusabi investeerimisfondidele või pensionikindlustusele. Samuti tohib keskpank erakorralist likviidsusabi anda üksnes ajutises likviidsusraskuses, aga muidu maksejõulistele krediitiasutusele ning tagatise vastu. Tagatisfondi puhul aga on turult kogutud vahendite maht piiratud ning süsteemsete kriiside puhul vajab Tagatisfond ise täiendavaid vahendeid.

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

Siinkohal tasub ka märkida, et Tagatisfondil on viis osafondi, milledele võib Tagatisfond finantskriisi käigus riigilt laenu või riigigarantiid taotleda:

²⁰ https://haldus.eestipank.ee/sites/default/files/2021-07/fsr_2021_est_0.pdf

²¹ Finantskriisi ennetamise ja lahendamise seadus, vt. <https://www.riigiteataja.ee/akt/119032015003?leiaKehtiv>

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

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

- Luminor (filiaalid Lätis ja Leedus)
- Inbank (filiaalid Poolas, Leedus ja Tšehhis)
- LHV (filiaal Suurbritannias)
- Big Bank (filiaalid Rootsis, Leedus, Soomes, Bulgaarias)

Ühtlasi kaasavad osad Eesti pangad hoiuseid enamjaolt Kesk-Euroopa riikidest piiriüleselt 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.

Eelaolevate riskide maandamisel on oluline roll kanda Finantsinspektsiooni järelevalvel ning finantsstabiilsuse regulaarne seire Eesti Pangal. Eesti Pank koostab ja avaldab kaks korda aastas finantsstabiilsuse ülevaadet. Viimane raport avaldati novembris 2022 ning selles toodi välja kolm oranžil tasemel olevat finantsstabiilsust ohustavat riski: reaalsektori maksevõime halvenemine nii Eestis kui naaberriikides; kiire laenukasv ja võlakoormuse suurenemine ning pankade rahastamisega seotud riskide suurenemine. Siiski on riskid väiksemad kui 2008.-2010. aasta majanduskriisi ajal. Samuti on Eesti Panga hinnangul pankadel Eestis hetkel piisavalt puhvreid, et tulla toime problemlaenude kasvuga ning jätkata laenamist ettevõtetele ja inimestele.

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 pigem on rahvusvahelised.

2.2.8. 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 inimtekkelised kui ka sõltumatud inimtegevusest.

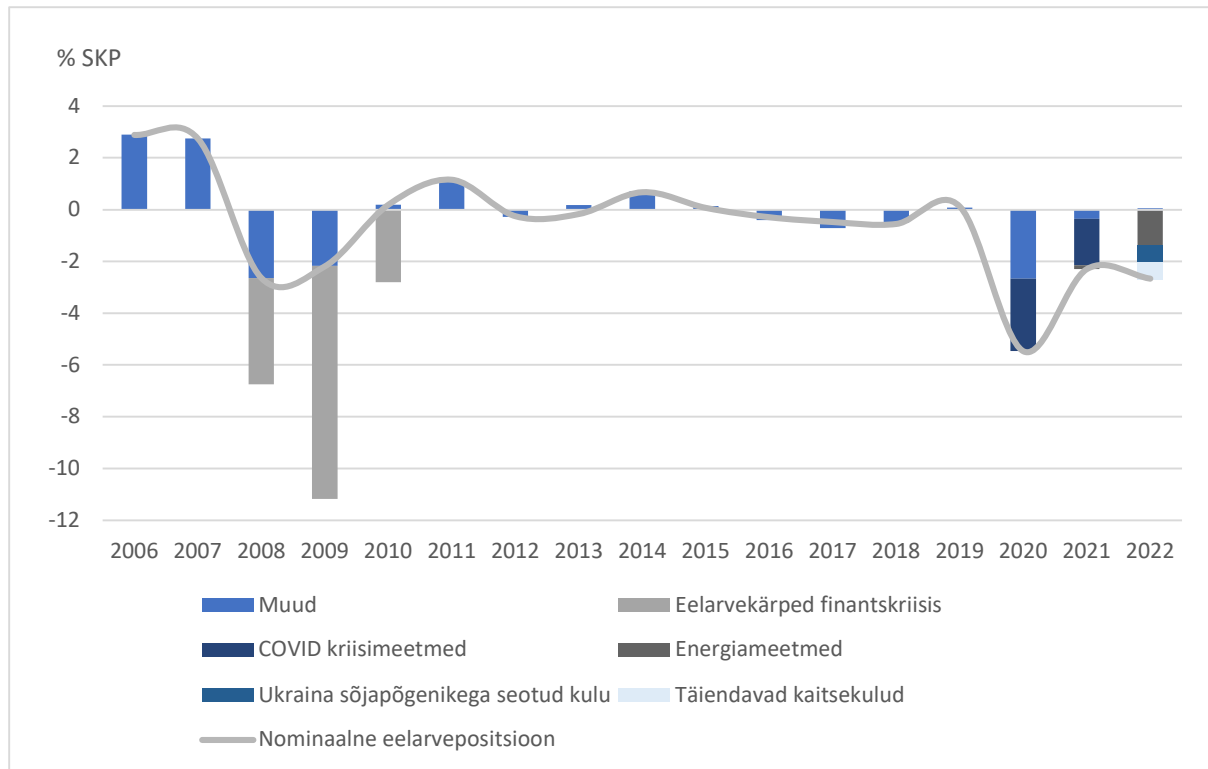
Kõikidest spetsiifilistest riskikategooriatest on käesolev kõige laiem ning seetõttu ka raskesti terviklikult hinnatav. Hädaolukorra seadus sätestab teatud asutustele kohustuse teatud juhtumite jaoks riskihinnangute koostamise, kuid üldjuhul need hinnangud pole (põhjendatult) avalikult kättesaadavad. Samuti ei pruugi need hinnangud sisaldada käesoleva raporti jaoks vajalikku fiskaalmöödet. 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 väliseskkonnast tulenenud kriisiga. 2020. aastal tabas meid nn koroonakriis ning 2022. aastast alates mõjutab meid Venemaa-Ukraina sõda.

Kriiside fiskaalne mõju

Tervise-, energia- ja julgeolekukriisi tingimustes on riigil olnud võimalus otsustada, kui suures mahus võtta kriisiga seotud kulud enda kanda. Ehk kas inimeste ja ettevõtete toetamise kulu kaalub üles majanduslangusest tuleneva kulu ühiskonnale.

Võrreldes finantskriisiga aastatel 2008-2010 on Eesti riik reageerinud viimaste aastate kriisidele oluliselt tugevamalt ning otsustanud toetada ettevõtete ja elanike toimetulekut erinevate toetusmeetmetega (Joonis 31).

Joonis 31. Erinevate kriiside mõju valitsussektori eelarvepositsioonile, % SKPst



Koroonakriisi ning Venemaa-Ukraina sõja tõttu valitseb majanduses erandlik olukord. Stabiilsuse ja kasvu paktis sätestatud vabastusklausel lubab Euroopa Liidu liikmesriikidel kalduda kõrvale keskpikast eelarve-eesmärgist (vt ka alapunkt 2.3.1.) või selle suunas liikumisest nii sel kui tõenäoliselt ka järgmisel aastal. Samas kehtib endiselt nõue vältida ülemäärast eelarvedefitsiiti ehk nominaalne eelarvepuudujääk ei tohi ületada 3% SKPst. Alates 2024. aastast rakendub taas Eesti eelarve baasseaduse nõue parandada struktuurset eelarvepositsiooni 0,5% võrra SKPst juhul kui eelnenud aastal oli valitsussektori struktuurset eelarvepositsiooni kumulatiivselt puudujäägis ja valitsussektori struktuurset eelarvepositsiooni oli puudujäägis. 2022. ja 2023. aastal kehtib nõude suhtes erand vastavalt riigieelarve seaduse eelarvereglites sisalduvale vabastusklauslile.

Koroonameetmed

Hiiinast üleilmselt levima hakanud koroonaviirus jõudis Eestisse käesoleva aasta alguses, millest põhjustatud esimene COVID-19 haigusjuht tuvastati 27. veebruaril. Maailma Terviseorganisatsioon kuulutas 11. märtsil COVID-19 (SARS-CoV-2) viirusest põhjustatud pandeemiaks. Viiruse leviku peatamiseks Eestis ja juhtimiskorralduse tõhustamiseks kuulutas Vabariigi Valitsus 12. märtsil välja riigis eriolukorra kuni 17. maini. Koroonaviirusest põhjustatud haiguse mõjude leevendamiseks võttis Vabariigi Valitsus vastu lisaeelarved nii 2020. kui 2021. aastal.

