

# Riigi rahanduse väljakutsed ja valdkondlikud prioriteedid



**SVEN KIRSIPUU**  
Rahandusministeeriumi  
eelarvepoliitika asekancler

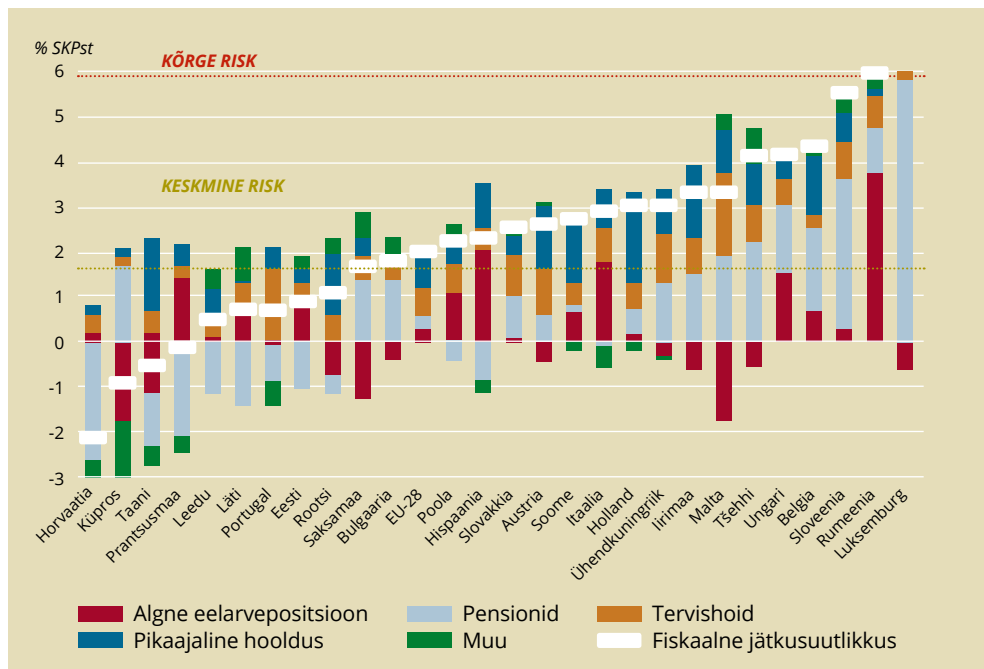
**E**elarvepoliitiliste valikute tegemisel on õige-vale skaala üldjuhul liigsustatud. Oluline on hinnata riske, mõista kõrvalekaldeid soovitud eesmärkidest, näha otsuste mõju.

Eelarvepoliitikat ja riigi rahandust on ajalooliselt ümbritsenud paljud keerulisena kõlavad kontseptsioonid, müüdid ja ebatäpsed tõlgendused. Kui majandusarengute puhul on üsna selge, et neljaprotsendiline kasv on parem kui kaheprotsendiline, siis eelarvepuudujäägi ja riigi võlakoormuse puhul on hea-halb skaala ebapiisav ja üldjuhul sõltub vastus kontekstist ja konkreetsest majandusolukorrast. Seetõttu levivad avalikkuses ka üksteisele vastukäivad arvamused võlakoormuse ja eelarvetasakaalu kohta, aga näiteks ka kontekstivälised hinnangud optimaalse maksukoormuse kohta, vaa- dates tihti mööda seosest riigi pakutatavate

teenuste mahuga. Lisaks võib paljudele jääda arusaamatuks, mida tähendab väide, et riigil ei ole raha ja kuhu siis kaob see raha, mis igal aastal riigieelarvesse juurde laekub. Mitmed nimetatud teemad saavad järgnevalt veidi põhjalikumalt käsitletud ja välja kooruvad ka Eesti senised valdkondlikud prioriteedid, kui võrrelda riigi kulude taset teiste Euroopa riikidega.

## EELARVEPOLIITIKA EESMÄRGID

Kõige laiemalt on eelarvepoliitika eesmärgiks tasakaalustada majandusarengut ja teha seda kestlikul viisil. See tähendab majanduslanguse ajal eelarvepuudujäägiga kasvu stimuleerimist ja headel aegadel defitsiidi katteks võetud laenu tagasimaksmist või reservide kogumist. Seetõttu ei saa ka väita, et eelarvepuudujääk või võlakoormuse kasv on tingimata negatiivne. Majanduse toetamise kaudu hoitakse rohkem inimesi tööturul ja säilitatakse majanduse vereringes tarbimistaset näiteks suurenevate töötuskindlustushüvitistega või lisakulutuste ja -investeeringutega. Samas, nagu öeldakse, ei ole majandus pesumasin, millel on kasutusjuhend ja mille nuppe keerates teame täpselt, mida teeme ja mis on selle tulemus. Seetõttu võib olla põhjendatud



