



RAHANDUSMINISTEERIUM

Eesti valitsussektori rahandus üldiselt üksikule vaadates

Makromajanduslik vaade 0-baasilise eelarve koostamise taustaks

Tallinn, juuli 2024

Raporti koostasid: Madis Aben, Risto Kaarna, Kadri Klaos, Helin Kütt, Merliin Laos, Erki Lõhmuste, Raoul Lättemäe, Meelis Meigas, Marve Randlepp, Miko Tammik, Margus Täht

Raporti koondas tervikdokumendiks Raoul Lättemäe

Rahandusministeerium

Suur-Ameerika 1

Tallinn 10122

Üldtelefon: (372) 611 3558

Faks: (372) 611 3664

info@rahandusministeerium.ee

<https://www.rahandusministeerium.ee>

© 2024 Rahandusministeerium

Sisukord

Lühikokkuvõte	4
Sissejuhatus	6
1 Eesti valitsussektori tulud rahvusvahelises võrdluses	7
1.1 Valitsussektori tulud	7
1.2 Maksukulud ja nende tõhusus	9
1.3 Maksude parem kogumine	14
2 Eesti valitsussektori kulud rahvusvahelises võrdluses	19
2.1 Võrdlus valitsuse poolt pakutavate teenuste lõikes	22
2.1.1 Üldised avalikud teenused	24
2.1.2 Kulutused haridusele	25
2.1.3 Kulutused tervishoiule	26
2.1.4 Kulutused sotsiaalsele kaitsele	27
2.2 Võrdlus rahvamajanduse arvepidamise lõikes	29
2.2.1 Valitsussektori kulude jaotamine individuaalseteks ja kollektiivseteks kuludeks	29
2.2.2 Subsiidiumid, toetused ja mitterahalised sotsiaalsiirded erasektorile	30
2.2.3 Valitsussektori „kollektiivsed“ tarbimiskulutused	33
2.2.4 Valitsussektori investeeringud	34
2.2.5 Valitsussektori teenuste efektiivsus	35
3 Välised soovitusel riigi teenuste tõhustamiseks	37
3.1 Rahvusvaheliste organisatsioonide soovitusel	37
3.2 Siseriiklikutes analüüsides toodud soovitusel	41
4 Sotsiaalkulud mikrosimulatsioonimudeliga EUROMOD	45
4.1 Rahvusvaheline võrdlus	45
4.2 Suurimate sotsiaalkulude reformimise näidisarvutused	46
5 Viimaste kriiside mõju riigi rahanduse näitajatele	49
5.1 Nõrga majanduskeskkonna mõju eelarvele	49
5.2 Valitsussektori kulude areng majandusliku sisu järgi	60
Kokkuvõte	65
Kasutatud kirjandus ja andmeallikad	67
Lisad	69
Valitsussektori maksutulude täiendavad joonised	69
Valitsussektori kulude täiendavad joonised	70

Lühikokkuvõte

Käesolevas raportis on antud ülevaade Eesti valitsussektori rahandusest 2024. aasta seisuga, kuigi osa alusstatistikast on veidi vanem. Selleks kasutasime makromajanduslikku *üldiselt üksikule* lähenemist, mille käigus võrdlesime Eesti valitsussektori tulude ja kulude erinevust teiste EL liikmesriikidega, vaatasime meile antud väliseid soovitusi riigi teenuste tõhustamiseks ning lõpuks pakume täienduse poliitikakujunduse tööriistakasti. Raport on üks osa 0-baasilise eelarve koostamisest, kuid on ka laiem olukorrajeldus ja kommentaar viimaste aastate riigi rahandusele, samuti analüütiline tugi tulevasteks otsusteks parandamaks riigi rahanduslikku jätkusuutlikkust.

Peamised järeldused Eesti valitsussektori tulude ja kulude eripärade kohta on järgmised.

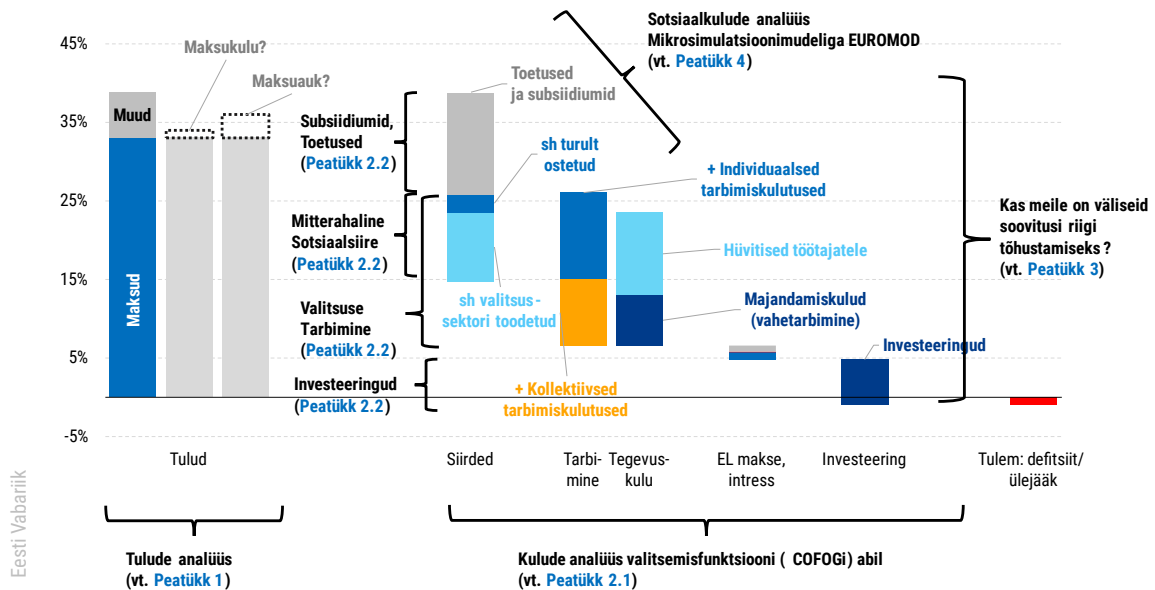
Eesti maksutulud on rahvusvahelises võrdluses väikesed, jäädes vaesema ja jõukama Ida-Euroopa vahele. Riikide maksukoormuse ning pakutavate toetuste, subsiidiumide ning siirete vahel on tugev korrelatsioon. Meie madal maksukoormus on taganud ka selle, et ühiste vahendite ümberjaotus on enamikes valdkondades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

Riigil on võrdluses teistega vähe maksuerandeid (ehk maksukulusid), kuid see ei tähenda, et ühtlasema ja laiema maksustamisega ei saaks riigi tulubaasi tõhustada. Maksuerandid on tihti tähelepanu alt väljas, kuigi on olemuslikult samasugused riigi kulutused nagu kõik teised. Nende põhjendatust ja efektiivsust tuleks regulaarselt testida. Maksude kogumine on meil pealtnäha toimiv ja efektiivne, kuigi eksisteerivad püsivad probleemkohad teatud valdkondades. Samuti on viimastel aastatel maksutahe tervikuna veidi vähenenud. Tahame aga juhtida tähelepanu sellele, et **eratarbimine läbi ettevõtte võib olla ulatuslik maksuauk, mis statistikast välja ei paista**.

Eesti riigi kulude struktuuris on teatud eripärad, kuid need ei ole ootamatud. **Riik panustab teistest rohkem haridusse, kultuuri ning riigikaitsele. Muud suuremad funktsioonid nagu sotsiaalne kaitse, tervishoid, majandus ja üldised avalikud teenused on keskmisest väiksemad.** Sotsiaalse kaitse sees on pilt siiski mitmekesisem, silma hakkab kulutamine peredele ja lastele, mis selgelt teistest suurem. Samuti on viimastel aastatel kasvanud panustamine tervishoidu. Riigi aparaat ise ei hakka silma ülemäära suurena, seda mitmes erinevas lõikes, nii valitsemisfunktsioonide kui ka rahvusvahelise ESA statistilise liigenduse mõttes. Ka kulude kogumaht on teistega võrdluses väike, kuigi ettevaates on see pilt muutumas. **Kulude analüüs ei anna kätte konkreetseid liiga kalleid teenuseid või ilmselgeid kärpekohti.** Suure raha leidmine eeldab poliitiliste põhimõtete seadmist.

Väliste rahvusvaheliste organisatsioonide soovitusel viitavad sellele, et **õhuke riik ei võrdu efektiivne eesmärke täitev riik**. EL liikmesriigilt ja maailma 40 rikkaima riigi hulka kuuluvalt riigilt oodatakse rohkemat, kui madalat maksukoormust. Seda näitab nn Wagneri seaduspära, mille järgi rikkuse kasvades oodatakse kvaliteetsemat avalikku teenust, paremat infrastruktuuri, kriisisuutlikkust, keskkonnahoidlikkust, suuremat sotsiaalset turvavõrku ning suuremat panust inimkapitali ning teadusse ja tehnoloogiasse. Samuti leiame, et ühetaolised toetused ei pruugi olla alati kõige kulutõhusamad ning rohkem tuleks nii sotsiaalpoliitikas aga ka individuaalses maksupoliitikas läheneda vajaduspõhisusest. Täpsemalt sihitud poliitikakujunduseks on meil analüütiline võimekus, andmed ning tööriistad olemas.

Analüüsi ülesehitus ja selle jagunemine peatükkide kaupa on kujutatud alloleval infograafikul (Joonis 1). Joonisel on kujutatud eelarvedefitsiidi kujunemist 2022 aastal (% osakaaluna SKPst) nn. *waterfall* ehk kaskaaddiagramm kujul. Joonis algab vasakus servas riigi tuludega (viidates tulude puhul, et analüüsisime ka maksukulu ja maksuaugu küsimusi). Vaadates joonist vasakult paremale näeme milliseid kulukomponente maha lahutades jõuame joonise paremas servas kujutatud eelarvedefitsiidi numbrini. Joonisel on märgitud ka millistes peatükkides on vastavaid teemasid või uurimisküsimusi käsitletud.



Joonis 1. Eesti valitsussektori rahanduse dekomponeerimine tuludeks ja kuludeks (2022. aasta andmed, % SKPst) ning käesoleva analüüsi ülesehitus.

Sissejuhatus

Siinne raport valmis täiendava taustaanalüüsina „0-baasilise eelarve“ koostamiseks. Nimelt otsustas valitsus 2023.a. augustis koostada ministeeriumite valitsemisalade laiapõhjalise eelarvete analüüsi tõhustamiseks ja vähendamaks valitsussektori kulusid. Selline 0-baasilise eelarve koostatakse valitsemisalade lõikes eesmärgiga selgitada välja sellised avalikud teenused, millede mahtu saab vähendada, optimeerida, omavahel konsolideerida.

Taustaks ja toetamaks valitsemisalades tehtavat teenuste kaupa *üksikult üldisele* analüüsi, oleme siinses raportis koostanud makromajandusliku *üldiselt üksikule* suunatud valitsussektori tulude ja kulude analüüsi. Selleks võrdlesime Eesti valitsussektorit teiste EL riikidega ning vaatasime läbi rahvusvaheliste organisatsioonide ja siseriiklikud soovitusel valitsusele oma tegevuse parandamiseks.

Analüüsi eesmärk on makroandmetele tuginedes leida need avaliku sektori valdkonnad, milles kaaluda täpsemat eelarverevisjoni. See ei ole kõikehõlmav või täielik revisjoniloend ja ei asenda 0-baasilise eelarve analüüsi, riigivalitsemise reformi tegevusi või muid tõhustamiskavasid. Pigem on tegemist ühe vaatega probleemile, tuginedes teatud metoodikale, ja mille tulemused võiks aidata kaasa 0-baasiliste eelarvete analüüsis seada teravamalt pilku mõnele konkreetsele aspektile.

Oleme makroandmeid analüüsinud järgmiselt:

- 1) **Valitsussektori tulud:** võrdlesime maksukulusid (s.o maksusoodustused) ja maksuauku (s.o makse ei maksta vastavalt seaduses nõutavale) teiste EL riikidega.
- 2) **Valitsussektori kulud:** võrdlesime valitsussektori kulusid nii suuremate makromajanduslike komponentide kui ka valitsemisfunktsiooni järgi teiste EL riikidega.
- 3) **Välised soovitusel:** oleme läbi vaadanud OECD, Euroopa Komisjoni ja IMF poolt Eestile antud rahvusvahelised soovitusel ning siseriiklikud analüüsid (nt Riigikontroll) valitsussektori teenuste kohta.
- 4) **Sotsiaaltoetuste süsteemi mikrosimulatsioonid ebaefektiivsuste tuvastamiseks:** Kasutades mikrosimulatsioonimudelit EURMOD on võimalik toetusi ning otseseid makse analüüsida tuvastamiseks meetmeid, kus raha ümber paigutades saavutatakse ühiskonna vaatest parem tulemus või sama tulemus väiksemate kuludega.
- 5) **Kriiside mõju riigi rahanduse näitajatele:** hindasime majanduses toimunud muutuste mõju rahandusnäitajatele (peamiselt tuludele) ning vaatasime, kuidas on muutunud riigi kulude struktuur võrreldes viimaste kriiside eelse ajaga. Analüüs ei arvesta sel sügisel tehtud eelarveotsuseid.

Valdavalt on võrdluste aluseks võetud aasta 2022. Seda põhjusel, et vajaliku detailsusega andmed 2023. aasta kohta valitsemisfunktsiooni kulutuste järgi EL riikides koostatakse Statistikaameti poolt alles käesoleva aasta detsembriks. Vähemdetailsemad rahvamajanduse arvepidamise näitajad on siiski saadaval ka 2023. aasta kohta.

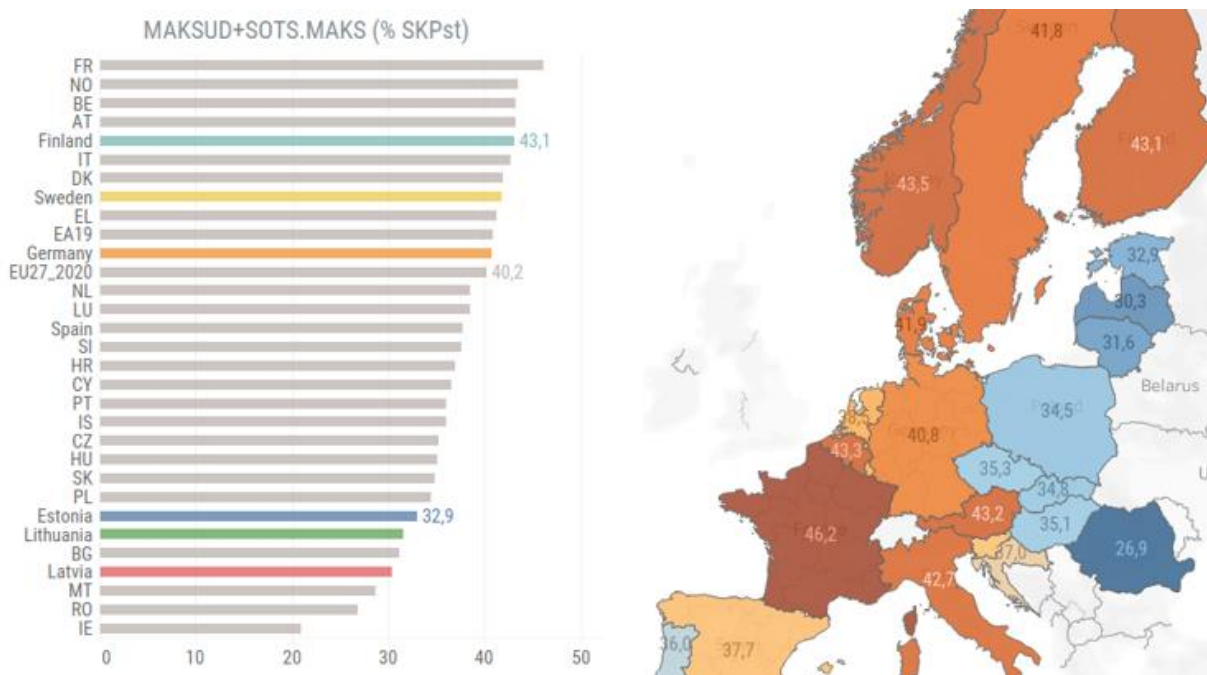
Rahvusvaheliste võrdluste puhul vaatame valitsussektorit (s.o keskvalitsus, kohalikud omavalitsused ning sotsiaalkindlustusfondid) tervikuna, vastavate kulu- või tululiikide protsentuaalse osakaaluna SKPst.

1 Eesti valitsussektori tulud rahvusvahelises võrdluses

Selles peatükis käsitleme valitsussektori tulusid ning vaatame maksukulusid (s.o maksu-erandeid, mida tavaliselt kuluanalüüsis ei kajastu, kuid mis on olemuslikult teistele kuludele sarnased ning moonutavad maksukoormuse võrdluseid) ning seaduste mittetäitmise tõttu tasumata jäänud makse ehk maksuauku võrreldes teiste EL riikidega.

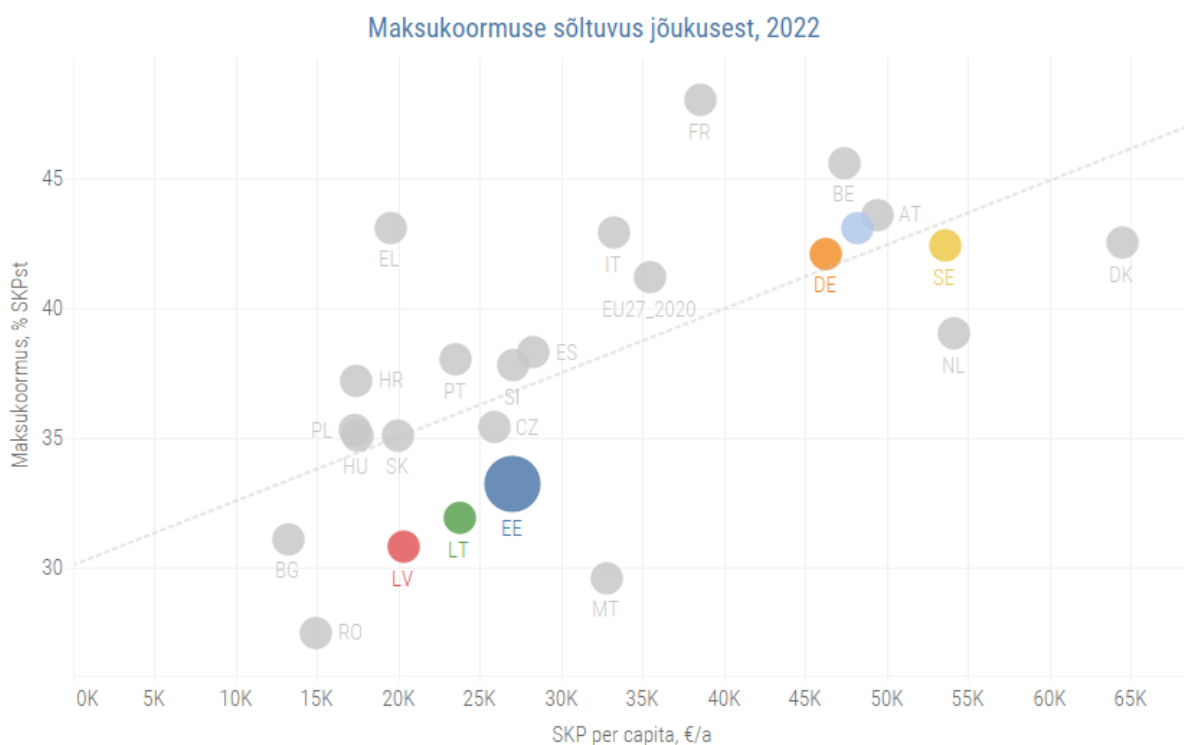
1.1 Valitsussektori tulud

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



Joonis 2. EL riikide maksukoormus, % SKPst, 2022. aastal.

See viimane on üks tegur, mis on võimaldanud Eestil hoida maksukoormuse madalamal kui me oma kulutusi ja investeeringuid arvestades tegelikult lubada saaksime. Eesti maksukoormus on viimastel aastatel 33% juures, samas kui ELis ja euroalal on see 40% (Joonis 2). Eesti jõukuse kasvades väheneb kaugemas tulevikus EL abirahade maht, mis võimendab survet kohaliku maksukoormuse tõusuks. Jooniselt 3 on näha, et ELi riikides oli jõukuse ja maksukoormuse vaheline seos küllaltki selge. Eesti positsioon regressioonijoonest allpool viitab asjaolule, et **meie jõukust arvestades on meie maksukoormus suhteliselt madal (2022).**



Joonis 3. Maksukoormuse ja jõukuse vaheline seos EL liikmesriikides, 2022. aastal. Joonega on tähistatud keskmine seos. Kui riigi maksukoormus on sellest joonest allpool, siis on riigi maksukoormus madalam kui riigi jõukuse taset arvestades võiks eeldada ja vastupidi.

Laekunud makse maksuliigi järgi võrreldes (Joonis 35, lk 52) selgub, et **Eestis on kaudsete maksude osakaal kogutud maksudes oluliselt suurem kui enamikus EL riikides, samas kui otsete maksude osakaal on oluliselt väiksem.** 2022. aastal moodustasid kaudsed maksud Eesti maksutulust 41% (ELis 34%) ja otsete 24% (ELis 34%). Kaudsete maksude alla käivad käibemaks ja aktsiisid, otsete alla tulu- ja sotsiaalmaksud. Seega täiendavat maksutulust tasub tulevikus otsida ilmselt otsete maksude poolelt.

Makse majandusliku sisu järgi võrreldes (Joonis 56 Lisades, lk 69) on näha, et **Eestis maksustatakse jõuliselt tarbimist, kuid kapitali- ja varamaksud on EL võrdluses madalaimal tasemel.** Tööjõumaksud on EL keskmisel tasemel – rikkamate riikidega võrreldes madalamad ja vaesematega võrreldes kõrgemad. Samas tuleb tõdeda, et Eestis seni alamaksustatud valdkonnad annavad ka teistes riikides tagasihoidliku osa maksutulust. Siiski õnnestuks eriti kapitalimaksudega koguda ka Eestis täiendavalt maksutulust õige mitu protsenti SKPst. Samas Eesti valitsuste senised plaanid maksukoormuse edasist tõusu ette ei ole näinud.

Alates 2005. aastast, kui kiire majanduskasvu tulemusena oli maksukoormus Eestis langenud alla 30% SKPst, on **maksukoormusel olnud kergelt tõusev trend** (Joonis 57, Lisades, lk. 70).

Maksukoormuse tõus võib olla osaliselt tingitud ka tõhusamast maksuameti tööst, mitte ilmingimata maksureeglite muudatustest. Maksukoormust on hiilivalt veidi tõstnud ka tulumaksuastmete mittekorrigeerimine tulutaseme tõusu tõttu ning tööjõule mineva lisandväärtuse osakaalu kasv alates finantskriisist, mis alates 2020. aastast on küll peatunud. 2022. aastal vähenes maksutulude osakaal SKPs mitmetes riikides inflatsiooni hüppelise kiirenemise ja sellest tuleneva SKP rahalise mahu kasvu tõttu.

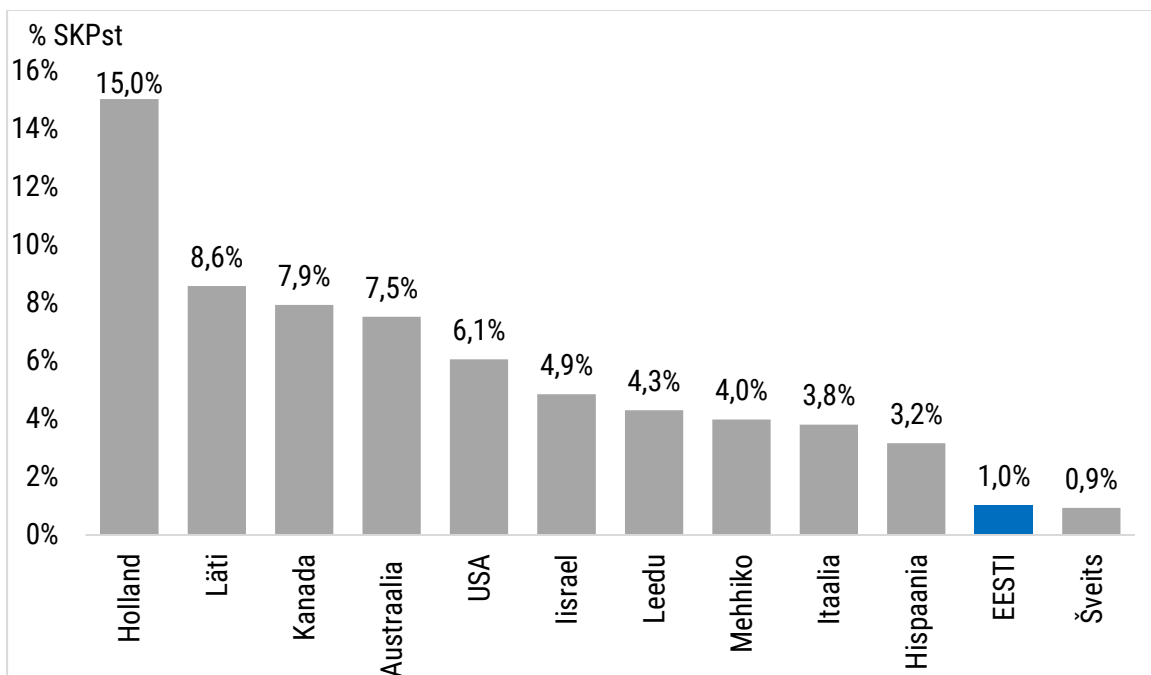
1.2 Maksukulud ja nende tõhusus

Maksukuludeks nimetatakse neid seadustes sisalduvaid sätteid, mis vabastavad osaliselt või täielikult teatud inimesed, ettevõtted, sissetulekud, kaubad, teenused või vara maksukohustustest. **Maksuerandid ehk maksukulud on üks valdkond, mis valitsussektorite kuluanalüüsis ei kajastu ja mida reeglina ei arutata ka RESi koostamise käigus sarnaselt kuluridadega, kuna tegemist ei ole rangelt võttes kulude, vaid saamata jäänud tuluga. Siiski on olemuslikult tegemist suuresti sarnase asjaga.**

Maksukulude kehtestamisel peetakse oluliseks, et iga maksukulu säte oleks tõhus (*efficient*), tulemuslik (*effective*) ja asjakohane (*relevant*). Maksukulud on:

- tõhusad, kui nende kehtestamisel ei ole soovimatuid kõrvalmõjusid;
- tulemuslikud, kui need on kõige sobivamaks fiskaalpoliitiliseks instrumendiks teatud majanduspoliitilise eesmärgi saavutamisel;
- asjakohased, kui maksukulu on konsistentne majanduspoliitiliste eesmärkide ja prioriteetidega.

Maksukulude kajastamise olulisust on rõhutanud nii IMF, OECD kui Euroopa Komisjon. Üldistatult jagunevad eelarvepoliitilised instrumendid kulu- ja tulupoliitilisteks instrumentideks ning maksukulu peetakse otsekulude kõrval kulupoliitiliseks instrumendiks. Vormistades kulutusi maksukuludena on riigil võimalik näiliselt vähendada valitsussektori eelarve mahtu ning kulutuste taset.



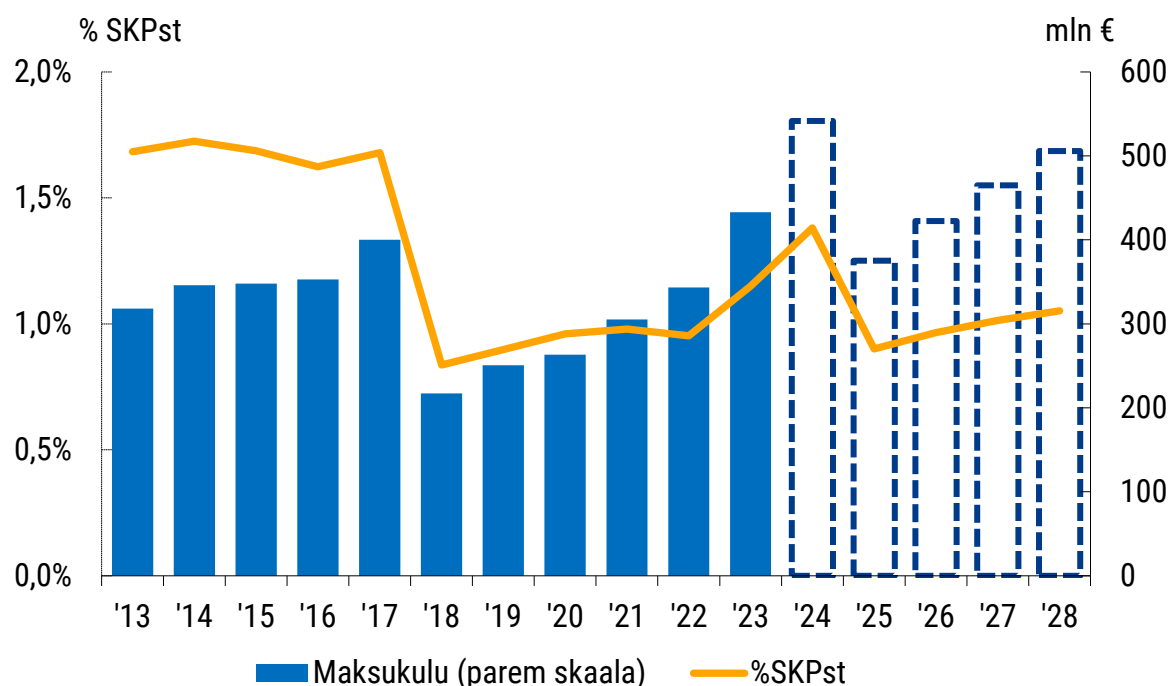
Joonis 4. Maksukulu valitud riikides 2021. aastal, % SKP-st (IMF FTE)

Kuigi paljud riigid arvutavad ja avaldavad maksukulusid, siis päris võrreldavad need riikide vahel ei ole. Maksukulude arvutamisel puudub kindel meetod ning iga riik teeb seda vastavalt enda nägemuse ja vajaduste järgi. Eestis kasutatakse maksukulude väärtuste hindamisel kaotatava tulu meetodit ning tekkepõhiseid andmeid, iga maksukulu säte puhul arvesse võetud sätte rakendamise ja tegeliku kohaldamise vaheline viitaeg. Hinnatud on ainult maksukulude kehtestamise nn esimese ringi efekte. Näiteks täiendava maksuvaba tulu kehtestamise korral on

hinnatud sätte rakendamise otsest mõju tulumaksu laekumisele. Samas ei ole hinnatud seda, et täiendava maksuvaba tulu korral jääb füüsilistele isikutele rohkem raha kätte ning kui nad suunavad täiendavad vahendid tarbimisse, siis laekub enam käibemaksu. Nende maksukulude puhul, mis on otseselt ja üheselt seotud teiste maksudega, on vaadeldud maksukulude kehtestamise koondmõju, näiteks alkoholi-, tubaka-, kütuse- ja elektriaktsiisiseadusest tulenevad maksu-kulud mõjutavad lõpptarbimise määra ulatuses ka käibemaksu laekumist. Tulenevalt kaotatava tulu meetodi rakendamisest ei ole maksukulude väärtuste hindamisel arvestatud erinevate käitumuslike efektidega ning eelarvepiirangutega – näiteks on eeldatud, et kaupade ja teenuste tarbimine on ühikelastne (koguse suhteline muutus on sama suur kui hinna suhteline muutus).

Maksudkulude väärtuste arvutamisel on oluline mõista, et iga üksikut maksukulu sätet on hinnatud eraldi, arvestamata eri sätete omavahelisi koosmõjusid, ning seetõttu ei ole maksukulude koondsumma leidmine erinevate sätete kokkuliitmise teel korrektne, kuid samas võimaldab see hinnata kehtestatud maksukulude taset ning trende.

Eesti maksukulude tase on võrreldes teiste Euroopa riikidega suhteliselt madal, moodustades viimased viis aastat 1 protsent sisemajanduse koguproduktist. OECD hinnangul moodustavad kehtestatud maksukulud paljudes riikides 4-5% sisemajanduse koguproduktist. Joonisel on näha ka võrdlus valitud riikidega.



Joonis 5. Maksukulu perioodil 2013-2023 ning prognoos 2024. aasta RM kevadises majandusprognoosis

Viimased andmed teiste riikide kohta on avaldatud 2021. aasta kohta. Eesti paistab teiste riikide seast välja eriti madalate maksukuludega nii absoluutsummana kui osakaaluna SKPst. Skandinaaviariikidest suurima maksukuludega riik on Soome, kes ületab naaberriike nii absoluutsummana kui osakaaluna SKPst. Soome maksukulude osakaal SKPst on sisuliselt 10 korda suurem kui Eestis. Baltiriikidest on suurima maksukuludega riik Läti, kelle osakaal SKPst ületab Eesti osakaalu 8 korda. Euroopa riikidest sarnaselt Eestiga moodustab maksukulude

osakaal SKPst 1% Saksamaal, Šveitsil ja Bulgaarial, kõrgeima osakaaluga on Holland, Soome ja Iirimaa. Absoluutsummana ületab kõiki riike Ameerika Ühendriigid, kuid osakaaluna SKPst Holland ja Venemaa.

Vastavalt Rahandusministeeriumi 2024. aasta kevadisele majandusprognoosile on Eestis kokku 29 kehtivat maksukulu seaduse sätet, mille kogumaht moodustab 2024. aastal kokku 541,6 miljonit eurot, mis on 1,4% SKPst ning 4,7% kogu maksutuludest. Võrreldes 2023. aastaga suurenevad maksukulud 25,1%. Käesoleva aasta maksukulude suurenemine tuleneb eelkõige käibemaksu standardmäära tõstmisest 2 pp võrra, mis kergitab soodusmääraga toodete maksusoodustust. Lisaks mõjutab seda aastat ka järgmise aasta tulumaksu standardmäära tõstmine ja soodustuste kaotamine, mille tõttu võib eeldada, et nihutatakse osaliselt madalam maksumääraga dividendid sellesse aastasse.