2020. aastal kiitis Vabariigi Valitsus 19. märtsi ja 1. aprilli kabinetinõupidamistel heaks koroonaviiruse levikuga seotud majanduslikud meetmed, eesmärgiga leevendada kahjusid, stimuleerida majandust ning kiirendada kriisist välja tulemist. Eesti tööinimeste ja ettevõtete abistamiseks planeeritud meetmete paketi kogumõju perioodil 2020 kuni 2022 oli esialgsel hinnangul vähemalt 2 miljardit eurot. Pakett sisaldas nii ettevõtete toetamist KredExi, Ettevõtlike Arendamise SA ja Maaelu Edendamise SA kaudu, Eesti Töötukassa tööturu toetust,

haigushüvitisi, maksualaseid soodustusi. Pakett võimaldas maksuvõla ajatamist, kogumispensioni II samba sissemakse ajutist peatamist ning ka ärajäetud ürituste otseste kulude ja saamata jäänud tulude osalist kompenseerimist. Samuti toetati kohaliku omavalitsuse üksuste tulubaasi teatud tasemel hoidmist ja investeerimistegevusi, Tartu Ülikooli kolmanda astme biolabori ehitust, elamute korrastamist, teedehitust ja „viimase miili“ tegevusi. 2020. aasta lisaelarve võeti vastu 15. aprillil 2020.²²

2021. aasta eelarvet tehes oli juba näha, et lisaelarvega otsustatud meetmeid saab osaliselt jätkata ka 2021. aastal ning selle hetkel prognooside kohaselt hinnati, et koroonaviiruse majandusmõju jääb Eestis ja Põhja-Euroopas väikeseks ning pandeemiast tulenevad mõjud ühiskonnale hakkavad järk-järgult taanduma. Nakatumiste hüppelist tõusu ja sellega kaasnevat vajadust ühiskonnas piiranguid kehtestada ning piirangute mõjusid eelarvepoliitiliste meetmetega leevendada 2021. aastaks koostatud riigieelarve ette ei näinud.

Tegelikkuses oli viirusesse nakatumine Eestis 2020. aasta novembrist tõusuteel. 9. märtsil 2021. a. otsustas Vabariigi Valitsus kehtestada üle Eesti ranged piirangud, et tõkestada koroonaviiruse edasist levikut. Piirangud kehtisid alates 11. märtsist. Piirangute eesmärk oli vähendada kontakte inimeste vahel, et saada koroonaviiruse levik Eestis kontrolli alla ja tagada Eesti tervishoiusüsteemi toimepidevus. Lisaelarve eesmärk oli anda lisaraha tervishoiusüsteemile viirusega toimetulekuks, suurendada tööturuteenuste ja -toetuste vahendeid, leevendada piirangutest tulenevaid kahjusid piirangutest otseselt mõjutatud sektorites ning kiirendada kriisist välja tulemist.

Eesti elanike, ettevõtete, ühiskonna ning tervishoiusüsteemi abistamiseks planeeritud meetmete pakett sisaldas vahendeid töötasu toetuste maksmiseks majandusharudes, kus töömaht piirangute tõttu väheneb, haigushüvitiste hüvitiste jätkamist alates teisest haiguspäevast, lisameetmeid vaimse tervise hoidmiseks, erihoolekandele ja rehabilitatsioonile, lisavahendeid ravimitele, vaksineerimisele, kriisijuhtimisele ning toetusmeetmeid turismisektorile, kultuurikorraldajatele ja loovisikutele. 2021. aasta lisaelarve võeti vastu 14. aprillil 2021.²³

Koroonaviirusega toimetulekuks eraldati täiendavaid vahendeid ka Eesti Haigekassale. 2020. aastal otsustas Vabariigi Valitsus eraldada täiendava eraldise summas 213,2 miljonit eurot. Lisaks otsustati täiendavalt Eesti Haigekassat rahastada kuni 2024. aastani ca 150 miljoni euroga.

Kokkuvõttes toimisid eriti hästi toetuskeemid füüsilistele isikutele ja ettevõtetele, mille eelarve kasutus ulatus pea 100 protsendini. Ka ettevõtjad on positiivse näitena välja toonud Töötukassa töötasu hüvitise, mis toimis kiirest ning aitas paljudel ettevõtetel keerulised ajad üle elada.²⁴

Rohkelt kriitikat on aga saanud finantsinstrumentidena eraldatud toetusmeetmed. Põhjusteks on pankade konservatiivne krediitpoliitika ning ka ettevõtjate ebakindlus uute investeringute tegemisel. Meetmete tingimusi jooksvalt küll leevendati, kuid ikkagi jäi kasutus väga madalale tasemele, KredExi meetmetel ligi 30 protsendi juurde ning Maaelu edendamise sihtasutusel 40 protsendi juurde.

Riigikontroll on samuti uurinud koroonakriisi meetmete kasutust ning toonud välja koroonakriisi õppetunnid, mille hulgas annab soovitusi, kuidas olla paremini valmis järgnevateks kriisideks ning mis aspekte arvestada toetusmeetmete planeerimisel. „Toetuspoliitika peab olema terviklik,

²² [Riigi 2020. aasta lisaelarve seadus–Riigi Teataja](#)

²³ [Riigi 2021. aasta lisaelarve seadus–Riigi Teataja](#)

²⁴ <https://www.tootukassa.ee/et/statistika-ja-uuringud/peamised-statistilised-naitajad/tootasu-huvitis>

mängureeglid ja põhimõtted ühtmoodi läbipaistvad ning arusaadavad ka siis, kui riigi abi kureerivad erinevad ministrid ja ministeeriumid. Kaaluda võiks toetusmeetmete kesksemat kavandamist näiteks Majandus- ja Kommunikatsiooniministeeriumi koordineerimisel ja ühe kanali kaudu rakendamist.²⁵

Energiameetmed

2021. aastal sügisel algas kiire energiahindade tõus, millele Vabariigi Valitsus reageeris eraldades Vabariigi Valitsuse reservidest ning CO2 vahenditest leevendusmeetmete kehtestamisega. Meetmed rakendusid perioodil 10.2021 kuni 03.2022. Täpsem info on järkevas tabelis (Tabel 3).

Tabel 3. Energiameetmed 2021/2022

Meede	Eelarvele 2021-2022 mõju prognoos, mln €	Kulu 2021. a, mln €	Kulu 2022. a, mln €	Kulu kokku (2021-2022), mln €	Toetuse periood	Rahastamisallikas
Elektri võrgutasu 50% kompenseerimine kõigile tarbijatele	-88,25	-40,22	-63,50	-103,72	10.2021-03.2022	VV reserv
Elektri võrgutasu "teise 50%" äritarbijatele hüvitamine	-45	0,00	0,00	0,00	01.-03.2022	VV reserv
Gaasi võrgutasu 100% kompenseerimine kõigile tarbijatele	-25,08	-6,44	-14,93	-21,37	12.2021-03.2022	VV reserv
Maagaasi toetusmeede äritarbijatele (toetus, arvestatuna aktsiisimäärade vahe alusel)	-2,95	0,00	-2,19	-2,19	02.-03.2022	VV reserv
Energia hinnatõusu 80% kompenseerimine vähemkindlustatud leibkondadele	-79,1	0,00	-16,01	-16,01	09.2021-03.2022	CO2 kauplemistulu ülelaekumine 2021-2022
					Pikendatud 04.2022	
Hinnalagi elektri kodutarbijatele 12 senti kWh kohta, tarbimisele kuni 650 kWh kuus	-21	0	-9,36	-9,36	01.-03.2022	VV reserv
Hinnalagi gaasi kodutarbijatele 6,5 s/kWh kohta, tarbimiseni kuni 2,75 MWh kuus	-8,5	0,00	-6,31	-6,31	01.-03.2022	VV reserv
Kaugküttearvete suurenemise osaline hüvitamine kodutarbijatele	-14	0	-13,56	-13,56	02.-03.2022	VV reserv
KOKKU	-283,88	-46,66	-125,87	-172,53		

2022. aastal lisaelarvet tehes otsustati leevendada olukorda täiendavalt suuremahuliste investeeringutega keskse riigi gaasivaru moodustamisesse, energiaühendustesse, energiasäästu ja väikelahendustesse. Lisaks plaaniti kulusid seoses uue loodava äriühinguga, kuid siin plaanid

²⁵ <https://www.riigikontroll.ee/tabid/206/Audit/2538/language/et-EE/Default.aspx>

aasta jooksul muutusi. Energiameetmetena on välja toodud veel tuumajaama teemalise aruande valmimise toetamine ning ühekordne toetus pensionäridele ja lastega peredele.