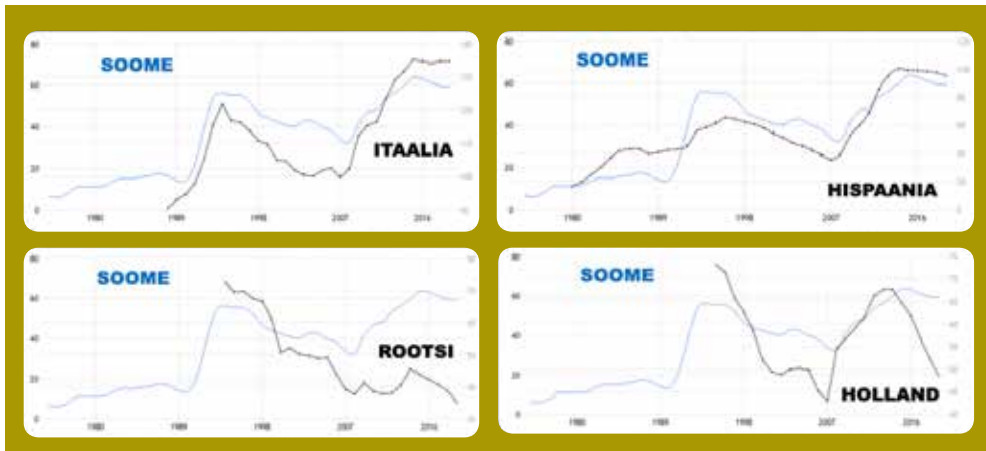
**JOONIS 1.** Eelarve jätkusuutlikkus Euroopa Liidus

Allikas: Euroopa Komisjon

ka hoiak, et majanduse struktuuri muutumise tuleks uute meetmetega võimalikult vähe sekkuda ja lasta automaatsel stabilisaatoritel (sh vähenevad maksutulud ja suurenevad töötutoetused) töötada. Toimub n-ö isepuhastumine ja ümberstruktureerumine, mistõttu kriisist väljutakse paremate majanduslike fundamentaalnäitajatega. COVID-19 viirusest põhjustatud kriis ei ole siiski makromajanduslike tekkepõhjustega ja ebaproportsionaalselt pihta saanud sektorite ajutine toetamine on erinevalt üldprintsüibist kontseptuaalselt põhjendatud. Oluline on riigi rahanduse jätkusuutlikule kursile tagasi jõudmine pärast kriisi möödumist ja see viitab kas võetud meetmete ajutisusele, riigi muude kulude kärpimisele või maksukoormuse suurenemisele. Viirusepuhangule eelnenud fiskaalse jätkusuutlikkuse võrdlused näitasid, et Eesti kuulub pigem madala riskiga riikide hulka. Nagu jooniselt 1 näha, sõltub jätkusuutlikkus eelkõige demograafilisest

survest tervishoiu- ja pensionikuludele. Seega määrab riskitaseme riikliku pensionisüsteemi heldus, tervishoiuteenuste maht ja tööealise elanikkonna vähenemise ning rahvastiku vananemise määr. Samas ei räägi finantsiline jätkusuutlikkus loomulikult midagi sotsiaalsest jätkusuutlikkusest. Saksa ökonomisti järgi nime saanud Wagneri seadus nimelt viitab, et riikide elatustaseme kasvades suureneb ka ühiskonna soov paremate ja kvaliteetsemate avalike teenuste järele. Nii kasvab muuhulgas surve pensioni- ja tervishoiukulude kasvaks. Arvestades Eesti sotsiaalkulutuste suhteliselt madalat taset Euroopa Liidu keskmisega võrreldes, võib ka fiskaalsete riskide hinnangus tulevikus korrektiive tulla, kui Wagneri seadus peaks rakenduma.