2024. aastal on suurima maksukuluga erandlikult regulaarselt jaotatava kasumi madalam maksumäär, mis viib eelarvest 106,5 mln eurot. Suuruselt järgmised kaks maksukulu on madalama käibemaksumääraga maksustatud ravimid ja meditsiiniseadmed ning maksuvaba tulu pensionieas, vastavalt 104,2 mln ja 95,5 mln eurot. Kolme suurema maksukulu maht moodustab 2024. aastal täpselt 57% kehtestatud maksusoodustuste ja mahaarvamiste mahust. Järgmist aastat mõjutab mitme tulumaksu soodustuse kaotamine ning maksusoodustustest riigile kõige kulukamaks kerkib taas ravimite ja meditsiiniseadmete madalam maksumäär. Kokku väheneb maksukulu järgmisel aastal 30,7% võrra 375,2 mln eurole, olles viie aastase prognoosiperioodi kõige madalam.

Maksukuludest loobumise kasuks räägivad mitmed argumendid.

Üldine maksupoliitiline soovitus on hoida **maksubaasid võimalikult laiad, ning maksumäärad võimalikult madalad**. Selliselt on maksutulud stabiilsemad, ei ole konkreetsetele maksumaksjatele liiga koormavad ning on lihtsamad hallata. Maksuerandid töötavad sellele põhimõttele vastu. Maksuerandi loomine tähendab, et ilma kulukärbeteta on tarvilik ülejäänud maksumaksjate maksukoormust tõsta ning samuti suureneb halduskoormus, sest maksumaksjaid on tarvis põhjalikumalt eristada ning kontrollida. Suureneb ka maksusüsteemi keerukus. Vastupidi, maksukuludest loobumine võimaldab kõigi maksukoormust langetada ning süsteemi lihtsustada.

Paljudel juhtudel on maksuerand **liiga ebatäpne ehk halvasti sihistatud** - sellest saavad kasu need, kes polnud maksusoodustuse otsene eesmärgipärane sihtrühm. Üldiselt on võimalik samu eesmärgi saavutada läbi toetuste süsteemi väiksema üldkuluga, isegi kui selle halduskulu võib olla suurem. Näitena võib siin võtta kõige suurema maksukulu, ehk ravimite ja meditsiiniseadmete käibemaksu soodusmäära, millele kulub ligi 90 miljonit eurot aastas. Retseptiravimite kõige suurem tarbijagrupp on pensionärid, kelle sissetulek on üldiselt tööealise elanikkonnaga võrreldes väiksem ning pealtnäha tundub, et soodustus on põhjendatud. Samas on enamus vajalikke ravimeid soodusravimite nimekirjas, mis tähendab, et Haigekassa maksab osa või täielikult ravimi kulust kinni. Samuti on neil ravimitel piirhinnad, mis sisaldavad käibemaksu, mis tähendab, et soodustuse kaotamisel ravimite letihinnad ei muutuks. Soodustus läheb peamiselt neile, kes ostavad käsimüügiravimeid ja muid tervisetooted. Samuti saavad soodustust võrdselt nii rikkad kui ka vaesed. Kui käibemaksusoodustus kaotada, võiks suunata

vabaneva raha (või osa sellest) toetuste näol neile, kes seda kõige rohkem vajavad ja mitte soodustada rikkamaid tarbijagruppe ja tooteid, mis pole hädavajalikud.

Tabel 1. Maksukulu 2024. aasta Rahandusministeeriumi kevadises majandusprognosis

Valitsemisfunktsioon ja maksukulu kirjeldus	2024	2025
Maksukulu KOKKU 2022. aastal	542 mln €	375 mln €
MAJANDUS	181,0	78,7
Regulaarselt jaotatava kasumi madalam maksumäär	106,5	-
Aktsiisisoodustused – erimärgistatud kütus, kalurid, elekter, maagaas, väikeõlletootjad, tubakavedelikud, gaasi ja elektri suurtarbijad	57,5	59,8
Osaliselt või täielikult tasumata arvetega seotud käibemaksuarvestuse korra muudatus	2,6	2,8
FIE täiendav maksuvaba tulu põllumajandussaaduste või metsamaterjali võõrandamisel	13,7	15,5
Meremeeste ja reederi soodustused	0,6	0,6
TERVISHOID	117,8	122,6
Käibemaksumäär 9% ravimitele ja meditsiiniseadmetele	104,2	107,5
Maksuvaba töötaja terviseedendamise kulu	13,5	15,1
VABA AEG, KULTUUR JA RELIGIOON	50,3	37,3
Käibemaksumäär 9% (1.01.2025 alates 13%) majutusteenustele	36,5	28,9
Käibemaksumäär 5% ajakirjandusväljaanded	6,1	-
Kingituste ja annetuste maksusoodustus	7,6	8,4
SOTSIAALNE KAITSE	157,2	96,2
Maksuvaba tulu vanaduspensionieas	95,5	53,6
Täiendav maksuvaba tulu alates teisest lapsest	32,4	-
Täiendav maksuvaba tulu abikaasa eest	7,3	-
Kindlustusmaksed ning pensionifondi osakute soetamine	20,9	23,3
Oma tarbest ülejääva elektri müügi tulumaksuvabastus	1,0	1,2
HARIDUS	27,9	40,5
Koolituskulude mahaarvamine	17,1	24,1
Käibemaksumäär 9% raamatud ja õppekirjandus	10,0	
Käibemaksumäär 9% raamatud, õppekirjandus, perioodikale ja digiväljaannetele		16,4
Käibemaksumäär 5% ajakirjandusväljaannetele	5,1	6,1
ELAMU- JA KOMMUNAALEHITUS	7,5	-
Eluasemelaenu intresside mahaarvamine	7,5	-

Maksukulud on **peidetud eelarvekulud**, moonutavad tegelikku eelarvekulutuste pilti ja rahvusvahelist võrdlust. Tavaline on olukord, kus mingi riigi mingi spetsiifiline maksumäär (näiteks üksikisiku tulumaks, ettevõtte tulumaks, käibemaks vms) on ühe väärtusega, kuid tänu erinevatele eranditele, soodusmääradele ja mahaarvamismõimalustele on tegelik efektiivne maksumäär, ehk see, mida maksumaksjad keskmiselt maksavad, palju väiksem.

Maksusoodustuste poolt rääkivaid argumente on ka. Maksusüsteemi on üldiselt raskem muuta kui toetuste süsteemi, mistõttu see annab sihtgruppidele teatava kindluse tuleviku ees. See on

oluline näiteks ettevõtete investeeringute või muude pikemaajaliste nähtuste toetamisel. Samuti on maksusoodustused osa rahvusvahelisest maksukonkurentsist, näiteks meelitamaks riiki otseseid välisinvesteeringuid. Kui riigil pole maksusoodustust, mis kõigil teistel on olemas, on väiksem tõenäosus, et rahvusvaheline ettevõtte valib tegevuskohaks just Eesti.

1.3 Maksude parem kogumine

Üldine ülevaade

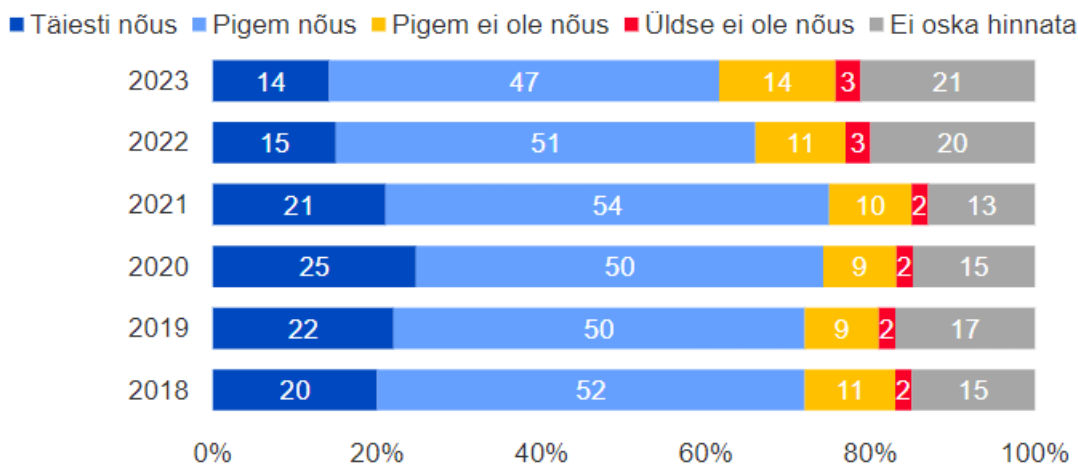
Käesolevas peatükis on antud ülevaade olukorrast maksukuulekuses, maksuaugus ning maksude kogumise efektiivsuses. Nulleelarve projekti raames on see oluline, et fookus ei oleks ainult riigi kuludel. Riigi rahanduse seisu saab parandada ka efektiivsema maksude kogumisega. Rõhk on just maksude kogumise administratiivsel poolel, mitte poliitikavalikutest tuleneval maksulaekumisel.

Eesti Maksu- ja Tolliamet (MTA) tellib regulaarselt maksutahte uuringut¹, milles uuritakse ning analüüsitakse Eesti elanike hoiakud ja uskumusi maksude maksmise, MTA enda, maksualaste normide, riskide ja karistuste ning Eestis kehtiva maksusüsteemi osas. Selle põhjal võib öelda, et kuigi eesti elanike teadmised ja normid maksude tasumise suhtes ei ole oluliselt muutunud, on siiski ka näha viimastel aastatel negatiivseid muutusi. Võrreldes varasemaga tajutakse maksusüsteemi vähem lihtsa ning vähem õiglasena, ning on suurenenud kriitika teiste elanike maksukäitumisele. Samuti on langenud üldine maksutahte indeks, milles on kogu uuringu tulemus agregeeritud ühesse näitajasse.

Olukorra ilmestamiseks võib välja tuua selle (vt alljärgnev joonis 6), kuidas on muutunud elanike üldine hinnang sellele, kas enamus maksavad oma maksud korrektselt ära. Nähtub, et viimasel kahel aastal on see hinnang muutunud kriitilisemaks.

Enamik inimesi deklareerivad ja maksavad oma maksud korrektselt ära

Kõik vastajad, n=1326



Joonis 6. Maksukuulekuse küsitluse tulemused.

MTA tellib ka varimajanduse uuringut², milles hinnatakse täpsemalt varimajanduse mahtu tuginedes ümbrikupalga levikule, deklareerimata muu tulu ning illegaalse tubaka ja alkoholi tarbimisele. Ligi veerand elanikkonnast teavad kedagi, kes teenib ümbrikupalka. Salasigarettide tarbimine on veidi kasvanud. Salaalkoholi tarbimine on vähenenud. Kokkuvõttes on olukord

¹ <https://emta.ee/ariklient/amet-uudised-ja-kontakt/uudised-pressiinfo-statistika/uuring-eesti-elanike-maksutahe>; viimane aruanne <https://ncfailid.emta.ee/s/gRK48ZgLD2k72Xx>

² https://www.emta.ee/sites/default/files/documents/2023-10/varimajanduse_uuring_2023.pdf

stabiilne, eksisteerivad püsivad valdkonnad või sektorid, kus maksupettus on norm.

Värsket rahvusvahelist maksude kogumise ning -kuulekuse võrdlust on vähe. Ühe uuringu³ kohaselt on Eesti kogu majanduse maksuauk veidi üle keskmise osakaaluna SKPst EL riikide võrdluses. Samas see tulemus saavutatakse kõige väiksemate suhteliste kuludega.

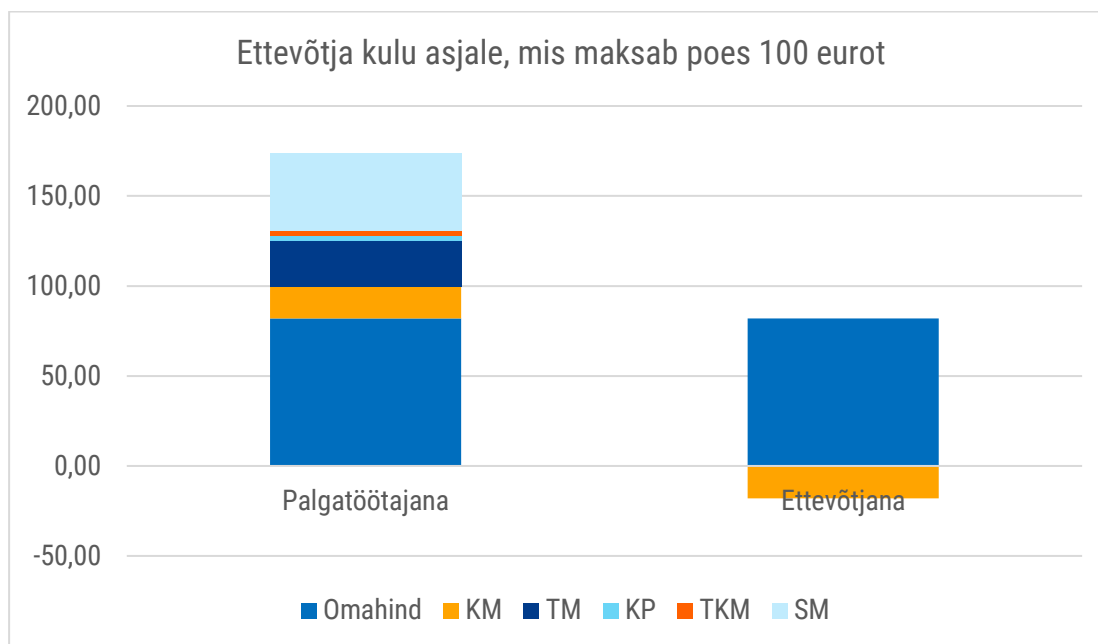
Regulaarselt hinnatakse ning võrreldakse EL riikide käibemaksuauku⁴. Selles osas on Eesti pikalt olnud üks efektiivsemaid riike. See tähendab, et teoreetiline käibemaksuauk on meil väike.

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

Peamised maksuaugu allikad

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

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



Joonis 7. Inimesena vs ettevõttena soetatava kauba maksusisaldus.

Siin on näha maksustamise vahe ostu puhul, kus ostjal on võimalik valida, kas osta soovitud ese või teenus ettevõttena või palgatöölisena. Maksustamise vahe on väga suur. Palgatöölisena kulub ostule 173,50 eurot, kui ettevõtjana, kui see ka maksustamise mõttes deklareerida ettevõtluse

³ <https://openaccess.city.ac.uk/id/eprint/21460/1/The%20EU%20tax%20gap%20-%20a%20study.pdf>

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

tarbeks, 82 eurot. Isiklik tarbimine läbi ettevõtte on väga atraktiivne ning kuigi sellise tegevuse vastu on MTAL kontrollitegevused, võib anekdootlike tõendite põhjal öelda, et probleem ei ole väike.

Põhjalikke objektiivseid analüüse sellise käitumise kohta on, kuid neid on vähe. 2013. aastal avaldati analüüs⁵, milles leiti, et need võrreldavad leibkonnad, millel on juurdepääs ettevõttele, tarbivad 2,6 korda rohkem, kui nende sissetulekud eeldavad, võrreldes nende leibkondadega, millel juurdepääsu ettevõttele ei ole.

Kaudsema tõendina, kuid värskem ülevaade eesti leibkondade varadest ja kohustustest⁶ näitab, et eestlastel on palju rohkem ettevõtlusvara, kui mujal Euroopas. Vaadates reaalarvade jaotumist erinevate varatüüpide kaupa, eristub Eesti euroala riikide võrdluses ettevõtlusvarade suure osakaalu poolest. (Reaalarvade hulka loetakse nende ettevõtete varad, kus omanikud ühtlasi ka töötavad.) Kui euroalal keskmiselt moodustasid sellised n-ö aktiivses omandis olevad ettevõtlusvarad 2017. aastal umbes 11% reaalarvadest, siis Eestis üle kahe korra rohkem, 26%. Meil ei ole ettevõtlusvarade osakaal reaalarvades mitte ainult euroala keskmisest märgatavalt suurem, vaid on ka ajaga kasvanud, aastatel 2013–2021 20%lt 29%le.

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

Sellise eratarbimise nähtavamaks näiteks, mida tehakse läbi ettevõtte, on sõiduautod. Alates 1. dets. 2014 rakendab Eesti erandit, millega piiratakse ettevõtluses kasutatavate sõiduautode ostmisel või kasutuslepingu alusel kasutamisel ning nende tarbeks kaupade ja teenuste ostmisel (mootorikütus, remont, hooldus, parkimine jms) sisendkäibemaksu mahaarvamist. Sisendkäibemaksu maha arvamise piirang on 50%. Erandi rakendamise algne põhjendus seisnes selles, et ettevõtete sõiduautod on suuresti erakasutuses ning sellelt ei deklareerita käibemaksu, mida tegelikult tuleks teha. Lähtuvalt sellest, et algsed erandi⁷ taotlemise põhjused ei ole muutunud, siis esitab Eesti käesoleval aastal vastava nõukogu rakendusotsuse⁸ pikendamise taotluse, millega on lubatud antud meedet kehtestada.

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

⁵ <https://www.eestipank.ee/publikatsioonid/toimetised/2013/62013-merike-kukk-karsten-staehr-ettevotlustulu-teenivate-majapidamiste-sissetulekute-osaline>

⁶ https://haldus.eestipank.ee/sites/default/files/2023-05/ep_tm_1_2023.pdf

⁷ Direktiivi 2006/112/EÜ (mis käsitleb ühist käibemaksusüsteemi)

⁸ (EL) 2021/1998, 15. november 2021

Võrreldes firmaautode hinda ja auto vastutava kasutaja sotsiaalmaksuga maksustatud sissetulekut võib järelda (2013.a andmete põhjal), et paljude kallimate firmaauto juhtide maksustatud töine sissetulek jääb kordades alla nende tegelikele (era)tarbimiskulutustele⁹. See järeldus põhineb eeldusel, et autoga seotud kulud moodustavad kõigist tarbimiskulutustest siiski vaid väikese osa. Järelikult ei ole paljudel ettevõtjatel oluline osa igapäevaeluks vajalike kulude katmiseks tehtud sotsiaalmaksuga maksustatud sissetulekust. Sellele asjaolule on korduvalt erinevatel foorumitel (seal hulgas rahvusvahelisel maksukonverentsil Kulutuuri atlas 18.03.2016) juhitud ka poliitikute ja maksuametnike tähelepanu, kuid poliitilist huvi olukorda reguleerida pole olnud.

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

Meetmed olukorra parandamiseks

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

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

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

Ettevõtelt efektiivsema maksude kogumise vastu on kasutatud argumenti, et see pärsib majanduskasvu, piirab ettevõtlusvabadust, on ebaõiglane jne. See vajab põhjalikumat tõendamist. Ettevõtteid, mille peamine eksisteerimise eesmärk on juhtkonna isikliku

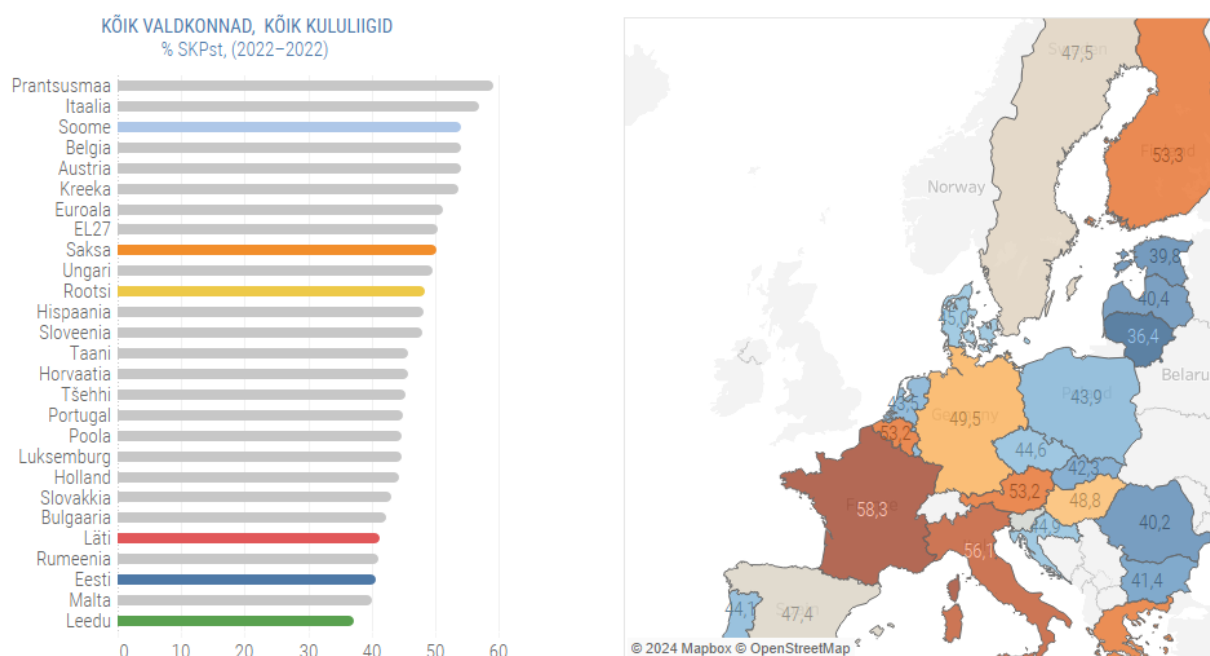
⁹ <https://analyticsestonia.wordpress.com/2017/11/27/pilte-ametniku-punasest-ferrarist/>

maksukoormuse optimeerimine, ei ole meie peamine majanduskasvu mootor. Need ettevõtted ei ole motiveeritud suureks kasvama, sest muidu jäävad EMTA radaris, samuti on nendega seotud konkurentsi toimimise probleemid ning uute tulijate sisenemisbarjäärid.

2 Eesti valitsussektori kulud rahvusvahelises võrdluses

Valitsussektori kulude võrdlust saab teha mitmes lõikes – kas vastavalt valitsemisfunktsioonile (teenusele) või vastavalt rahvamajanduse arvepidamise kululiigile. All oleme valitsussektori kulusid analüüsinud mõlemas lõikes. Erinevus nende kahe analüüsi vahel seisneb selles, et 0-baasilise eelarve kontekstis olulisem statistika – valitsussektori kulutused valitsemisfunktsiooni (COFOG) järgi on raporti koostamise hetkel saadaval üksnes kuni aastani 2022 (neid andmeid värskendatakse alles detsembris), kuid rahvamajanduse arvepidamise näitajad on saadaval ka 2023. aasta kohta.

Eesti valitsussektori kulud tervikuna SKP suhtes on ELi kontekstis suhteliselt madalad. Aastal 2022 olid need 40%, ELis aga 50% (Joonis 8).



Joonis 8. Valitsussektori kulud kokku, kõik kululiigid, % SKPst, 2022.

Valitsussektori kulud SKP suhtes ei ole ajas püsivad ja seda suhet võivad mõjutada nii kuluotsused kui ka majandusareng. Eesti valitsussektori kulud tõusid (SKP suhtes) järsult finantskriisi aastatel, kui majanduse maht kahanes, langesid siis peagi, aga on püsunud siiski kõrgemal kui finantskriisile eelnenud aastatel (Joonis 58 Lisades, lk. 70). Viimaste aastate kriisid on seda suhtarvu oluliselt kõigutanud – näiteks 2020. aastal kasvasid viirusekriisi tõttu riigi kulud, samas kui SKP maht vähenes. Valitsuse kulude osakaalu vähenemine aastal 2021 on tingitud majanduse kiirest taastumisest ja 2022 hinnatõusust tingitud majanduse rahalise mahu kiirest kasvust.

Üks oluline tegur valitsuse kulude puhul on riigi jõukus. Võrreldes omavahel riikide jõukust ja valitsuste osakaalu majanduses võib näha, nende näitajate vahel valitseb positiivne seos – **riigi jõukuse kasvades kasvab ka valitsussektori kulutuste osakaal majanduses** (Joonis 9 ning

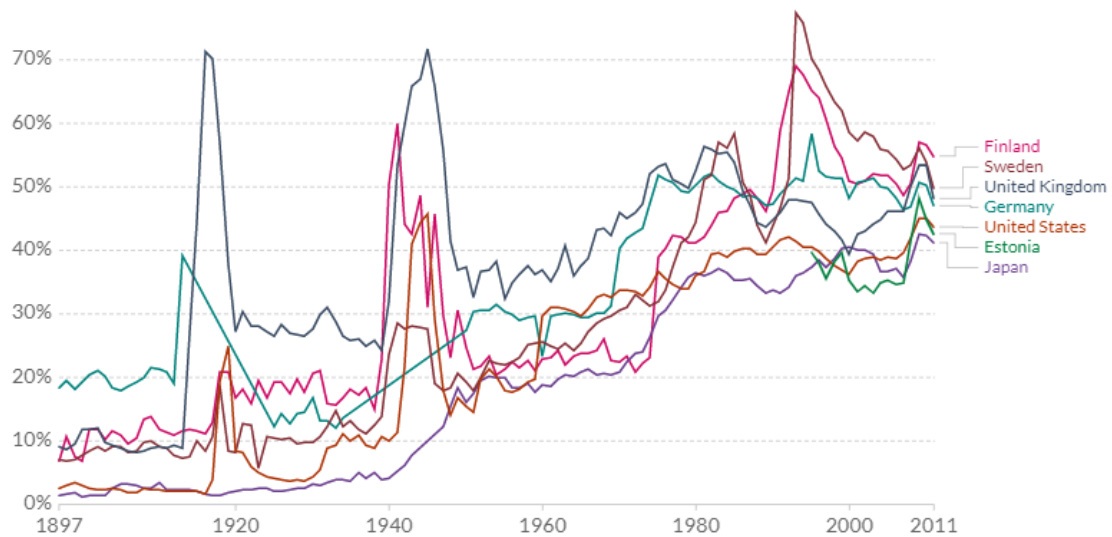
Lisades Joonis 58, lk 70). See seos kehtib nii ajaloolises võrdluses ühe riigi piires kui ka rikaste ja vaesemate riikide omavahelises võrdluses samal ajahetkel. Jooniselt 9 on näha, kuidas valitsuste kulutused SKP suhtes on rikastes riikides viimase saja aastaga tõusnud 10% lähedalt 50% juurde.

Government spending, 1897 to 2011

Total government spending, including interest government expenditures, as share of national GDP



+ Add country

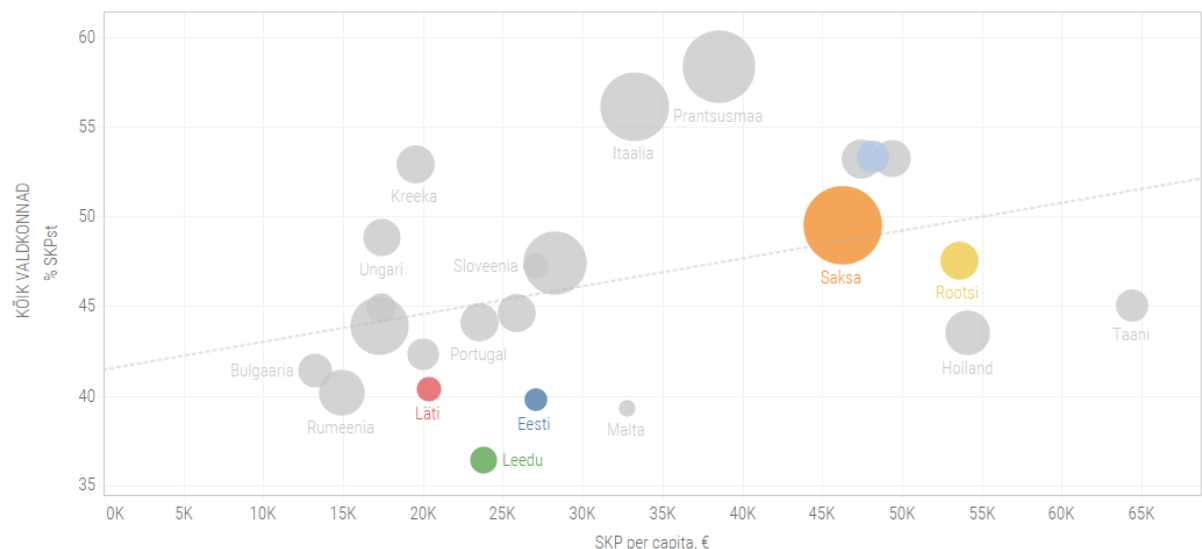


Source: IMF Fiscal Affairs Departmental Data, based on Mauro et al. (2015)

OurWorldInData.org/government-spending • CC BY

Joonis 9. Valitsussektori kulud, % SKPst, 1897-2011.

"KÕIK VALDKONNAD (KÕIK KULULIIGID)" osakaalu sõltuvus riigi jõukusest
Mulli suurus näitab riigi suurus
2022-2022



Joonis 10. Valitsuse kulutuste ja riigi jõukuse vaheline seos.

Joonis 10 on riigid oma rikkuse ja valituste kulutustega ja sealt on näha, et **Eesti valitsussektori kulud olid aastal 2022 mõnevõrra madalamad, kui meie SKP per capita taseme põhjal võiks eeldada**. Seos riigi jõukuse ja valitsuse kulutuste vahel ei ole siiski üksühene ja sõltub lisaks jõukusele ka kultuurilistest teguritest.

Suuremat valitsussektori osakaalu SKP suhtes rikastes riikides vaesematega võrreldes tuntakse [Wagneri seaduspära](#) nime alla. Kui eeldada Eesti tulutaseme lähenemist rikkamatele EL riikidele ka tulevikus, siis tulenevalt inimese olemusest (Maslow vajaduste hierarhia) ja majanduslikust mõttekusest pakkuda teatud kaupu–teenuseid (välis- ja sisejulgeolek, sotsiaalne kaitse, tervishoid, haridus...) riigieelarve vahendusel, võib lähematel aastakümnetel oodata ka Eestis valitsussektori osakaalu suurenemist majanduses. **Sellega käib paratamatult kaasas maksukoormuse tõus, kuna rohkem avalikku kaupa saab sama sissetuleku juures pakkuda/tarbida vaid erakaupade arvelt.**

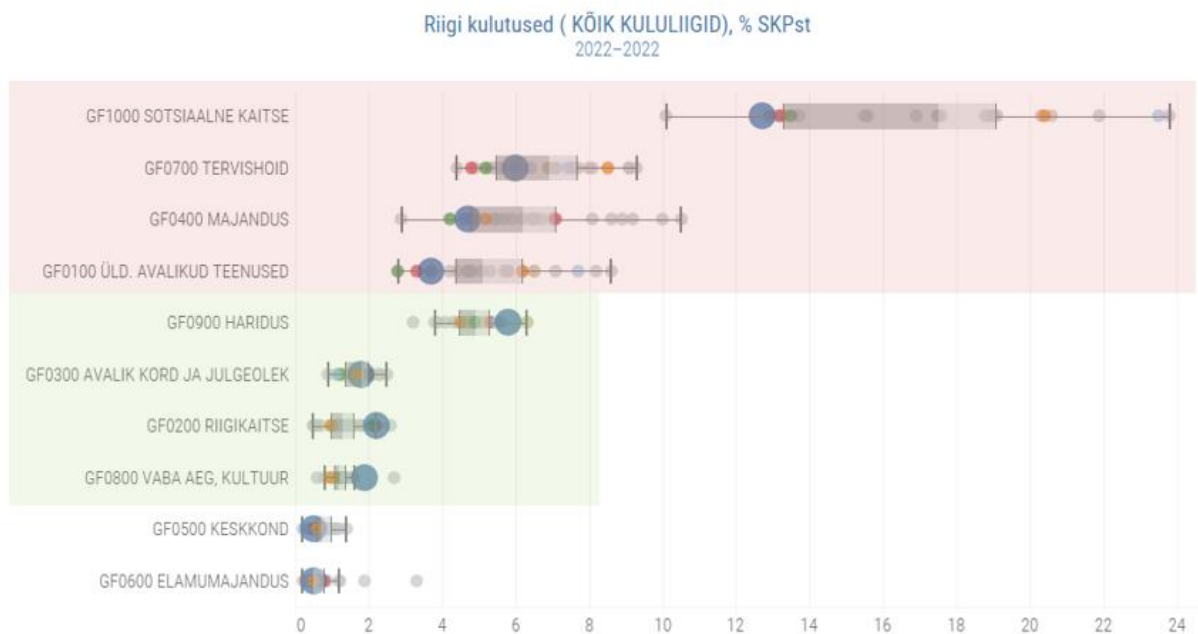
Alljärgnevalt oleme võrrelnud valitsussektori kulusid detailsemalt. Riikide kulutusi omavahel võrreldes tasub silmas pidada järgmist:

- Üksikuid aastaid ei tule üle tähtsustada ja üldiselt tasub vaadata pikema perioodi keskmisi, kuid 2022. aasta vastab siiski hästi viimase aastakümne keskmisele vähemalt Eesti puhul, viirusekriisi aastate sisse arvamine pigem moonutaks tulemust;
- Lirimaa (ja mõnikord ka Luksemburg) on enamasti võrdlustest välja jäetud, kuna Lirimaa SKP on statistiliselt üle võimendatud ja sedakaudu kõik kulutused alahinnatud;
- Väikeste kulude „suuri erinevusi“ ei tasu üle tähtsustada – näiteks 0,1% ja 0,2% SKPst võib olla vaid ümardamise tulemus (0,14% v 0,15%), kuigi erinevus oleks nagu kaks korda;
- COFOG kulud on „brutokulud“, mis ei võta arvesse võimalikke (käibe)maksuerisusi, mis vähendavad riigi „netokulusid“. Näiteks on kulud kultuurile-sportile-vabale ajale ELi võrdluses suurimad Ungaris ja Eestis, kuid ühtlasi on need riigid ka ainukesed, kes ei rakenda spordi- ja kulutuuriürituste piletitele käibemaksuerisusi;
- Erinevusi võib olla ka pensionide ja teiste sotsiaaltoetuste maksustamises – kui toetused on maksuvabad, on riiki „brutokulu“ väiksem kui riigis, kus toetused liidetakse muude tuludega enne maksustamist;
- Enne jõuliste järelduste tegemist tasub uurida, kas eksisteerib mingeid täiendavaid põhjuseid, miks mingi riigi näitajad on teistega võrreldes erinevad – lisaks erinevustele institutsionaalses korralduses võivad tulemusi moonutada ka erinevused statistika kokkupanemises.

2.1 Võrdlus valitsuse poolt pakutavate teenuste lõikes

Käesolevas peatükis võrreldakse valitsussektori kulutusi Euroopa Liidu riikides osakaaluna SKPst üldvalitsuse tasemel. Andmeallikaks on Eurostati tabel [[gov_10a_exp](#)] *General government expenditure by function (COFOG)*. Interaktiivselt ja detailsemalt on võimalik EL valitsuste kulutuste taseme ja struktuuriga tutvuda [rahandusministeeriumi kodulehel](#)¹⁰.