2023. aasta eelarveläbirääkimiste käigus otsustati täiendavalt talveperioodiks, kui tarbitakse suuremas mahus erinevaid energiatootmeid erinevaid meetmeid eratarbijatele olukorra leevendamiseks perioodiks 10.2022-03.2023. Lisaks neile võeti vastu ka energia universaalteenuse osutamise võimalus alates oktoobrist 2022. aastal elektrituruseaduse ja konkurentsiseaduse muutmisega²⁶. Kaudsemalt on olukorda leevendamas ka kütuseaktsiiside soodusmäärade pikendamised.

Tabel 4. Energiameetmed 2022/2023

Energiahinna leevendusmeede	Eeldatav kulu (miljonit EUR) perioodil 10.2022-12.2022	Eeldatav kulu (miljonit EUR) perioodil 01.2023-03.2023
Elektri kodutarbijale kompenseeritakse kuni 5 senti kilovatt-tunni (kWh) kohta kuu keskmisest käibemaksuta elektrienergia hinnast, mis ületab 8 senti/kWh. Hüvitise saajate hulka kuuluvad ka elektri universaalteenuse tarbijad.	-33,05	-33,05
Gaasi kodutarbijale kompenseeritakse 80 protsenti kuu keskmise gaasihinna sellest osast, mis ületab käibemaksuta 80 eurot/MWh ehk 0,7744 eurot kuupmeeter. Seejuures kompenseeritakse maksimaalselt kuni 2,6 MWh (ehk 251,7 kuupmeetrit) tarbimist, mis on keskmise eramu kuine gaasitarbimine.	-46,85	-46,85
Kaugkütte kodutarbijale kompenseeritakse 80 eurot/MWh (käibemaksuta) hinda ületav soojuse kulu 80 protsendi ulatuses.	-20,46	-20,46
Kokku	-100,36	-100,36

Ukraina sõjast tulenevad meetmed

24. veebruaril 2022. aastal alustas Venemaa laiaulatuslikke sõjalisi rünnakuid Ukraina riigi vastu, mille tõttu tõusid tööstus- ja toidutoorme ning energiahinna muutused rekordtasemetele, erasektori kindlustunne halvenes. Uutes, järsult halvenenud oludes koostas Vabariigi Valitsus kolm olulist Eesti julgeolekut tugevdavat kava. Esiteks – riigi sõjalise kaitse kiire tugevdamise kava, teiseks – riigi sisemist turvalisust tugevdavad sammud ning kolmandaks – Eesti energiajulgeolekut tugevdav kava. Nendega seotud vajaduste rahastamine vajab 2022. aasta lisaelarve heaks kiitmist.²⁷

Lisaelarve kulude, investeeringute ja finantseerimistehingute maht kokku on 802,9 mln eurot. Lisaelarvega eraldatakse laiapindse julgeoleku ja vastupanuvõime tugevdamiseks 247,6 mln eurot, energiajulgeoleku tugevdamiseks 257,3 mln eurot ning sõjapõgenikega seonduvate esmaste kulude katteks 242,7 mln eurot, millele lisanduvad maksutuludest sõltuvad kulud 55,3 mln eurot.

²⁶ [Elektriturseaduse ja konkurentsiseaduse muutmise seadus–Riigi Teataja](#)

²⁷ [Riigi 2022. aasta lisaelarve seadus–Riigi Teataja](#)

Põgenikega seonduvalt eraldati kõige suuremad summad läbi Sotsiaalministeeriumi põgenike toimetulekuks, mis sisaldas lühiajalist majutust, tervishoiu kulusid, töötutoetused ja sotsiaaltoetuseid, lisaks muid meetmeid (psühhosotsiaalne tugi, toiduabi rehabilitatsioon, tõlge, transport, kulu üürilepingu sõlmimiseks jne). Lisaks toetati Kultuuriministeeriumi kohanemisprogrammi ja täiskasvanute keeleõpet ning Haridus- ja teadusministeeriumi alg-, üld-, kutse- ja kõrghariduse täiendavaid kulusid ja tugitegevusi.

Laiapindse julgeoleku ja vastupanuvõime toetamise võib suures plaanis jagada kaheks. Lühiajaline sisejulgeoleku arendamine ning kõrgemale valmidusastele tõstmine, sh piirivalve tugevdamine, küberturbe võimekuse tõstmine, kriisijuhtimise-, varjumis-, päästevõimekuse tõstmine ning veel väga palju muud. Kaitse kulude otsused on pikemaajalised ning vastavasisulised otsused jõuavad suuremas mahus eelarvesse tulevatel aastatel kuni 2027. aastani.

Põhiline

- Riigi sekkumine vastusena koroon- ja julgeolekukriisile on olnud jõulisem, kui varasematele kriisidele. Seda on võimaldanud paus eelarvereeeglite 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.

2.2.9. 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 investeeringute vaidlused, inimõiguste rikkumine, keskkonnavaidlused jne.

Suuremahulised riigile kuluvad kohtuasjad on Eestis väga harvaesinevad ning kajastuvad tõenäoliselt mõne teise spetsiifilise fiskaalriski hinnangus. 2021.a riigi majandusaasta aastaaruande kohaselt olid valitsussektori kohtuasjadega seotud tingimuslikud kohustused 426 miljonit eurot ehk 1,4% SKPst (2020: 427 mln eurot, 1,6% SKPst) ja moodustas 8% valitsussektori kõigist tingimuslikest kohustustest (5,6 miljardit eurot).

Kõigist kohtuasjadest moodustasid kaks kaasust 314 mln eurot ehk 74%, mille realiseerumise tõenäosust hinnatakse ebatõenäoliseks. Riigi kahest suuremast käimasolevast kohtuasjast üks on seotud rahvusvahelise vahekohtu vaidlusega USAs (investeeringute kaitse) 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 hetkel madalad.

2.2.10. Kohalikud omavalitsused

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

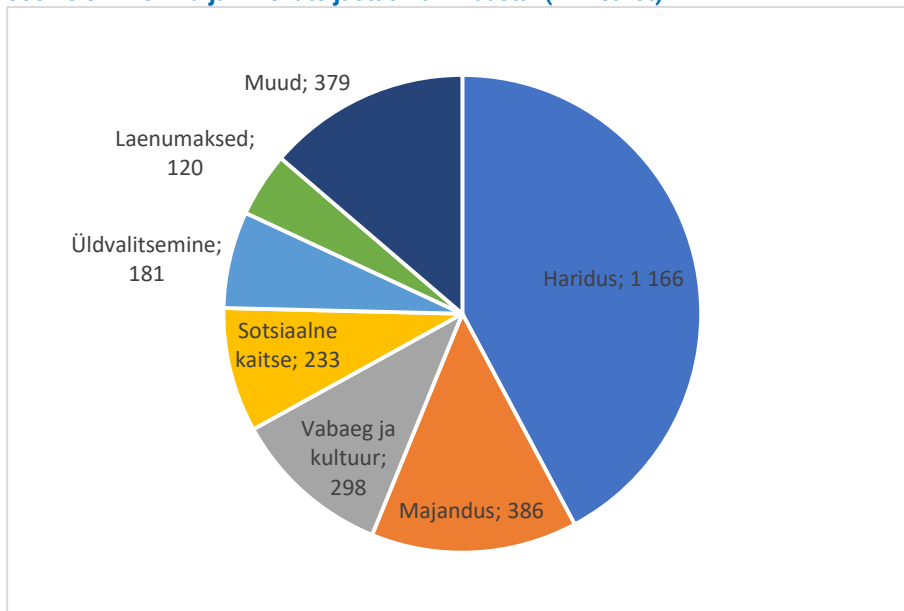
Kohalike omavalitsuste roll

Euroopa kohaliku omavalitsuse harta²⁸ defineerib kohalikku 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 suurusest on KOV otsustamiseks ja korraldamiseks antud samad ülesanded alates kohalikest teedest kuni lasteaedade-koolideni ja ööpäevaringse üldhoolduseni välja.