Osaks riskianalüüsist on ka eelarvepositsioon, mis kriisi ajal võib anda muidugi ebaadekvaatse lähtekoha, kuid mõõdetuna tavapärase majandusolukorra juures viitab riigi laenuvajadusele ja seeläbi



**JOONIS 2.** Võlgade pikaajalised trendid

Allikas: Euroopa Komisjon, Almeco

potentsiaalselt kasvavatele intressikuludele. Viimaste suurenemine koos laenukoormusega võib kaasa tuua võlaspiraali. See on olukord, kus kasvav võlg tekitab turgudes intressimäärased kergitavat ebakindlust, mis tõstab intressikulusid ja suurendab seetõttu defitsiiti ning see omakorda suurendab võlakoormust

## Finantsiline jätkusuutlikkus ei räägi loomulikult midagi sotsiaalsest jätkusuutlikkusest.

jne. Kokkuvõttes tuleb eelarvepoliitika eesmärkide täitmiseks jälgida nii hetke majanduskonjunktuuri kui ka pikaajalisi (demograafilisi) trende. Seetõttu on oluline mitmeaastase eelarvestrateegia olemasolu ja kaugemale vaatavad prognoosid, mis võivad olla küll ebatäpsed, kuid siiski

kasulikud. Nüansse eelarvepoliitikas on aga väga palju ja seetõttu vajab iga konkreetne kaasus või risk hinnangute andmiseks põhjalikumat analüüsi ning vastuseid päris paljudele detailsetele küsimustele.

### EUROOPA LIIDU KOGEMUS VÕLATASEME JUHTIMISEL

Tihti kõlab avalikkuses küsimus, kas riigid peavad võetud laene ka kunagi tagasi maksma. Teoreetiliselt on muidugi võimalik, et võlakohustuse lunastamise hetkel emiteerivad riigid uued võlakirjad ja võlg ei vähenegi. Praktikas esineb lisaks palju näiteid, kus võlakoormus pikema aja jooksul mitte ainult ei püsi samal kohal, vaid aina kasvab. Siiski on enamiku Euroopa riikide puhul siiski näha püüdu teatud aja jooksul võlga vähendada, kuid tihti saab positiivne majandusüskel enne läbi, kui võlakoormus piisavalt madalale tagasi langeb. Joonisel 2 on toodud näitena Soome võla dünaamika pikema aja jooksul ja seda on võrreldud Itaalia, Hispaania, Rootsi ning Hollandi vastava näitajaga. Soome puhul on näha, et vaatamata võla vähenemisele 1990. aastate keskpaigast 2009. aasta finantskriisini, on võlatase praeguseks suurem kui *lama* kõrgfaasis. Hispaania ja Itaalia trend on Soomega väga sarnane, kuid alguspunkt on oluliselt

kõrgemal ja seetõttu on need riigid n-õ teises liigas. Rootsi on oma 1990. aastate alguse kriisi kõrgtaset märkimisväärselt suutnud vähendada, mis on teadliku struktuurse eelarveülejäagi hoidmise poliitika tulemus. Hollandi võladünaamika on erinevalt teistest riikidest väga suurte kõikumistega lühikese perioodi vältel, mis viitab agressiivsele eelarvestamisele ehk kiirele ja tugevale reageerimisele nii kriisides kui ka kriisist väljumisel pöördu-

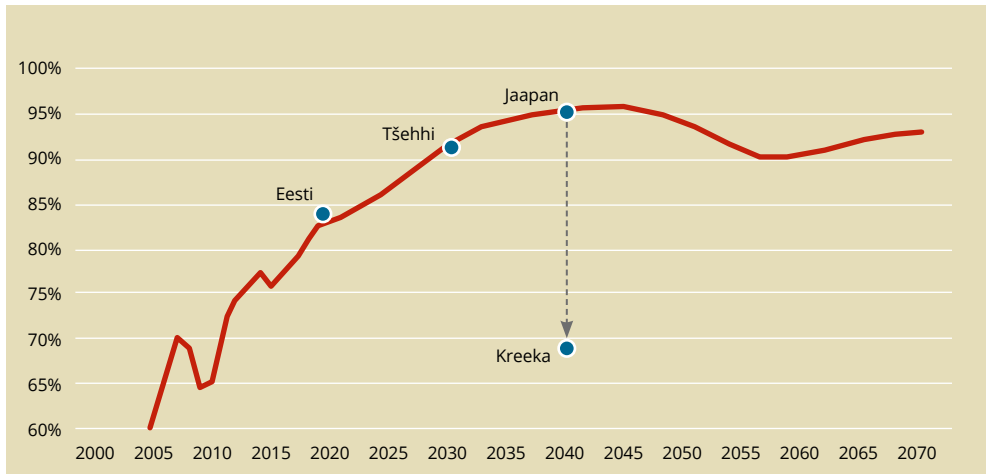
***Võlakoormuse ülemine piir on aegade jooksul muutuv ja olukord, mis mingil hetkel tundub väga äärmuslik, on järgmisel hetkel paratamatus.***

maks tagasi jätkusuutlikule rajale. Ka selle väikese riikide valimi puhul joonistuvad välja üsna erinevad eelarvepoliitilised valikud, kuid loomulikult oleks liiga lihtsustatud üheselt öelda, milline poliitika on õige ja milline vale. See sõltub eelkõige sellest, mida eelarvepuudujäägi ja võla suurenemisega on riigis majanduslikult saavutatud ja kas puudujäägiga majanduskasvu stimuleerimine on kaasa toonud SKP kasvu (või languse vähenemise), mis kompenseerib suurenenud intressimaksud või on tegemist mitteproduktiivsete investeeringutega, mis majanduspotentsiaali tulevikus hoopis vähendavad. See analüüs vajaks aga eraldi diskursust, milleks käesolevas artiklis ruumi ei jagu.