Joonis 11 on võrreldud ELi riikide kulutusi suuremate kululiikide lõikes. Eesti on tähistatud suure sinise täpiga, meie naaberriigid väikeste värvilistega ja ülejäänud EL riigid väikeste hallidega. Vertikaaljooned tähistavad kogu jaotust (mõned ekstreemsed erandid on välja jäetud), hallide tulpade sisse jäävad pooled riikidest ja tume- ning helehalli kasti piir tähistab kulutuste mediaani.



Joonis 11. EL riikide kulutuste võrdlus suuremate kululiikide lõikes, % SKPst, 2022.

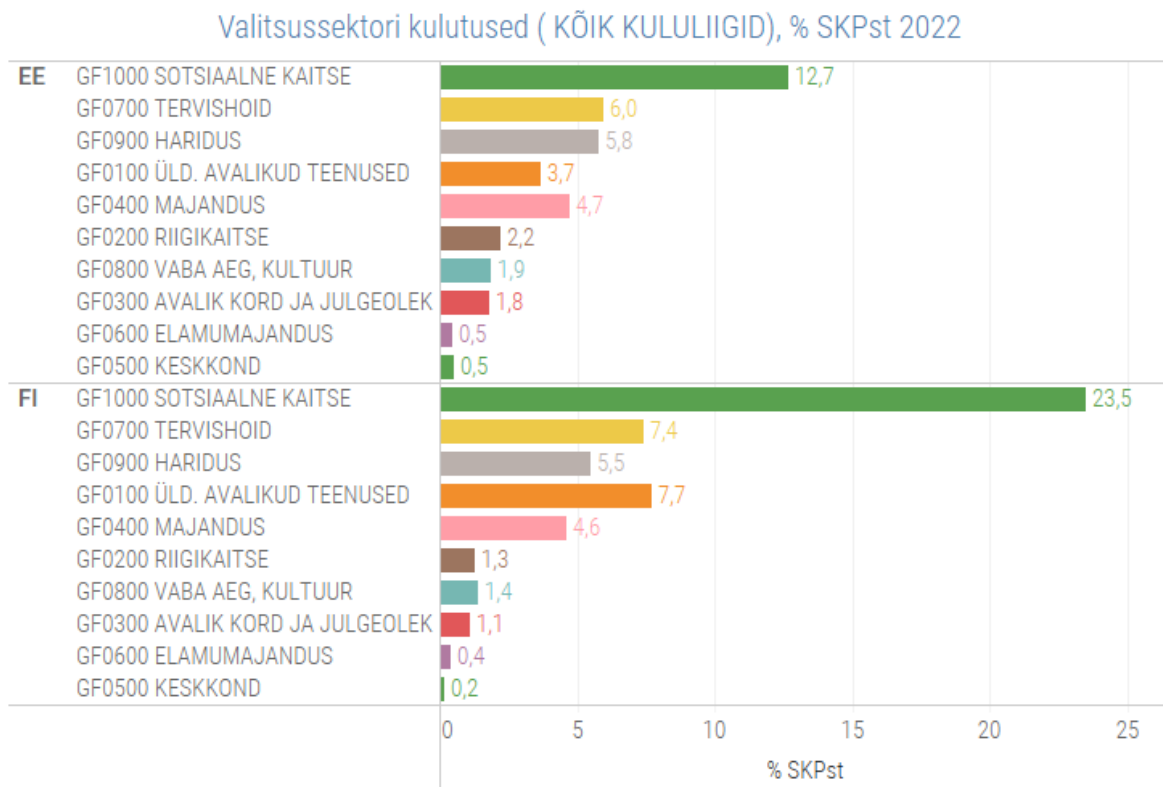
Nagu näha, on suurem varieeruvus riikide vahel suuremate kululiikide osas, kus Eesti kulutused on sarnaselt Läti-Leeduga tagasihoidlikud. **Suurematest kululiikidest kulutab Eesti keskmiselt vähem sotsiaalsele kaitsele, tervishoiule, majandusele ja valitsussektori üldistele teenustele.** Viimases on sees ka võla teenindamise kulud, mis Eestil on seni olnud väga väikesed, kuid mis ka näiteks Soomes-Rootsis olid 2022 vaid 0,6% SKPst, nii et igal juhul kulutab Eesti põhjanaabritega võrreldes üldistele avalikele teenustele oluliselt vähem. Hariduskulud on Eestis selgelt üle keskmise, kuid see on väikese riigi puhul suurematega võrreldes ka paratamatu. **Väiksematest kululiikidest hakkavad silma kulutused vabale ajale ja kultuurile ning riigikaitsele, kus Eesti kulutused on suhteliselt suured.** Pisut üle keskmise kulutab Eesti avalikule korrale ja julgeolekule.

Selle koondpildi põhjal on raske leida märkimisväärseid kokkuhoiukohti. Ühest küljest aitaks kokku hoida mõõdukas kärbe suurtes kulukohtades, kuid nendes on Eesti niigi EL võrdluses madalamas otsas. Samas on Eesti kulutused suhteliselt suured nendes kulukohtades, kuhu kulub

¹⁰ Materjal on lingitud ka Rahandusministeeriumi kodulehelt – www.fin.ee -> Riigi rahandus ja maksud -> Valitsuste kulutused ELis.

raha suhteliselt vähe, nii et märkimisväärse kokkuhoiu saavutamiseks tuleks neid valdkondi kärpida väga jõuliselt.

Huvitav võib olla võrrelda Eesti riigi kulutusi konkreetsemalt meie lähima rikka naabri Soomega (Joonis 12). Soome on olnud Eestile heaks partneriks oma majanduse üles ehitamisel ning pakkunud eestlastele pelgupaika rasketel aegadel (90ndad ja finantskriisi järgsed aastad) nii töö kui turvalise elukoha osas. Elukorraldusega Soomes on paljud eestlased hästi tuttavad, kuid millise hinnaga maksumaksjale ja millise valitsuse kulude struktuuriga on lõpptulemus saavutatud?



Joonis 12. Valitsussektori sotsiaalkulutuste võrdlus Eesti vs Soome, % SKPst, 2022.

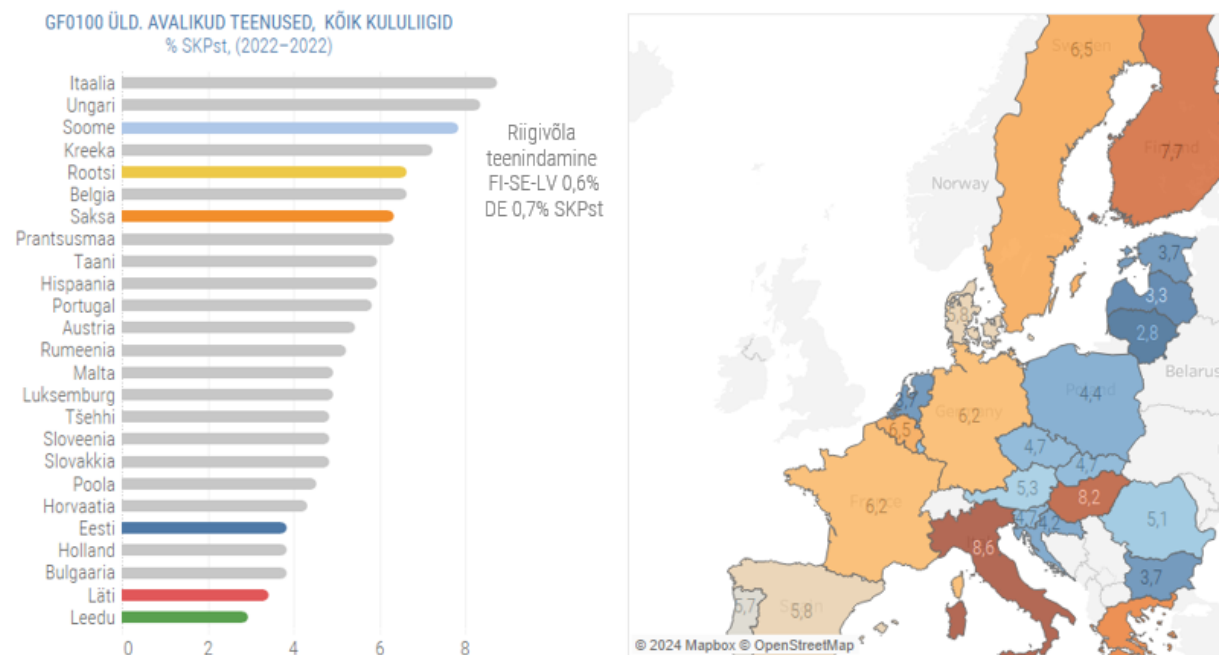
Pea kahekordne erinevus on sotsiaalse kaitse kuludes, kus suurima osa moodustavad vanadusega seotud kulud (Eestis 6,9% ja Soomes 13,5% SKPst 2022). Siin aga tuleb silmas pidada, et kui Eestis on pensionitulu kuni 776 euroni maksuvaba, siis Soomes maksustatakse pensione üpris sarnaselt tõise tuluga (progressiivne tulumaks ning tervisekindlustusmaks). Seega ei ole need kulud otseselt võrdluskõlblikud.

Oluline kuluartikkel selles kategoorias on perekond ja lapsed, kuhu arvame kulutavat väga heldekäeliselt, kuid Soome kulutused sinna on veegi suuremad (2,9% võrreldes Eesti 2,4%). Kaks korda suuremad olid Soomes kulutused ka töötusele (1,6% v Eesti 0,8%), samas kui töötuse määra vahe oli tagasihoidlik – Eestis 5,6% ja Soomes 6,8%. Need arvud räägivad väärtuspõhistest valikutest, mis sõltuvad nii ühiskonna solidaarsusest kui ka jõukusest, kus Eestil on Soomele järele jõudmisel veel üksjagu minna. Tervishoiule on Soome riigi kulutused veidi alla EL keskmise ja mitte väga palju rohkem kui Eestis.

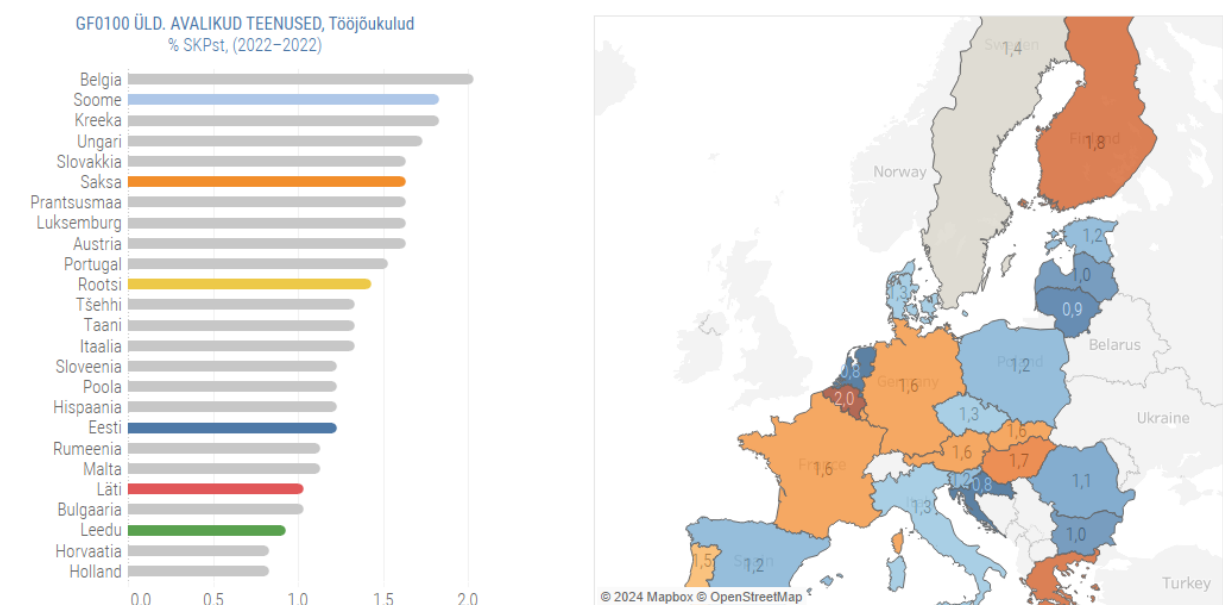
Oluliselt rohkem kulutab Soome siiski üldistele avalikele teenustele (ilma intressimakseteta, mis 2022. aastal olid 0,6%) ehk 7,1% Eesti 3,7% juures. Üldise seaduspärasusena kulutavadki Ida-Euroopa vaesemad riigid selles valdkonnas vähem kui rikkad. Põhimõtteliselt võib see tähendada kvaliteetsemat seadusandlust ja selle jõustamist (kaasa arvatud maksuseadused), millel on positiivne mõju ausale konkurentsile avatud majanduskeskkonna kujunemisel.

2.1.1 Üldised avalikud teenused

Üldiste avalike teenuste alla liigituvad seadusandlike organite ja kohalike omavalitsuste tegevus, riigirahandus ja finantssektori poliitika, välissuhtlus, riigivõla teenindamine. Sellest jäävad välja tegevused, mis liigituvad teiste suurte kategooriate alla (sotsiaalne kaitse, tervishoid, haridus, julgeolek jne).



Joonis 13. Valitsussektori üldiste avalike teenuste osakaal % SKPs, 2022. aastal.

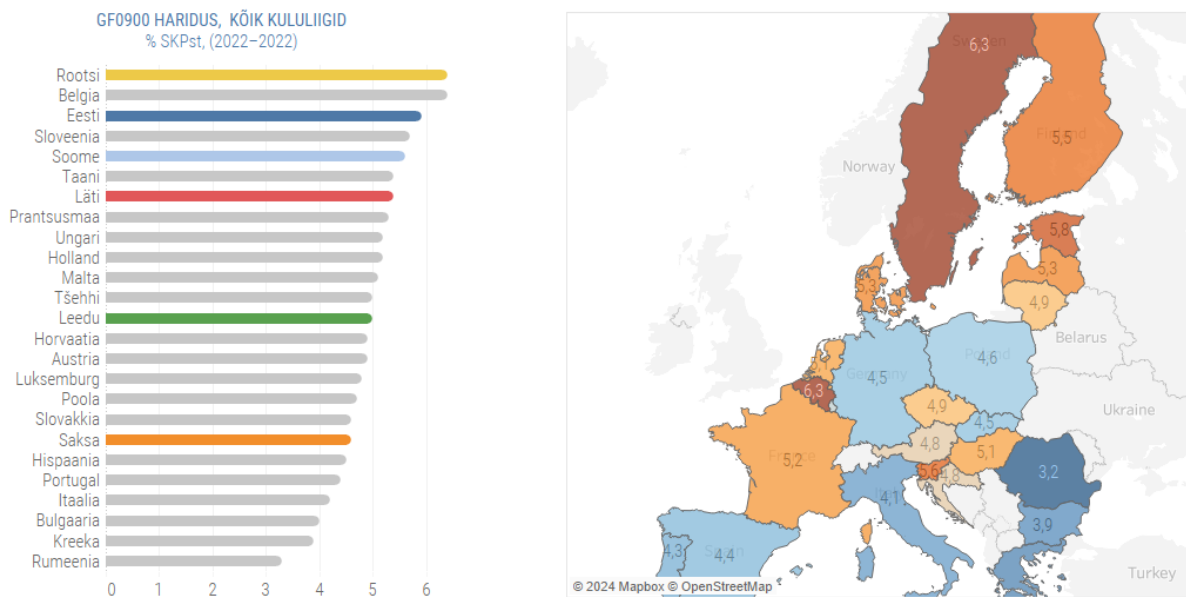


Joonis 14. Valitsussektori üldiste avalike teenuste tööjõukulude osakaal % SKPs, 20

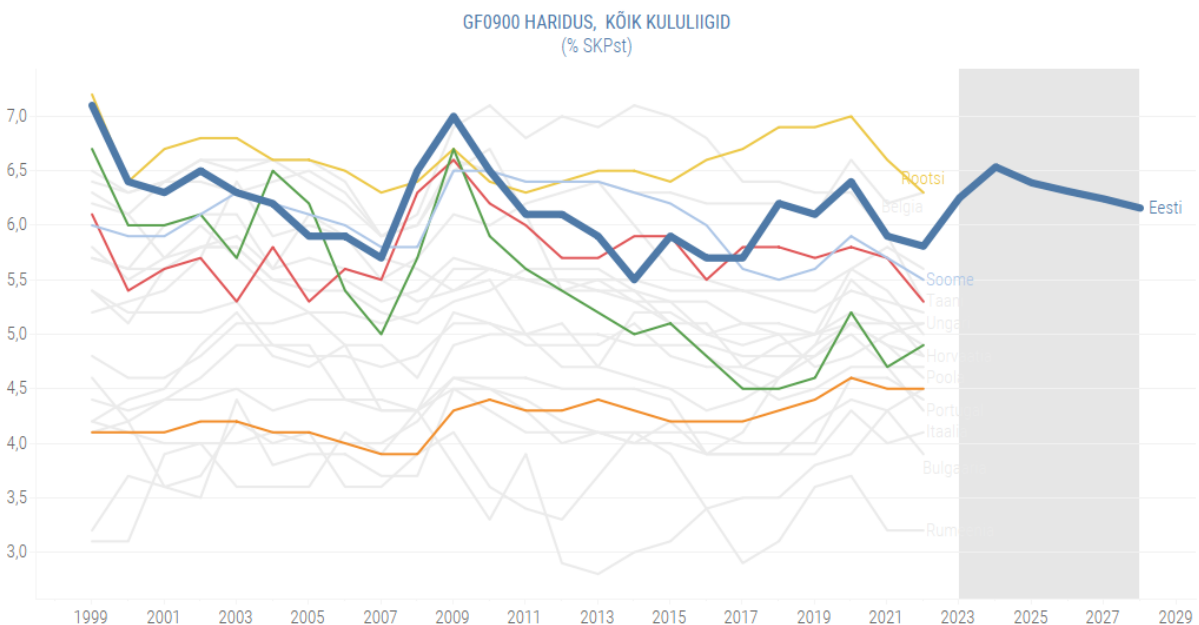
Kui kõiki kululiike koos võrreldes moonutavad pilti riigivõla intressimaksed, mis Eesti puhul olid 2022. aastal veel väga väikesed, siis parema võrdluse annavad töjõukulud, kus Eesti on järjestuses oma loogilise koha peal – meist rikkamates riikides on töjõukulude osakaal suurem ja vaesemates väiksem.

2.1.2 Kulutused haridusele

Suhteliselt kõrged on Eesti riigi kulutused haridusele. Üldine seaduspärasus on, et hariduskulude osakaal on suurem väikese rahvaarvuga riikides. Pika trendina on hariduskuulud olnud pigem languses seoses kooliealiste laste osakaalu vähenemisega rahvastikus, kuid õpetajate palgatõusud on seda trendi kohati rikkunud.



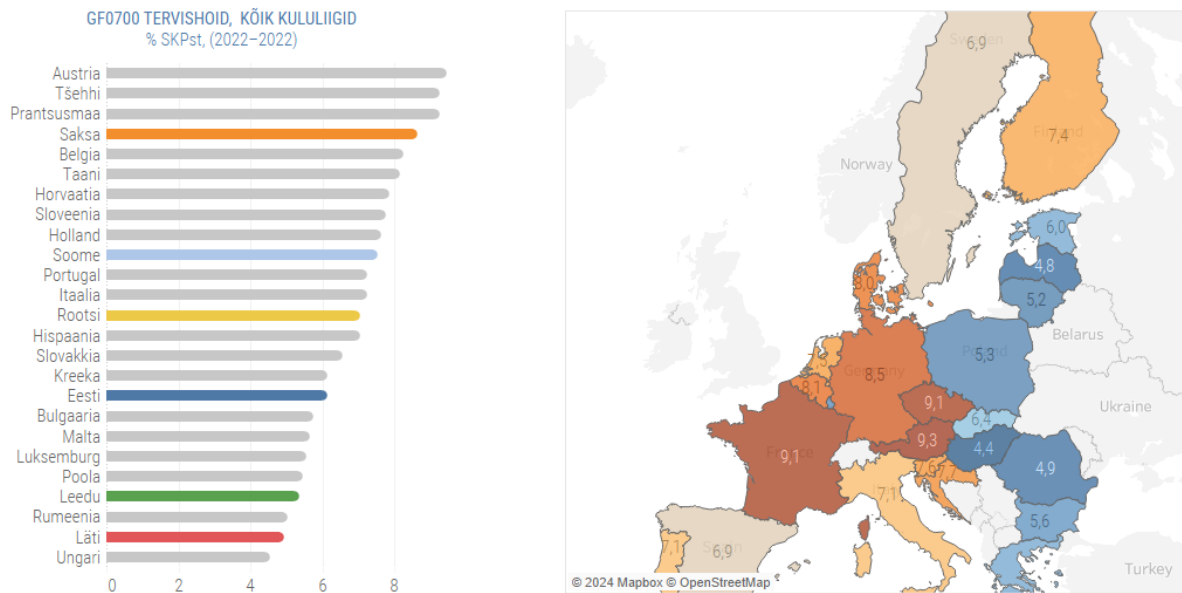
Joonis 15. Valitsussektori kulutused haridusele, % SKPst, 2022. aastal.



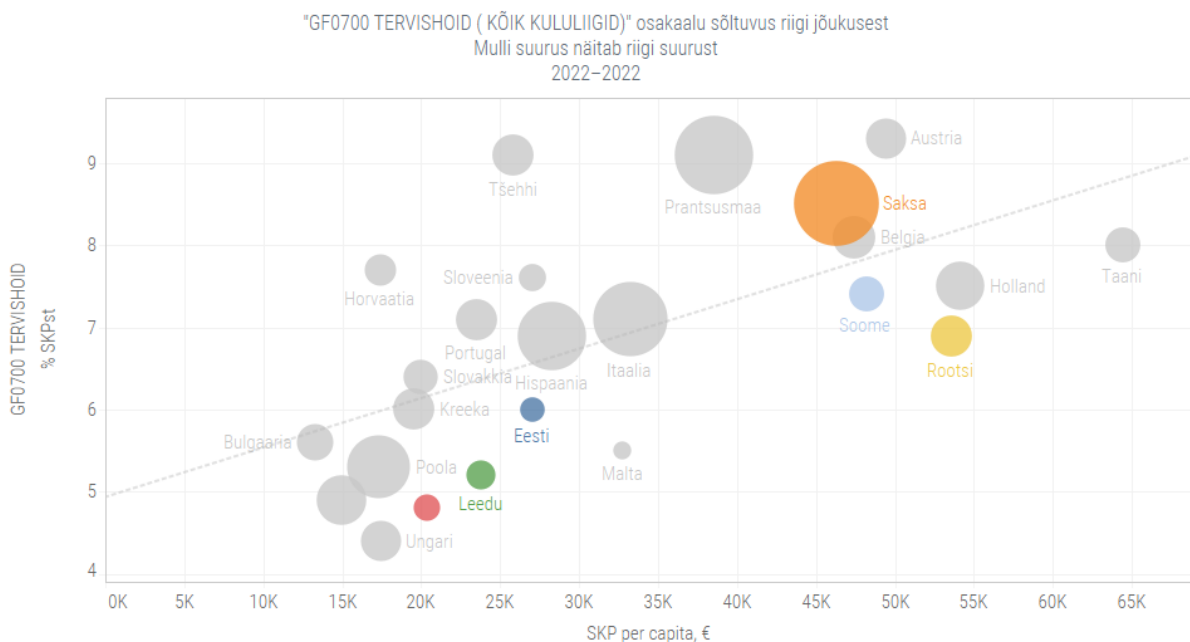
Joonis 16. Valitsussektori kulutused haridusele, % SKPst, 1999-2022. aastal.

2.1.3 Kulutused tervishoiule

Valitsuste kulutused tervishoiule on selgelt seotud elanike jõukusega, nagu näitab nii kaart kui alumine graafik (Joonis 18). Nii on ka Eestis tõusnud tervishoiu riiklik rahastus viimase 20 aastaga vähem kui 5% juurest üle 6% SKPst. Soov ja vajadus kvaliteetse tervishoiuteenuse järele elatustaseme tõusu ja elanikkonna vananemisega vaid kasvab, mistõttu on surve selle kululiigi osakaalu edasisele suurenemisele ilmne. Eraraha täiendaval kaasamisel tuleb ilmselt teha järeleandmisi solidaarsuses.



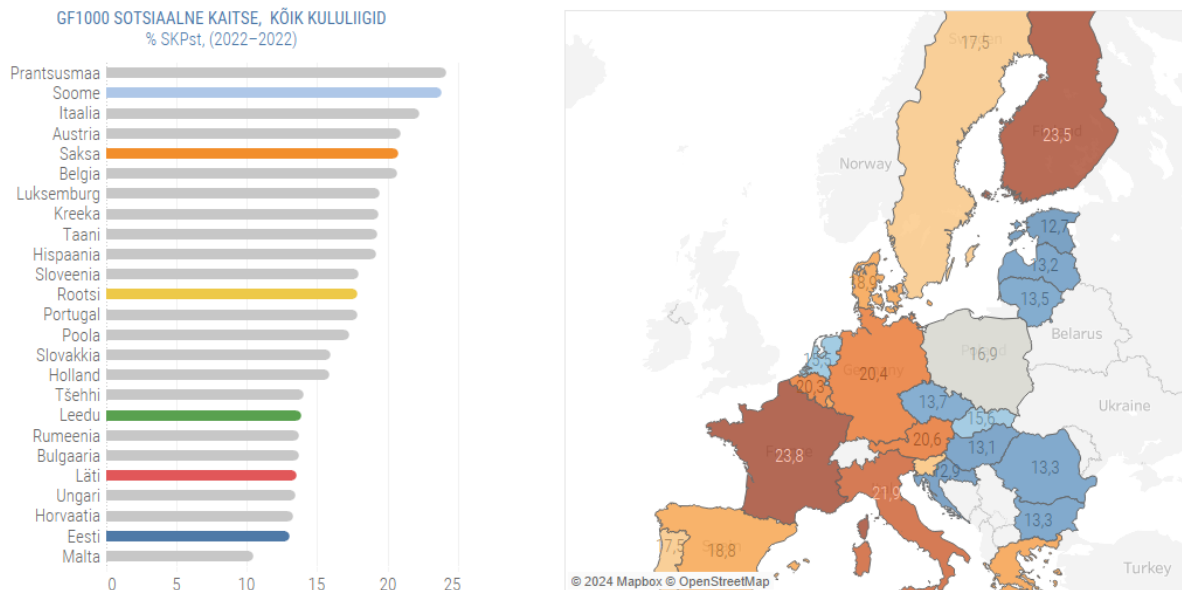
Joonis 17. Valitsussektori kulutused tervishoiule, % SKPst, 2022. aastal.



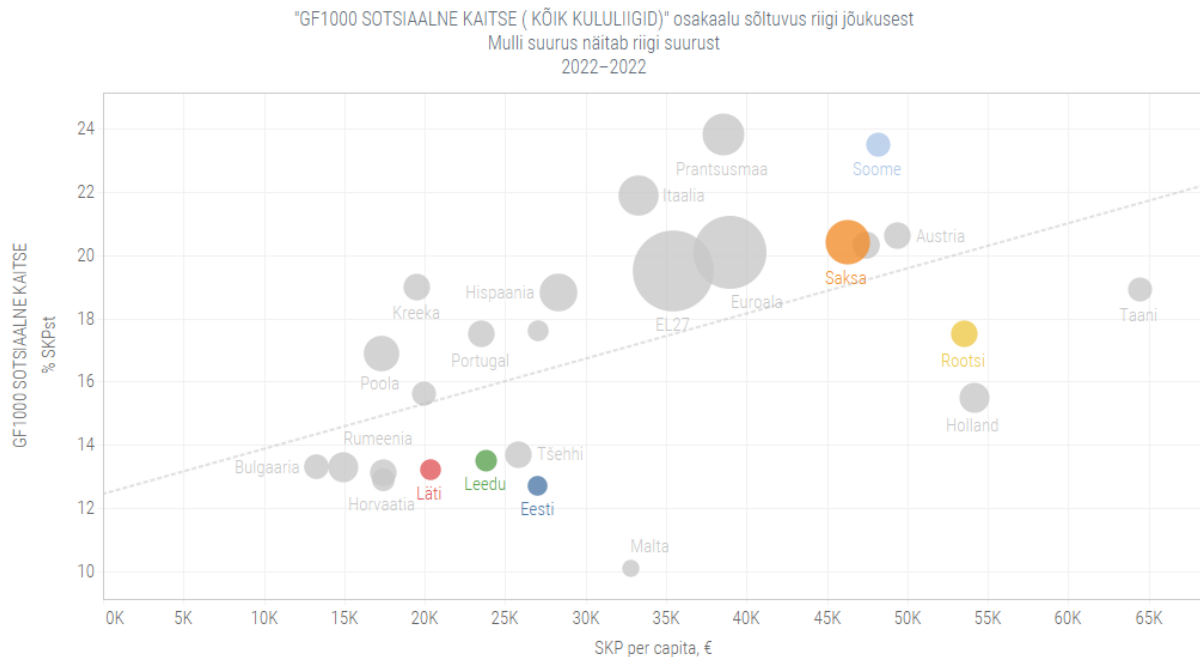
Joonis 18. Valitsussektori kulutused tervishoiule, % SKPst, 1999-2022. aastal.

2.1.4 Kulutused sotsiaalsele kaitsele

Sotsiaalse kaitse kulutuste osakaal on samuti väga selgelt sõltuvuses elanike jõukusest.

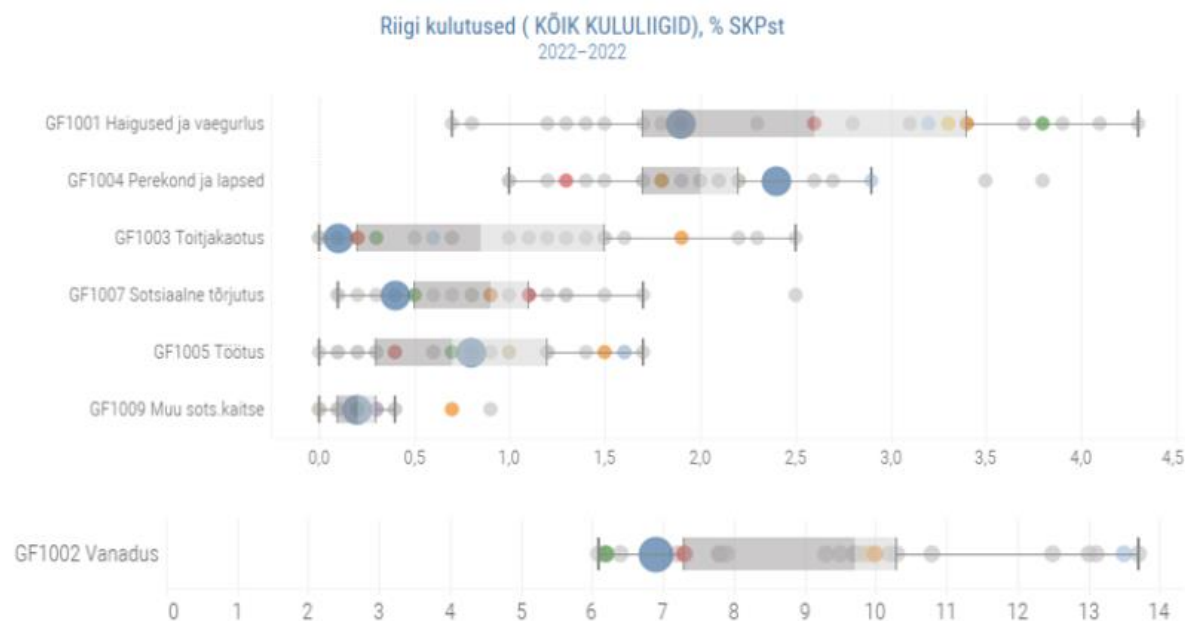


Joonis 19. Valitsussektori kulutused sotsiaalsele kaitsele, % SKPst, 2022. aastal.



Joonis 20. Valitsussektori kulutused sotsiaalsele kaitsele, % SKPst, 1999-2022. aastal.

Vaadates sotsiaalse kaitse alamkomponente kulutab Eesti suhteliselt palju peredele ja lastele ja veidi üle EL mediaani ka töötuskaitsesele. Väga väikesed on aga kulutused toitjakaotuse ja vanaduse puhul ning sotsiaalse tõrjutuse korral.



Joonis 21. Valitsussektori kulutused sotsiaalsele kaitsele, alamlõigetes % SKPst, 1999-2022. aastal.

Kokkuvõtteks: Eeltoodud andmete põhjal saab küll riigid seada ritta kulutuste suuruse järgi erinevates valdkondades, kuid selle põhjal ei ole veel võimalik öelda, kus Eestis kulutatakse liiga palju või liiga vähe. Enamasti on kulude praegusele tasemele head seletused kas meie sotsiaalse ja majandusliku arengutaseme, suuruse või geograafilise asukoha või ajaloo tõttu. Lisaks määravad kulutuste taseme seni tehtud poliitilised valikud, mis on omakorda seotud eelmainitud objektivsete asjaoludega. Näiteks pole teada ühtegi teist riiki, kus oleks põhiseaduse tasemel seatud riigi eesmärgiks tagada „rahvuse, keele ja kultuuri säilimise läbi aegade“.

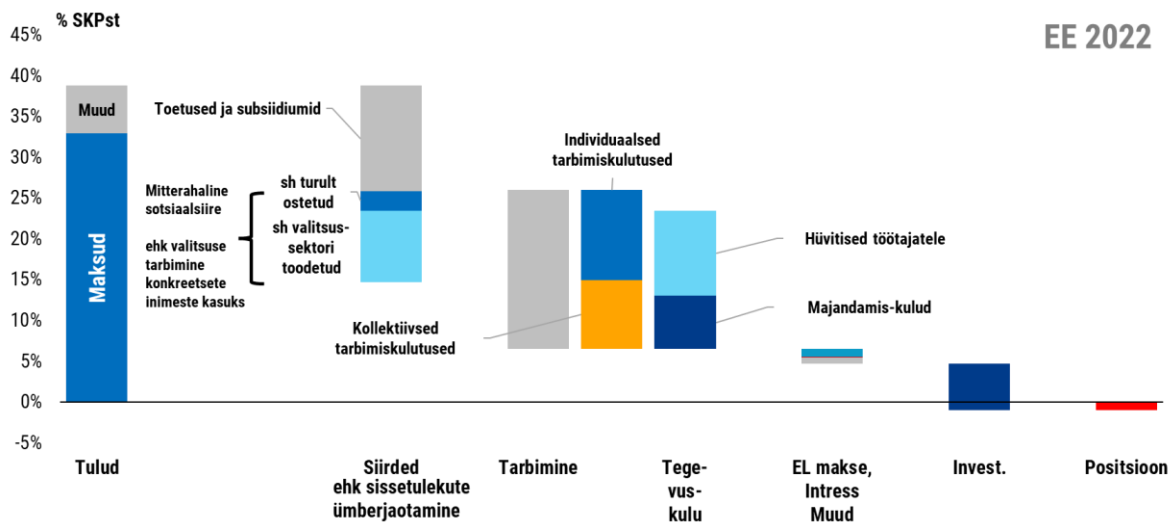
Eesti kulutuste tase ja maksukoormus ELi võrdluses alla keskmise ning stabiilne. Eesti kulutab teistest riikidest rohkem haridusele, vabale ajale ja kultuurile, peredele ja lastele ning riigikaitsele. Mitmetes kulukategooriates on suured kulusurved.