Joonis 32. KOV väljaminekute jaotus 2021. aastal (mln eurot)



Allikas: Rahandusministeerium

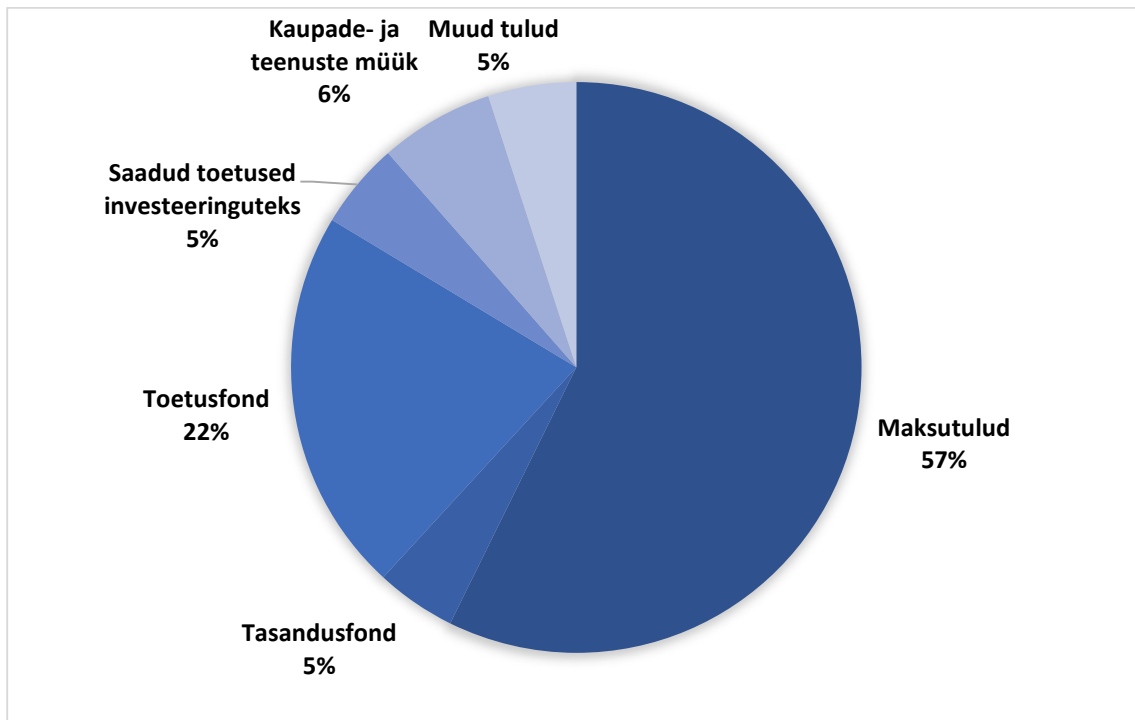
Üldvalitsemine hõlmab linna- ja vallavalitsuse ning volikogu ülalpidamiskulusid. Majanduskulud (sh elamu- ja kommunaalmajandus) koosnevad peamiselt valla- või linnasisesest ühistranspordist, valla teede ja linnatänavate korrashoiust, veevarustuse korraldamisest ning tänavavalgustusest. Sotsiaalse kaitse all tagatakse hooldekodude ülalpidamine, sotsiaalabi ja -teenuste osutamine ning perede sotsiaalne kaitse. Koolide ja lasteaedade ning noorte huvitegevuse ülalpidamine 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

²⁸ <https://www.riigiteataja.ee/akt/13104622>

väljaminekute maht konsolideeritult tekkepõhiselt 2021. aastal 2,76 mld euroni (sh 0,1 mld eurot võlakohustuste tasumine). Sellest 61% 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 ebaühtlase 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 kohalike teid. Lisaks on KOV-del võimalus taotleda projektitoetust mitmest meetmest. Muud omatulud hõlmavad peamiselt laekumisi keskkonnatasudest või kaupade- ja teenuste müügist.

Joonis 33. Kohaliku omavalitsuse üksuste sissetulekute jaotus 2021. aastal (mln eurot)



Allikas: Rahandusministeerium.

Kuna KOV-d lõpetavad prognoositavalt defitsiidis ka käesoleva ja järgmise aasta, siis jätkub nende netovõlakoormuse kasv.

Tabel 5. Kohaliku omavalitsuse üksuste koondnäitajad (mln eurot)

	2020	2021	2022*	2023*
Sissetulekud	2350	2506	2692	2825
sh tulumaks	1262	1355	1534	1644
sh tasandusfond	107	107	107	107
sh toetusfond	512	476	508	553
Väljaminekud, v.a laenumaksed	2366	2642	2801	2932
Võlakohustused	983	987	1096	1188
Likviidsed varad	395	280	281	265
Netovõlakoormus	588	707	816	923
Netovõlakoormus %	27%	31%	32%	35%
KOV sektori tasakaal	9	-115	-78	-76

*RM 2022.a suvine majandusprognoos

Fiskaalriskide maandamise meetmed

2012. aastast kehtiv kohaliku omavalitsuse üksuse finantsjuhtimise seadus²⁹ (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;
- 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 ressurssidega, 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 ülemmäär on KOV-del erinev tulenevalt nende finantsvõimekusest. Netovõlakoormuse maht võib ulatuda 6 kordse põhitegevuse tulemini, kuid mitte olla kõrgem kui

²⁹ <https://www.riigiteataja.ee/akt/117122020006>

põhitegevuse tulude maht. KOV-del, kellel põhitegevuse tuleml on väiksem kui 10% põhitegevuse tuludest, on lubatud netovõlakooormuse ülemmäär 60% põhitegevuse tuludest.

Seoses COVID-ga kehtib ajutine erand netovõlakooormuse individuaalsetes ülemmäärades perioodil 2020-2027 (vt allolev Tabel 6). Maksimaalne ülemmäär on endiselt põhitegevuse tulude maht.

Tabel 6. Netovõlakooormuse ülemmäär määrad 2019-2028

Ülemmäär (olenevalt kumb järgmisest on suurem)	2019	2020–2024	2025	2026	2027	2028
Põhitegevuse tuleml 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 mittekatestatavatest kasutusrendilepingutest mittekatestatava perioodiga üle ühe aasta.

Netovõlakooormuse ja põhitegevuse tulemlile kehtivad piirangud laienevad lisaks KOV-dele ka kogu tema **arvestusüksusele**. Arvestusüksus koosneb KOVist 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 tulemlile või netovõlakooormusele määratud piiranguid ei täida, väljastab Rahandusministeerium märgukirja meeldetuletusega tagajärgede kohta³⁰.

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 koostamisel³¹.

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 krediidi reitinguga³² ning muude nõuetega. Fondidesse ja tähtajalistele hoiustele rahade paigutamist praktiseerivad KOVid harva.

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

³⁰ 2021. ja 2020. a lõpu seisuga ei ületanud ükski omavalitsus ega omavalitsuse arvestusüksus netovõlakooormuse piirmäärat. 2021. a omavalitsuste netovõlakooormus kasvas võrreldes 2020. aastaga 4%, moodustades keskmiselt põhitegevuse tuludest 31%. Suurima netovõlakooormusega omavalitsused 2021. aastal olid Türi vald (76%), Võru linn (69%), Tartu vald (67%), Harku vald (62%), Põhja-Sakala vald (62%) ja Rõuge vald (62%). 2021. a lõpu seisuga oli negatiivne põhitegevuse tuleml ühel KOVil – Jõelähtme vallal. Põhjuseks Loo lasteaia juurdeehituse sisustuse soetamine. Ühelgi KOV arvestusüksusel põhitegevuse tuleml negatiivne ei olnud.

