

Eesti Vabariik

**RIIGI EELARVESTRAATEEGIA  
2011-2014**

Tallinn 20. mai 2010

## SISUKORD

<b>SISSEJUHATUS</b> .....	<b>3</b>
<b>1 EESTI MAJANDUSE JA POLIITIKAVALDKONDADE OLUKORRA ANALÜÜS JA VÄLJAVAATED</b> .....	<b>5</b>
1.1 EESTI (MAJANDUS)ARENG JA HETKEOLUKORD .....	5
1.1.1 Majandus-, maksu- ja eelarvepoliitika.....	5
1.1.1.1 Riigi rahanduse hetkeseis .....	6
1.1.1.2 Maksukoormus ja tulevased arengud maksupoliitikas .....	7
1.1.2 Hetkeolukord ja seatud eesmärgid valdkonnapoliitikates.....	10
1.1.2.1 Edukas majandus ja tegusad inimesed .....	10
1.1.2.2 Elujõuline ja ühtehoidev rahvas .....	12
1.1.2.3 Väärtuslik elukeskkond.....	13
1.1.2.4 Püsiv turvatunne.....	15
1.1.2.5 Kodanikukeskne riik .....	17
1.1.3 Ressursimahukamate valdkonnapoliitikate senine rahastamine ja muutused.....	18
1.2 EELNEVATE AASTATE RIIGI EELARVEPOLIITIKA MUUTUSED JA EESMÄRKIDE TÄITMINE .....	21
1.3 MAKROMAJANDUSPROGNOOS JA SELLEST LÄHTUVAD VALITSUSSEKTORI EELARVE ARENGUD .....	27
1.3.1 Makromajandusprognoos .....	27
1.3.2 Eelarve arengud .....	30
1.4 EURO KASUTUSELEVÖTT JA SELLE MÕJUD.....	30
<b>2 MAJANDUS- JA FISKAALSTRATEEGIA</b> .....	<b>33</b>
2.1 VABARIIGI VALITSUSE EESMÄRGID JA PRIORITEEDID .....	33
2.1.1 Majandus- ja fiskaalpoliitika üldeesmärgid.....	33
2.1.2 Eelarveprioriteedid.....	34
2.2 VALITSUSSEKTORI FISKAALRAAMISTIK .....	36
2.2.1 Riigieelarve tulude prognoos .....	36
2.2.2 Riigieelarve kulude prognoos .....	38
2.2.3 Muude valitsussektori institutsioonide kulude ja tulude prognoos .....	41
2.2.4 Valitsussektori võlakoormus ja likviidsed finantsvarad .....	42
<b>KOKKUVÕTE</b> .....	<b>44</b>
<b>LISAD</b> .....	<b>46</b>
Lisa 1. Rahandusministeeriumi 2010. aasta kevadine majandusprognoos 2009-2014.....	46
Lisa 2. Riikliku struktuurivahendite kasutamise strateegia 2007-2013 elluviimine aastatel 2011-2014.....	47

## **SISSEJUHATUS**

---

### **Riigi eelarvestrateegia olemus**

Riigi eelarvestrateegia koostamise eesmärk on tagada keskpikas perspektiivis eelarvepoliitika jätkusuutlikkus ning muuta valitsuse tegevus riigi ja valdkondlike arengute suunamisel tulemuslikumaks. Strateegias esitatakse eelarvepoliitilised põhimõtted, Vabariigi Valitsuse prioriteedid, majandusolukorra analüüs ja majandusarengu prognoos, sealhulgas tulude prognoos ning muu finantsjuhtimiseks oluline informatsioon.

Esimene eelarvestrateegia funktsiooni täitev dokument koostati 2000. aastal. Kaks aastat hiljem kehtestati riigieelarve seadusega<sup>1</sup> strateegia iga-aastase koostamise kohustus, mille Vabariigi Valitsus kiidab heaks rahandusministri ettepanekul hiljemalt seitse kuud enne järgmise eelarveaasta algust.

Kehtivat riigi eelarvestrateegiat uuendatakse kevadel, täpsustades kolme eelseisva aasta kavasad ning seades plaanid neljandaks aastaks. Nii kohandatakse pidevalt keskpika perioodi plaane vastavalt muutustele majanduses, fiskaalkeskkonnas ja valdkondlikus tegevuskeskkonnas.