Hoiatav näide Kreeka näol on samas kõigil meeles – pikkade aastate jooksul

läks võlakoormuse kasv mittetootlikku mullistusse, millele järgnes paratamatu kõva kukkumine. Kui aastal 2007 oli Kreeka SKP *per capita* ostujõudu arvestades 95 protsenti ELi keskmisest, siis praegu-seks on see kukkunud 68 portsendini ja võlakoormus on stabiliseerunud väga kõrge 180 protsendi juures SKPst. Iga hinna eest ennast „rikkaks laenata“ on kindlasti ebamõistlik ja vastutustundetu, kuid riigi laenu abil ajutiselt suurte turutõrgete vähendamine või potentsiaali avamine ei ole arusaadavalt midagi ennekuulmatut ega eos valet. Iseasi on see, kui kindlad me saame olla nende konkreetsete valikute mõjus SKPle. Samuti ei ole laenul üldjuhul silti küljes ja esialgsed kavatsused võivad muutuste tuules ajaga hägustuda, mistõttu mingil hetkel ei suuda enam keegi öelda eelarvepuudujäägi ja võlakoormuse kasvu põhjusi.

Ettevaatavalt kasvavad 2020. aasta kriisi tingimustes nii joonistel toodud kui ka paljude teiste Euroopa riikide võlakoormused väga kiiresti 10–20 protsendipunkti võrra SKPst. Selle põhjuseks on lisaks SKP (ehk murru nimetaja) vähenemisele ka eelarvepuudujääkide paisumine. Vähenevad maksutulud ja lisastiimulit andvad meetmed viivad Euroopa Liidu keskmise võlataseme tõenäoliselt üle 100 protsendi SKPst, mis (taas)tekitab arutelu selle üle, kas võlakoormusel on ka mingi ülemine piir, mis ei ole enam jätkusuutlik. Ajalugu on näidanud, et see piir on aegade jooksul muutuv ja olukord, mis mingil hetkel tundub väga äärmuslik, on järgmisel hetkel paratamatus, millega tuuruosalised tunduvad leppivat. Ka Eesti võlakoormus kasvab lähiaastatel samamoodi nagu Euroopa trendid ligi 20 protsenti SKPst, ulatudes septembris heaks kiidetud riigi eelarvestrateegia plaanide kohaselt umbes 31 protsendini SKPst aastaks 2024. Tulenevalt soodsast intressikeskkonnast kasvavad riigi intressikulud kõigest 0,1 protsenti SKPst ehk *ca* 20 miljoni euro võrra aasta kohta, kuid kindlasti esineb risk, et võla refinantseerimisel tulevikus



**JOONIS 3.** Eesti konvergens Euroopa Liiduga

võivad kehtida juba kõrgemad intressimäärad. Juhul kui eelarvepuudujääk peaks jääma pikemalt kestma, lisab see survet maksukoormuse tõusule, et intressikulusid katta.