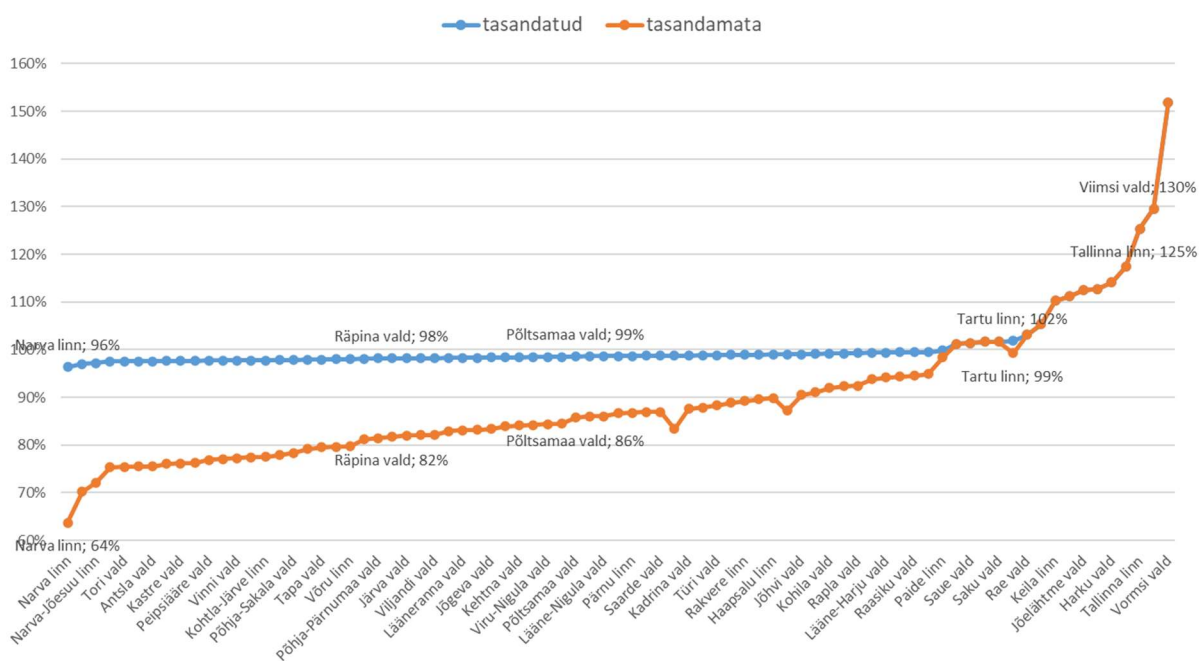
³¹ Viimane korrigeerimismenetlus oli Loksa linnaga, mis lõppes 2018. a majandusaasta aruande kinnitamisega ning uusi juhtumeid juurde ei ole tulnud.

³² Rahvusvaheliselt tunnustatud agentuuride antud investeerimisjärgu reiting.

KOV fiskaalriske aitavad maandada ka neile endile kohaliku omavalitsuse korralduse seadusega (KOKS) pandud vastutus sisekontrollisüsteemi väljatöötamise ja rakendamise eest. KOVis teostavad kontrolle valla- või linnavalitsus (sisekontrollisüsteem, siseaudit vastavalt KOKS §-le 48¹, teenistuslik järelevalve KOKS § 66¹) ning volikogu (sh revisjonikomisjon). Lisaks võib teostada KOV tegevuse üle majanduskontrolli riigikontroll (riigikontrolli seadus § 7 lg 2 ja 2¹).

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.

Joonis 34. Tuluvajadus enne ja pärast tasandamist 2022



Avalik aruandlus, läbipaistvus ja seire

KOV finantsilise tegevuse kohta on võimalik saada infot mitmetest avalikest aruannetest – avalikustamisele kuuluvad nii koostatud eelarve ja selle täitmine, eelarvestrateegiad³³ kui ka majandusaasta aruanded.

Täiendavalt teostab kogu avalik sektor (sh KOV) raamatupidamist ühtsetel põhimõtetel vastavalt avaliku sektori finantsarvestuse ja -aruandluse juhendile³⁴ ning esitama selle alusel peetud raamatupidamise andmed igakuiselt keskvalitsusele. Kõikide valitsussektorisse kuuluvate üksuste raamatupidamise andmed on avalikustatud lehel 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.

³³ Kõikide KOV-de kohta on aruanded leitavad ka rahandusministeeriumi kodulehel: <https://www.fin.ee/riik-ja-omavalitsused-planeeringud/kohalikud-omavalitsused/finantskorraldus#eelarved-ja-eelarves>

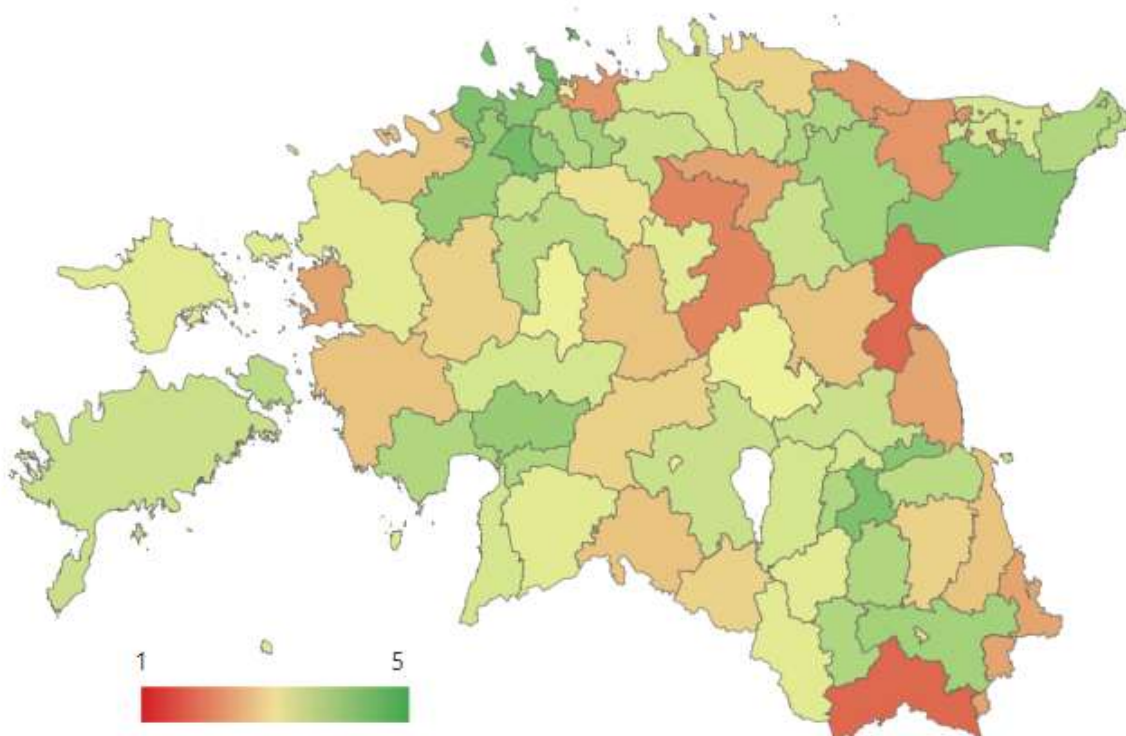
³⁴ <https://rtk.ee/saldoandmikud-ja-finantsnaitajad/saldoandmike-kasutajad/finantsarvestuse-ja-aruandluse-juhendid>

Joonis 35. KOVide finantsolukorra indeks perioodil 2005-2021



Siiski on olukord KOV-de lõikes kirjum. On kohalike omavalitsusi, kelle indeksi tulemus olid 2021. a lõpu seisuga halval tasemel ehk vahemikus 1,7-2,5. Halvimate tulemustega olid Rõuge ja Mustvee vald (1,7), Loksa vald (1,9), Järva vald (2,0), Viru-Nigula, Lüganeuse ja Jõelähtme vallad ning Kohtla-Järve linn (2,1), Tapa, Peipsiääre ja Setomaa vallad ning Haapsalu linn (2,3). Kui finantsolukorra hinnatud tase jääb pikaajaliselt alla keskmise taseme, võib see kaasa tuua raskusi kohustuste teenindamisel.