2.2 Võrdlus rahvamajanduse arvepidamise lõikes

Põhjuseid võrrelda valitsemissektori kulusid lisaks valitsemisfunktsioonidele (COFOG) ka rahvamajanduse arvepidamise (ESA) mittefinantskontode lõikes on mitu.

- Esiteks lõpeb COFOG statistika hetkel aastaga 2022, kuid ESA statistika on olemas ka aasta 2023 kohta, andes parema sisevaate -3,4% suuruse eelarvedefitsiidiga aastasse.
- Teiseks on valitsussektori ESA statistika suuremad komponendid osa meie regulaarsetest majandus- ja rahandusprognosidest, mis võimaldab üldisel tasemel vaadata ka aastate 2024-28 arenguid.
- Kolmandaks võimaldavad ESA statistika täiendavad lõiked ja selle kombineerimine COFOGi lõigetega sünteesida mitmeid täiendavaid näitajaid valitsussektori efektiivsuse ja suuruse kohta.

Rahvamajanduse arvepidamise lõikes vaatasime valitsussektori kulusid eelkõige kolmes suures lõikes: subsiidiumid ja toetused erasektorile, valitsussektori tarbimine (eristatuna valitsuse individuaalseks ja kollektiivseks tarbimiseks, millest valitsuse individuaalset tarbimist vaatasime subsiidiumite ja toetustega samas plokis) ning valitsussektori investeeringud. See jaotus katab valdava enamuse valitsussektori kuludest (vt Joonis 22). Samuti vaatasime eraldi valitsussektori nn. administreerimiskulusid võrrelduna valitsussektori kogukuludega ehk riigi administreerimise efektiivsust.



Joonis 22. Valitsussektori kulude jagunemine, Eesti 2022 (% SKPst).

2.2.1 Valitsussektori kulude jaotamine individuaalseteks ja kollektiivseteks kuludeks.

Valitsussektori kulusid vaatasime kahes eraldi lõikes: valitsuse individuaalsed ning valitsuse kollektiivsed tarbimiskulutused. Nimelt jagatakse ESA statistikas valitsuse tarbimine kaheks:

- Ühe osa moodustavad valitsuse kulud, mis on personaliseeritavad, ehk teenusest kasu saaja on põhimõtteliselt identifitseeritav konkreetse isiku tasemel. Siia alla kuuluvad tervishoiu- ja sotsiaalteenused (haiglad, ravimihüvitised, töötuteenused, jms.), kõikide astmete kooliharidus ning teatri- ja kontsertipiletite dotatsioonid. Seda osa valitsuse

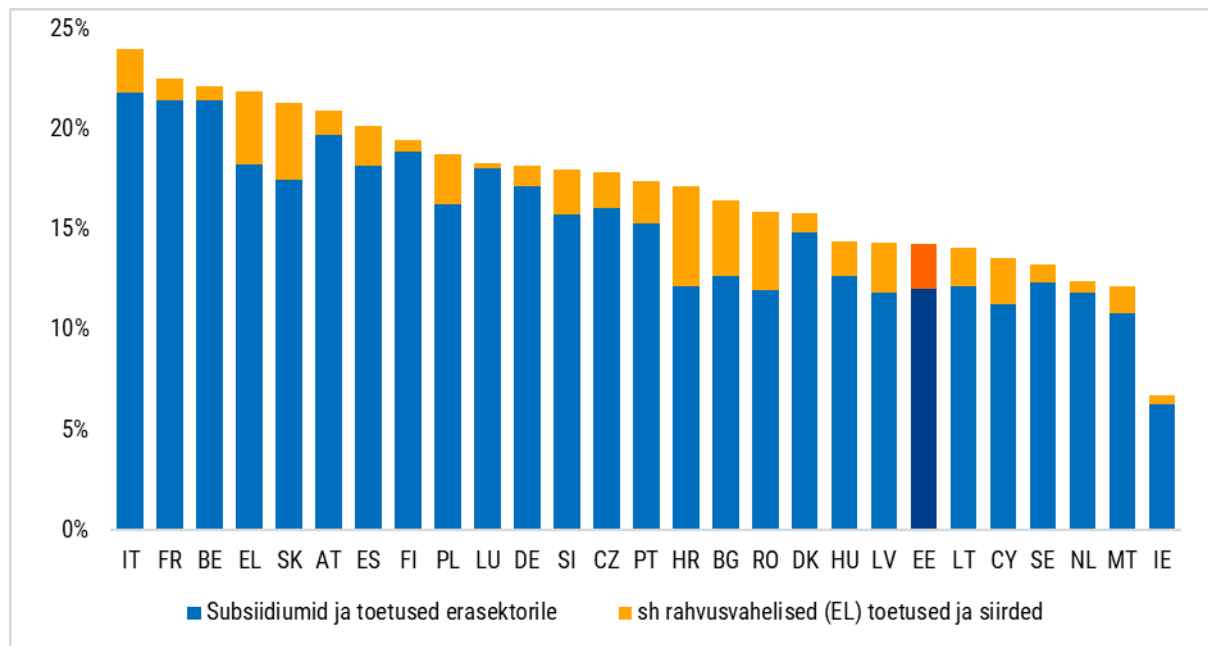
tarbimisest nimetatakse ESA statistikas ka mitterahalisteks sotsiaalsiireteks, kuna tegemist on konkreetsetele isikutele tasuta pakutavate teenustega¹¹.

- Teise osa moodustavad nn. kollektiivsed tarbimiskulud. Need on valitsuse kulud, milledest saab kasu ühiskond tervikuna ehk kasusaaja ei ole ühegi konkreetse üksikisiku tasemele viidav. Siia alla kuulub näiteks riigikaitse, sisejulgeolek, teede korrashoid, välispoliitika, jms.

Ehkki valdavalt kasutatakse sellist jaotust valitsuse tarbimiskulude puhul on sama jaotus – individuaalne vs kollektiivne on kasutatav mitte üksnes valitsuse tarbimise puhul, vaid ka kogu tervikut vaadates.

2.2.2 Subsiidiumid, toetused ja mitterahalised sotsiaalsiirded erasektorile

All (Joonis 23) on kujutatud Euroopa riikide valitsussektori üks peamine „kuluallikas“ – valitsuse ümberjaotav funktsioon ühiskonnas, mille käigus jaotatakse valitsuse poolt kogutud maksutulud erasektorile tagasi erinevate toetuste ja subsiidiumite kujul. Siia alla kuuluvad joonisel majapidamiste sotsiaaltoetused (pensionid, perehüvitised, jms.), subsiidiumid ja kapitalitoetused ettevõtetele ning isikustamata tootesubsidiidid.

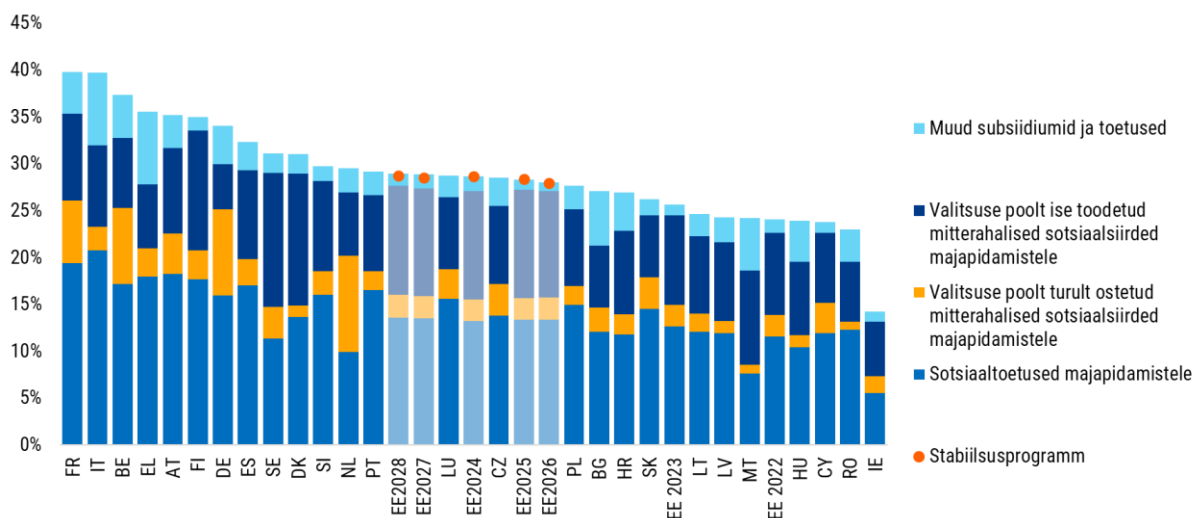


Joonis 23. Valitsussektori poolt erasektorile antud sotsiaal-, investeeringu- ja kapitalitoetused, subsiidiumid jms. Valitsussektori sissetulekud rahvusvahelistest siiretest ja toetustest (valdavalt EL toetused). 2023. aasta andmed, % SKPst. Posti kõrgus kokku on subsiidiumite ja toetuste kogumaht, oranž osa tähistab valitsussektori tulusid rahvusvahelistest toetustest.

Joonis 23 on koostatud selliselt, et postide kõrgus kokku kajastab kogu valitsussektori tulusiiret erasektorisse, kuid oranžiga on tähistatud suurusjärk, mida vastava riigi valitsussektor saab omakorda tulusiirete ja toetustena rahvusvahelistelt organisatsioonidelt (s.t eelkõige EL ühisest eelarvest saadud sellised toetused, mida jaotatakse kohaliku valitsussektori kaudu). Nagu jooniselt näha, on Eestis, Lätis ja Leedus valitsuse poolne tulude ühiskonnas ümberjaotamine Euroopa madalamate seas. Kõige suurem on subsiidiumite ja toetuste kaudu ümberjaotamine aga Itaalias, Belgias ja Prantsusmaal.

¹¹ Valitsuse n-ö müügitulu ehk teenustasud, lõivud, jms. on ESA meetodika järgi siit juba maha lahutatud.

Miks on aga näiteks Rootsi joonise parempoolses servas? Põhjus on väga lihtne: erinevates riikides on valitsuse poolne sotsiaalsete toetuste ja teenuste pakkumine erinevalt korraldatud. Joonis näitab seda, et Rootsi ei paku sotsiaaltoetusi mitte niivõrd rahalise abina, vaid sotsiaalabi pakutakse ühiskonnale hoopis valitsussektori poolt tasuta või subsideerituna pakutavate teenuste kaudu. Selle pakkumise viis võib samuti riigiti oluliselt erineda. Nii näiteks Rootsi või Prantsusmaa puhul pakuvad selliseid teenuseid valdavalt riigi asutused, kuid Hollandi puhul ostab riik vastavaid teenuseid majapidamiste kasuks erasektorist sisse. Nende erinevuste tõttu saame riikide rollist sotsiaalsete teenuste pakkumisel õiglasema pildi, kui me liidame kokku nii otsesed subsiidiumid kui ka valitsussektori tarbimisest selle osa, mis on suunatud erasektorile isikustatud (seega eeldatavasti ka vajaduspõhiste) teenuste pakkumiseks (Joonis 24).



Joonis 24. Valitsussektori poolsed toetused erasektorile + valitsussektori individuaalne tarbimine ehk eelkõige majapidamistele suunatud isikustatud teenuste soetamine. 2022. aasta andmed, % SKPst (kui ei ole märgitud teisiti). Joonisel on toodud heledamate postidega rahandusministeeriumi 2024. aasta kevadprognoosi andmed ning punase täpiga on tähistatud sama posti kõrgus stabiilsusprogrammi stsenaariumis.

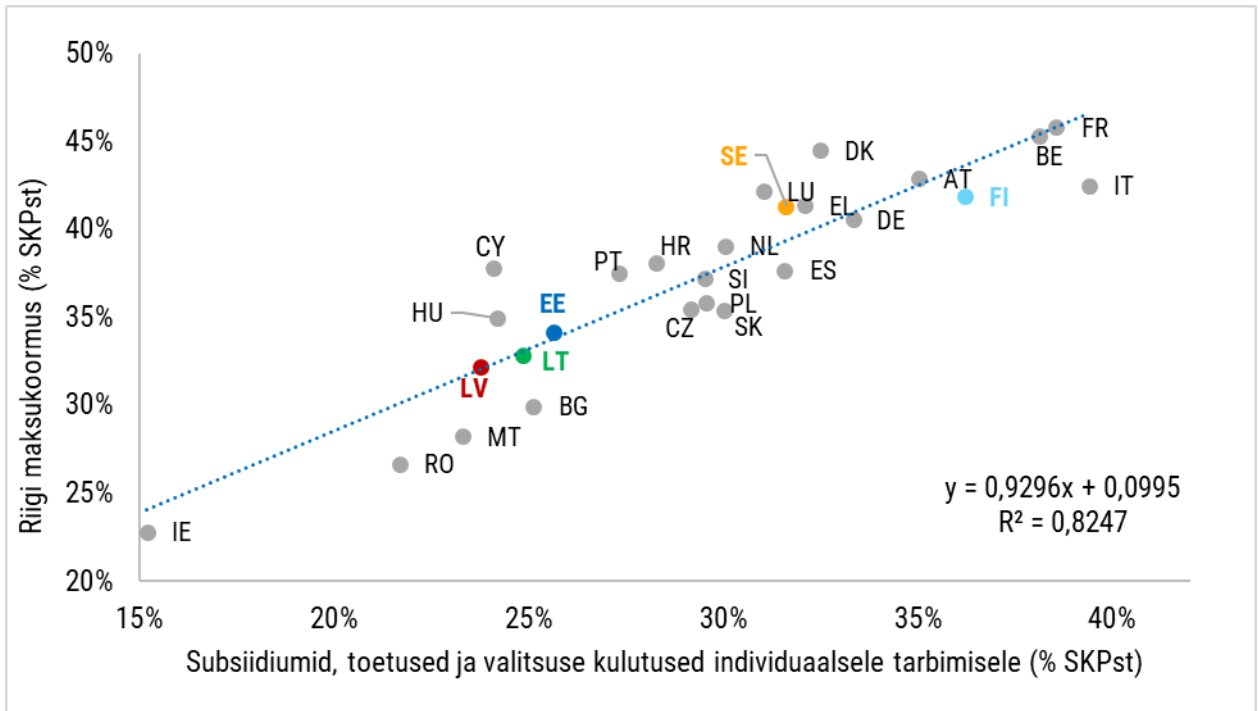
See joonis kajastab valitsussektori sotsiaalset rolli kõige objektiivsemalt. Eesti on endiselt joonise parempoolses küljes, kuid Rootsi ja Holland on liikunud tunduvalt paremale. Nagu jooniselt näha, erinevad EL riikide käsitlused väga ulatuslikult – valitsussektori sotsiaalne roll ulatub Prantsusmaal 38%ni SKPst, skaala teises otsas on Malta 22%ga SKPst.

Oluline teadmus sellise võrdluse tegemisest tekib aga siis kui me kõrvutame selliseid sotsiaalse rolli kulusid maksutuludega. Nimelt selgub kaks tõsiasja:

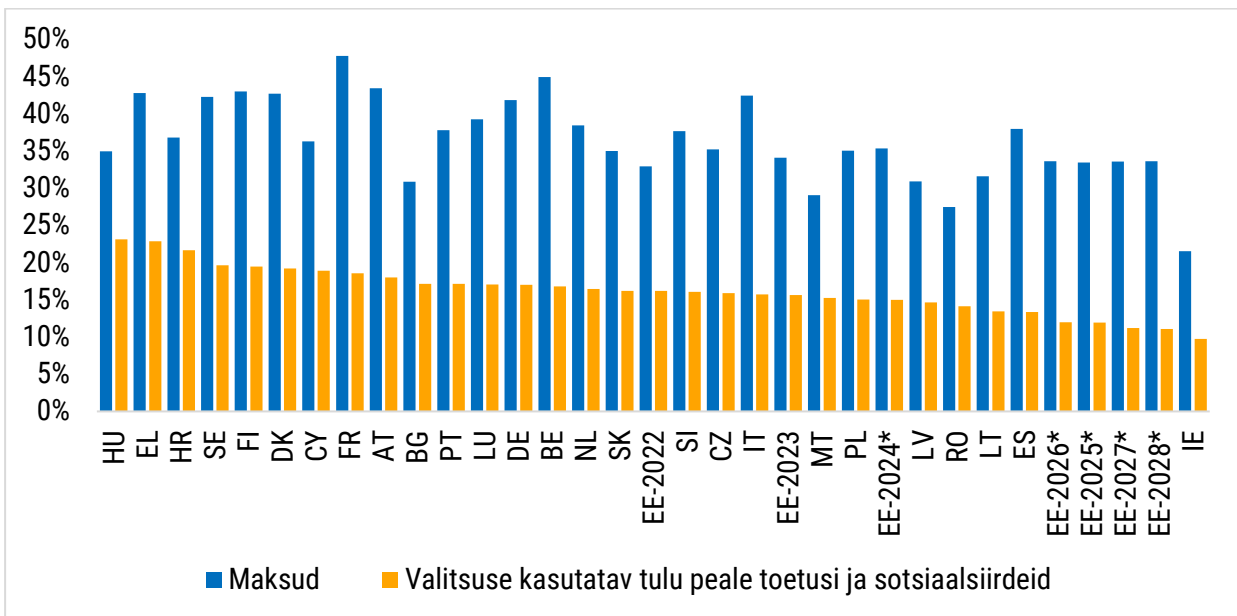
- Riigi maksukoormus ja riigi roll tulude ümberjaotuses ning personaliseeritud teenuste pakkumises on omavahel väga tugevalt seotud (Joonis 25) ja see seos on ka universaalne ehk ei sõltu ajaperioodi ega riikide valikust (nt. rahvusvaheliste peakontorite tõttu moonutatud SKPga lirimaa sisse- või väljajätmine ei mõjuta tulemust).
- Kui lahutada riigi tuludest maha riigi nn. sotsiaalne roll¹², siis nn. kollektiivsete valitsuse teenuste ja investeringute tegemiseks ning intressimakseteks kasutatav osa valitsuse tuludest on Euroopa Liidu riikides palju võrdsemalt jaotunud kui riikide maksukoormuseid või kulutasemeid vaadates võiks eeldada. Nii on sellise lahutustehte järgselt Eesti,

¹² Kõikide selliste võrdluste puhul on kõrvutatud vastava tulu- või kulu osakaalu protsendina SKPs.

Soome, Prantsusmaa, Hollandi või Saksamaa valitsussektori palju võrreldavama suurusega.



Joonis 25. Subsiidiumid, toetused ja valitsuse „individuaalne“ tarbimine vs maksukoormus



Joonis 26. Valitsussektori kasutatav tulu pärast toetuste, sotsiaalsiirde ja valitsuse individuaalse tarbimise (ehk mitterahaliste sotsiaalsiirde) mahaarvamist. % SKPst, 2022. aasta (kui ei ole märgitud teisiti).

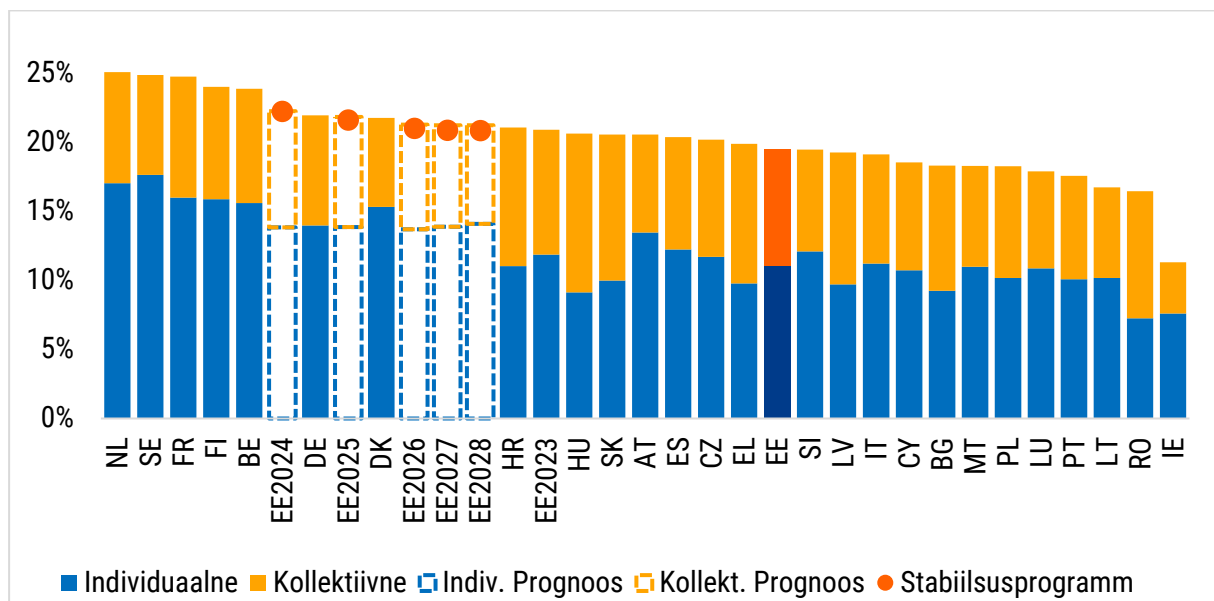
Siit saab teha mitu väga olulist järeldust. Esiteks näitab see tulemus, et riigi sotsiaalse rolli suurenemine on kõikides Euroopa riikides käinud käsikäes maksukoormuse tõusuga – iga täiendav protsendipunkt sotsiaalsetes kuludes on tähendanud ca 0,93 protsendipunkti suurust maksukoormuse tõusu. Ning ka vastupidi: madalat maksukoormust on ühiskonnale võimalik pakkuda madalama sotsiaalse rolli hinnaga.

See teadmine on rakendatav ka Eesti riigirahanduse probleeme analüüsid. Rahandusministeeriumi 2024. aasta kevadprognoosi järgi suurenevad nn. sotsiaalse rolli kulud aastaks ajavahemikus 2022-2028 ca viie protsendipunkti võrra, sh aastatel 2022-2024 ca 4,5 protsendipunkti võrra. Muude Euroopa riikide kogemusele tuginedes vajab selline sotsiaalkulude kasv 4-4,5 protsendipunkti suurust maksukoormuse tõusu. Kevadprognoos sellist maksukoormuse tõusu ette ei näe, kuid 2023. aasta sügisel koostatud riigieelarve strateegiale (RES) vastav stsenaarium nägi ette maksukoormuse ca 3 protsendipunkti suuruse kasvu. Viimane on ka peamine tegur, mille abil RESis eelarvepositsiooni parandamine saavutati.

Teiseks on Eestis valitsussektori kasutatav tulu pärast toetuste, sotsiaalsiirete ja valitsuse individuaalse tarbimise (ehk mitterahaliste sotsiaalsiirete) mahaarvamist Euroopa Liidu keskmisest väiksem, aga kahaneb rahandusministeeriumi 2024. aasta kevadprognoosi järgselt järsult Euroopa Liidu (v.a Iirimaa) madalaimaks. Kahanemine aastalt 2022 aastani 2028 on pea kolmandik: 16%lt SKPs 11%ni SKPs (Joonis 26). See tähendab, et valitsussektori kollektiivseks tarbimiseks ehk ühiskonnale tervikuna pakutavateks teenusteks, intressikuludeks ja investeringuteks jääb ettevaates prognoosi järgi oluliselt vähem vahendeid.

2.2.3 Valitsussektori „kollektiivsed“ tarbimiskulutused

Valitsussektori kollektiivsed tarbimiskulud on valitsuse kulud, milledest saab kasu ühiskond tervikuna ehk kasusaaja ei ole ühegi konkreetse üksikisiku tasemele viidav. Siia alla kuulub näiteks riigikaitse, sisejulgeolek, teede korrashoid, välispoliitika, finantssektori poliitika, eelarvepoliitika, jms.



Joonis 27. Valitsussektori tarbimiskulud %na SKPst 2022 aastal (v.a. juhul kui joonisel ei ole märgitud teisiti).

Tasub ka tähele panna seda, et valitsussektori kollektiivsed tarbimiskulud osakaaluna SKPsse on riikidevahelises võrdluses küllalt sarnased (sarnasemad kui valitsussektori kogusuurus) ning rahvaarvu ja valitsuse kollektiivse tarbimise vahel korrelatsiooni pigem ei eksisteeri. SKP on aga funktsioon nii riigi rahvaarvust kui ka jõukusest. See tähendab seda, et väiksemates riikides on valitsussektoris proportsionaalselt vähem inimesi vastavate teenuste pakkumisel. Suurte kollektiivse tarbimise teenuste: riigikaitse, sisejulgeolek, majandus (teede korrashoid, transport) puhul on proportsionaalsus rahvaarvu suhtes isegi ju loogiline, kuid teatud valdkondade puhul

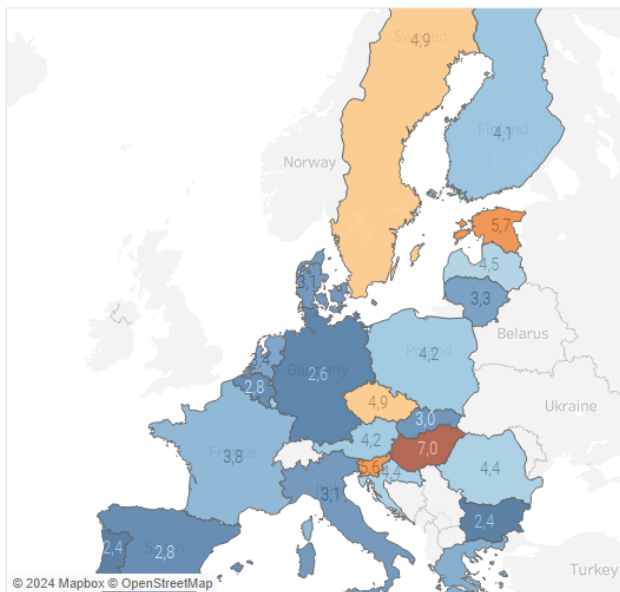
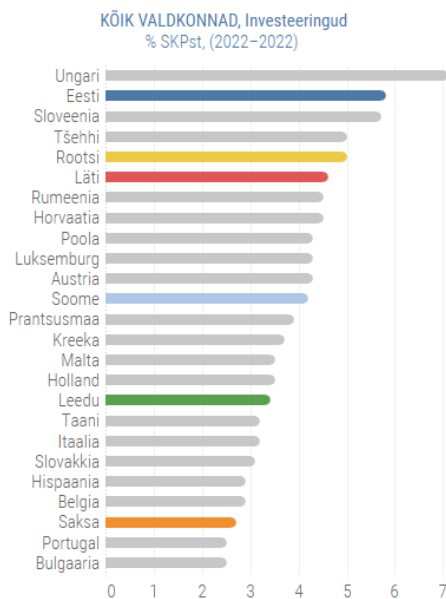
(vabariigi president, ministrite arv, aga ka riigi esindamine välispoliitika näol või teatud valdkondlike poliitikate puhul (finantssektori poliitika, keskkonnapoliitika, majanduspoliitika) annab see proportsionaalsus SKP suhtes suurema rahvaarvuga riikidele rahvusvahelisel areenil eelise väikeriikide ees. Ka on selge, et mõnes valdkonnas on proportsionaalsus seotud muude teguritega, näiteks EL välispiiri pikkuse või riigi pindalaga. Mõned sellised korrelatsioonid on esitatud lisas...

Rahandusministeeriumi 2024. aasta kevadprognoosist tulenev valitsussektori tarbimise prognoos (Joonis 27) näitab, et valitsussektori tarbimiskulud on Eestis tõesti kasvamas, aga seda eelkõige eelmises alapeatükis käsitletud mitterahaliste sotsiaalsiirete ehk individuaalse tarbimise tõttu. Valitsussektori kollektiivne tarbimine on osakaaluna SKPst pigem kahanemas. Arvestades, et valitsuse kollektiivne tarbimine sisaldab sellel joonisel muuhulgas ka riigikaitsekulude tõusu ja panust sisejulgeolekusse, peab muudes kuludes kitsenemine olema veelgi suurem ja seetõttu võimalused täiendavateks kärbeteks piiratumad. Tegelikuses on tõenäoline, et proportsioonid individuaalse ja kollektiivse tarbimise vahel ei ole kõige täpsemalt hinnatud. Küll on valitsussektori tarbimiskulu koondnumber kokku tõepärane. Antud võrdluse puhul on näha ka, et valitsuse tarbimine osakaaluna SKPst on trendina kasvamas. Siin tasub teada valitsussektori tarbimise mõõtmise eripärasid rahvamajanduse arvepidamises. Nimelt on valitsuse tarbimiskulud arvatud nii, et tarbimiskulud ei sisalda seda osa valitsuse tarbimisest, mis on kaetud nn. valitsussektori „müügituluga“ (trahvid, lõivud, jms.). **Seega võib valitsussektori tarbimiskulude suhteline kasv viidata ka sellele, et erasektori omaosalus (seda siis eelkõige individuaalse tarbimise osas) proportsioonina SKPsse on kahanemas ning avalik sektor võtab enda kanda suhteliselt suurema osa kuludest.**

2.2.4 Valitsussektori investeeringud

Üks sageli vähem tähelepanu saav aspekt eelarvedefitsiidi arvestuses on valitsussektori investeeringud ja nende suurus. Tihti lähenetakse valitsussektori kulude arvestusele eelhindanguga, et riigi tõhustamine peab keskenduma jooksvatele kuludele, kuid investeeringuid riik vähendada ei saa. Tasub siiski teadvustada, et viimase 20 aasta jooksul oleme olnud igal aastal üks suurimaid (ehk TOPP kolme) kuuluv avaliku sektori investeeringutega riik ELis (Joonis 28), meie avalike investeeringute tase ületab ka IMFi hinnangul arenenud riikide oma ning aastateks 2024-2028 kõrge eelarvedefitsiidi kontekstis plaanime tõsta avaliku sektori investeeringute taseme kõrgemale 6%-st.

Investeeringud on kõrged kõikides valdkondades (vt. Joonis 59 Lisades, lk. 71), selgitades muuhulgas osaliselt ka asjaolu, miks Eesti valitsussektori kulutused on kõrged vaba aja, kultuuri ning hariduse valdkondades (selgituse üks osa on EL keskmisest suuremad investeeringud hoonetesse vastavates valdkondades ning investeeringute väljalahutamise järel on jooksvate kulude tase EL keskmisele lähemal). Eesti avaliku sektori kõrget investeeringute taset selgitatakse sageli EL toetuste kõrge kasutusega. See siiski ei ole kogu selgitus, sest väljapoolt Eestit saadud kapitalisiirete osakaal SKPs on keskmiselt olnud ca 1,7% SKPst ehk ca 4-5 protsendipunkti väiksem avaliku sektori investeeringute kogumahust osakaaluna SKPs.



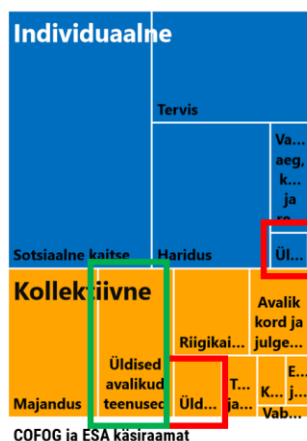
Joonis 28. Valitsussektori investeeringud (% SKPst, 2022. aastal).

2.2.5 Valitsussektori teenuste efektiivsus

Rahvamajanduse arvepidamise raamistikku (ESA) ja valitsussektori kulude valitsemisfunktsioonide (COFOG) jaotust saab samuti omavahel kombineerida. Eurostati ESA statistika koostamise käsiraamatus on muuhulgas viidatud sellele, et valitsemisfunktsioonide sees jaotatakse üldise administreerimisega, regulatsioonidega, statistika ja avaliku info esitamisega seotud kulud nn muude kulude kategooriasse. Seda kui kvaliteetne või representatiivne on see statistika tegelikult, on raske öelda, aga loodetavasti mingi võrreldava pildi siiski loob.

Üldised avalikud teenused:

- Riigivõla intress
- EL omavahendite makse
- Välisabi ja mitmesugused „muud“ siirded (mis mujale ei sobi)
- Alusuuringud
- Täidesaatvad ja seadusandlikud organid (a la Riigikogu, kohtud, riigikantselei, jne.)
- Välispoliitika
- Finantssektori poliitika
- Riigieelarve ja eelarvepoliitika
- Üldised avalikud teenused



„Üldadministreerimine“ (ESA 3.106)

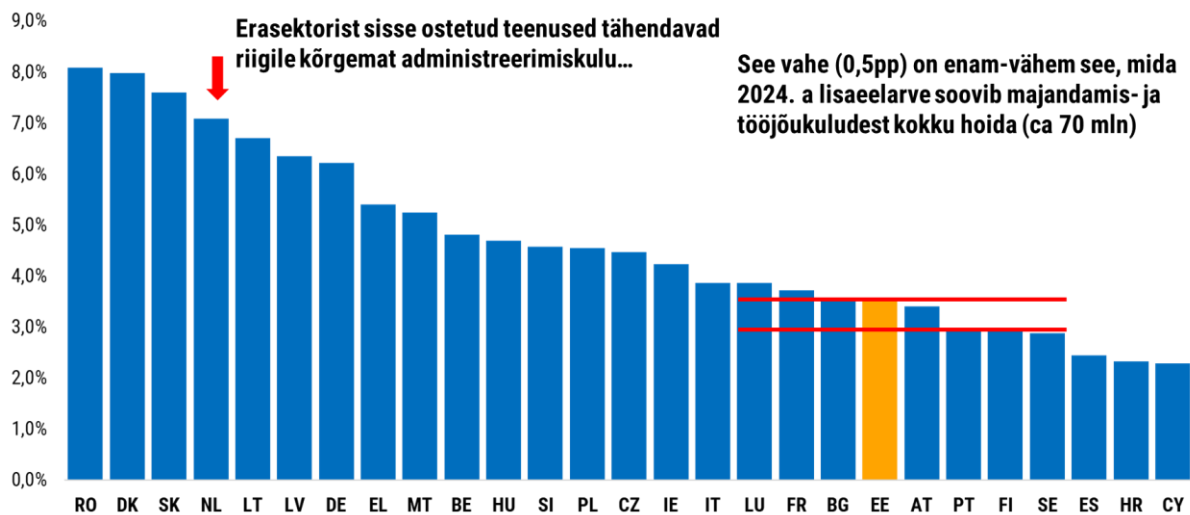
- = Kõigi COFOGi kategooriate „Muu“:
- Üldine administreerimine
 - Regulatsioonid
 - Avaliku info ja statistika esitus

Joonis 29. Valitsussektori kulud 2022. aastal (% SKPst) ning üldadministreerimise (tähistatud punaste ruutudega) ja üldiste avalike teenuste (tähistatud rohelse ruuduga) kulude osatähtsus valitsussektori kogukulude sees.