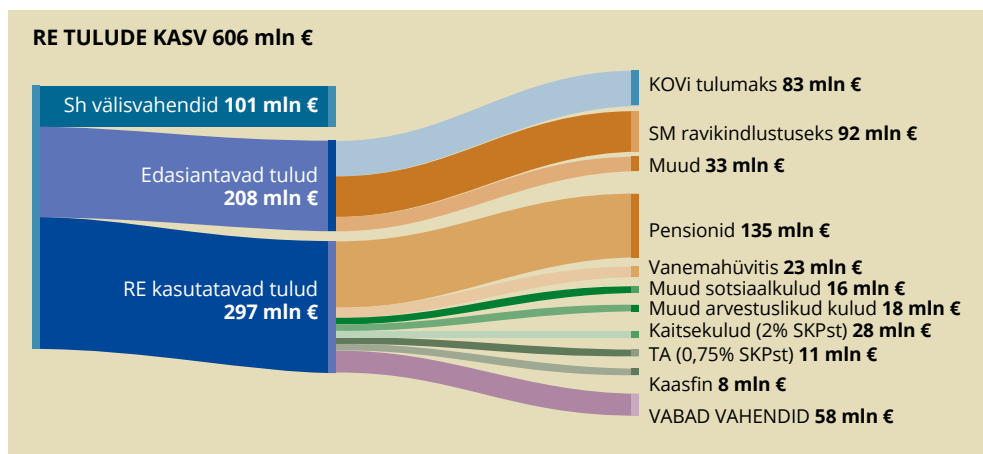
### SKP EI PRUUGI NÄIDATA HEAOLU

Eespool on juttu olnud eelarvepoliitika ja majanduskasvu vahelistest seostest, kuid oluline on mõista, et kuigi SKPd võrdsustatakse tihti heaoluga, siis selle jaoks ei ole ta kõige parem näitaja. Erinevalt tavainimese jaoks abstraktseks jäävast SKPst, püütakse heaolu hinnata erinevate indeksite abil, millest levinuim on ehk rahvusvahelist võrdlust võimaldav ja OECD avaldatav heaolu indeks – *Better-Life-Index* (OECD 2020). Näiteks Jaapani ja Itaalia SKP *per capita* on ostujõuga korrigeerides Eestist oluliselt kõrgem, ulatudes vastavalt 93 protsendini ja 95 protsendini Euroopa Liidu keskmisest. Samas viidatud heaolu edetabelis on mõlemad Eestist tagapool – hinnates turvalisuse ja hariduse taset, eluaseme kättesaadavust, tervishoiu tulemusnäitajaid, töö- ja puhkeaja tasakaalu, ühiskonna turvavõrku jms näitajaid, on Eesti olnud edukam. Noorematest demokraatiatest edestab meid veel vaid Sloveenia, kes on edetabelis vahetult meie ees, kuid OECD kõigi riikide seas oleme siiski keskmikud.

Seetõttu on oluline mitte ära unustada, et kuigi eelarvepoliitika on suunatud majandusarengute kestlikule tasakaalustamisele, on selle kõrgem eesmärk ikkagi heaolu kasv seda loovate valdkonnapoliitikate jätkusuutliku rahastamise ning võimaluste ja riskide peegeldamise kaudu, mitte olles asi

***Eelarvepoliitika  
kõrgem eesmärk on  
heaolu kasv, mitte  
poliitika kui  
asi iseeneses.***

iseeneses. SKP ja heaolu vahel on kindlasti tugev korrelatsioon, kuid kujutage ette olukorda, kus näeme järgmised kümme aastat vaeva, et Euroopa Liidu keskmisele SKP tasemele läheneda, aga avastame ühel hetkel, et meie heaolu on hoopis vähenenud. Erinevaid riike võrreldes ei ole see kindlasti välistatud stsenaarium. Lisaks heaolu loovate valdkondade väljakutsetele