Joonis 36. KOVide finantsolukord 2021



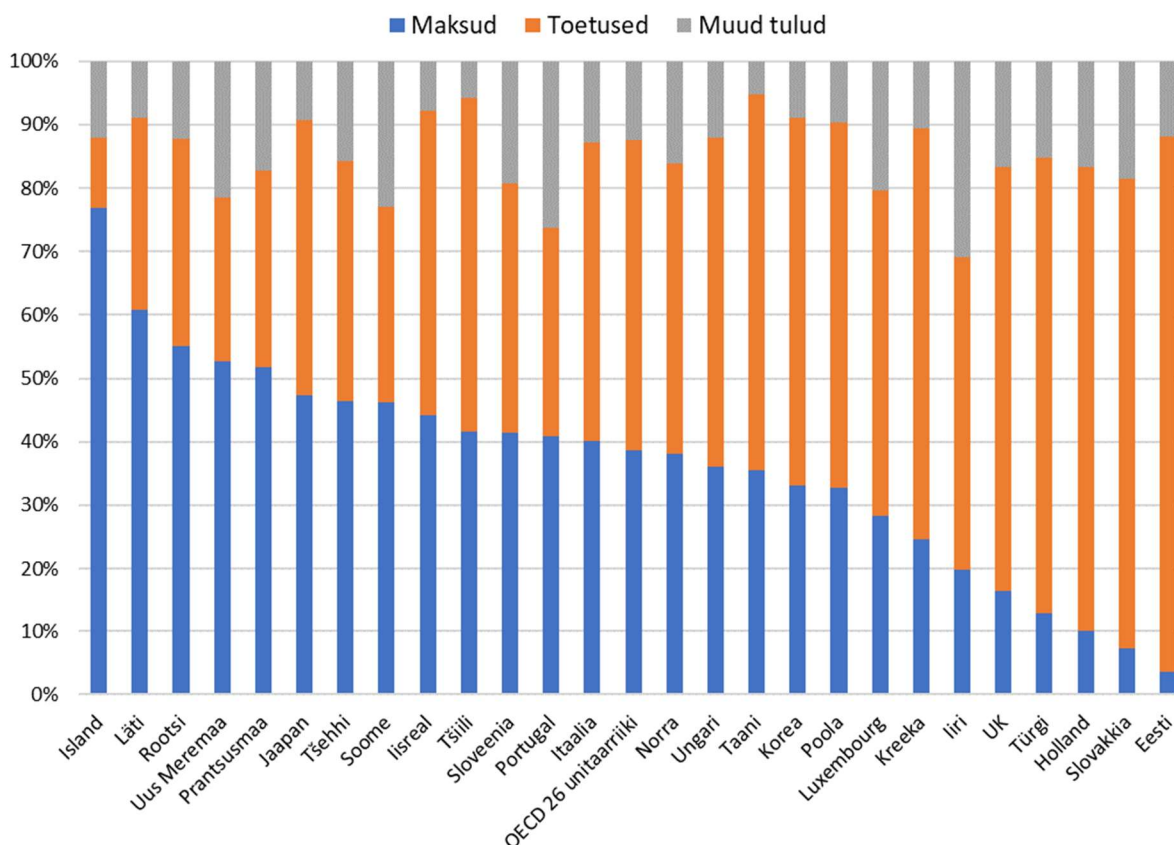
Finantsolukorra näidik annab peamiselt hinnangu KOV finantsilisele tulemile, kuid ei hinda selle saavutamise lihtsust. Seega võib ka hea tulemiga KOV olla selle saavutanud keerulises majanduslikus olukorras läbi raskete kärpmete.

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 korraldust³⁷, 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 kohalikku vastutust otsuste tagajärgede osas, suurendades finantsraskuste riski ning laiendades kaasvastutust keskvalitsusele.

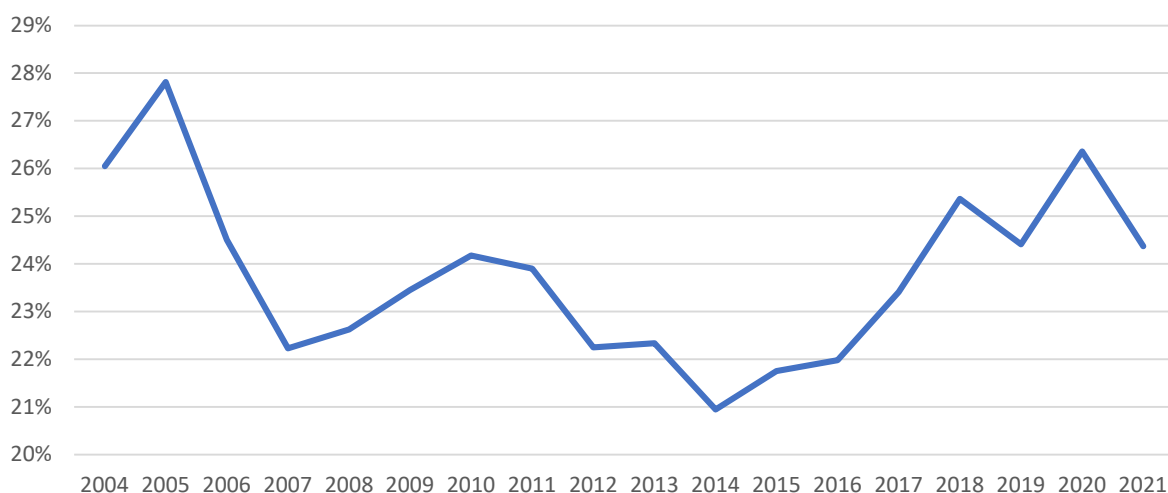
Joonis 37. KOVide tulude struktuur OECD unitaarriikides³⁸



³⁷ Vt ka OECD MAKING DECENTRALISATION WORK: A HANDBOOK FOR POLICY-MAKERS. 2019. Peatükk 5, soovitus 3.

³⁸ OECD Key Data 2019. (System on National Accounts 2008)

Joonis 38. Sihtotstarbeliste toetuste osakaal KOVide põhitegevuse tuludest³⁹



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 (lasteaiaõpetajate palgatoetus, huvitegevuse toetus, hariduslike erivajadustega laste toetus, puudega laste lapsehoiu toetus, matusetoetus, asendushoolduse toetus jms).

OECD on teinud Eestile korduvalt soovitusi KOV-de finantsautonoomiat oluliselt suurendada, vähendades sihtotstarbeliste toetuste osakaalu ja suurendades KOV-de õigusi oma maksutulude üle otsustamisel⁴⁰.

Põhiline

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

2.2.11. 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.

³⁹ Rahandusministeeriumi andmed

⁴⁰ Näiteks viimati Shrinking Smartly in Estonia, OECD 2022.

2.2.12. Pikaajalised fiskaalriskid

IMFi käsitus spetsiifilistest fiskaalriskidest lõpeb eelnenud 11 kategooria käsitlusega ära, kuid leiame, et mõned täiendavad riskid väärivad samuti 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 kuluserve, mis on seda suurem, mida kehvemini seda teadvustada ja selleks ette valmistada. Kliimateema jääb käesolevast raportist välja. Koostamisel on „Keskkonnavaldkonna arengukava aastani 2030“, mille üks osa saab olema hetkel kehtiv „Kliimamuutustega kohanemise arengukava“⁴¹. Järgmises fiskaalriskide raportis käsitleme kliimariske põhjalikumalt fiskaalriskide võtmes.

Vananemisest tulenevad kuluserved

Alljärgnev tugineb 2021 Ageing Report'i eeldustel ja prognoosidel (lühidalt AR2021). AR2021 on iga kolme aasta järel EL liikmesriikide ja Euroopa Komisjoni koostöös valmiv põhjalik ühiskonna vananemisega seonduvate kulude analüüs ja prognoos. Selles käsitletakse põhjalikult pensionitervishoiu-, hoolekande- ja haridusega seonduvaid kulutusi. Pikemas perspektiivis ühtivad need trendid Rahandusministeeriumi nägemusega tulevases arengust. Pensionide prognoosis on lähtutud Rahandusministeeriumi detailsest pensionimudeli prognoosist. Kuna töövõimetuspensionid on liikunud pensionisüsteemist välja Töötukassasse, kuid on riigi jaoks ikkagi vananemisega seonduv kulu, on selle kulu käsitletud koos pensionidega. Muud vananemisega seotud kuluprognoosid on koostatud Euroopa Komisjoni poolt. Valitsussektori tulude ja kulude koondprognoos on koostatud Rahandusministeeriumi poolt. Väärrib rõhutamisest, et käesolevas peatükis esitatud projektsioonide eelduseks on tänaste otsuste kehtimine kogu projektsiooniperioodi jooksul ning tänaste poliitikate jätkumine, mistõttu ei peegelda nad kõige tõenäolisemat tulevikustsenaariumit, vaid näitavad demograafiliste trendidega kaasneva väljakutse suurust, millele on võimalik poliitikameetmetega reageerida. Selleks, et avalduksid jätkusuutlikkuse probleemid, on eeldatud, et eelarvereeolid ei kehti. Avaldatav AR2021 sisaldab ka tervet rida erinevaid stsenaariumeid, lähtuvalt erinevatest eeldustest, et näidata nende prognooside tundlikkust eelduste suhtes. Järgmine Ageing Report avaldatakse 2024. aasta esimeses pooles.