Sellest lähtudes oleme toonud kahel joonistel ära võrdluse, kus on kõrvutatud nn. „üldadministreerimise“ kulusid valitsussektori kogukuludega, eeldades et see näitaja võimaldab võrrelda valitsussektori institutsionaalset efektiivsust – seda kui palju kulub avalike teenuste pakkumise sees ressursi nende teenuste administratiivseks haldamiseks. Oluline on ka märkida, et üldadministreerimise kulud on väljavõttega kõigi teenuste seest ning üldised avalikud

teenused, kuhu alla kuulub kollektiivseid avalikke teenuseid (riigikaitse, avalik kord, välispoliitika, fiskaalpoliitika) pakkuv avalik sektor, on eraldi (Joonis 29).

Sellisel teel saadud suhtarvu kõrvutamine teiste EL liikmesriikidega (Joonis 30) viitab, et Eesti valitsusaparaat on tõenäoliselt siiski võrdlemisi efektiivne. Joonis on toodud suhtena valitsussektori kogukuludesse, kuid kui teisendada see number protsendiks SKPst on tegu suurusjärguga ca 1,5% SKPst ja selle numbriga oleme (Soome ja Rootsi vahel) Euroopa väikseimate seas.



Joonis 30. Valitsussektori üldadministreerimise (s.o eelmise joonise punased kastid) kulud osakaaluna valitsussektori kogukuludesse EL liikmesriikides 2022. aasta andmetel.

3 Välised soovitusel riigi teenuste tõhustamiseks

3.1 Rahvusvaheliste organisatsioonide soovitusel

Rahandusministeeriumi haldusala

Riigi rahanduse tõhustamise võimaluste adekvaatseks hindamiseks on sageli vaja kõrvaltvaataja neutraalset pilku. Abiks tuleb ka see, kui vaatleja on oma valdkonna spetsialist, teab teiste riikide kogemusi ning oskab selle põhjal välja tuua parimad praktikad. Seega püüdsimegi OECD, Maailmapanga ja Euroopa Komisjoni regulaarsetest raportitest ja poliitikadokumentidest välja noppida Eestile tehtud riigi kuludega seotud soovitusel ja nõuanded, millest võiks abi olla eelarve koostamisel nullbaasilt. Üldise tõdemusena tuleb tähelepanu juhtida asjaolule, et allpool kirjeldatud soovitusel on suunatud kesk-pika perioodi jooksul riigi tõhustamisele, mis tähendab kaugemas tulevikus väiksemaid kulusid eelarvest. Seetõttu on olulisel kohal majanduskasvu ja konkurentsivõimet toetavad investeeringud ning sotsiaalvaldkonna kulutuste suurenemise ohjamine tänaste sotsiaalkulutuste abil. Samuti tuleb tähele panna, et rahvusvahelised eksperdid lähtuvad asjaolust, et Eesti kuulub 40 maailma rikkama riigi hulka (*SKP per capita*), ning soovitusel tehakse võrdluses teiste EL liikmesriikidega, kus avalikke teenuseid osutatakse tunduvalt suuremas mahus (osakaal SKTst), kui seda teeb Eesti.

Väikese eelarvedefitsiidi lubamine

EL Nõukogu soovitas võimalikult kiiresti 2023. ja 2024. aastal kaotada kehtivad erakorralised energiatoetusmeetmed ja kasutada sellest tulenevat kokkuvõidu valitsemissektori eelarvepuudujäägi vähendamiseks. Kui energiahindade uue tõusu tõttu on vaja uusi või jätkuvaid toetusmeetmeid, siis tuleks tagada, et sellised toetusmeetmed on suunatud haavatavate leibkondade ja ettevõtete kaitsmisele, on eelarve seisukohast vastuvõetava maksumusega ning säilitavad stiimulid energiasäästuks.

Samuti tuleks tagada konservatiivne eelarvepoliitika, eelkõige piirates riiklikult rahastatavate esmaste netokulude nominaalset kasvu 2024. aastal kuni 4,9%ni.

Lisaks soovitakse säilitada riiklikult rahastatavad avaliku sektori investeeringud ning tagada rahastust antavate toetuste ja muude liidu vahendite tulemuslik kasutuselevõtt, eelkõige rohe- ja digipöörde edendamiseks.

EL Nõukogu soovitusel osundatakse vajadusele jätkata pärast 2024. aastat keskpika perioodi eelarvestrateegia rakendamist, mis hõlmab järkjärgulist ja kestlikku konsolideerimist koos investeeringute ja reformidega, mis soodustavad hoogsamat kestlikku majanduskasvu, et saavutada keskpikas perspektiivis usaldusväärne eelarvepositsioon.

EL Nõukogu soovitusel aastateks 2024. ja 2025. on soovitusel esitada õigeaegselt keskpika perioodi eelarve- ja struktuurikava. Piirata kooskõlas reformitud stabiilsuse ja kasvu pakti nõuetega netokulude kasvu 2025. aastal määrani, mis on kooskõlas valitsemissektori eelarvepuudujäägi vähendamisega allapoole aluslepingus sätestatud kontrollväärtust 3 % SKPst ja valitsemissektori võla hoidmisega mõistlikul tasemel ning piisava keskpikas perspektiivis.

OECD arvates tuleks lasta automaatsetel stabilisaatoritel täiel määral mõjuda aastal 2024. Tuleks tagada, et täiendav konsolideerumine tagaks eelarvepuhvrete taastamise ja majandustegevuse juhtimise vahel tasakaalu. Riigi eelarveeeglites oleks soovitatav sätestada vabastusklausel, mis põhineks lihtsal majanduslanguse indikaatoril ja lubaks halbadel aegadel konsolideerimist edasi lükata.

Maailmapank peab kriitiliseks avaliku sektori palgakulude kasvu ohjeldamist, sealhulgas haruministariumide ja kohalike omavalitsuste palkade tõstmise paindlikkuse piiramist. Eelarvekulud tuleks rohkem suunata tootlikkuse tõstmise kapitalikulutustesse, mis aitaks kaitsta konkurentsivõimet.

Maksud

EL Nõukogu soovib aastatel 2024. ja 2025. laiendada maksubaasi.

Euroopa Komisjon peab riigiraportis vajalikuks uute meetmete väljatöötamist ja rakendamist, et saavutada 2030. aasta kliamaesmärgid sektorites, mis ei kuulu ELi heitkogustega kauplemise süsteemi.

OECD soovib anda kohalikele omavalitustele suurem iseseisvus maamaksumäärade kehtestamise üle otsustamiseks ja keskmisel ajaperioodil kehtestada kinnisvaramaks. Oluliseks peetakse fossiilkütuste maksude taastamist pandeemiaeelsele tasemele ja kaotada maksusoodustused. CO₂-sisaldust tuleks järjepidevamalt arvestada kõikide fossiilkütuste lõikes.

Suhkrumaksu ja tervisekahjulike käitumismustrite maksude kehtestamist mainitakse oluliste tervisekaitse meetmetena. Uus mootorsõidukimaks tuleks kehtestada 2025. aastast ja kaaluma peaks autode lammutussüsteemi madala sissetulekuga ja maapiirkondade autoomanike jaoks.

Maailmapank rõhutab, et automaksu ja maanteemaksu kehtestamine ning heitkogustega kauplemissüsteemi kohaldamisala laiendamine toetaksid suurema ambitsiooniga rohepöoret. Samuti soovitakse kaotada peamiste eluasemete maksuvabastus ja läbi vaadata fossiilkütuste toetused, et hõlbustada CO₂-heite vähendamist. Samuti osundab Maailmapank laiemale küsimusele, kas säilitada riigi konkurentsivõimeline maksukeskkond või liikuda lähemale sotsiaalse heaolu mudelile koos ulatuslikuma avalike teenuste pakkumisele ja tugevama sotsiaalse turvavõrguga.

Haridus, tööturg, perepoliitika

Euroopa Komisjon pöörab tähelepanu vajadusele tegeleda oskuste nappusega, sealhulgas vähendades haridussüsteemist varakult lahkumist ja leevendades õpetajate nappust. Samuti peetakse oluliseks suuremate investeeringute tegemist teadusuuringutesse ja innovatsiooni, et parandada majandustulemusi ja konkurentsivõimet.

EL Nõukogu 2024. ja 2025. aasta soovitudes juhitakse tähelepanu vajadusele parandada töövõimust ja oskuste pakkumist täiendus- ja ümberõppe ning talentide parema ligimeelitamise ja hoidmise kaudu.

Majandus

EL Nõukogu soovitas aastatel 2023 ja 2024 jätkata taaste- ja vastupidavuskava, sealhulgas selle REPowerEU peatüki järjepidevat rakendamist ning jätkata ühtekuuluvuspoliitika programmide

kiiret rakendamist täielikus vastastikus täiendavuses ja koostöös taaste- ja vastupidavuskavaga.

Samuti osundatakse vajadusele vähendada üldist sõltuvust fossiilkütustest, kiirendada taastuvate energiaallikate kasutuselevõttu, sealhulgas suurendades riigi elektrivõrgu võimsust. Tagada tuleks elektriühenduste piisav võimsus, et suurendada varustuskindlust, ja jätkata sünkroniseerimist liidu elektrivõrguga. Parandama peaks uute rahastamis- ja toetusmeetmete abil energiatõhusust, et saavutada pikaajalise renoveerimisstrateegia eesmärgid. Vaja on jätkata jõupingutusi kestliku transpordi osakaalu suurendamiseks, elektrifitseerides raudteevõrku ja kasutades maksusid, millega stimuleeritakse sõidukipargi järkjärgulist uuendamist heiteta või vähese heitega sõidukitega. Suurendama peaks poliitilisi jõupingutusi rohepöördeks vajalike oskuste ja pädevuste pakkumiseks ja omandamiseks.

EL Nõukogu 2024. ja 2025. aasta soovitusel peetakse oluliseks jätkata taaste- ja vastupidavuskava, sealhulgas REPowerEU peatüki kiiret ja tulemuslikku rakendamist, tagades reformide ja investeeringute lõpuleviimise 2026. aasta augustiks. Kiirendada ühtekuuluvuspoliitika programmi rakendamist. Jätkata vahhindamise raames keskendumist kokkulepitud prioriteetidele, võttes meetmeid pikaajalise hoolduse sektori vajaduste paremaks rahuldamiseks, ja võtta samal ajal arvesse võimalusi, mida pakub Euroopa strateegilise tehnoloogia platvorm konkurentsivõime parandamiseks.

Samuti soovitakse vähendada põlevkivi osakaalu energiaallikate jaotuses ja suurendada ressursitootlikkust bioinnovatsiooni kaudu.

OECD peab oluliseks jätkata investeerimist elektrivõrgu tugevdamiseks, suurendada digitaalse diagnostika toetusi kõikidele väikeste ja keskmise suurusega ettevõtetele ning suurendada digi- ja juhtimisoskuste parandamise programmide kättesaadavust.

Tähtis on parandada informatsiooni võrguühenduste kulude ja investeeringute kavade kohta. Tuleks tagada, et ülekandeteenuse operaator paigutaks rohkem ressursse võrguühendustesse ja laiendaks ühendusi õigeaegselt.

Edendama peaks elektrilist ühistransporti ning tuleks suurendada elektrisõidukite toetusi ja sihistada neid paremini. Ruumiline planeerimine peaks olema suunatud tihedemale asustusele, seda eriti ühistranspordi ümber. Maamaksu piiranguid oleks vaja lõdvendada, et tõhustada maakasutust. Elamute renoveerimist ja tehnilise toe andmist tuleks laiendada. Tuleks kehtestada kõikidele olemasolevatele mitte-elamutele energiatõhususe miinimumnõudeid ja neid ajajooksul järkjärgult tõsta, et vähendada heitkogust.

Ida-Virumaal tuleks tõhusalt rakendada õiglase ülemineku kava ja välja töötada kõikehõlmav pikaajaline kava. Põlevkivisektori töötajatele pakutavaid aktiivseid tööturumeetmeid peaks laiendama teistele töötajatele muudes sektorites, kes võivad rohepöörde tõttu töötuks jääda.

Maailmapank leiab, et sihistatud struktuursed reformid aitaksid tõsta tootlikkust, leevendada tööturu puudujääke ja edendada rohe- ja digipööret. Tuleks julgustada erasektori teadus- ja arendustegevuse investeeringute mahu suurenemist EL keskmisele tasemele, mis kiirendaks liikumist suurema lisandväärtusega toodete ja ekspordi suunas. Tööturu puudujääkide ja oskuste nappusega tegelemine, eriti IKT sektoris, tugevdaks veelgi pikaajalise majanduskasvu

väljavaadet. Rõhutamist leiab hinnang, et praeguste poliitikameetmetega on Eesti eesmärk saavutada 2050. aastaks klimaneutraalsus kättesaamatu.

Rahvusvaheline Valuutafond (IMF) avaldas 2019. aastal raporti, mis annab ülevaate Eesti avaliku sektori investeeringute juhtimissüsteemi analüüsi tulemustest¹³. Selle järgi on Eestis mitmeid puudujääke nii investeeringute planeerimisel, investeeringute jaotusel kui ka elluviimisel. Kriitilise tähtsusega reformivajadusi nähti mitmes analüüsitud valdkonnas:

- Riiklikud ja valdkondlikud investeerimiskavad ei kata kõiki investeeringuid ning ei ole kooskõlas EL eelarvega. Eesmärgid on sõnastatud ebamääraselt ning mõõdetavaid väljundieesmärke on vähe.
- Projektide hindamisel ei ole ühtset raamistikku (v.a. EL rahastatud projektid). Riiklikult rahastatud projektidele ei koostata põhjalikke finants-, majanduslikke-, tehnilisi-, alternatiivide- või õiguslikke analüüse.
- Projektide valikul ei ole kesksel plaani, suuri projekte ei hinnata keskselt või ekspertide poolt 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 kesksel vaadet. Vaid väheste projektide puhul koostatakse *ex post* analüüs. Ülekulud ja tähtaegade ületamist jälgitakse projekti tasandil aga mitte süsteemselt ja keskselt.

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 põhivarainvesteeringute kogumaht oli 2023. aastal 2,4 miljardit eurot.

Sotsiaalkaitse ja tervishoid

EL Nõukogu soovitas aastatel 2023 ja 2024 tugevdada sotsiaalkaitset, laiendades töötushüvitiste katvust, hõlmates eelkõige lühiajalist tööd tegevad ja ebatüüpilises töösuhtes olevad inimesed, et vähendada muuhulgas eakate vaesust. Samuti peetakse vajalikuks parandada tervishoiu ja pikaajalise hoolduse kättesaadavust ja taskukohasust eelkõige nende kestliku rahastamise kaudu.

EL Nõukogu 2024. ja 2025. aasta soovitustes peetakse oluliseks sotsiaalkaitse tugevdamist, muu hulgas vähendades eakate vaesust ja laiendades töötushüvitiste katvust eelkõige nii, et ka lühiajalist tööd tegevad ja ebatüüpilises töösuhtes olevad inimesed oleksid hõlmatud.

Samuti soovitatakse laiendada maksubaasi ning parandada tervishoiu ja pikaajalise hoolduse kättesaadavust ja rahastamist.

OECD arvates tuleks analüüsida keskpikal ajaperioodil maksusüsteemi progressiivsuse suurendamise võimalusi, sealhulgas suurema tulu teenijatele kõrgema määra kehtestamine ja väiksema sissetulekuga inimeste sotsiaalkindlustusmaksete vähendamine.

¹³ <https://infrastructuregovern.imf.org/content/dam/PIMA/Countries/Estonia/Documents/EstoniaPIMATAR.pdf>

Samuti märgitakse vajadust luua usaldusväärne süsteem piisavate pensionide rahastamiseks tulevikus. OECD hinnangul on vajalik ajajooksul suurendada tervisekassa tulusid, milleks tuleb tõsta osalusmäära või üldist maksustamist ja samas tagada jätkuvalt kulutuste tõhusus. Järkjärgult peaks laiendama tervisekindlustust kõikidele alalistele elanikele. Samuti tuleb sihistatult vähendada madala sissetulekuga majapidamiste hambaravi- ja ravimikulutusi ning kehtestada sellistele kuludele ülemmäär. Vajalik on suurendada meditsiiniõdede õppekohtade arvu rakenduskõrgkoolides ja meditsiinkoolides. Tähtis on suunata vähkkasvaja teadlikkusprogramme vähem haritud ja madala sissetulekuga inimestele ning laiendada vähkkasvaja testimine kopsuvähile.

Tervishoiuteenuste parandamise peetakse oluliseks ravijärgset hoolekandeteenuse pakkumist ja patsiendikeskse hoolduse suunas liikumist, milleks luuakse patsendile olulisemate terviseriskide kohta teekaardid.

Tähtis on suurendada tubakatoodete seaduste täitmise seiret ja rikkumiste trahvimist ning e-sigarettide ja veiptoodete kättesaadavuse vähendamine noorte täiskasvanute jaoks. Alkohoolsete toodete kättesaadavuse piiramiseks on vajalik lühendada lahtiolekuaegu, vähendada alkoholi müüvate kaupluste paiknemise tihedust ja kitsendada alkoholi reklaami seoses spordiga.

Maailmapank märgib, et hiljutiste sotsiaalhoolekande reformide ülevaatamine koos soolise palgalõhe vähendamisega toetaks rohkem kaasavat majanduskasvu.

3.2 Siseriiklikutes analüüsides toodud soovitused

Et saada teada, mida on siseriiklikult varasemalt välja pakutud teenuste tõhustamiseks, on läbi töötatud viimase viie aasta Riigikontrolli auditorianded vastavatel teemadel, samuti riigireformi tegevuskava täitmise aruanne ja analüüsid Praxiselt, Centarilt ja Kutsekojalt.

Kuivõrd nende siseriiklike uuringute ja analüüside eesmärk erineb mõnevõrra nullbaasilise eelarve projekti omast, mis keskendub esmajärjekorras kokkuhoiule, on sealt raske leida projekti jaoks üks-ühele ülevõetavat. Pigem toovad järeldused välja täiendava rahavajaduse, või vähemalt vajab hilisem kokkuhoid või kulutuste vältimine tulevikus kõigepealt raha sissepanekut praegu. Ka on nõuanded rohkem üldised, valdkonnapõhised ja vähem konkreetsete teenustega seostatavad. Siiski saab välja tuua soovitusi, mida projekti raames on võimalik suuremal või vähemal määral arvestada.

Sotsiaalministeerium

Tervis

Tervise valdkonnas on konkreetsemalt sihitud olnud Riigikontrolli audit hambaravihüvitise kasutamise kohta. Kõiki võrdselt kohtlev hüvitis on suurendanud ebavõrdsust hambaravis – hüvitist kasutavad rohkem suurema sissetulekuga inimesed, kes suudaksid hambaravi eest ka ise tasuda (Riigikontroll 2021).

Üldisema iseloomuga ettepanekud on sõeluuringute rahastamine, et ennetada hilisema vähiraviga seotud kõrgeid kulusid (Riigikontroll 2021), ja Tervisekassa poolse kontrollitegevuse tõhustamine, et suuta ravikindlustusraha väärkasutusi süsteemselt tuvastada ja ennetada (Riigikontroll 2020).

Praxise uuringust joonistub välja soovitus üle vaadata regionaalhaiglatega mitte võrgustunud üldhaiglate (üksikhaiglate) pikaajalise jätkusuutliku finantsilise toimetuleku toetamise põhimõtted investeringute tegemiseks (Praxis 2022).

Heaolu

Ka sotsiaalvaldkonnas rõhutatakse ennetuse tähtsust sotsiaaltöös – elada kaua tervelt ja tulla iseseisvalt toime vähendab survet riigieelarve kuludele (Kutsekoda 2021).

Tõhustamisvõimalust nähakse koduteenuste osas. Kui koduteenuste juhtimist parandada, saab seeläbi kasvatada sisemiste ressursside arvelt võimekust teenindada rohkem abivajajaid (Riigikontroll 2023).

Üks võimalus tõhustamiseks on jagada koormust erasektoriga. Praxis on teinud ettepaneku analüüsida, kas ja millist riikliku abi oleks vaja pakkuda turule siseneda soovivatele eraettevõtetele, kes soovivad hooldekodu luua (Praxis 2022).

Praxis on teinud ka analüüsi abi- ja toetusvajaduse hindamisvahendi kohta ning andnud soovitusi hoolduskoormuse hindamise meetodika ja hindamisvahendi väljatöötamiseks (Praxis 2022). See aitab paremini viia õige teenuse õige abivajajani.

Majandus- ja Kommunikatsiooniministeerium

Tööturg

Töötukassal on Riigikontroll soovitanud teha teenuste kohta mõjuanalüüs ja tasuvushetke analüüs ning anda hinnang, kas pakutav teenus täidab soovitud eesmärgi (Riigikontroll 2023). Sellega haakub Praxise ettepanek Töötukassale analüüsida, kuidas jagada tööturukoolituste kulusid koolitatava ja riigi vahel (Praxis 2022).

Töötukassat puudutab ka Riigikontrolli tähelepanek, et täiskasvanute eesti keele õpet korraldavad viis ministeeriumi vähemalt viie riikliku arengukava ja 32 tegevuse kaudu – Töötukassa on üks eesti keele õppe pakkujatest. Riigikontroll soovib leppida kokku täiskasvanute eesti keele õppe valdkonna juhtimissüsteem ja asjaomaste riigiasutuste vastutus (Riigikontroll 2019).

Praxis on analüüsinud, kuidas kiirendada töötuskindlustushüvitise saajate naasmist tööle enne kui hüvitise saamise perioodi lõppedes (Praxis 2022).

Osa Töötukassa teenustest on suunatud vähenenud töövõimega inimestele. Selleks, et hoida vähenenud töövõimega inimeste arvu stabiilsena, on vaja pöörata tähelepanu elanikkonna tervisele ja töövõime vähenemise ennetamisele. Ühtlasi tuleks kaaluda süsteemide dubleerimise likvideerimist, sest praegu on tervisekahjuga inimeste toetamine ja toetuste administreerimine killustunud erinevate institutsioonide vahel (Praxis ja Centar, 2022).

Ettevõtlus

Riigikontrolli hinnangul peaks seadma e-residendi digi-ID väljaandmise eelduseks, et välismaalane hakkab soodustama Eesti majanduse, teaduse, hariduse või kultuuri arengut, ning kontrollima Eestisse panustamist. Samuti tuleks pidada järjepidevat, ühetaolist ja võimalikult täpse meetodiga ülevaadet e-residentsuse programmi kogukuludest ja -tuludest (Riigikontroll 2020).

Praxis soovib analüüsida, kas ja milliseid rahastamisvahendeid oleks vaja pakkuda sotsiaalsetele ettevõtetele (Praxis 2022).

Teadusmahukatel ettevõtetel tuleks jälgida, et arendustegevusele järgneks ka müük ja turundus – kallis eksperimentaalarendus ilma turunduse ja müügita on ettevõttele kulu (Kutsekoda 2023).

Digiühiskond

Digiühiskonna probleeme on Riigikontroll puudutanud mitmes auditis.

Interneti juurdepääsuvõrkude teemas leiab, sarnaselt sotsiaalvaldkonnaga, seose vajaduspõhisusega. Riigikontroll on soovitanud planeerida ja ehitada juurdepääsuvõrke esmajärjekorras piirkondadesse ja/või majapidamistesse, mille elanikud on avaldanud soovi saada kiire interneti juurdepääsuühendus ning jätta turutõrkepiirkondade kaardistamisel aadressiobjektide nimekirjadest välja objektid, kuhu ei ole vaja kiire interneti juurdepääsuvõrgu ühendusi ehitada (Riigikontroll 2022).

Suur tõhususega seotud risk kaasneb iganenud IT-süsteemidega, sest organisatsioonid on sunnitud pelgalt süsteemi töös hoidmiseks proportsionaalselt rohkem ressursse kulutama. Iganenud IT-süsteemid viitavad suurele avaliku sektori rahaliste vahendite ebaõige kasutamise ohule (Riigikontroll 2020).

Tuuakse ka välja, et riigis puudub keskne ülevaade ministriumide IT-tegevuskulude ja investeeringute kohta. Riigi IT-valdkonna haldus- ja töjõukulud kasvavad oluliselt kiiremini kui investeeringud (Riigikontroll 2019).

Kutsekoja analüüs rõhutab IT-valdkonna puhul andmete kvaliteedile keskendumist – struktureerimata andmed pole kasutamiskõlblikud, nutikaid lahendusi aitavad luua puhastatud ja korrastatud andmed (Kutsekoda 2021).

Rahandusministeerium

Rahandusministeeriumi valitsemisala (aga mitte ainult) puudutab soovitus välistoetuste kasutamise osas. Riik on jätnud kasutamata keskmiselt 318 miljonit eurot riigieelarvesse planeeritud välistoetusi aastas. Valitsus peaks tugevdama välistoetuste rakendussüsteemi ning olema enda ja ministriumide suhtes nõudlikum (Riigikontroll 2022).

Samuti on Riigikontroll teinud ettepanekud rahastada riigieelarvest kinnisvarakulud nii, et see soodustaks riigiasutuste pindade üürimist ja kinnisvara korrashoiuteenuste ostmist parimalt pakkuvalt; nõuda riigiasutustelt kinnisvaravajaduste kriitilist ja tulevikku vaatavat hindamist ning soosida seda läbipaistvate rahastamisotsuste jm asjakohaste abinõude rakendamise kaudu (Riigikontroll 2021).

Kokkuvõtteks

Teatud mustrid korduvad nii välistes kui sisemistes soovitustes. Vajaduspõhisusele viidatakse korduvalt. Eraldi tuuakse välja täiskasvanute hambaravihüvitis – oma universaalsuses on see liiga väike, et tuua hambaarsti juurde tegelikud abivajajad, kes omaosalust tasuda ei jõua. Seega saavad hüvitisist kasutada vaid need, kelle sissetulek piisav, et suudavad oma hambaravi finantseerida ka ilma hüvitiseta.

Levinud soovitus on ka panustamine ennetusele, ennekõike tervishoius – põhimõttel, et hilisem ravi on riigile kulukam kanda. Samuti mõttekäik, et süsteemide tõhustamine praegu aitab vältida hilisemaid tarbetuid kulutusi.

4 Sotsiaalkulud mikrosimulatsioonimudeliga EUROMOD

Käesolevas peatükis anname ülevaate leibkondade vaesusnäitajate ning töötamise stiimulite võrdlusest teiste EL riikidega. Tegemist on enamlevinud näitajatega, mida kasutatakse ilmestamiseks kuidas toetused ja maksud tervikuna mõjutavad leibkondade toimetulekut ning tööturul tehtavaid valikuid. Seejärel on esitatud näidisarvutused, kuidas suurimate sotsiaalkulude reformimine võiks mõjutada riigieelarve kulusid ning leibkondade toimetulekut. Peatükk põhineb Euroopa Komisjoni hallataval EUROMODi mikrosimulatsioonimudeli tulemustel.

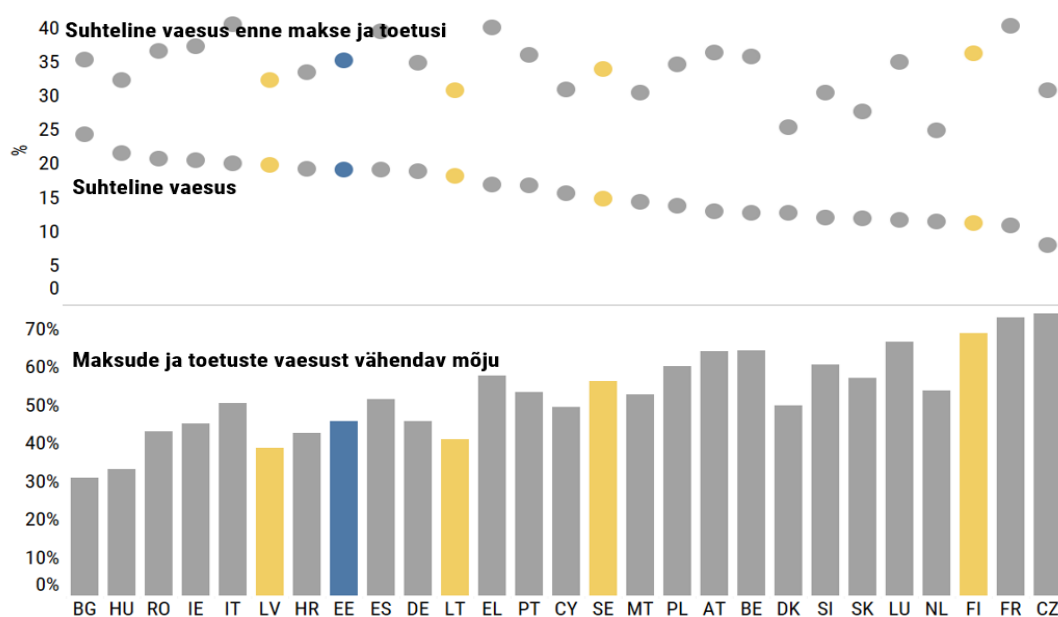
4.1 Rahvusvaheline võrdlus

Joonisel 25 on toodud suhtelise vaesuse võrdlus EL riikides. Suhteline vaesus ehk vaesusrisk näitab kui palju inimesi peab hakkama saama sissetulekuga, mis on selle riigi leibkondade mediaansissetulekust väiksem kui 60%. Lisaks on joonisel esitatud suhtelise vaesuse näitaja arvutatuna enne maksude tasumist ja toetuste saamist. Vahe nende kahe näitaja vahel näitab kui suures ulatuses mõjutavad maksud ja toetused suhtelist vaesust.

Eesti suhtelise vaesuse tase on küllaltki kõrge, olles Euroopa Liidus 8ndal kohal. Detailsemalt saab välja tuua, et Eesti paistab silma **vanemaealiste kõrge vaesuse** poolest jäädes maha ainult Bulgaariast. Samas laste suhtelise vaesuse poolest oleme Euroopa Liidu paremiku hulgas.

Vaesusnäitajate tasemed peegeldavad selgelt sotsiaalkaitse kulutustes tehtud valikuid – Eesti kulutab võrreldes teiste riikidega suhteliselt palju peredele ja lastele ning teiselt poolt on kulud vanadusele väga väikesed (vt joonis 20).

Tulbad joonisel näitavad kui suures ulatuses väheneb suhteline vaesuses toetuste ja maksude koostoimel. Selle põhjal saab väita, et **Eesti maksusüsteem ja toetused aitavad vaesuse vähendamisele kaasa vähem kui ELis keskmiselt jäädes 20ndale kohale.**

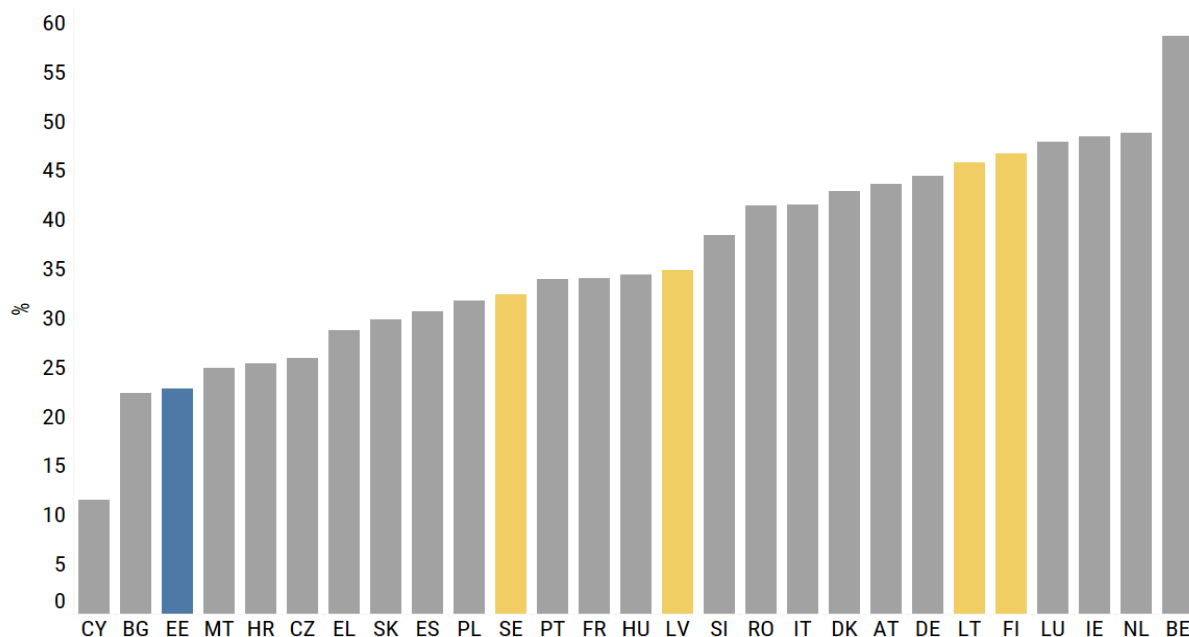


Joonis 31. Suhteline vaesus EL riikides, 2022.

Allolev joonis 26 annab ülevaate marginaalsest efektiivsest maksumäärast, mida sisuliselt tõlgendatakse kui töötamise stiimulit. Mida kõrgem on efektiivne maksumäär, seda suurem on erinevus bruto- ja netosissetuleku vahel ja seda väiksem võib olla inimese motivatsioon võtta vastu suurema palga või töökoormusega pakkumine. See arvutuskäik võtab lisaks maksudele arvesse ka vajaduspõhiste toetuste vähenemist sissetuleku kasvades.

Eesti maksusüsteem ja toetused on töötamise stiimulite vaates üks parimaid Euroopa Liidus. Madal keskmine efektiivne maksumäär tähendab, et Eestis jääb keskmisele leibkonnale brutosissetuleku tõustes märgatavalt rohkem raha kätte.

Marginaalne efektiivne maksumäär (mediaan)



Joonis 32. Marginaalne efektiivne maksumäär EL riikides, 2022.