**JOONIS 4.** Riigieelarve tulude automaatne jagunemine

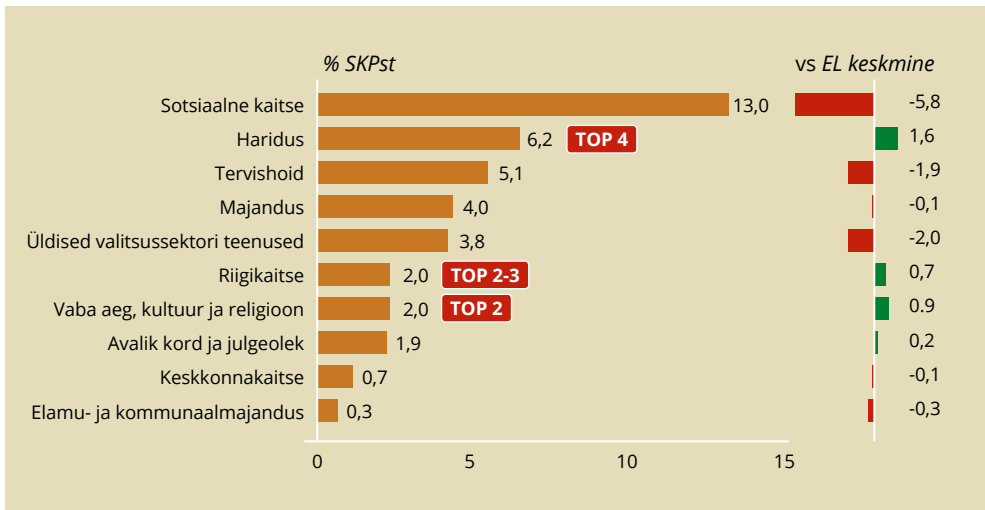
Allikas: Rahandusministeerium

takistab Eesti SKP konvergeerumist Euroopa Liiduga meie demograafia. Viimaste prognooside järgi vähendab Eesti rahvastiku kahanemine ja vananemine majanduskasvu potentsiaali sedavõrd, et meie lagi saabub enne, kui saavutame Euroopa Liidu keskmise taseme (joonis 3). Välja arvatud juhul, kui leiame mõne ebatavalise tootlikkust järsult tõstva võimaluse või niši, mis demograafilisi trende kompenseerivad, või pöördub tööealise elanikkonna arv tõusule. Tootlikkuse tõusu nimel tasub loomulikult vaeva näha ja seda riigi poolt toetada, sest isegi kui SKP ja heaolu ei ole üksiheses seoses, sõltub sissetuleku komponent heaolu indeksist valdavalt majandusarengu tasemest. Majanduskasvu kaudu vähendame absoluutset ja palgavaesust, kuid arusaadavalt ei muuda see suhtelist vaesust ega tähenda automaatselt kvaliteeditõusu kõigis heaolu tõstvates valdkondades.

#### **EELARVE PAINDLIKKUS ON MADAL**

Kõik viidatud heaolu loovad poliitikad vajavad rahastust, aga kui suur on üldse riigieelarve miljardite sees valikuvabadus? Käesoleva aasta riigieelarves esialgu prognoositud tulude maht oli 11,8 miljardit eurot, kasvades võrreldes 2019.

aastaga ligikaudu 600 miljoni euro võrra. Arusaadavalt tekib küsimus, miks on iga-aastased eelarveläbirääkimised nii pingelised ja otsustusruumi tundub nende sadadesse miljonitesse ulatuvate kasvude ja miljardiliste tasemete sees olevat väga vähe. Rahalised võimalused määrab eelarvepositsiooni eesmärk, mille miinimumnõuded sätestab riigieelarve seadus, ja riigi tulude prognoos. Kui eeldada, et eelarvetasakaalu ei tule parandada, siis jääb üle analüüsida, mis toimub samal ajal riigieelarve kuludega. Teadupärast sisaldab riigieelarve erinevaid indekseeritud kulusid (näiteks pensionid ja kaitsekulud), mitmed kululiigid kasvavad automaatselt üldise majanduskasvuga kooskõlas (näiteks vanemahüvitis), teatud tulud kantakse otse teistele asustele (näiteks ravikindlustuse sotsiaalmaks Haigekassale) ja välisvahenditega seotud tulude kasv on juba ette ära seotud konkreetsete valdkondlike projektidega. Kuigi viimaste puhul on kindlasti otsustusruumi, on see siiski sildistatud raha ja jääb allpool kirjeldatud arvestuses väljapoole täielikult vabu vahendeid. Joonisel 4 on kirjeldatud Riigieelarve kulude kasvu 2020. aastal ja seda, kuhu see tulu jaguneb. Toodud näite puhul jääb