Vananemise mõju riigi rahandusele tuleb peamiselt läbi selle, et muutub töötava ja ülalpeetava rahvastiku suhe. Vastavalt Eurostati viimasele rahvastikuprognoosile (EUROPOP2019) kasvab ülalpeetavate (siin eeldatud kuni 19-aastased ja vanemad kui 65 aastat) suhe tööealise rahvastikku (vanusevahemik 20–64) 72%lt aastal 2022 95%ni aastaks 2070, ehk jõuame peaaegu ühe ülalpeetavani ühe töötaja kohta.

Pensionisüsteemile avaldab rahvastiku vananemine ja ülalpeetavate suhte halvenemine kõige enam mõju. Kehtiv süsteem on finantsiliselt küll jätkusuutlik (kulud osakaaluna SKPst vähenevad), kuid pensionide suhe keskmisesse palka halveneb. Samuti on probleemiks pensionide suurenev ebavõrdsus. Pensionisüsteemi jätkusuutlikkuse ja muude probleemide parandamiseks on viimastel aastatel tehtud olulisi muudatusi:

⁴¹ <https://envir.ee/kliimamuutustega-kohanemise-arengukava>

- Lisaks juba kehtinud pensioniea tõusudele kuni aastani 2026, seotakse pensioniea muutus oodatava eluea muutusega.
- Alates 2021. aastast on pensionile mineku aeg paindlik ning vastavad pensionivähendused- ja suurendused on aktuaarselt neutraalsed, mis tähendab, et keskmine riigi kulu pensionile ei sõltu sellest, kui vara või hilja inimene pensionile läheb.
- Samuti on alates 2021. aastast võimalik inimestel oma pensionimakseid vähendada või peatada, näiteks kui on soov osaleda tööturul.
- Alates 2021. aastast on pensionivalemis uus solidaarsust suurendav komponent.

Pensionite teise samba vabatahtlikuks tegemine suurendab survet esimese samba kulutusteks pikemas perspektiivis, kuna keskmine pensioni asendusmäär võib langeda alla 40%, mis on vastuolus Euroopa sotsiaalharta kokkuleppega. Teise samba muudatusi pole allolevas prognoosis arvestatud, kuna prognoos valmis enne nende jõustumist. Vananemise raporti pensionianalüüs sisaldab mitmeid täiendavaid pikaajalisi eelduste stsenaariumeid. Enamus neis näitavad baasstsenaariumiga kehvemaid tulemusi näiteks pensionisüsteemi asendusmäärade ja ja finantsilise jätkusuutlikkuse seisukohalt. Käesoleval aastal valmis korraline pensionisüsteemi jätkusuutlikkuse analüüs⁴². 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.

Pikaajaline valitsussektori kulude ja tulude prognoos on koostatud vahetult enne koroonakriisi, kuid seda on kohendatud selliselt, et see oleks paremini kooskõlas Rahandusministeeriumi viimase suveprognoosiga. Ka siin on peamiseks sisendiks demograafiline trend ja selle mõju tänastele poliitikatele. Näeme stabiilset kulude taset, kuid vähenevaid maksutuluseid, seda vaatamata üsna soodsatele tööturu eeldustele.

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.

2.3. Institutsionaalsed riskid

2.3.1. Poliitikavalikute rakendamise riskid

IMF defineerib poliitikavalikute rakendamise riske kui valitsuste ja riigiasutuste vähest võimekust fiskaalplaanidest kinni pidada, mis võib kaasa tuua vähenenud tuluseid ja suurenenud kulusid. Potentsiaalsed riskikohad on uute või täiendavate tulude kogumine ja kulude kokkuhoiumeetmete

⁴² <https://sm.ee/too-ja-pension/pension>

rakendamine; poliitikameetmete rakendamine väljaspool kokku lepitud eelarvet; plaanimata maksukulud ning halb maksukogumine, samuti nõrgad või puudulikud eelarve kontrollimeetmed.

Riigieelarve ja -eelarvestrateegia koostamise protsess

Vastavalt Majandus- ja rahaliidu stabiilsuse, koordineerimise ja juhtimise lepingule (*Treaty on Stability, Coordination and Governance in the Economic and Monetary Union, TSCG*) seavad liikmesriigid endile keskpika perioodi eelarve eesmärgi (*medium-term objective, MTO*), mille täitmist hindab Euroopa Komisjon. **Lähtudes siseriiklikust eelarvereglist jätab valitsus TSCG mõistes keskpika perioodi eesmärgiks (MTOks) valitsussektori struktuurse eelarvepuudujäägi 0,5 protsenti SKPst.** Riigieelarve seaduse kohaselt peavad riigieelarved olema koostatud selliselt, et valitsussektori struktuurne eelarvepositsioon on tasakaalus või ülejäägis, kuid lubades eelmiste eelarveaastate jooksul tekkinud kumulatiivse struktuurse ülejäägi arvelt planeerida struktuurset defitsiiti kuni 0,5% SKPst aastas.

Koroonakriisi ning Venemaa algatatud Ukraina vastase sõjalise agressiooniga kaasnevate piirangute ja sõjapõgenike tõttu valitseb majanduses erandlik olukord. Stabiilsuse ja kasvu paktis sätestatud **vabastusklausel** lubab Euroopa Liidu liikmesriikidel kalduda kõrvale keskpikast eelarveeesmärgist (MTO) või selle suunas liikumisest. Praegusel hetkel teadaolevalt kehtib see klausel 2023. aasta lõpuni. Samas kehtib endiselt nõue vältida ülemäärast eelarvedefitsiiti ehk nominaalne eelarvepuudujääk ei tohi ületada 3% SKPst. Alates 2024. aastast rakendub taas Eesti eelarve baasseaduse nõue parandada struktuurset eelarvepositsiooni 0,5% võrra SKPst juhul, kui eelnenud aastal oli valitsussektori struktuurne eelarvepositsioon kumulatiivselt puudujäägis ja valitsussektori struktuurne eelarvepositsioon oli puudujäägis. 2023. aastal kehtib nõude suhtes erand vastavalt riigieelarve seaduse eelarvereglistes sisalduvale vabastusklauslile.

Riigieelarvest kinnipidamine

Riigi majandusaasta koondaruanne⁴³ 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).

⁴³ <https://www.fin.ee/riigi-rahandus-ja-maksud/riigi-raamatupidamine/riigi-raamatupidamise-koondaruanded>

Riigi majandusaasta koondaruande juurde kuulub kontrolliaruanne⁴⁴, 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.

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

2.3.2. 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,

⁴⁴ <https://www.fin.ee/riigi-rahandus-ja-maksud/riigi-raamatupidamine/riigi-raamatupidamise-koondaruanded>

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 kontrolle.

2020. aastal avaldas Riigikontroll ülevaate rahandusprognoosi ja -seirega seotud riskidest riigi eelarvepoliitikas⁴⁵. 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 ministriumid 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 infot selle kohta, kui palju on ühe või teise projekti, tegevuse või objekti jaoks raha kasutatud ja mida on sellega saavutatud.“

Eelarvenõukogu on Eesti Panga seaduse § 4² kohaselt moodustatud nõuandekogu, mis hindab riigi makromajandusprognoose ja riigi rahandusprognoose ning jälgib riigieelarve seaduses toodud eelarvereglite 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 eelarvereglite täitmisega seonduvate riskide maandamiseks.⁴⁶ 27.septembril 2022. aastal tõi eelarvenõukogu välja, et Vabariigi Valitsus peaks alates 2024. aastast eelarvepuudujääki vähendama, et toetada rahapoliitikat võitluses inflatsiooniga ning et 2024-2026. aastaks seatud eesmärgid vastaksid riigieelarve seaduses kehtestatud nõuetele.⁴⁷

Euroopa Komisjon

Euroopa Komisjon seirab ning analüüsib Eesti riigi ja majanduse toimimist iga-aastases riigiraportis. https://ec.europa.eu/info/files/2022-european-semester-country-report-estonia_en

⁴⁵ <https://www.riigikontroll.ee/tabid/206/Audit/2501/>

⁴⁶ <https://eelarvenoukogu.ee/>

⁴⁷ <https://eelarvenoukogu.ee/uudised/valitsus-peak-alates-2024-aastast-eelarvepuudujaaki-vahendama>

Näide:

Table A19.2: Heat map of fiscal sustainability risks for Estonia

Short term		Medium term						Long term			
Overall (S0)	Overall (S1+DSA)	S1	Overall	Debt sustainability analysis (DSA)						S2	Overall (S2+DSA)
				Deterministic scenarios					Stochastic projections		
				Baseline	Historical SPB	Lower SPB	Adverse 'r-g'	Financial stress			
LOW	LOW	LOW	LOW	LOW	LOW	LOW	LOW	LOW	LOW	LOW	
				Overall	36	21	38	38	36		
				Debt level (2032), % GDP	2022	2025	2022	2025	2022		
				Debt peak year	94%	72%	95%	94%	94%		
				Fiscal consolidation space						100%	
				Probability of debt ratio exceeding in 2026 its 2021 level						10	
				Difference between 90th and 10th percentiles (pps. GDP)							

(1) Debt level in 2032: 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 the debt ratio exceeding in 2026 its 2021 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 2000 different shocks. Green, yellow and red cells indicate increasing uncertainty.