Eelneva põhjal saab järeldada, et Eesti eristub teistest riikidest selgelt ühetaolisema toetuste- ja maksusüsteemi poolest ehk üldistades võib öelda, et **Eesti inimesed maksavad makse ja saavad toetusi küllaltki võrdselt sõltumata nende maksevõimest või vajadusest.**

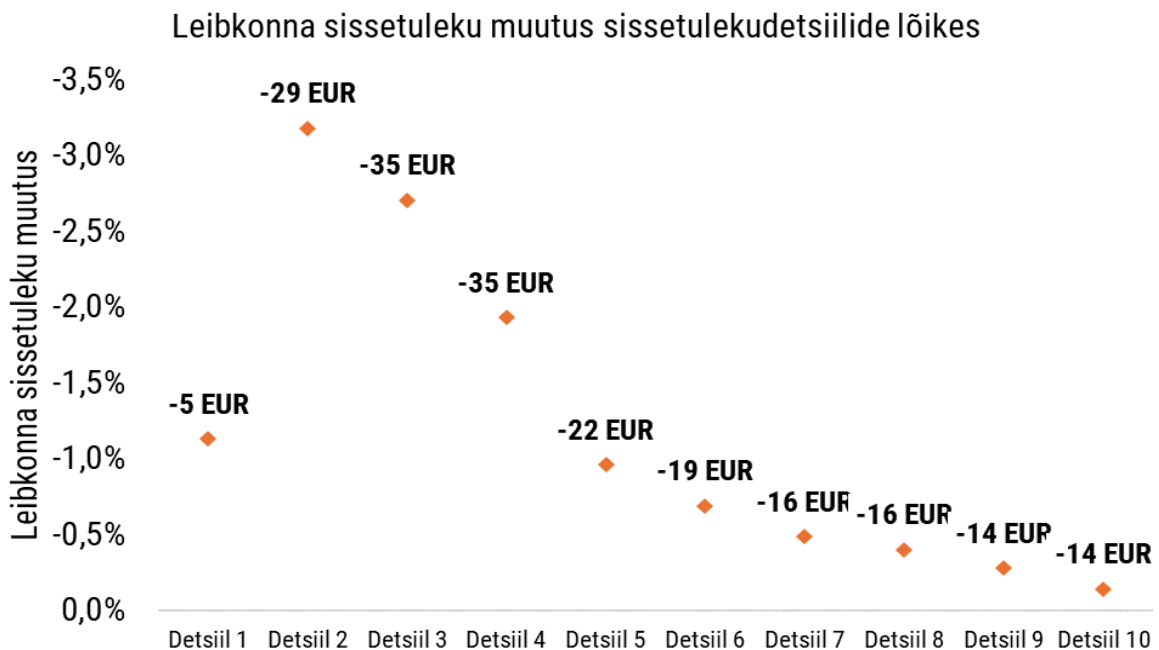
4.2 Suurimate sotsiaalkulude reformimise näidisarvutused

Rahandusministeeriumi 2024. a kevadprognoosi kohaselt on järgmisel aastal suurimateks sotsiaalkuludeks riiklikud pensionid (3,1mld eurot), vanemahüvitis (425 mln eurot) ja peretoetused (415 mln eurot). Otsides võimalikke kokkuvõttekohti on loogiline alustada suurimate kulugruppide analüüsimisest. **Järgnevad stsenaariumid ei ole Rahandusministeeriumi ettepanekud kärpimiseks, vaid lihtsalt üks paljudest võimalikest valikutest näitlikustamiseks kaasnevaid eelarve ja sotsiaalseid mõjusid ning on argumendiks põhjalike analüüside vajalikkusest.**

Analüüsitavad hüpoteetilised stsenaariumid on järgmised:

- Pensionite külmutamine 2025. aastal
- Peretoetuste muutmine leibkonna sissetulekupiiri 4200 eurot ületavatele leibkondade.
- Vanemahüvitise ülempiiri alandamine, asendusmäära vähendamine ning kestuse lühendamine

Pensionistsenaarium on arvatud eeldusel, et 2025. aasta pensioniindeks on võrdne ühega ning eeldatud on, et pensionitele kehtiv maksuvaba tulu on 776 eurot kuus. Sellisel juhul hoiab riik pensionikuludelt kokku 171 miljonit eurot, kuid võttes arvesse vähenevat tulumaksu ja käibemaksutulu jääb riigieelarve kogumõjukuks 123 miljonit eurot. Sellisel kärpel oleks oluline mõju pensionäride toimetulekule – pensioniealiste inimeste suhteline vaesus kasvab 6 protsendipunkti ning eriti on mõjutatud üksinda elavad pensionärid, kelle suhteline vaesus tõuseb ligi 10 protsendipunkti. Allolev joonis 27 näitab selgelt, et tegu on väga regressiivse reformiga – kõige enam vähenevad sissetulekud 2.-4 detsiilis.



Joonis 33. Pensionite külmutamise mõju leibkondade sissetulekutele leibkonna sissetulekudetsiilide lõikes, 2025.

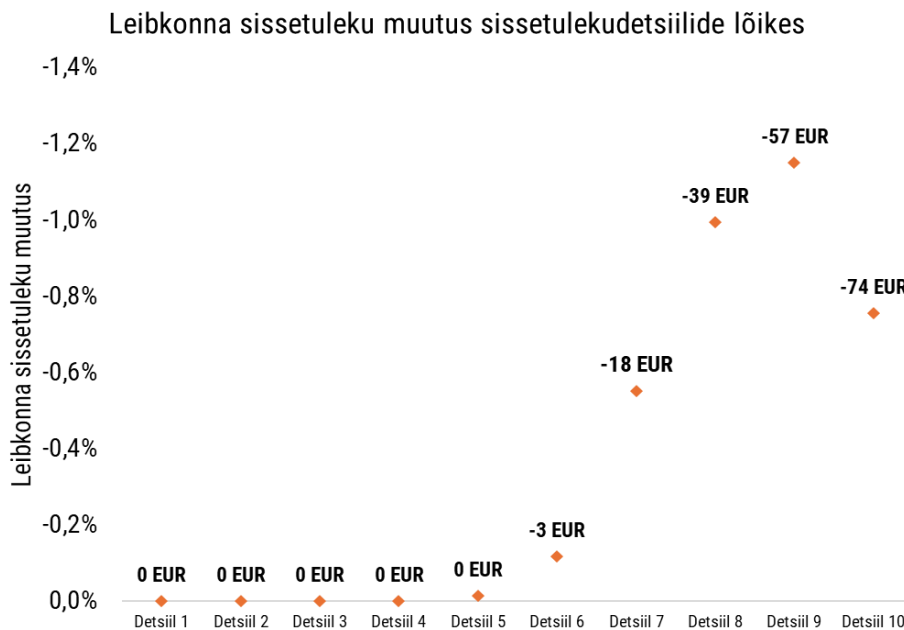
Peretoetuste „vajaduspõhiseks“ muutmisel on hinnatud hüpoteetilist stsenaariumi leibkonna sissetulekupiiriga 4200 eurot, mille ületamisel hakkab lapsetoetus ja lasterikka pere toetus vähenema 31 senti iga sissetulekupiiri ületava euro kohta. Sellise hüpoteetilise reformi kogumõjukuks riigieelarvele on 97 miljonit eurot kokkuhoidu. Antud reform ei avalda mõju vaesusnäitajatele, sest nagu jooniselt 28 võib näha, on tegu progresseeruva muutusega mõjutades keskmiselt rikkamaid leibkondi.

Riigieelarve vaatest on kaks eelnevat reformi üsna sarnase eelarvemõjuga, kuid olulist erineva mõjuga leibkondade toimetulekule ilmestades hästi vajadust erinevate kärpe ning reformiplaanide juures hinnata ka mõju leibkondade vaates.

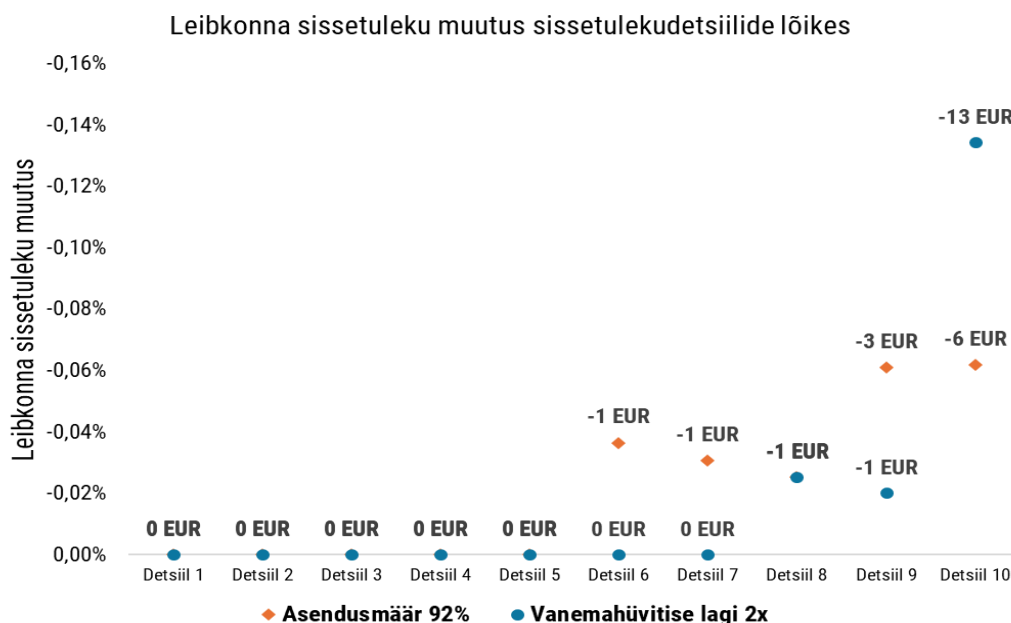
Viimase hüpoteetilise reformistsenaariumina on võrreldud kolme erinevat võimalust vanemahüvitise kärpimiseks, mis vanemahüvitise kulude vähendamise vaates on kõik võrdväärsed lahendused hoides kokku ligi 30 miljonit eurot. Sellise kokkuhoiu saavutaks vanemahüvitise lae vähendamisega 2kordse keskmise palgani või asendusmäära vähendamise 92%ni eelmisest palgast või vanemahüvitise maksmise perioodi lühendamist 30 päeva võrra.

Jooniselt 29 on näha, et vanemahüvitise lae alandamine mõjutaks ainult 10% kõige rikkamaid leibkondi. Asendusmäära vähendamine on küll vähemprogresseeruv, kuid siiski piisavalt, et mitte

avaldada mõju vaesusnäitajatele. Vanemahüvitise perioodi lühendamise mõju ei ole välja toodud, kuna sellise muudatuse mõju inimeste käitumisele, tööturuotsustule jms on ettearvamatult ning seetõttu väga keeruline hinnata.



Joonis 34. Peretoetuste muutmise mõju leibkondade sissetulekutele leibkonna sissetulekudetsiilide lõikes, 2025.



Joonis 35. Vanemahüvitise reformide mõju leibkondade sissetulekutele leibkonna sissetulekudetsiilide lõikes, 2025.

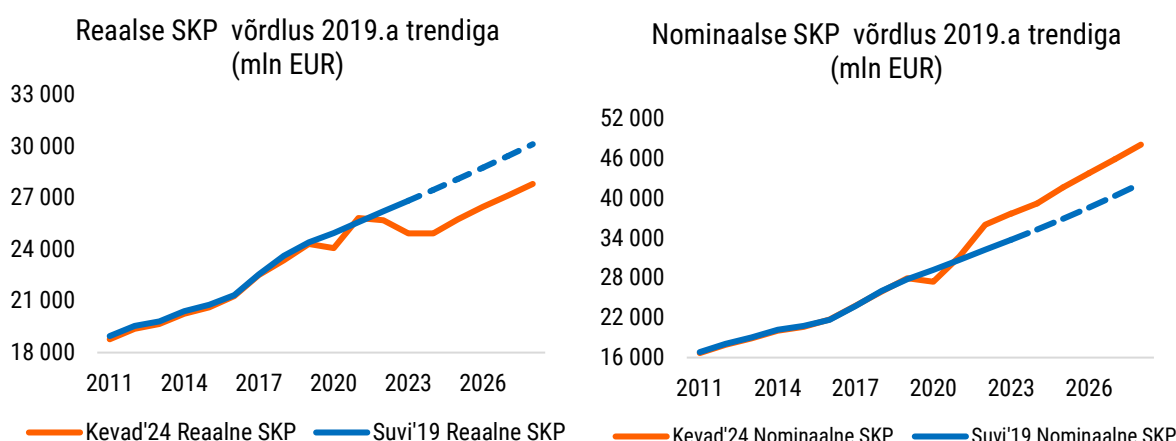
Eelneva analüüsi kokkuvõtteks saab öelda, et **mikrosimulatsioon on unikaalne tööriist hindamaks maksude või toetuste reformimise mõju leibkondade toimetulekule** ning aitab tuvastada muudatusi, mille rahaline mõju on riigieelarvele samaväärne, kuid leibkondade lõikes oluliselt erinev. Sellist analüüside tegemine on aga ajamahukas ning nõuab reformide põhjalikku läbimõttlemist, kuid on äärmiselt vajalik, et mitte põhjustada ühiskonnas soovimatuid tagajärgi.

5 Viimaste kriiside mõju riigi rahanduse näitajatele

Viimased neli aastat on Eesti majanduse jaoks olnud tormilised ning see on kaasa toonud ka rea väljakutseid eelarvepoliitikale.¹⁴ Järjestikused kriisid on toonud kaasa ajutisi kulusurveid riigieelarvele. Kuigi praeguseks on sisuliselt kõik COVID ja energiakriisi meetmed lõppenud, suurendas 2022. aastal alanud Venemaa sõda Ukraina vastu oluliselt kaitse- ja julgeolekukulude tõstmise vajadust. Lisaks on olnud rida muid rohkem ja vähem prioriteetseid valdkondi, mille rahastust on koos kriisimeetmetega suurendatud. Üllatuslikult selgub, et vaatamata reaalse majanduslangusele on majandus jätkanud kasvamist eurodes mõõdetuna ning sellest tulenevalt on ka maksutulude seis hea – tulude kasvu on toetanud nii hinnatõus kui ka maksulaekumise aluseks olevate tarbimise, palgakulude ning kasumite kõrge tase võrreldes ajaloolise keskmisega. Seetõttu võib järeldada, et 2023. aastal 3,4%ni SKPst küündinud eelarvepuudujäägi taga on peamiselt kulutaseme tõus.

5.1 Nõrga majanduskeskkonna mõju eelarvele

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

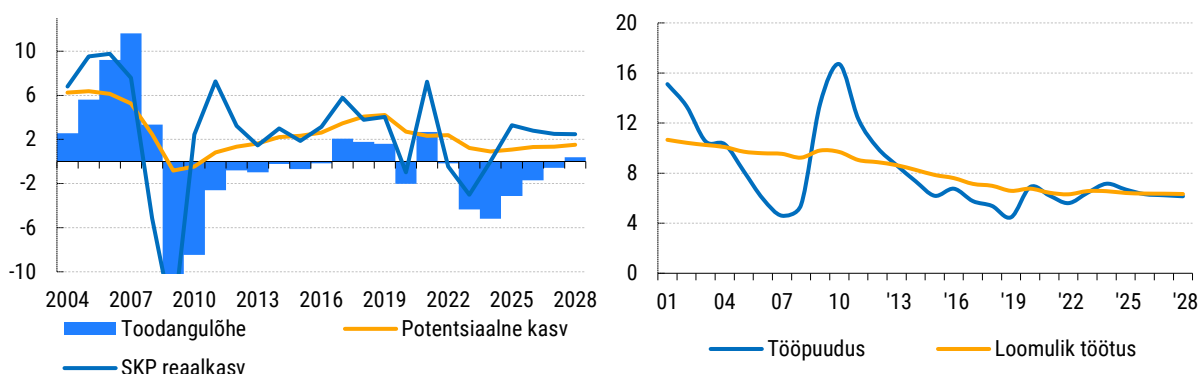


Joonis 36. SKP reaalmahu ja nominaalmahu võrdlus

¹⁴ Loe täiendavalt Eesti fiskaalpoliitika pikaajaliste väljakutsete kohta <https://fin.ee/fiskaalriskid-eestis>

Eelarvepoliitika üks olulisemaid rolle on tasandada majandustsükleid. See tähendab, et majanduslanguse kestel suurendatakse eelarve kaudu kogunõudlust, vähendades negatiivseid kriisiilminguid ja luues eeldused kiiremaks majanduse taastumiseks. Klassikaliselt kasutatakse majandustsükli mõõdupuukuks toodangulõhet ehk reaalse SKP ning trend SKP erinevust. Viimast nimetatakse ka potentsiaalseks kasvuks. Varasemates kriisides on reaalse majanduslangusega kaasnenud tööpuuduse järsk hüpe ning palgakasvu ja tarbimise aeglustumine. Seetõttu toob kriis reeglina kaasa riigi rahanduse seisuga järsku halvenemise läbi maksutulude vähenemise ja töötusega seotud kulude suurenemise.

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



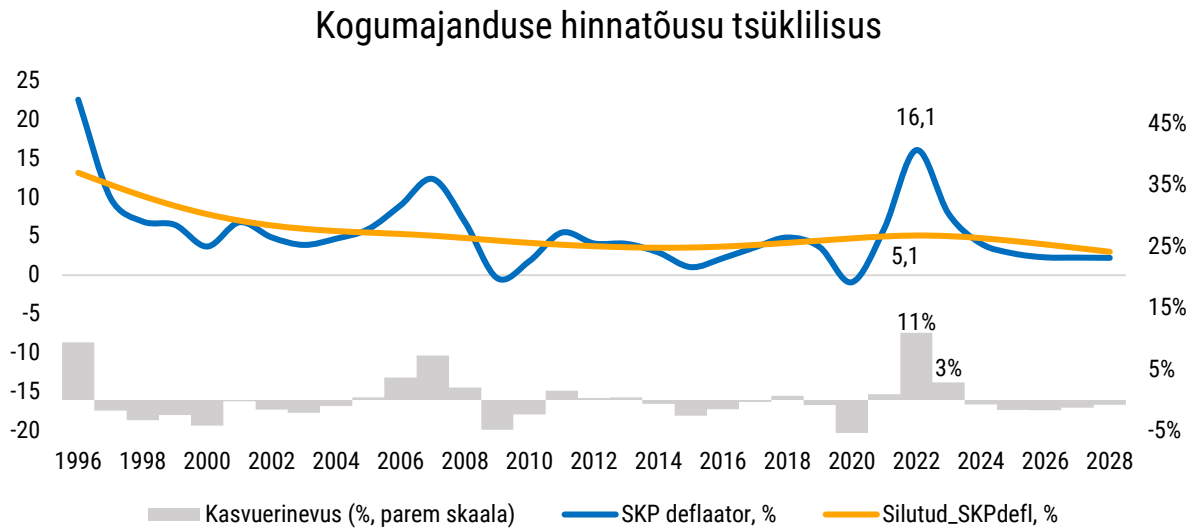
Joonis 37. Kogumajanduse toodangulõhe ning tööturu tsükliline seis

Inflatsioon panustas täiendavasse tulude kasvu nii 2022. kui 2023. aastal. Kogumajanduse hinnatõus ehk SKP deflaatori muutus oli nii 2022. kui ka 2023. aastal üle pikaajalise trendi. Siinkohal on SKP deflaatori trendi hindamiseks kasutatud lihtsustatud lähenemist ehk Hodrick-Prescott'i filtrit¹⁵. HP filtri põhine SKP deflaatori trendikasv oli aastatel 2020-24 Eesti puhul 5%, mis on sisuliselt sama viimase 20. aasta keskmise deflaatori väärtusega. Selle hinnangu põhjal võib oletada, et võrreldes tavapärase trendiga panustas inflatsioon eelarvetulude täiendavasse kasvu aastal 2022 täiendavalt 11% ning 2023. aastal täiendavalt 3%. Võib muidugi argumenteerida, et lähiaastatel jääb tavapärase hinnatõusu trend madalamaks, kui leitud 5%¹⁶,

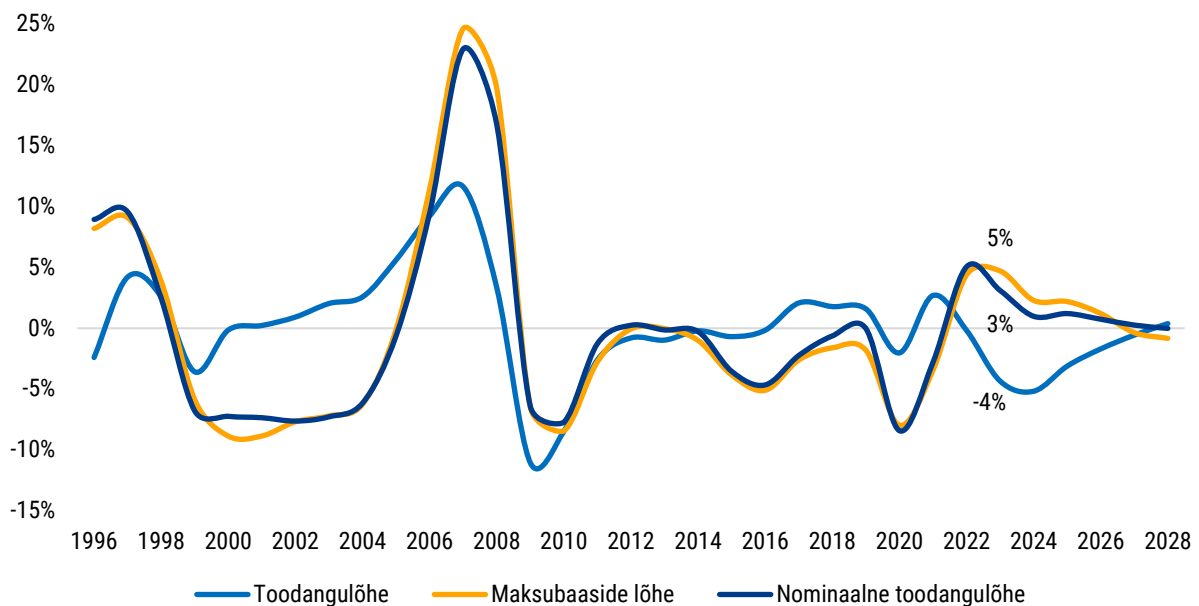
¹⁵ Hodric-Prescott'i (HP) filtri kasutamine on tavapärane lihtsustatud ühe muutujaga meetod majandusnäitajate tsüklilisel silumisel.

¹⁶ Nagu mainitud, on tegemist lihtsustatud lähenemisega leitud SKP deflaatori trendiga, mis ei arvesta muude teguritega. Sh oli 2022. aasta hinnahüpe erakorraline ning valdavalt põhjustatud pakkumispoolsetest piirangutest ehk tegemist ei olnud tavapärase majanduse tsüklilise arenguga. Samuti on praeguseks valdavalt meie hinnatase võrdsustunud või kohe võrdsustumas Euroopa Liidu arenenud riikidega, mis tähendab, et konvergensist tingitud

kuid see tähendab, et inflatsiooni erakorraline mõju maksulaekumistele oli 2022. ja 2023. aastal veelgi suurem.



Joonis 38. Hinnatõusu tsüklilisus



Joonis 39. Alternatiivsed hinnangud majanduse tsüklilisele seisule (% SKPst)

Majanduse seisu mõju eelarvele võib olla varem hinnatust oluliselt positiivsem. Alternatiivsete hinnangute saamiseks majanduse tsüklilisele seisule on siin analüüsis vaadatud nii nominaalse SKP põhjal saadud hinnangut toodangulõhele kui ka maksubaaside silumise teel saadud toodangulõhe hinnangut.¹⁷ Vastupidiselt reaalse SKP põhjal arvatud toodangulõhele viitavad

hinnatõusurvised on lähiaastatel oluliselt väiksemad ning kokkuvõttes tingib see meie hinnatõusu tempo konvergeerumise EL või euroala keskmisega, mis on 2% lähedal.

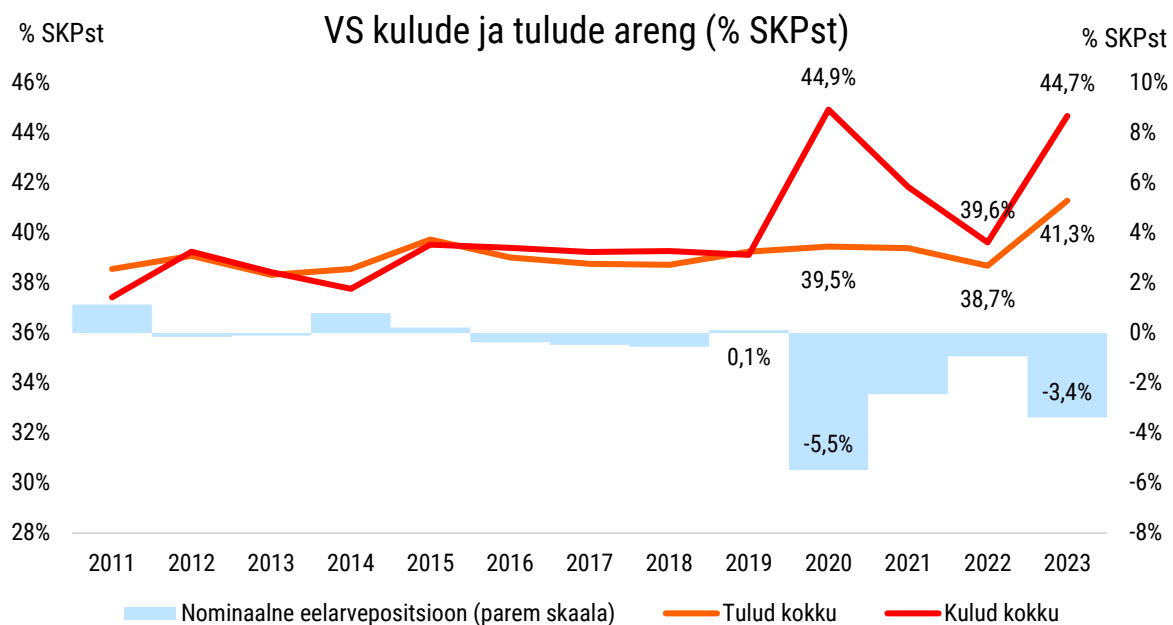
¹⁷ Nominaalse SKP ja maksubaaside silumiseks on kasutatud lihtsustatud meetodit ehk HP filtrit. Maksubaaside puhul on silutud olulisemaid maksulaekumist mõjutavaid SKP komponente: hüvitised töötajatele, tegevuse ülejääk, majapidamiste ja valitsemissektori tarbimine ning investeeringud.

alternatiivsed hinnangud hoopiski positiivsele toodangulõhe väärtusele. 2023. aastal võis inflatsiooniga arvestav lõhe väärtus olla vahemikus 3-5% SKPst. See tähendab, et eelarve tegelik seis võib olla kehvem ning struktuurne eelarvedefitsiit võis olla eelmisel aastal suurusjärgus 5% SKPst. Selle hinnangu kohaselt püsib majanduse mõju eelarvele positiivne ka 2024. ja 2025. aastal.

Maksulaekumiste seis on üllatavalt tugev, sh osaliselt ajutiste tegurite tõttu

2020. aastal panustas üsna palju positsiooni halvendamisse majanduskeskkonna halvenemisest tulenenud maksutulude äralangemine. 2022-23. aastal on maksulaekumiste pilt olnud jälle pigem vastupidine: inflatsioon on maksulaekumisi suurendanud. Lisaks kriisikulude lisandumisele ning maksutulude muutusele on defitsiiti süvendanud ka muud kuluotsused, mis on kriisiga nõrgemalt seotud.

Viimase tegi võimalikuks Euroopa eelarvereglite rakendamise peatumine alates 2020. aastast, mis andis võimaluse eelarvetasakaalu suunas liikumist edasi lükata. Nii näiteks oli meie piirkonna taastumine COVIDist Euroopa kiireim ehk juba 2021. aastaks olime majandusega COVIDi eelsel trendil tagasi ja 2022. aastal ületas SKP nominaalmaht koronaeelset trendi ligikaudu 10% võrra, kuid veel 2022. aasta lõpus sai 2023. aastaks planeerida piirangutevaba fiskaalpoliitikat.

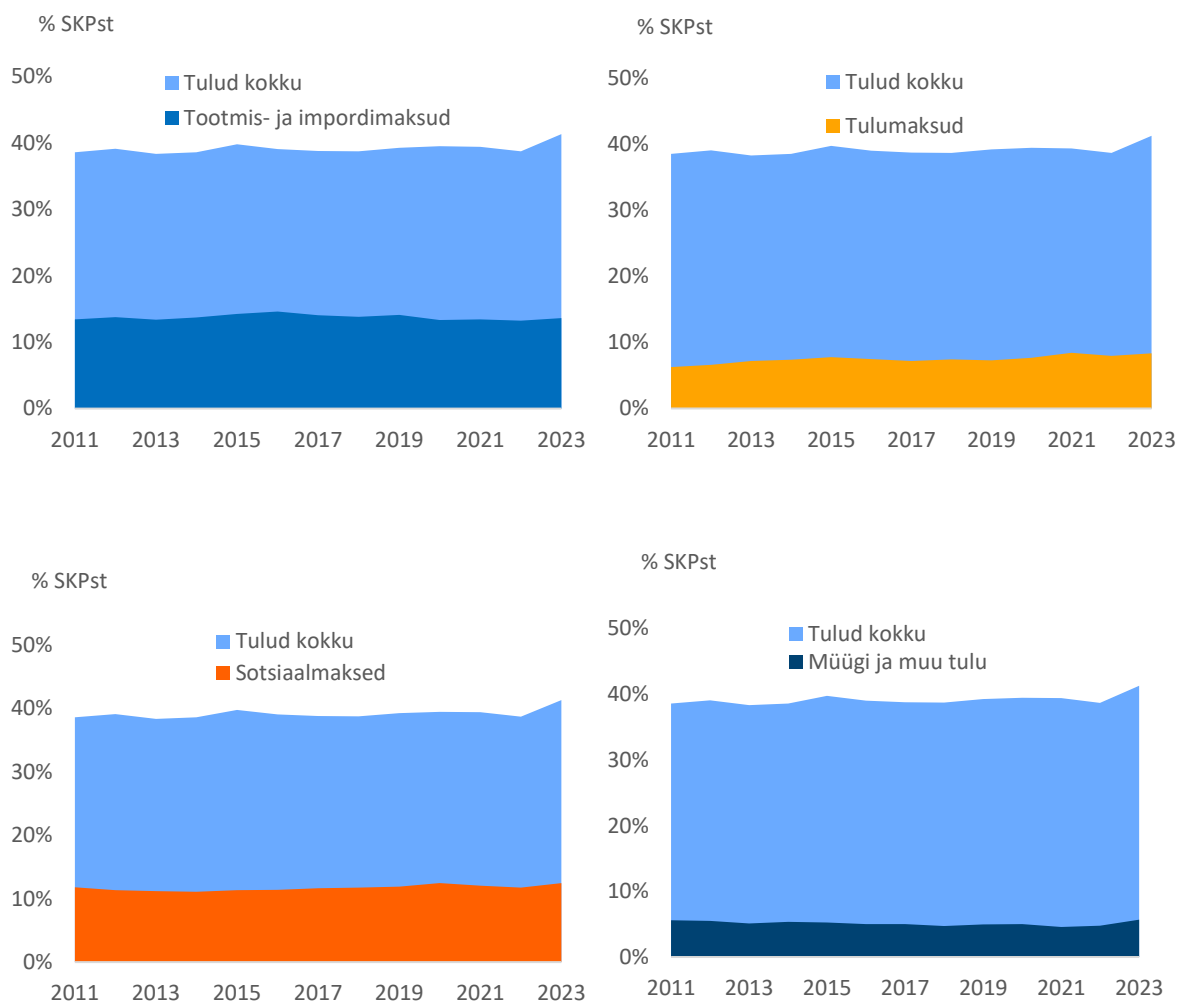


Joonis 40. Valitsussektori eelarvepositsiooni kujunemine (% SKPst) Allikas: Statistikaamet, rahandusministeerium.

2023. aasta valitsussektori tulud on kasvanud SKPst kiiremas tempos.

Kuigi 2023. aastal jäid maksumäärad valdavalt samaks, tõusis tulude suhe SKPsse 2,6 protsendipunkti võrra. Osaliselt olid selle taga ajutised tegurid, näiteks intressitõusu tõttu suurenenud krediidasutuste avansiline tulumaks (118,9 miljonile eurole 2022.a 50,5 miljonilt) ning CO₂ kvoodimüügitulu (85 miljonit ehk 34 protsenti). Samas on tööjõukulud suurenenud SKPst kiiremini nii era- kui ka valitsussektoris, mis suurendab automaatselt ka tööjõumaksude ehk sotsiaalmaksete ja füüsilise isiku tulumaksu laekumise suhet majanduse kogumahtu.

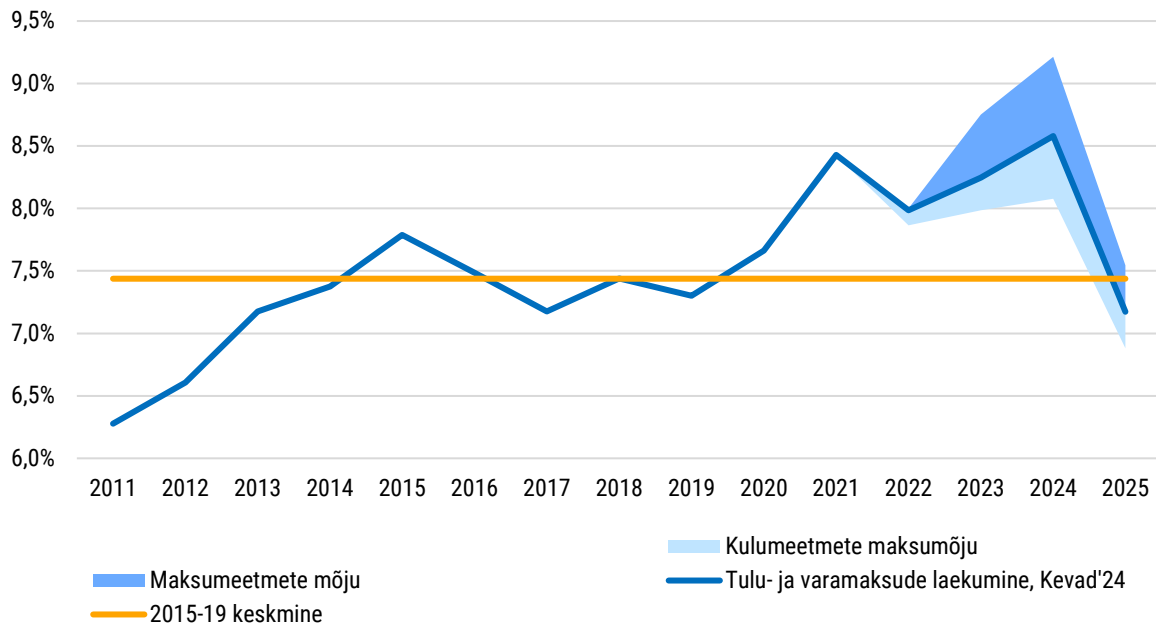
Tööstuse osakaalu suurenemine SKPs on toimunud alates 2000ndate keskpaigast ning iseloomustab majanduse struktuurimuutust, kus ühelt poolt suureneb tööstuslik teenustesektori osakaal ning teisalt suureneb palgasurve vaba tööstus nappus. Kuna riigisektor on tubli maksumaksja, siis tuleb arvestada ka sellega,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



Joonis 41. Valitsussektori tulude areng (% SKPst). Allikas: Statistikaamet, rahandusministeerium.