### **Riigi eelarvestrateegia elluviimine ja uuendamine**

Riigi eelarvestrateegia elluviimine toimub valitsemisala arengu- ja tegevuskavade kaudu. Rahandusministri määrus riigieelarve koostamiseks sätestab, et põhiseaduslikud institutsioonid, Riigikantselei ja ministereeriumid esitavad Rahandusministeeriumile järgneva aasta eelarveprojektid ehk arengukavade esimese aasta tegevuskavad ja vastavad finantsplaanid. Peale analüüsimist ja eriarvamuste lahendamist ning tuginedes suvisele majandusprognoosile, esitab Rahandusministeerium eelarveprojekti koos seletuskirjaga Vabariigi Valitsusele heaks kiitmiseks. Riigikogu alustab eelnõu menetlemist hiljemalt kolm kuud enne eelarveaasta algust. Seaduse jõustumisel kinnitab Vabariigi Valitsus riigieelarve elluviimiseks tegevuskava ning eelarve kulude täiendava liigenduse.

Eelarvestrateegiat uuendatakse igal aastal. Ministeeriumid ja riigiasutused täiendavad oma valitsemisalade organisatsioonipõhist arengukava igal aastal ühe aasta võrra, tagades strateegilises planeerimises nelja-aastase perspektiivi. Täiendamise aluseks on sel ajal kehtiv riigi eelarvestrateegia ning enne kui vastutav minister kinnitab uuendatud arengukava, toimuvad arutelud peaministri ja asjaomaste ministritega. Rahandusministeeriumile esitatakse arengukavad hiljemalt 1. märtsiks (Riigikogu korraliste valimiste aastal 30. aprilliks).

Käesolev riigi eelarvestrateegia on aluseks valitsemisalade arengukavade ja riigi eelarvestrateegia koostamiseks aastateks 2012-2015.

### **Riigi eelarvestrateegia seire**

Eelarveaasta lõppedes koostab iga valitsusasutus majandusaasta aruande ning esitab Rahandusministeeriumile riigieelarve elluviimisest tegevuskava täitmise aruande. Rahandusministeerium koostab riigieelarve täitmise ja elluviimise aruande, mille Vabariigi Valitsus kinnitab riigi majandusaasta koondaruandesse kuuluva riigi raamatupidamise aastaaruande osana.

Jooksva eelarveaastal seire eesmärgil koostatakse ja avalikustatakse regulaarseid ülevaateid riigieelarve tulude laekumisest, riigieelarveliste vahendite kasutamisest ning olukorrast majanduses ja valitsussektoris<sup>2</sup>.

---

<sup>1</sup> Riigieelarve seadus, <https://www.riigiteataja.ee/ert/act.jsp?id=13164364>.

<sup>2</sup> Rahandusministeeriumi igakuise riigieelarve seire ülevaated, <http://www.fin.ee/?id=81725>.

Nimetatud informatsioonile toetudes on peatükis 1.2 toodud „Riigi eelarvestrateegias 2010-2013” seatud eesmärkide täitmine ning eelnevatel aastatel riigi eelarvepoliitikas toimunud olulisemad muudatused.

Peatükis 1.1 valdkonnapoliitikate hetkeolukorra ülevaates kajastatud seniste prioriteetide elluviimist on planeeritud seirata ning kirjeldada järgneva perioodi riigi eelarvestrateegias.

### **Riigi eelarvestrateegia 2011–2014 koostamine**

Tulenevalt Vabariigi Valitsuse määrusest “Strateegiliste arengukavade liigid ning nende koostamise, täiendamise, elluviimise, hindamise ja aruandluse kord”<sup>3</sup> töötasid ministriumid välja valitsemisalade arengukavad aastateks 2011-2014 ning esitasid need koos finantsplaanidega 1. märtsiks Rahandusministeeriumile. Esitatud arengukavad olid aluseks Rahandusministeeriumi kevadise majandusprognoosi<sup>4</sup> ja käesoleva strateegia koostamisele.

Aprilli lõpul ning mais toimusid valitsuskabineti nõupidamised majandus- ja fiskaalpoliitiliste eesmärkide ning eelarveprioriteetide arutamiseks. „Riigi eelarvestrateegia 2011-2014” esitati ministriumidele kooskõlastamiseks 13. mail. Vabariigi Valitsus kiitis strateegia heaks 20. mail 2010.