**JOONIS 5.** Eesti riigi kulude tase ja võrdlus ELi keskmisega

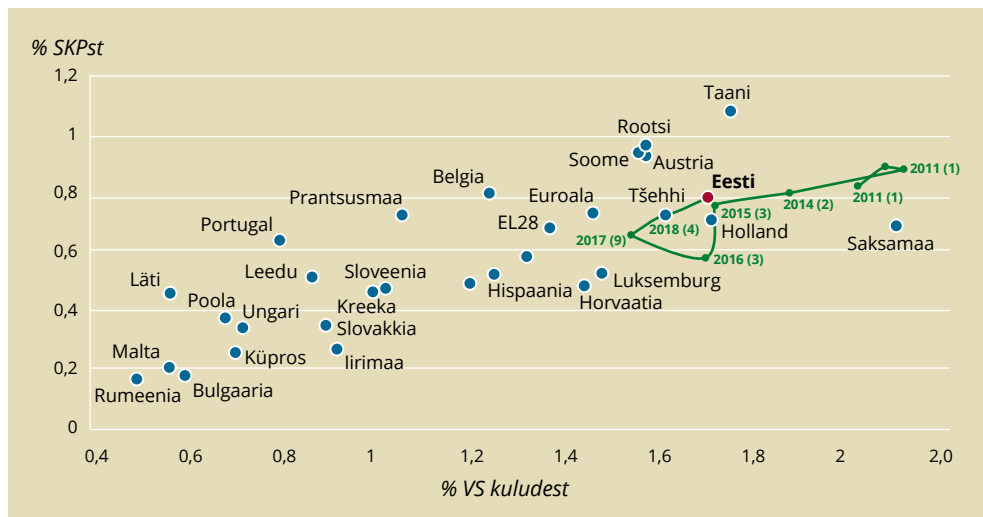
Allikas: Eurostat

vabu vahendeid ligikaudu 600 miljonist järele vaid 58 miljonit. Kui eelarvereglid nõuaksid veel liikumist puudujäägist tasakaalus eelarve poole, siis see järele jääv 58 miljonit ehk ca 0,2 protsenti SKPst võib osutada isegi liiga väikeseks sammuks ja tuleb teha ebapopulaarseid otsuseid kärbeta või maksutõusude näol. Kokkuvõttes on eelarve vähene paindlikkus kindlasti väljakutse, kuid samas on võimalik kehtivaid indekseerimisi ja seosesid alati vähendada, sest nii mõnigi automaatselt kasvav kulu on kas kokkuleppeline või õigusaktidega muudetav. Kuna baaseelarve sees prioriteetide ümbertõstmist kelleltki raha ära võtmise kaudu kohtab harva, siis kujuneb eelarveläbirääkimiste käigus peamiseks debatiks uute tuluallikate leidmine või arutelu eelarvetasakaalu eesmärkide teemadel. Viimane loob paraku eeldused pidevaks riigieelarve baaseaduse muutmiseks, sest Eestis hetkel kehtivad reeglid on Euroopa tasandil tehtud kokkulepetest konservatiivsemad ja selles on võimalik näha vabu vahendeid poliitika realiseerimiseks. Samas võib Eesti trendina langeva maksukoormuse taustal küsida ka maksude optimaalse taseme kohta, finantseerimaks soovitud poliitikamuudatusi.

**Baaseelarves  
tõstetakse harva  
prioriteete ümber  
kelleltki raha ära võttes,  
pigem käib debatt uute  
tuluallikate leidmise  
või eelarvetasakaalu  
teemadel.**

**VALDKONDADE RAHASTAMINE  
KONKUREERIB JÄRJEST VÄHENEVALE  
TULUBAASILE**

Eesti maksukoormus langeb prognoosi kohaselt viimaste aastate 33 protsendi lähiselt SKPst aastaks 2024 alla 32 protsendi taseme. Kindlasti on madalal maksukoormusel positiivne mõju majanduskasvu potentsiaalile ja



**JOONIS 6.** Teadus- ja arendustegevuse rahastamine Euroopas

Allikas: Eurostat

konkurentsivõimele. Teisalt olles taseme poolest alumises veerandis Euroopa Liidu riikide seas, ei maksa imestada, et panustades hariduse, kaitse ja kultuuri-

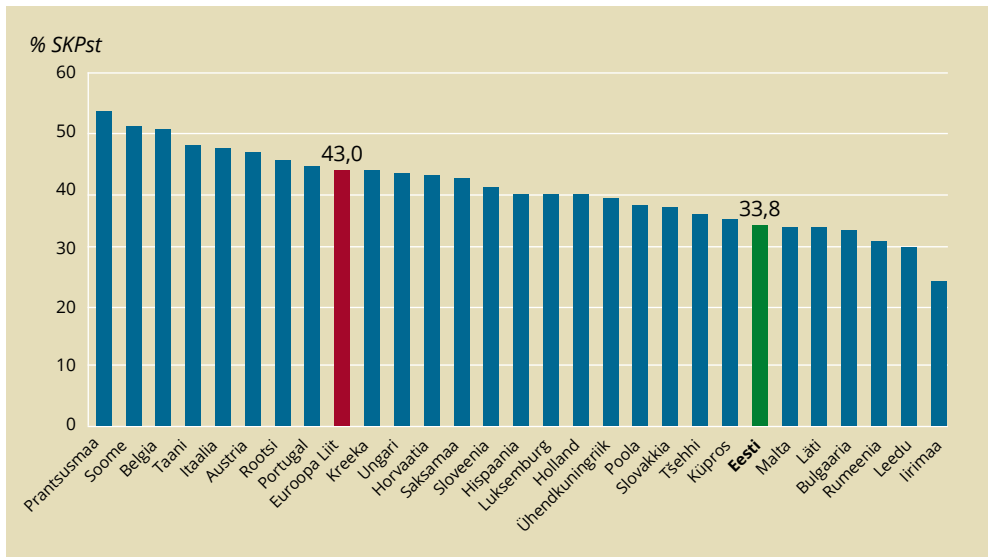
***Eurostati andmetel olid 2018. aastal Eesti valitsussektori kulutused vabale ajale, kultuurile ja religioonile Euroopa Liidus teisel kohal.***

valdkonna kulutustes protsendina SKPst Euroopa Liidu tipu lähedal, jäi näiteks sotsiaalse kaitse valdkonna rahastus 2018. aastal Euroopa keskmisele alla 5,8