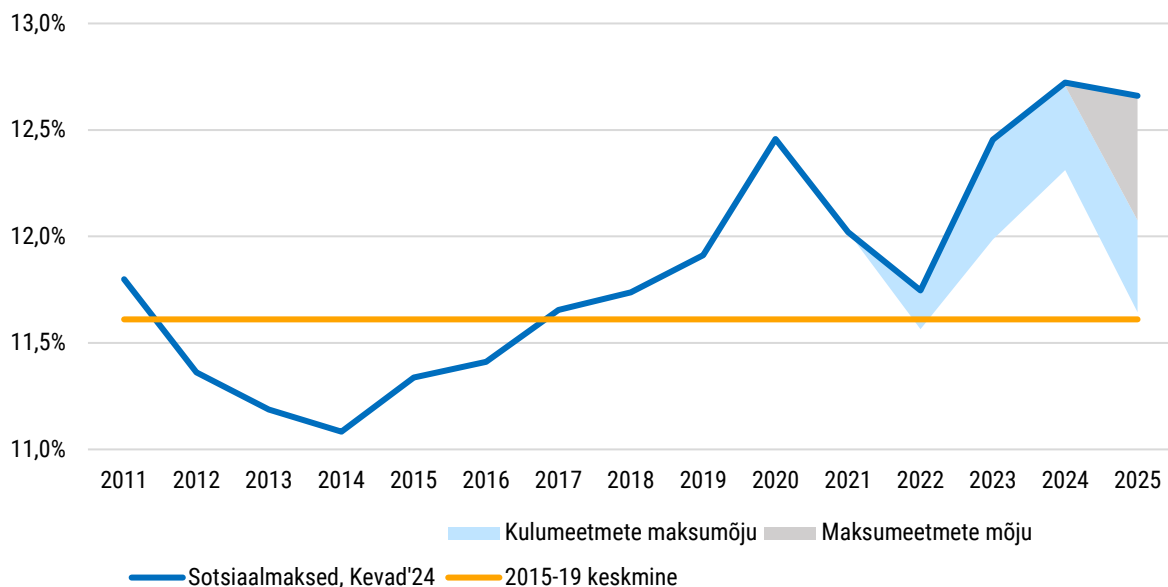
Tulumaksude laekumine on hea, kuid seis halveneb järsult 2025. aastal. Kriiside ajal tehtud maksuotsused kokkuvõttes vähendavad maksulaekumist 0,4-0,6% SKPst. Suurema mõjuga on pensionide täiendav maksuvabastus, mis hakkas kehtima 2023. aastast (ca 0,4% SKPst) ning üldise maksuvaba tulu kehtestamine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

juriidilise isiku tulumaksu laekumise normaliseerumist, mis toob ka kogu tulumaksude laekumise aastate 2015-19 keskmise lähedale.



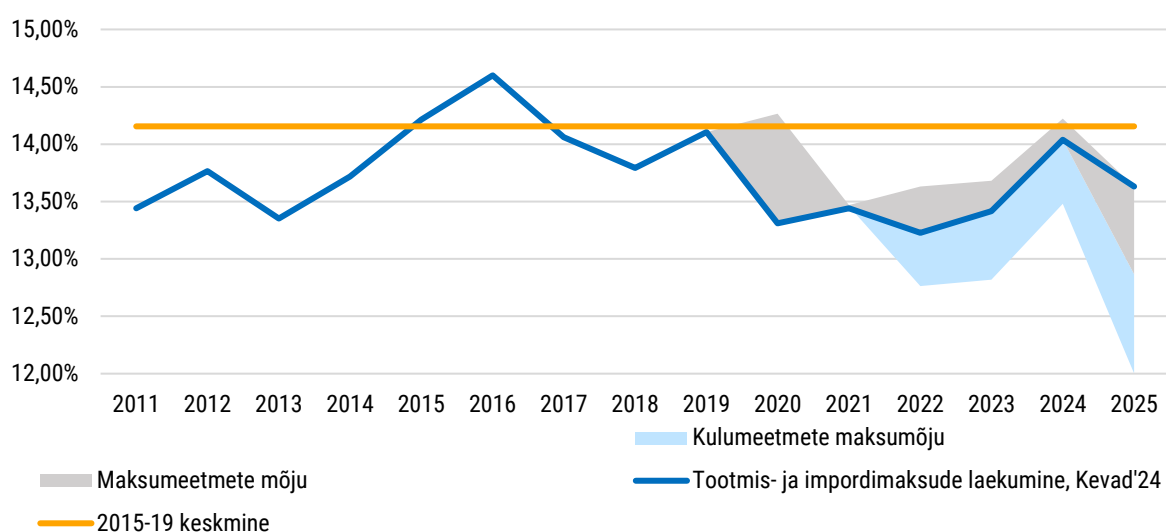
Joonis 42. Tulu- ja varamaksude laekumine (% SKPst)

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

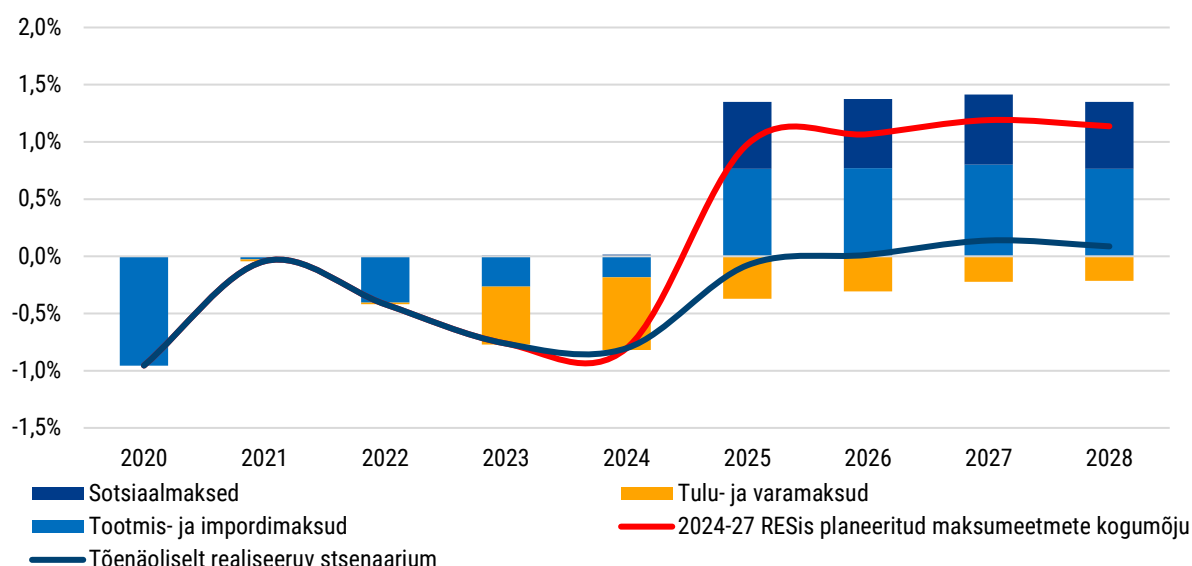


Joonis 43. Sotsiaalmaksete laekumine (% SKPst)

Tootmis- ja impordimaksude laekumise seis on nõrk. Tootmis- ja impordimaksude laekumine on alates koroonakriisi puhkemisest nõrgenenud. 2025. aastal jääb käibemaksu ja aktsiiside prognoos ca 0,5% SKPst võrra allapoole oma kriisieelset keskmist taset. Koroonakriisi ajal kahandasid maksulaekumisi kriisi leevendamiseks kehtestatud meetmed, sh nii algselt planeeritud püsivaks kujunenud energiakandjate aktsiiside langetused kui ka paindlikum suhtumine maksuvõlgadesse. Idasuunalise kaubanduse oluline vähenemine pärast 2022. aasta alguses puhkenud Ukraina sõda on negatiivselt mõjutanud veondust, millel koos tarbimiskäitumise muutusega tundub olema püsiv mõju aktsiiside laekumisele. Seda negatiivset trendi ei suuda esialgsel hinnangul pöörata ka juba kehtestatud ja RESis planeeritud maksutõusud¹⁸.



Joonis 44. Tootmis- ja impordimaksude laekumine (% SKPst)



Joonis 45. Maksumuudatuste mõju maksulaekumisele (% SKPst)

¹⁸ Käibemaksu standardmäära tõus 22%ni aastast 2024 (0,6% SKPst). Aastaks 2025 planeeritud automaks (0,5% SKPst), suhkrumaks (0,1% SKPst), laiapindne julgeolekumaks (0,3% SKPst) ning muud väiksemad meetmed.

2025. aastal maksumuudatustest RESis planeeritud positiivset mõju ei ilmne. Kuni 2024. aastani on tehtud maksuotsustel kokkuvõttes negatiivne mõju eelarve laekumistele. 2025. aastaks on planeeritud olulises mahus täiendavaid maksutõuse ning uute maksude kehtestamisi, kuid need realiseeruvad vaid osaliselt. Sisulisi arenguid ei ole olnud laiapindse riigikaitsemaksu rakendamisega (1% SKPst), suhkrumaksu rakendumine on aasta võrra edasi lükatud 2026. aastaks ning automaks oli küll vastu võetud ja rakendumas 1. jaanuarist 2025, kuid vajab presidendi mitteväljakuulutamise tõttu ümberdisaini. Kokkuvõttes tähendab see, et 2025. aastal jääb maksumuudatuste mõju negatiivseks (-0,1% SKPst) ning positiivse mõju ilmnemisega on seotud suur ebakindlus.

Kulude mahtu on mõjutanud rohkem ühekordsed otsused ja täiendavad vahendid kui automaatne vastutsükliline kulukasv

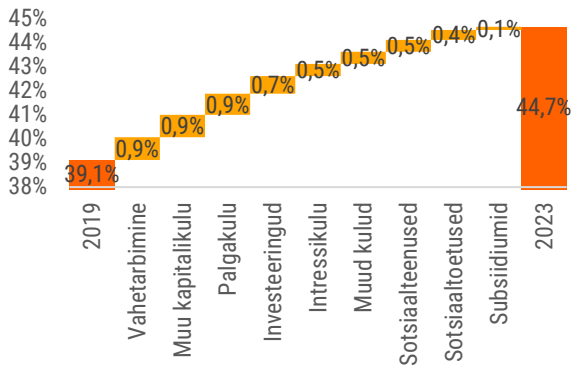
Kriiside eelse perioodi ehk 2019. aastaga võrreldes on kulude tase suurenenud 2023. aastal 4,7% võrra SKPst. Sealhulgas on kasv toimunud pea kõikide kululiikide osas nii valitsemisfunktsiooni kui majandusliku sisu lõikes. Kapitalimahutus põhivarasse osatähtsus SKPs on suurenenud kululiikidest enim, täpsemalt 1,4 protsendipunkti SKPst. Kulude kasvu on toetanud taaste- ja vastupidavusrahastu (RRF) loomine¹⁹, mille eesmärk on toetada investeringuid ja reforme, mis on hädavajalikud majanduse pikaajaliseks taastumiseks koroonakriisi mõjudest. Investeringute mahtu on suurendanud ka CO₂ heitmekvootide müügitulu kasv eelkõige energiakriisi tingimustes 2022. ja 2023. aastatel. Hüvitised töötajatel osatähtsus SKPs on suurenenud 0,9% SKPst. Palkade kasvutempot kiirendasid valitsussektoris 2023. aastal nii õpetajate, kultuuritöötajate ja siseturvalisuse eest seisvate töötajate palgafondide suurenemine, kooliõpetaja töötasu alammäära ja politseiniku minimaalse palga tõus kui ka 2023. aasta teises kvartalis jõustunud tervishoiutöötajate kollektiivleping. See-eest vahetarbimine, millest peamise osa moodustavad erasektorilt ostetud teenused, on vähenenud 2019. aastaga võrreldes 0,1% SKPst.

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

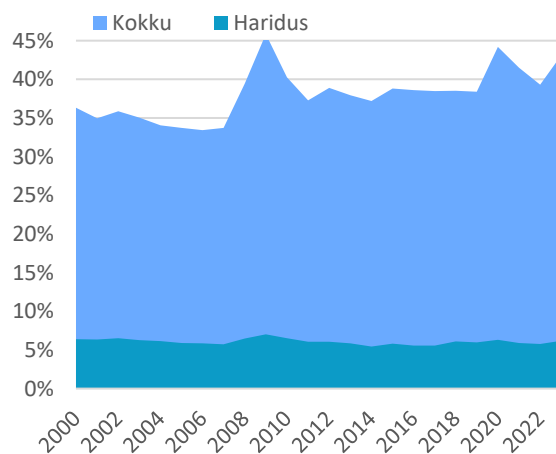
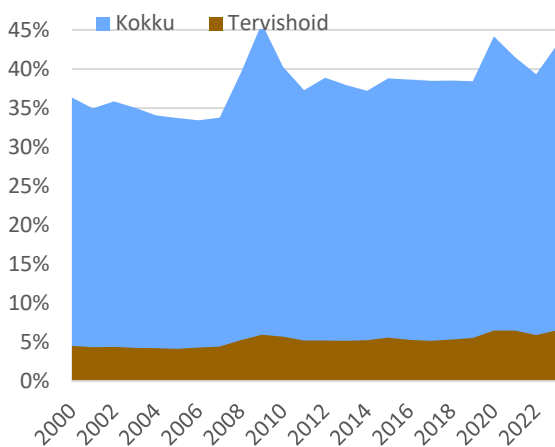
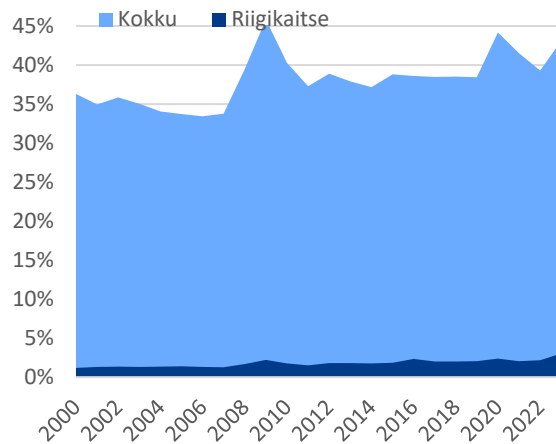
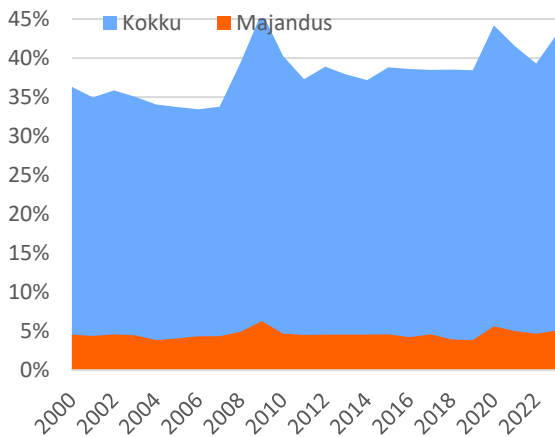
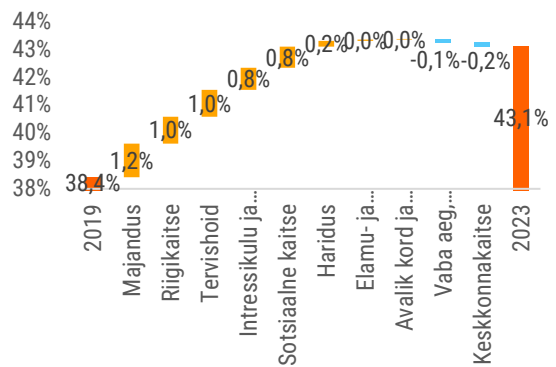
Pikemas vaates on riik panustanud ka sotsiaalkaitse valdkonna suurenemisse, 2019. aastaga võrreldes on kasv 0,8% SKPst. Sotsiaalkaitse kulusid on suurendanud võrreldes kriisieelse ajaga enim vanaduspensionide kasv ja peretoetuste suurenemine.

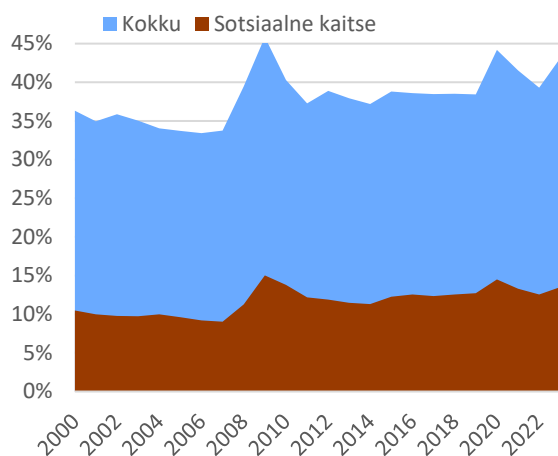
¹⁹ <https://www.rtk.ee/toetused-ja-taotlemine/taaste-ja-vastupidavusrahastu-rrf>

Valitsemissektori kulustruktuuri muutus majandusliku sisu järgi (%SKPst)



Valitsussektori kulustruktuuri muutus 2023 vs 2019 (% SKPst)



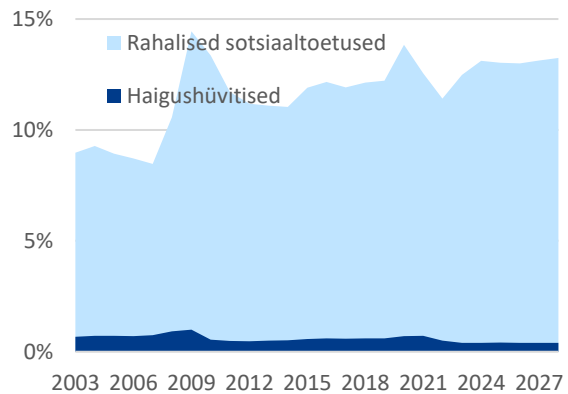
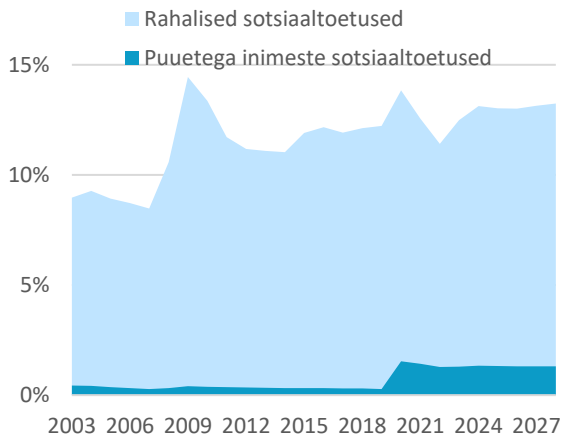
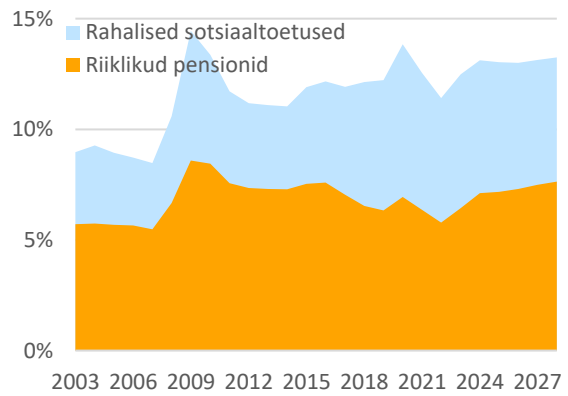
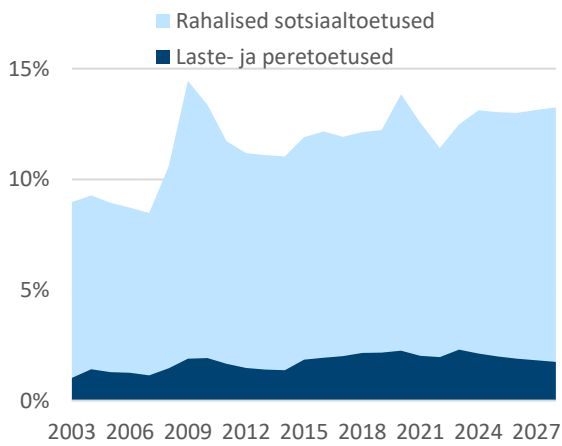
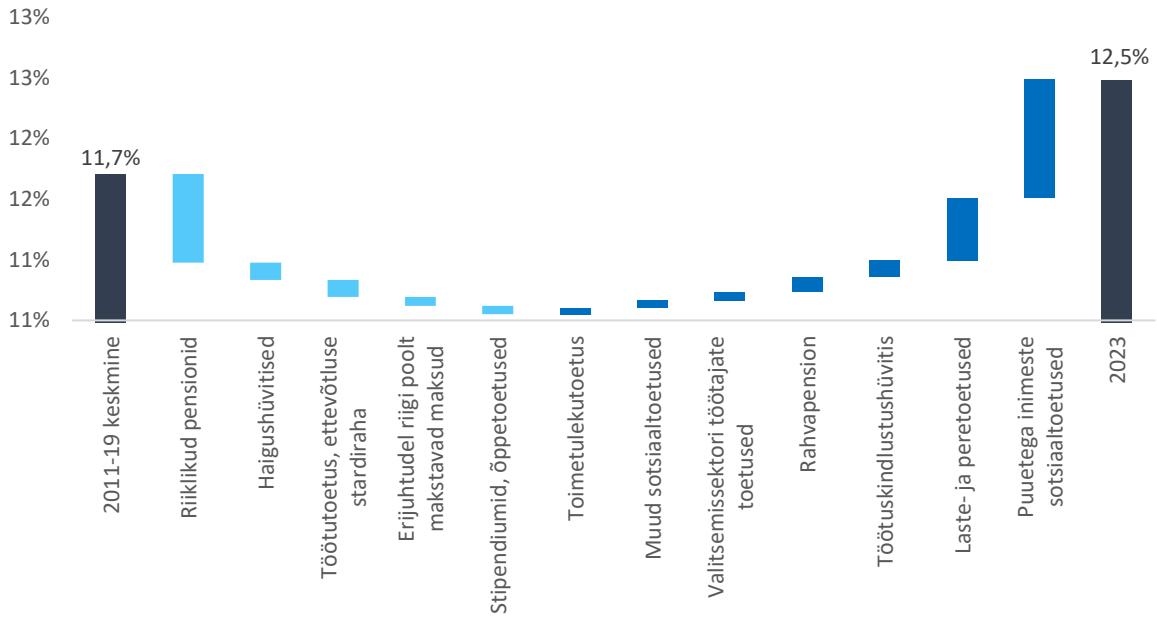


Joonis 46. Valitsemissektori kulude muutus (% SKPst). Allikas: Statistikaamet, rahandusministeerium.

Majanduse kasvule reageerivad kõige otsesemalt indekseeritud kulud, millest kõige suurema mahu moodustavad sotsiaaltoetused

Rahaliste sotsiaaltoetuste maht suurenes 2023. aastaks 0,8% võrra SKPst võrreldes viimaste kriiside eelse ehk aastate 2011-19 keskmisega. Lisaks on toimunud muutusi toetuste struktuuris. Kõige rohkem on suurenenud puuetega inimeste ning laste- ja peretoetuste kulu ning enim on vähenenud pensionikulu osatähtsus SKPs. Puuetega inimeste toetusi on peamiselt suurendanud töövõimereformi elluviimine. Riiklike pensionide osatähtsus on peamiselt langenud aastatel 2015 kuni 2022, mis on tingitud konservatiivsest pensioniindeksist, kuigi seda alanevat trendi on püütud osaliselt kompenseerida erakorraliste pensionitõusudega. Kuna sotsiaalmaksu laekumine on vaatamata majanduslangusele hea, siis käesoleval aastal suurenevad pensionikulud suhtena SKPsse ning nende osakaal saavutab 2025. aastal taas ajaloolise keskmise taseme ca 7,2% SKPst. Haigushüvitiste puhul võib täheldada seda, et ka finantskriisi ajal kärbiti oluliselt riigi poolt makstavaid haiguspäevadega seotud toetusi ning osa koormast jäeti tööandjate kanda. Kui koroonakriisi ajal ajutiselt haiguspäevade riigipoolset kompensatsiooni suurendati, siis 2023. aastaks on haigushüvitiste tase veidi madalam, kui see oli enne koroonakriisi algust. Laste- ja peretoetuste näol panustab riik üha rohkem lastega perede heaolusse ning see on olnud tõusvas trendis alates 2015. aastast, kui on suurendatud eeliskorras just paljulapseliste perede toetusi. Peretoetuste süsteemis ei ole automaatset indekseerimist, mistõttu peretoetuste kulutipp jääb 2023. aastasse ning ettevaates kulude tase eurodes jääb suures plaanis 2024. aasta tasemele. Töötusega seotud toetuste maht on veidi tõusnud, kuna töötus ongi kõrgem kriisieelsest tasemest. Lisaks on kulu marginaalselt kergitanud ka Ukraina põgenike lisandumine töötute hulka.

Sotsiaaltoetuste muutus (% SKPst)

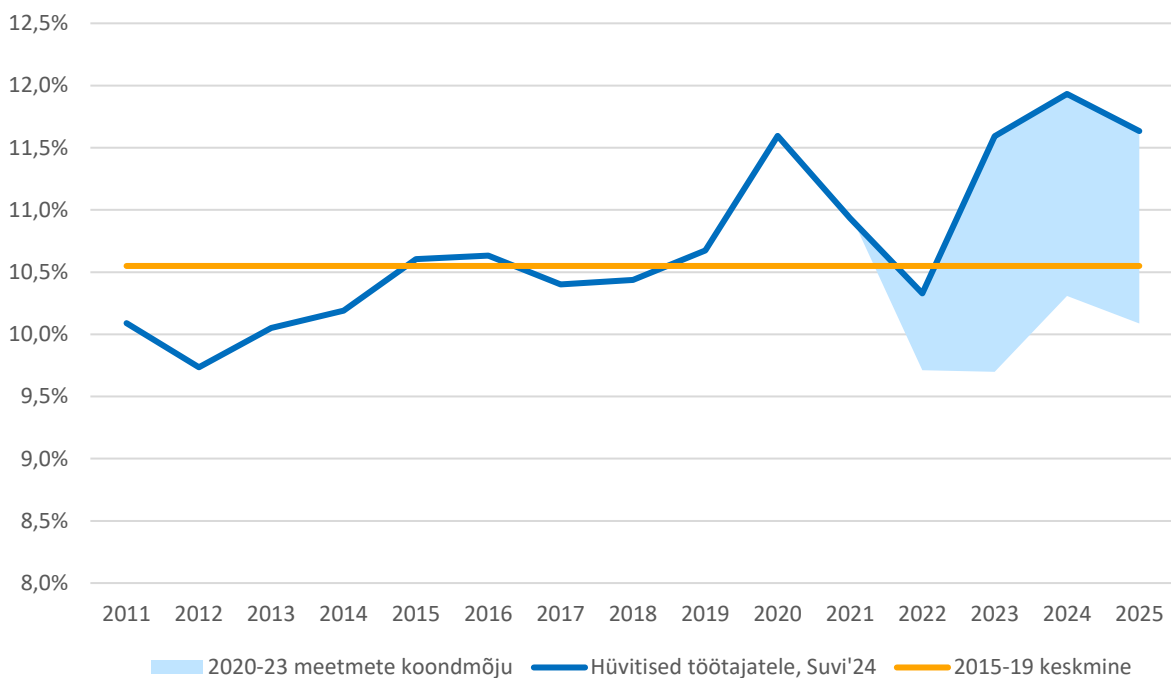


Joonis 47. Rahaliste sotsiaaltoetuste struktuur (% SKPst). Allikas: Statistikaamet, rahandusministeerium.

5.2 Valitsussektori kulude areng majandusliku sisu järgi

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

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

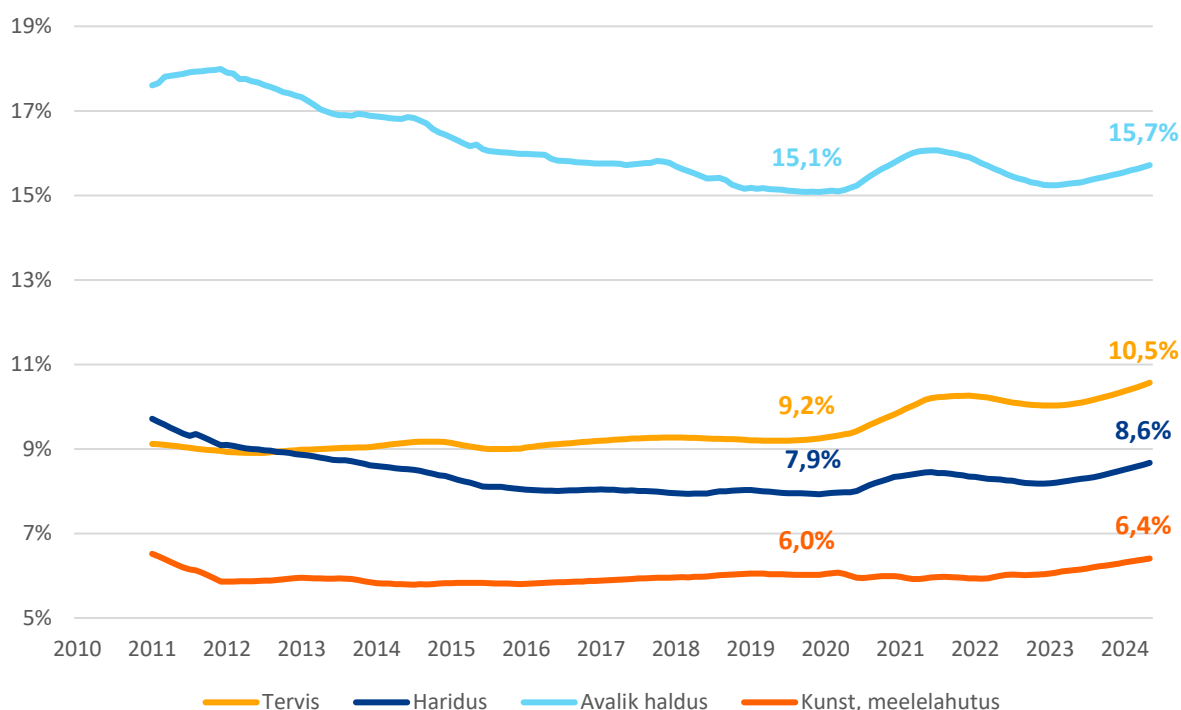


Joonis 48. Valitsemissektori palgakulud (%SKPst)

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

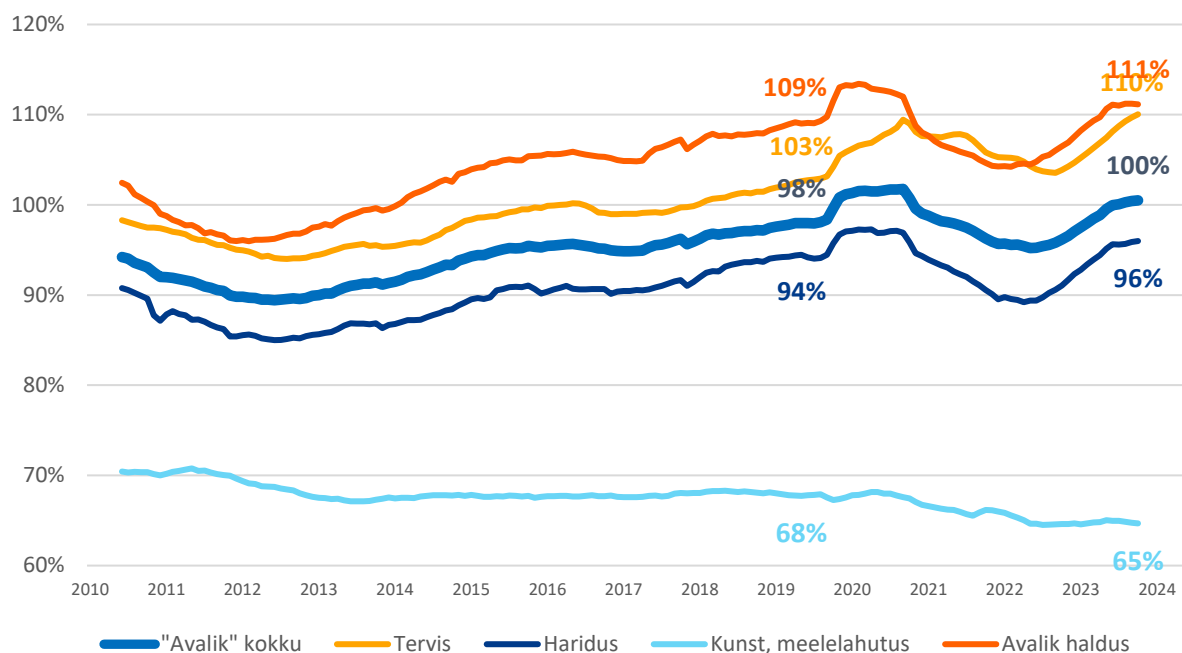
(näitlejad, kultuuritöötajad, muuseumid, raamatukogud, treenerid jms), teine 50% on erasektori töötajad.