### **Riigi eelarvestrateegia 2011–2014 ülesehitus**

Käesolev riigi eelarvestrateegia koosneb kahest peatükist. Dokumendi esimene osa kirjeldab hetkeolukorda ja tuleviku väljavaateid Eesti majanduses ja valdkonnapoliitikates. Teises osas sätestatakse majandus- ja fiskaalstrateegia kesk-pikaks perioodiks.

Esimeses peatükis on esitatud majandus-, maksu-, ja eelarvepoliitika ning kõigi valdkonnapoliitikate hetkeolukorra analüüs ja tuleviku väljavaated, mis põhinevad Rahandusministeeriumi kevadisel majandusprognoosil. Teises peatükis käsitletakse Vabariigi Valitsuse majandus- ja fiskaalpoliitilisi eesmärke ja prioriteete ning valitsussektori fiskaalraamistikku eelolevaks neljaks aastaks. Dokumendi lisades on kajastatud Rahandusministeeriumi 2010. aasta kevadine majandusprognoos 2009-2014 ja struktuurivahendite kasutamise strateegia 2007-2013 elluviimine aastatel 2011-2014.

---

<sup>3</sup> Strateegiliste arengukavade liigid ning nende koostamise, täiendamise, elluviimise, hindamise ja aruandluse kord, <https://www.riigiteataja.ee/ert/act.jsp?id=12790098>.

<sup>4</sup> <http://www.fin.ee/?id=263>

# 1 EESTI MAJANDUSE JA POLIITIKAVALDKONDADE OLUKORRA ANALÜÜS JA VÄLJAVAATED

---

## 1.1 EESTI (MAJANDUS)ARENG JA HETKEOLUKORD

### 1.1.1 Majandus-, maksu- ja eelarvepoliitika

Aastatel 2000–2008 kasvas Eesti majandus keskmiselt 7% aastas, olles Euroopa Liidus (EL) kolme kõige kiirema SKP reaalkasvuga riigi hulgas. Sellel ajavahemikul tegi Eesti suure hüppe keskmise elatustaseme kasvus, tõustes kogutoodangult ühe elaniku kohta (ostujõudu arvestades) 45% tasemelt 2000. aastal 67%ni 2008. aastal EL27ga võrreldes<sup>5</sup>.

Dekaadi esimesel poolel olid majandusarengud vaatamata kiirele kasvule tasakaalulised: inflatsioon püsis madalal, hõive kasvas, töötus vähenes ning keskmise palga kasv oli vastavuses tööviljakuse kasvuga. Nii tarbijate kui ettevõtjate kindlustunne kasvas ning optimism sai veelgi hoogu juurde Eesti ühinemisel ELiga 2004. aasta kevadel.

Suurenes välisinvestorite usaldus Eesti vastu ning tõeline laenuboom sai hoo sisse 2005. aastal. Erasektori laenujäägi suhe SKPsse kasvas 2002. aasta 42%lt 110%ni 2008. aasta lõpuks, mis oli ELi uute liikmesriikidega võrreldes kõrge näitaja. Kodumajapidamiste laenudest üle 80% olid eluasemelaenuid ning mittefinantsettevõtete investeringutest moodustavad hooned ja rajatised üle kolmandiku. Seega läks suur osa laenurahast kinnisvara soetamiseks või sellealaseks äritegevuseks, mitte aga ekspordipotentsiaali tõstmiseks. Ehitusboom kasvatas ehitussektori hõive aastatel 2004–2007 peaaegu kahekordseks, tekitades tööjõupuudust ning palgasurveid konkureerivates sektorites.

Eesti soodne ettevõtluskeskkond on toonud riiki suures mahus otseinvesteeringuid finantssektorisse, kaubandusse ning kinnisvara- ja äriteenindusse (kokku 73% aastatel 1994–2008). Kõigest 14% otsestest välisinvesteeringutest on läinud ekspordipotentsiaaliga töötlevasse tööstusesse.