Source: European Commission (for further details on the Commission's multi-dimensional approach, see the 2021 Fiscal Sustainability Report).

Euroopa Komisjon esitab omapoolseid ettepanekuid riigi riskide, sh fiskaalriskide, maandamiseks riigipõhiste soovitustena: https://ec.europa.eu/info/files/2022-european-semester-country-specific-recommendation-commission-recommendation-estonia_en

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. 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 8). Eriti hästi vastab soovitustele 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 8. 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
Maksudkulud	Investeeringiprojektid	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	Keskkonnariskid
Välisaudit	Lisaeelarve	Omaavalitsused
Eelarveandmete võrreldavus	Prognoosi muutuste seire	Avalik-õiguslikud juriidilised isikud

Tase	HINNANG			
	Mitte-vastav	Baas	Hea	Kõrge tase

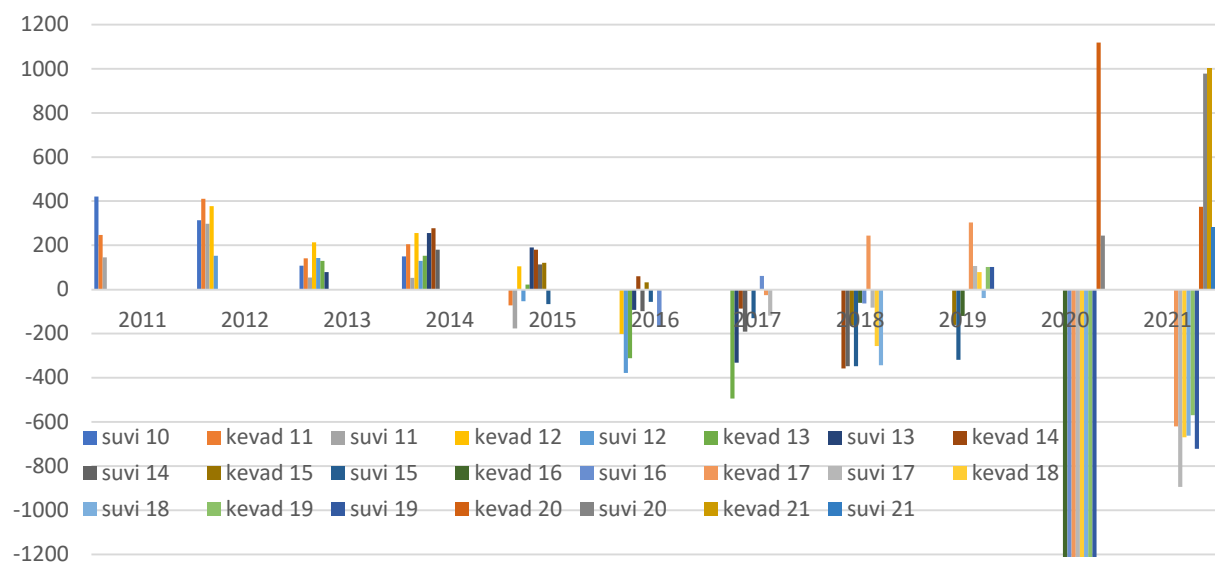
Riigi rahandusprognoosi täpsus

Riigi rahandusprognoosi kui terviku ebatäpsusi iseloomustab kõige paremini alljärgnev Joonis 39, kus on tulpadena toodud erinevatel ajahetkedel koostatud prognoosid vastava aasta nominaalse valitsussektori eelarvepositsiooni kohta. Tulbad on sätitud nii, et varem tehtud prognoosid on iga aasta juures vasakul ning kõige hiljem tehtud prognoos kõige viimane paremal. Tulba suurus näitab tegeliku eelarvepositsiooni ning prognoosi vahet. Ülespoole tulp näitab, et tegelik eelarvepositsioon tuli parem kui prognoosid ning allapoole näitab vastupidist. Enne koroonakriisi algust tehtud prognoosid 2020. ja 2021. aasta kohta osutusid selgelt ebatäpseks.

Riik võttis kriisile reageerides uusi rahalisi kohustusi, maksulaekumine ajutiselt vähenes ning eelarvetasakaalu reeglitele kehtis vabastusklausel.

Kriisi vältel tehtud neli põhiprognoosi on osutunud liiga pessimistlikuks, mida iseloomustavad ülespoole tulbad 2020. ja 2021. aasta juures. See tulemus on kooskõlas üldise Eesti makromajandusega, mis on kriisist paremini läbi tulnud, kui makroanalüütikud algselt ootasid. Samas on oluline välja tuua, et lisaks makromajanduse positiivsemale arengule muutsid valitsussektori positsiooni ka kriisiaastatel vastu võetud lisaelarved, mida mõnede prognooside tegemise hetkel ei olnud teada. Seetõttu ei ole valitsussektori terviknäitajate analüüs eriti informatiivne, et teha prognoosimetoodilisi järeldusi, mistõttu keskendumine järgnevalt sellele osale riigi rahandusprognoosist, mis sõltub otsesemalt makromajanduslikust olukorrast - maksutuludele.

Joonis 39. Valitsussektori nominaalse positsiooni ja prognooside vahed aastatel 2011-2021, mln eurot



Kirjeldatud positsiooni prognoosi täpsust mõjutavad nii maksutulude kui ka valitsussektori kulude prognoosid. Tulude prognoosi täpsuste on kirjutatud alapunktis 2.2.1.

Valitsussektori kulude prognoosi kohta me ei arvanud viimases avaldatud prognoosis täpsust kirjeldavaid statistikuid, kuna nendel pole kahe viimase aasta analüüsiks palju sisulist väärtust. Kriisi käigus on vastu võetud mõlemal aastal suuremahulised riigieelarve lisaelarved, mis tugevalt moonutaks neid näitajaid. Kokkuvõttes on riigi rahandusprognoosi vead meile teada ning metoodiline arendamine käib pidevalt. Täpsem riigi kulude prognoosi analüüs on käesoleva raporti avaldamise hetkel töös ning selle tulemused avaldame tulevaste majandusprognooside lisana.

Põhiline

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

3. Kokkuvõte

Esimeses Eesti kohta koostatud fiskaalriskide analüüsis me ei jõudnud numbriliste fiskaalriskide hinnanguni, kuid kvalitatiivsete hinnangute põhitulemused oleme koondanud alljärgnevale joonisele (Joonis 40). Leiame, et mitmes valdkonnas on riskid korralikult teadvustatud, analüüsitud, juhitud ja maandatud. Näiteks toimub süsteemne strateegiline seire ja järelevalve riigiettevõtete, KOVide 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. Välis- ja looduskeskkonnast 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.

Makromajanduses on hetkel pigem keeruline seis ning mitmed riskid on õhus, seda nii Ukrainas toimuva sõja, kui ka koroonaviiruse tõttu. Majandus on tõenäoliselt pöördunud kergesse langusesse ning on tõenäoline, et sellega kaasneb riigile nii täiendavat kulu kui ka vähenenud maksutulu.

Riigi tulude osas leiame, et riskid on väikesed või keskmised. Kuigi maksuauk on väike, on maksukoormuse tõus olnud minevikus raskest saavutatav 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 eelarvereepli 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 leiame, et on mitmeid valdkondi, kus olukord on rahuldav, kuid on valdkondi, kus on parandamisruumi või mida tuleks rohkem teadvustada fiskaalriskidena.

Joonis 40. Eesti fiskaalriskide koondhinnang (roheline – madal, kollane – keskmine)