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



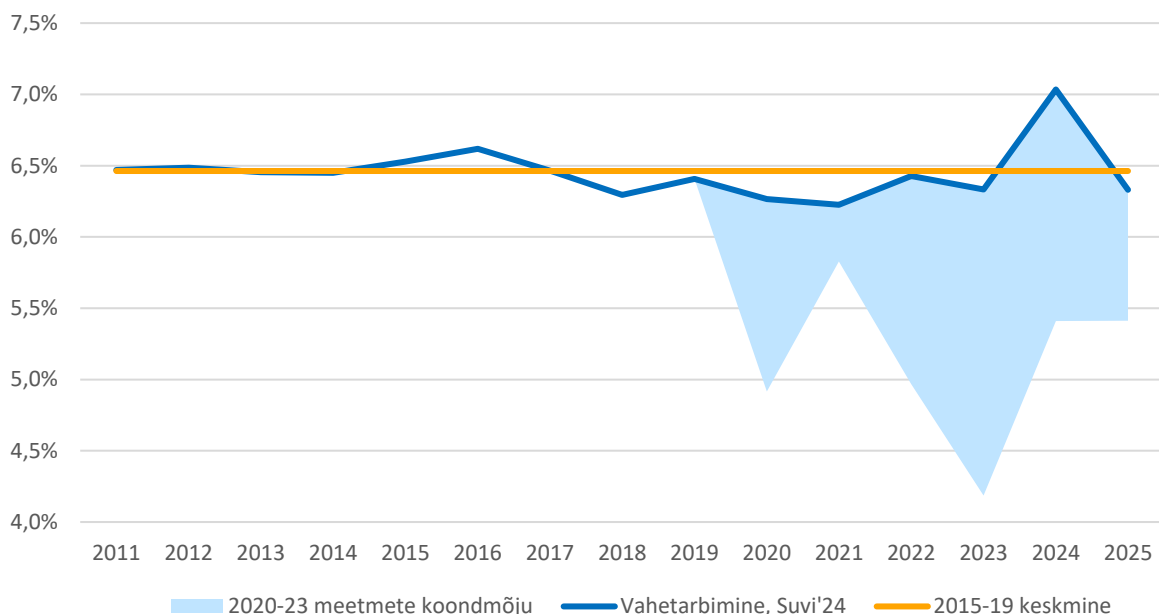
Joonis 49. Valitsussektori suure osakaaluga tegevusalade töötajate arvu suhe erasektori töötajate arvu (% , 12 kuu libisev keskmine). Allikas: Maksu- ja tolliamet, rahandusministeerium.

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



Joonis 50. Valitsussektori suure osakaaluga tegevusalade palgataseme võrdlus erasektoriga (% erasektori palgatasemest, 12 kuu libisev keskmine). Allikas: Maksu- ja tolliamet, rahandusministeerium.

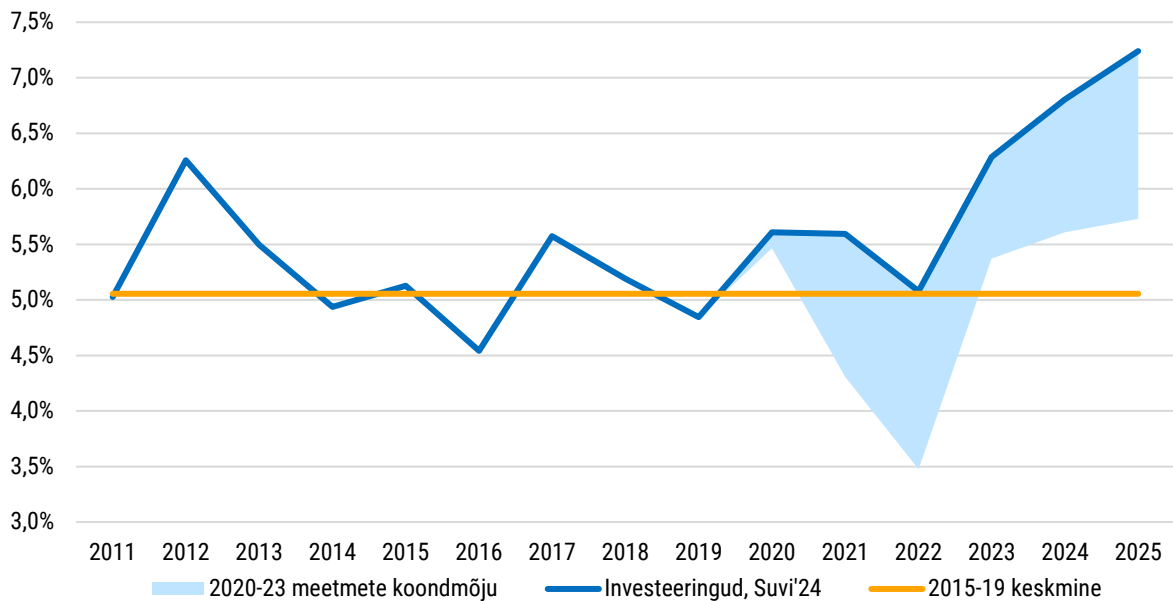
Valitsussektori vahetarbimise (ehk majandamiskulude) tase on väga sarnane kriisieelsega, olles 2025. aastal vaid 0,1% SKPst madalam kui aastate 2015-19 keskmine. See on märkimisväärne tulemus, kuna meetmetega lisandunud kaitsekulud moodustavad 0,4% SKPst. Vahetarbimise tase tõuseb üle kriisieelse keskmise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



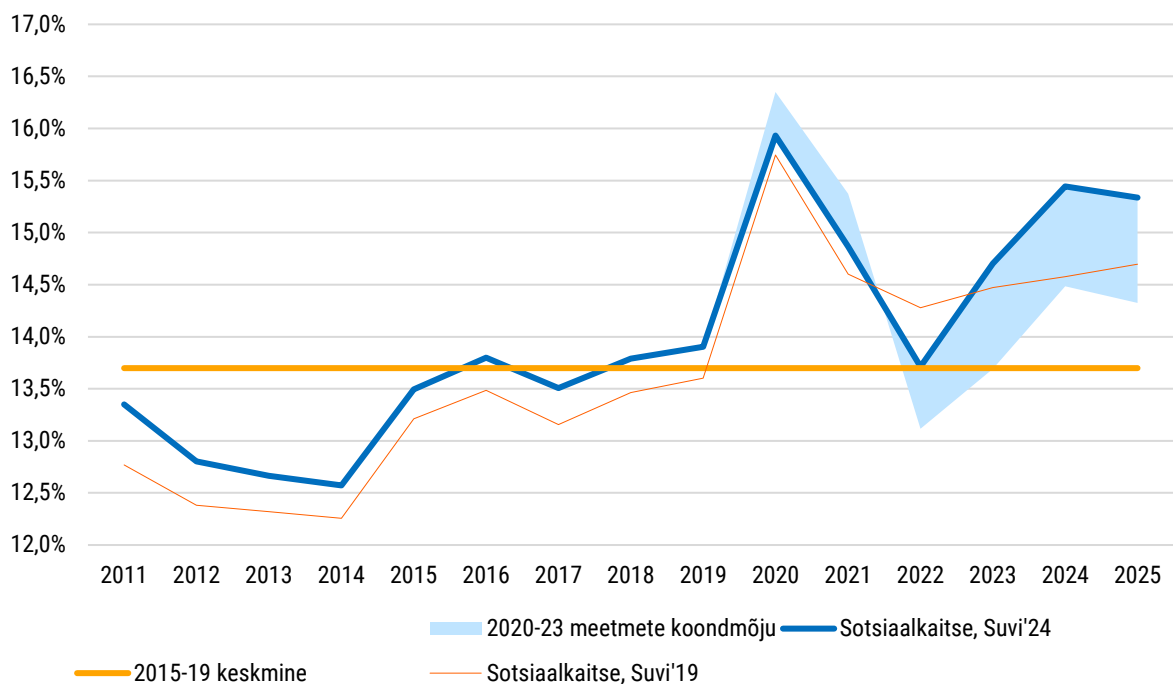
Joonis 51. Valitsussektori vahetarbimine (% SKPst)

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

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



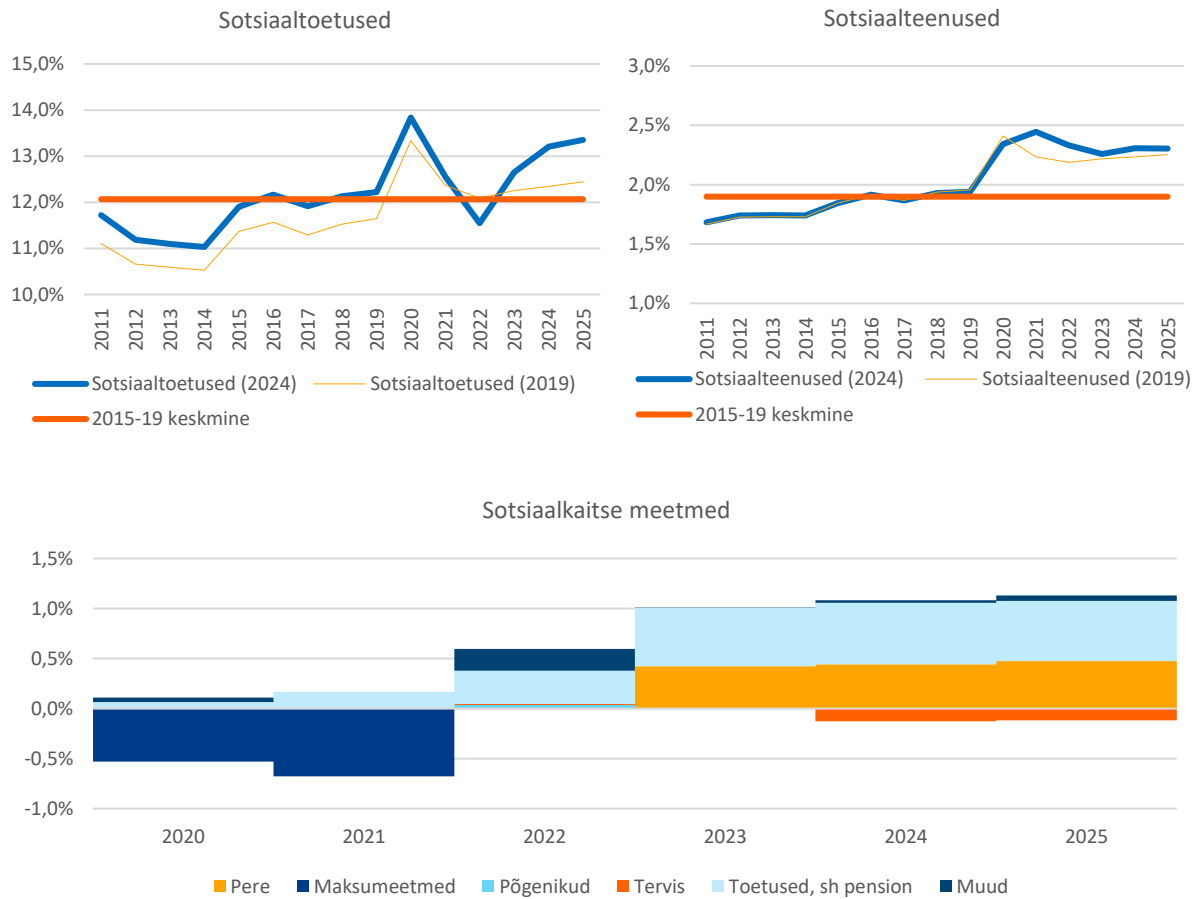
Joonis 52. Valitsemissektori investeeringud (% SKPst)



Joonis 53. Sotsiaalkaitse kulud (% SKPst)

Sotsiaalkaitse kulude, mille hulka kuuluvad nii rahalised kui ka mitterahalised sotsiaaltoetused, kasv on pikemal perioodil, alates 2014. aastast, tõusval trendil. Alates 2019. aastat on sotsiaalkaitse kulude tase veelgi tõusnud. Sotsiaalteenuste tõus võrreldes kriisieelsega tuleneb peamiselt Tervisekassa tervishoiuteenuste ja ravimite hüvitamise kulude kasvust, millele

lisandub hüppeline kasv erinevate toetuste ja vanaduspensionide maksmises, mis moodustavadki peamise sotsiaalkaitse kuludest. 2025. aastaks suureneb sotsiaaltoetuste tase 13,0%ni SKPst, mis on 1,2% SKPst võrra kõrgem kriisieelsest tasemest. Täiendavad pensionitõusud panustavad kulukasvu 0,6% SKPst ning peretoetuste tõus 0,5% SKPst.



Joonis 54. Sotsiaaltoetuste ja teenuste areng (% SKPst)

Kokkuvõte

Peamised järeldused Eesti valitsussektori tulude ja kulude eripärade kohta on järgmised.

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

Riigil on võrdluses teistega vähe maksuerandeid (ehk maksukulusid), kuid see ei tähenda, et ühtlasema ja laiema maksustamisega ei saaks riigi tulubaasi tõhustada. Maksuerandid on tihti tähelepanu alt väljas, kuigi on olemuslikult samasugused riigi kulutused nagu kõik teised. Nende põhjendatust ja efektiivsust tuleks regulaarselt testida. Maksude kogumine on meil pealtnäha toimiv ja efektiivne, kuigi eksisteerivad püsivad probleemkohad teatud valdkondades. Samuti on viimastel aastatel maksutahe tervikuna veidi vähenenud. Tahame aga juhtida tähelepanu sellele, et eratarbimine läbi ettevõtte võib olla ulatuslik maksuauk, mis statistikast välja ei paista.

Eesti riigi kulude struktuuris on teatud eripärad, kuid need ei ole ootamatud. Riik panustab teistest rohkem haridusse, kultuuri ning riigikaitseks. Muud suuremad funktsioonid nagu sotsiaalne kaitse, tervishoid, majandus ja üldised avalikud teenused on keskmisest väiksemad. Sotsiaalse kaitse sees on pilt siiski mitmekesisem, silma hakkab kulutamine peredele ja lastele, mis selgelt teistest suurem. Samuti on viimastel aastatel kasvanud panustamine tervishoidu. Riigi aparaat ise ei hakka silma ülemäära suurena, seda mitmes erinevas löikes, nii valitsemisfunktsioonide kui ka rahvusvahelise ESA statistilise liigenduse mõttes. Ka kulude kogumaht on teistega võrdluses väike, kuigi ettevaates on see pilt muutumas. Kulude analüüs ei anna kätte konkreetseid liiga kalleid teenuseid või ilmselgeid kärpekohti. Suure raha leidmine eeldab poliitiliste põhimõtete seadmist.

Tahame ka välja tuua, et õhuke riik ei võrdu efektiivne eesmärke täitev riik. EL liikmesriigilt ja maailma 40 rikkaima riigi hulka kuuluvalt riigilt oodatakse rohkemat, kui madalat maksukoormust. Seda näitab nn Wagneri seaduspära, mille järgi rikkuse kasvades oodatakse kvaliteetsemat avalikku teenust, paremat infrastruktuuri, kriisisuutlikkust, keskkonnahoidlikkust, suuremat sotsiaalset turvavõrku ning suuremat panust inimkapitali ning teadusse ja tehnoloogiasse. Samuti leiame, et ühetaolised toetused ei pruugi olla alati kõige kulutõhusamad ning rohkem tuleks nii sotsiaalpoliitikas aga ka individuaalses maksupoliitikas läheneda vajaduspõhisusest. Täpsemalt sihitud poliitikakujunduseks on meil analüütiline võimekus, andmed ning tööriistad olemas.

Viimased aastad on Eesti majanduse jaoks olnud tormilised ning see on tekitanud väljakutseid ka eelarvepoliitikale. Vaatamata reaalsele majanduslangusele on majandus eurodes kasvanud ning sellest tulenevalt on maksutulude seis hea – tulude kasvu on toetanud nii hinnatõus kui ka tarbimise, palgakulude ning kasumite kõrge tase võrreldes ajaloolise keskmisega. Kriiside tõttu on kulusurved suurenenud, kuid tänase eelarvedefitsiidi taga ei ole mitte kriisimeetmed, vaid valdavalt ühekordsed kuluotsused, millele ei ole olnud samaväärset katet tulude poolelt. Nii COVIDi ajal kui ka energiakriisis pakkus riik tuge erasektorile, kuid need kriisimeetmed on praeguseks lõppenud. Venemaa agressioonisõja puhkedes on suurenenud vajadus kaitse- ja

julgeolekukulude tõstmiseks, mis püsivad kõrgemal tasemel ka nähtavas tulevikus. Lisaks on 2019. aastaga võrreldes märkimisväärselt suurenenud kulud majandusele, tervishoiule ja sotsiaalsele kaitsele

Kasutatud kirjandus ja andmeallikad

EUROSTATI käsiraamatud rahvamajanduse arvepidamise arvestuse ja valitsemisfunktsioonide arvestuse üle:

- Manual on sources and methods for the compilation of COFOG statistics – Classification of the Functions of Government (COFOG) <https://ec.europa.eu/eurostat/web/products-manuals-and-guidelines/-/ks-gg-19-010>
- European System of Accounts (ESA 2010) <https://ec.europa.eu/eurostat/web/products-manuals-and-guidelines/-/ks-02-13-269>

Originaalne võrdlevanalüüs EL teiste riikide valitsussektori kulude-tulude kohta (lisaks Eesti kulu- ja tulustruktuuri muutuse analüüs üle aja):

- Valitsussektori tulud, kulud ja põhinäitajad EL liikmesriikides 1990-2023, Eurostat: https://ec.europa.eu/eurostat/databrowser/product/view/gov_10a_main?category=gov.gov_gfs10.gov_10a
- Valitsussektori kulud valitsemisfunktsiooni järgi EL liikmesriikides 1990-2023, Eurostat. https://ec.europa.eu/eurostat/databrowser/product/view/gov_10a_exp?category=gov.gov_gfs10.gov_10a
- Valitsussektori eelarvepositsioon ja võlakoormus EL liikmesriikides 1990-2023, Eurostat: https://ec.europa.eu/eurostat/databrowser/product/view/gov_10dd_edpt1?category=gov.gov_gfs10.gov_10dd
- Valitsussektori tulude ja kulude genereerimine rahvamajanduse arvepidamises (mittefinantskontod) EL liikmesriikides 1990-2023, Eurostat: https://ec.europa.eu/eurostat/databrowser/product/view/nasa_10_nf_tr?category=nasa_10.nasa_10
 - Eestikeelne võrdlev andme-tööriist asub siin: https://public.tableau.com/views/COFOG_EL2/DB?%3Alanguage=en&%3Aembed=yes&%3Atabs=yes&%3AshowVizHome=no

Rahvusvaheliste institutsioonide riigipõhiste soovitude ülevaade:

- Nõukogu soovitus, milles käsitletakse Eesti 2023. aasta riiklikku reformikava ja esitatakse nõukogu arvamus Eesti 2023. aasta stabiilsusprogrammi kohta: <https://data.consilium.europa.eu/doc/document/ST-11135-2023-REV-1/en/pdf>
- Euroopa Komisjoni 2023. aasta aruanne Eesti kohta (nõukogu soovituse juurde): <https://eur-lex.europa.eu/legal-content/ET/TXT/PDF/?uri=CELEX%3A52023SC0606&%3Bqid=1686127911343>
- OECD majanduse uuring Eesti kohta: https://read.oecd-ilibrary.org/economics/oecd-economic-surveys-estonia-2024_33e6beee-en#page1
- Rahvusvahelise Valuutafondi aruanded:
 - Artikkel IV konsultatsiooni aruanne 2023: <https://www.imf.org/-/media/Files/Publications/CR/2023/English/1ESTE2023001.ashx>
 - Artikkel IV missiooni avaldus, aprill 2024: <https://www.imf.org/en/News/Articles/2024/04/15/mcs-estonia-2024-article-iv-mission>

Riigi sotsiaaltoetuste- ja maksupoliitika analüüs EUROMODiga:

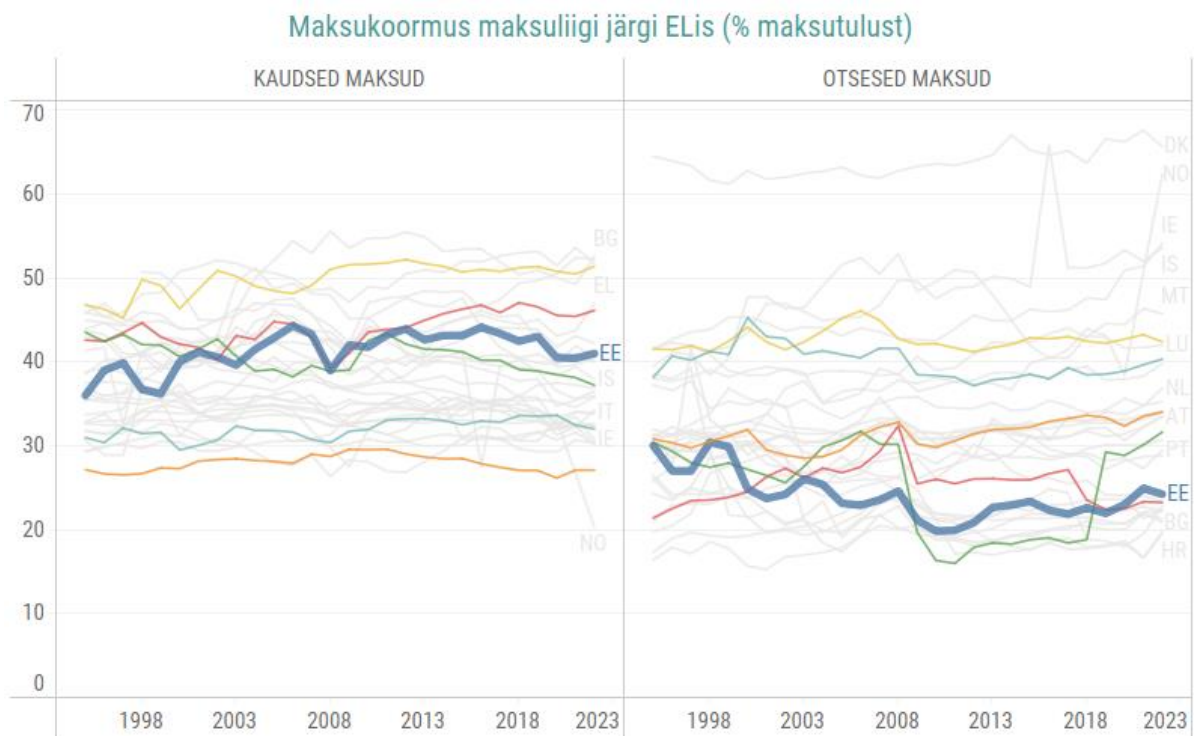
- Euroopa Komisjoni võrdlevanalüüs EL riikide maksude ja toetuste mõjust vaesusele, ebavõrdsusele ja töötamise stiimulitele:
<https://publications.jrc.ec.europa.eu/repository/handle/JRC132899>

Riigi maksukulude (ehk maksusoodustuste) analüüs ja maksuaugu analüüs:

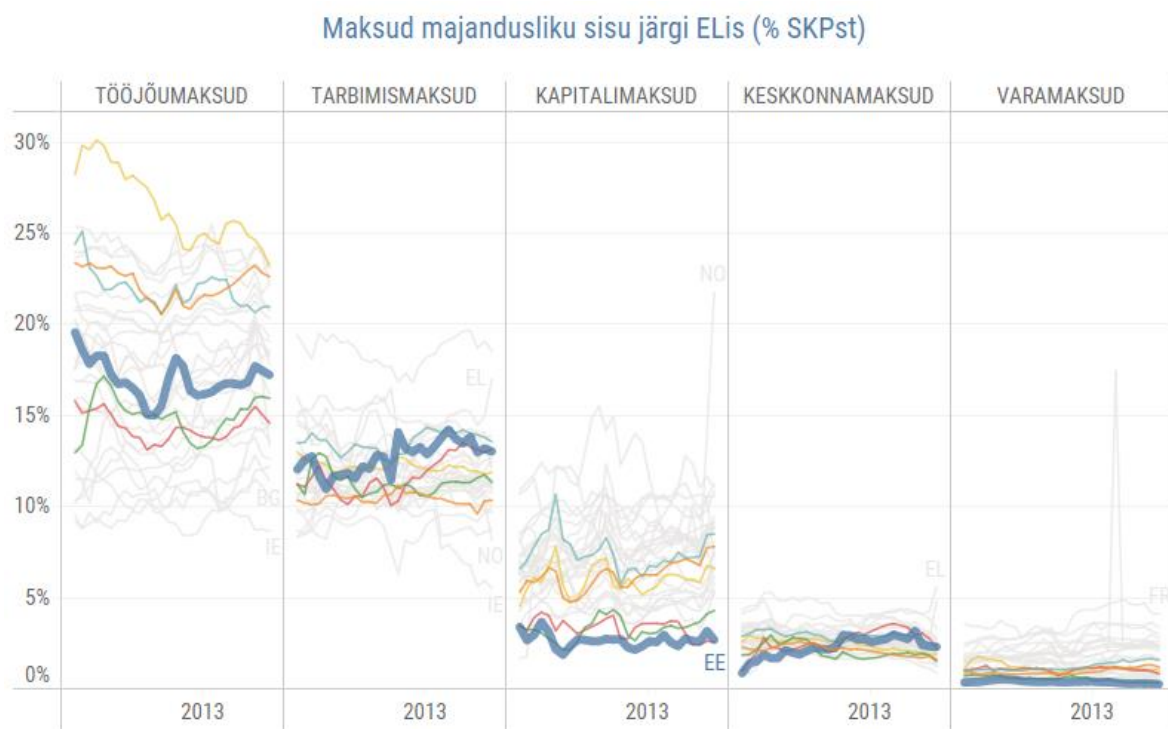
- Maksutulude riikidevahelise võrdluse andmestik: [GTED Global Tax Expenditures Database - GTED](#)
- Käibemaksu maksuaugu analüüs: [VAT Gap Report 2023 \(europa.eu\)](#)
- Eesti elanike maksutahte uuring: <https://ncfailid.emta.ee/s/gRK48ZgLd2k72Xx>
- Varimajanduse uuring: https://www.emta.ee/sites/default/files/documents/2023-10/varimajanduse_uuring_2023.pdf
- Eesti Panga analüüs ettevõtlustulu teenivate majapidamiste käitumisest: <https://www.eestipank.ee/publikatsioonid/toimetised/2013/62013-merike-kukk-karsten-staehr-ettevotlustulu-teenivate-majapidamiste-sissetulekute-osaline>
- Eesti Panga viimane varade ja kohustuste uuring: https://haldus.eestipank.ee/sites/default/files/2023-05/ep_tm_1_2023.pdf

Lisad

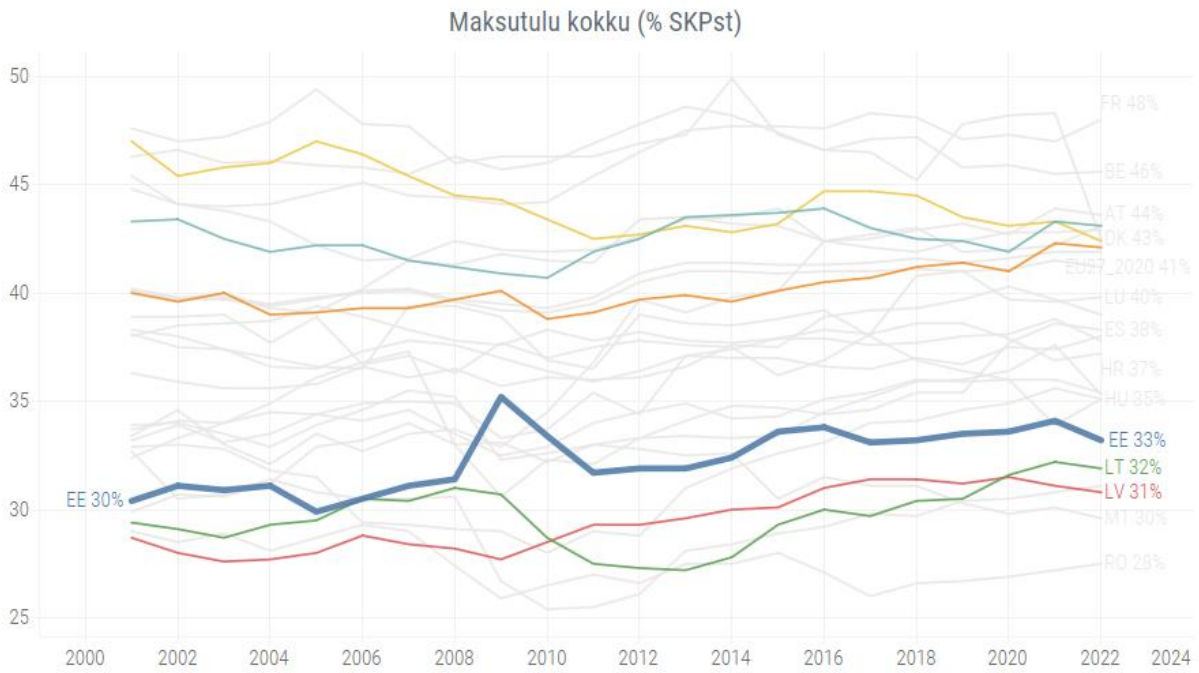
Valitsussektori maksutulude täiendavad joonised



Joonis 55. Maksukoormus maksuliigi järgi ELis (% maksutulust, 1995-2023)

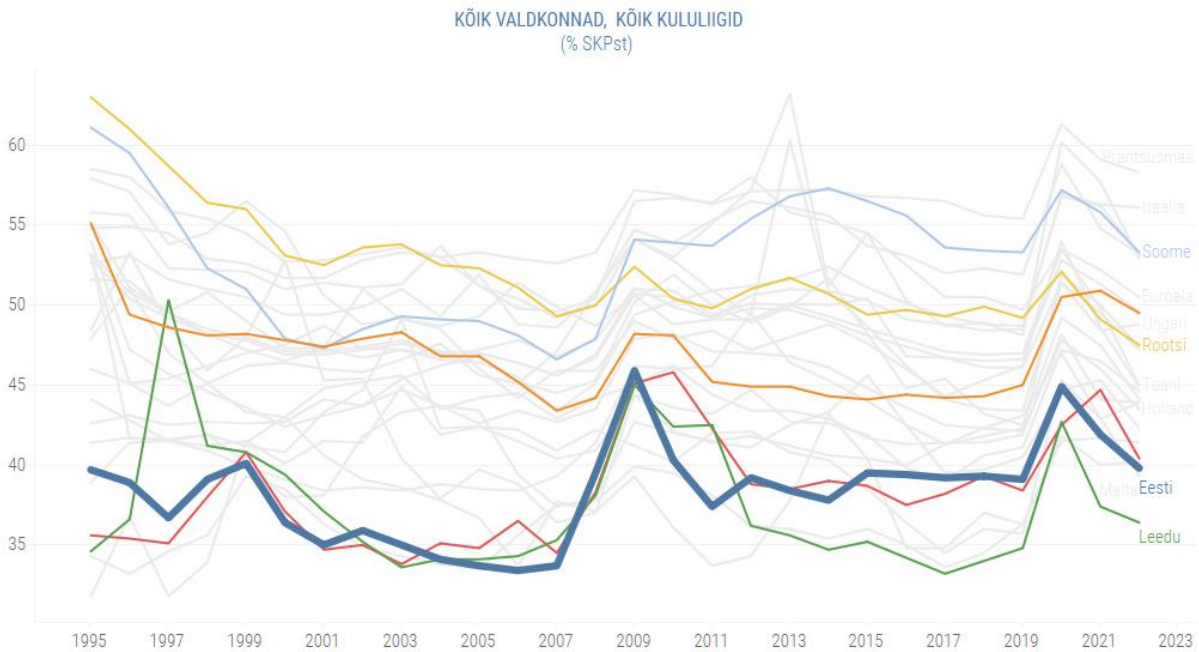


Joonis 56. Maksud majandusliku sisu järgi ELis (% SKPst)

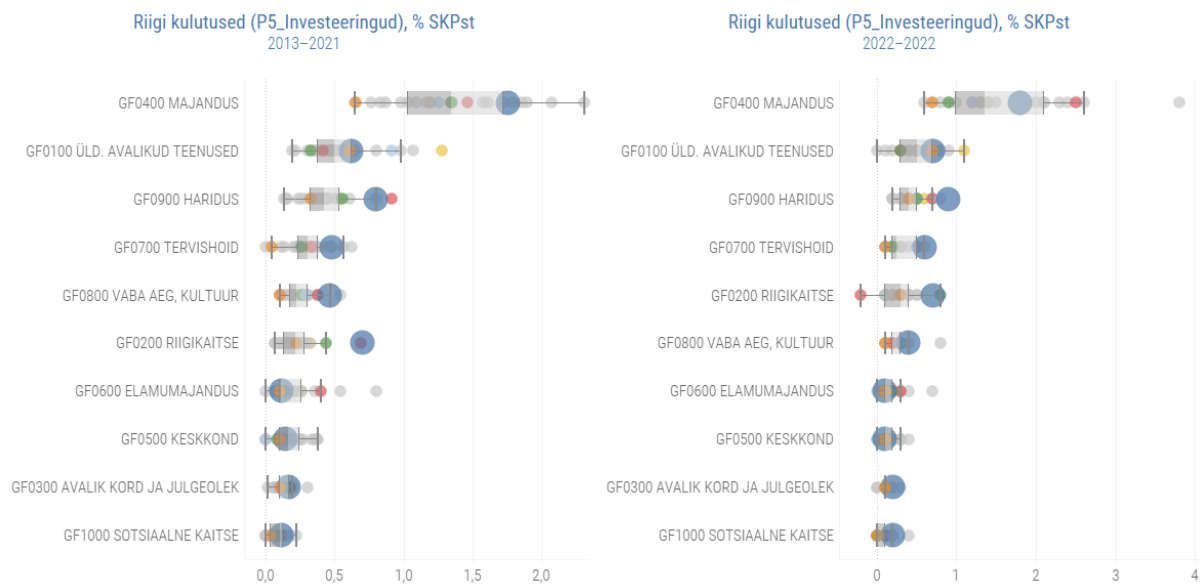


Joonis 57. Maksutulu muutumine EL riikides, % SKPst.

Valitsussektori kulude täiendavad joonised



Joonis 58. Valitsussektori kulude muutumine, % SKPst, 1995-2022.



Joonis 59. Valitsussektori investeeringute jaotus COFOG valitsemisfunktsiooni järgi. % SKPst, 2022. aasta, EL liikmesriigid. Eesti on tähistatud suure sinise täpiga. Väiksemad punane, roheline, kollane ja helesinine täpp tähistab vastavalt Lätit, Leedut, Rootsit ja Soomet. Väikesed hallid täpid tähistavad ülejäänud EL liikmesriike. Kastidega on toodud +/-25% EL liikmesriikidest ning kriipsud tähistavad normaaljaotusele vastavat 95% jaotumist.