Aastatel 2006–2007 süvenesid tasakaalustamatused Eesti majanduses. Suuremahuline välismaise laenuraha sissevool ning soodsad laenuitingimused tõukasid tagant krediitikasvu, mis omakorda põhjustas hinnataseme tõusu nii tarbija- kui kinnisvarahindades. Sisenõudluse buumiga kaasnes impordimahtude tugev kasv, mistõttu jooksevkonto puudujääk süvenes. Mitmes majandusharus tekkinud tööjõupuudus soodustas palgakasvu kiirenemist ning see hakkas ületama tööviljakuse (SKP jooksevhindades/hõive) kasvu. Sisenõudluse kiire arengu tõttu keskendusid ettevõtted suuremal määral siseturu teenindamisele ning ekspordile panustamine jäi tagaplaanile.

Majanduse olukord muutus 2007 aasta keskel. Pangad karmistasid laenude väljastamist, tarbijate kindlustunne vähenes ning kinnisvaraturg pöördus langusesse. Sissetulekute kiire kasv jätkus, kuid 2008. aasta algusest alates suurenes ebakindlus, millega kaasnes eratarbimise langus. Vähenema hakkasid ka erasektori investeeringud ning langustrend süvenes.

2008. aasta sügisel kulmineerus majanduskriis põhjustades ekspordimahtude kiire kukkumise, halvendades laenuraha kättesaadavust ning süvendades veelgi ettevõtete ja majapidamiste ebakindlust. Majanduslangus ulatus 2009. aastal 14%ni.

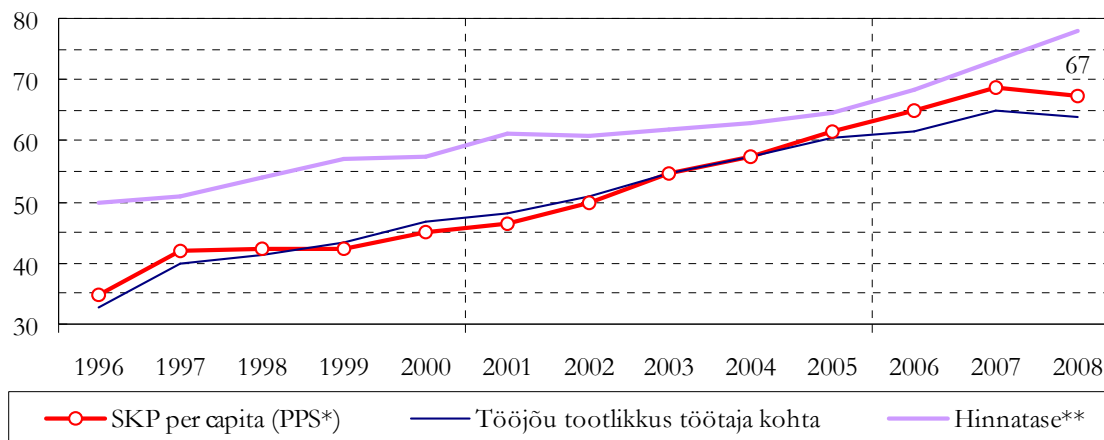
Viimastel aastatel majanduses toimunud muutuste tagajärjel tekkinud tasakaalustamatused ja riskid on taandunud või taandumas. Jooksevkonto on sisenõudluse languse tõttu ülejäägis, tööturu tasakaalustamatused ja nõudluspoolsed hinnatõusurved on asendunud väheneva hõive ja palkade languse ning negatiivse inflatsiooniga. Ettevõtetes toimunud kiire kohandumise ning kulutaseme languse tõttu on ekspordiv sektor parandanud konkurentsivõimet välisurgudel. Euro kasutuselevõtu kursil püsimine ning märgid majanduse toibumisest on taas ligi meelitamas välisinvestoreid. Mitmed

---

<sup>5</sup> Eurostat, <http://epp.eurostat.ec.europa.eu>

välisettevõtted asutavad Eestis tootmisüksusi ning laiendavad siin oma tegevust. Märgid majanduse kasvurajale pöördumisest hakkasid ilmnema 2009. aasta IV kvartalis, kui ekspordi tõttu kasvas majandus eelneva kvartaliga võrreldes esmakordselt pärast seitse kvartalit kestnud langust.

**Joonis 1. Reaalne konvergens ELiga (% võrreldes EL27)**



\* PPS – ostujõu pariteedi alusel arvatud SKP.