protsendiga SKPst ehk toonases vääringus ligi 1,4 miljardiga. Samas ei ütle see fakt loomulikult seda, kas tegemist on õige või vale tasakaaluga eelarve sees. Tuleb lihtsalt mõista, et madala maksukoormuse juures ja teatud valdkondi Euroopa tipu tasemel rahastades (joonis 5), ei saa eeldada, et ka teised valdkonnad maksu- maksja raha eest võrreldavalt tähelepanu saavad. Prioriseerimine suhteliselt väikesemahulise eelarve sees võtab lisaks võrdluses teistega reljeefsemad jooned kui muidu. Eurostati andmetel olid 2018. aastal Eesti valitsussektori kulutused vabale ajale, kultuurile ja religioonile Euroopa Liidus teisel kohal, jäädes alla vaid Ungarile. Kaitsekulude puhul jagasime teist ja hariduskulude taseme poolest kolmandat kohta. Tuntavamalt keskmisele alla jääme lisaks sotsiaalsele kaitsele ka tervishoiu rahastamises.

Teadus- ja arendustegevuse rahastamisest on palju juttu olnud ja vastavalt kokkulepetele 2021. aasta eelarve sees tõuseb riigipoolne rahastus ühe protsendini SKPst. Siiski on ehk huvitav teada, et arvestades meie valitsussektori kulude taset, on teadus- ja arendustegevuse





**JOONIS 7.** Riigi avalike teenuste maht (kulud ilma investeeringuteta)

Allikas: Eurostat

kulud olnud Eesti jaoks juba aastaid prioriseerimise poolest Euroopa riikide tipus või selle lähedal. Suhtena eelarve kogukuludesse panustas aastatel 2011–2013 Eesti teadus- ja arendustegevusse Eurostati andmetel Euroopas kõige rohkem ja 2018. aastal olime neljandal kohal (joonis 6). Seega näiteks kõrgemal kui Soome, kuigi nende ligikaudu 10 protsenti SKPst kõrgem maksukoormus võimaldas neil suhtena SKPsse siiski rohkem vahendeid eraldada – ligi üks protsent SKPst. Kui vaadata Eesti riigi kogukulude taset, siis see on kooskõlas suhteliselt madala maksukoormusega ja toetatud olulisel määral Euroopa Liidu vahenditest. Paistame silma selle poolest, et Eesti investeeringute osakaal kogukuludes pikemaajalise keskmisena on kõige kõrgem ELis. Seega kui vaatame kulutusi muudele tegevustele peale investeeringute, siis on Eesti riik avalike teenuste mahu poolest pigem n-ö õhuke, jäädes riikide võrdluses alumisse veerandisse (joonis 7). Kuigi Iirimaa paistab silma väga madala kulutasemega, on see pigem nende SKP eripärast tingitud moonutus ja meist veel väiksemate kuludega riikide

hulka kuuluvad Balti naabrid koos Bulgaaria ja Rumeeniaga ning Malta.

### TULEB NÄHA TERVIKUT

Eelarvepoliitika väljakutsed on tihti seotud terviku nägemise keerukuse ja pikaajalise vaatega, mida ei ole lihtne hoomata ega selgitada. See tekitab erimeelsusi eelarvearuteludes nii riigi sektori sees kui ka avalikkuses ning arusaadavalt saadab debatte maailmavaateline argumentatsioon. Nagu artikli põhjal võib järeldada, on õige-vale skaala üldjuhul liiga lihtsustatud selleks, et eelarvepoliitilistele valikutele hinnanguid anda, kui äärmused välja jätta. Tihti tuleb järelduste tegemiseks analüüsida mitmeid tegureid ja otsuste koostõju, mida on keeruline nii selgitada kui kõrvaltvaatajal mõista. Oluline on hinnata riske, näha kõrvalekaldeid soovitud eesmärkidest, mõista erinevate otsuste mõju nii makromajanduslikult kui ka ettevõtte või üksikisiku tasandil ning piiratud ressurside tingimustes piisavalt prioriseerida. Loodetavasti aitas see artikkel mõne eelarvepoliitikat puudutava teema tausta avada, anda kellelegi uusi teadmisi ja peegeldada erinevate eelarveliste valikute tagajärgi.

**KASUTATUD ALLIKAD**

EUROOPA KOMISJON. – [https://ec.europa.eu/info/index\\_et](https://ec.europa.eu/info/index_et)

EUROSTAT. EUROPEAN COMMISSION. – <https://ec.europa.eu/eurostat>

OECD. (2020). Better-Life-Index. – <http://www.oecdbetterlifeindex.org/#/11111111111>

RAHANDUSMINISTEERIUM. – <https://www.rahendusministeerium.ee/et>