\*\* Majapidamiste lõpptarbimiskulutuste hinnatase.

Allikas: Eurostat.

### 1.1.1.1 Riigi rahanduse hetkeseis

#### Valitsussektori eelarvepositsioon

Valitsussektori eelarvepositsioon on alates 2002. aastast kuni 2007. aastani olnud ülejäägis eelkõige tänu soodsale majanduskeskkonnale ja potentsiaaliülesele majanduskasvule ning sellega seonduvalt oodatust suuremale tulude laekumisele. Olulisemaks ülejäägi tekitajaks oli riigieelarve, kuid ülejäägis eelarvega olid ka sotsiaalkindlustusfondid. Seevastu kohalike omavalitsuste koondpositsioon on aasta aastalt märgatavalt suurenenud kulude tõttu olnud traditsiooniliselt negatiivne (seda isegi kiire maksulaekumise kasvu aegadel).

**Tabel 1. Valitsussektori eelarvepositsioon 2006-2009**

	2006	2007	2008	2009
<b>Valitsussektori eelarvepositsioon (mln krooni)</b>	<b>5 181</b>	<b>6 414</b>	<b>-6 947</b>	<b>-3 685</b>
<b>Keskvalitsus</b>	<b>4 271</b>	<b>6 101</b>	<b>-5 953</b>	<b>-1 257</b>
<b>Muu valitsussektor</b>	<b>910</b>	<b>313</b>	<b>-994</b>	<b>-2 428</b>
s.h kohalikud omavalitsused	-336	-1 128	-1 620	-955
s.h sotsiaalkindlustusfondid	1 245	1 441	626	-1 473
<b>Valitsussektori eelarvepositsioon (% SKPst)</b>	<b>2,5%</b>	<b>2,6%</b>	<b>-2,8%</b>	<b>-1,7%</b>
<b>Keskvalitsus</b>	<b>2,1%</b>	<b>2,5%</b>	<b>-2,4%</b>	<b>-0,6%</b>
<b>Muu valitsussektor</b>	<b>0,4%</b>	<b>0,1%</b>	<b>-0,4%</b>	<b>-1,1%</b>
s.h kohalikud omavalitsused	-0,2%	-0,5%	-0,6%	-0,4%
s.h sotsiaalkindlustusfondid	0,6%	0,6%	0,2%	-0,7%

Allikas: Eesti Statistikaamet.

2008. aastal toimunud järsk majanduskonjunktuuri halvenemine viis valitsussektori eelarvepuudujäägi 2,8%-ni SKPst. 2009. aasta valitsussektori eelarvepuudujäägiks kujunes Statistikaameti andmetel 1,7% SKPst. Kuigi 2009. aastal valitsussektori eelarvepuudujääk võrreldes 2008. aastaga vähenes, olid puudujäägis kõik valitsussektori tasandid. Tänu rakendatud meetmetele paranes enim keskvalitsuse eelarvepositsioon. Kohalikele omavalitsustele seatud laenupiirangute tulemusel paranes ka nende eelarvepositsioon. Sotsiaalkindlustusfondid reageerivad muutunud majandusolukorrale mõningase viivitusega ning nende eelarved püsisid 2008. aastal veel ülejäägis. Möödunud aasta tööpuuduse kiire kasv põhjustas Töötukassa kulutuste suurenemise ning sotsiaalkindlustusfondide suure puudujäägi.

Haigekassa eelarvepositsioon oli möödunud aastal defitsiidis ning ületas seadusega lubatud reservide kasutamise piiri.

#### Valitsussektori võlakoormus ja likviidsed finantsvarad

Eesti eelarvepoliitika eesmärk iseseisvusaastate jooksul on olnud hoida valitsussektori eelarvepositsioon keskpikal perioodil tasakaalus ning võimaluse korral ülejäägiga. See on võimaldanud hoida võlakoormust madalal tasemel. 2009. aasta lõpus ulatus Eesti valitsussektori võlg 7,2%-ni SKPst. Valitsussektori 15,5 mld krooni suurusest võlgnevusest moodustas kohalike omavalitsuste võlg 55,9%. Keskvalitsuse võlakoormust kasvatasid lisaks Euroopa Investeeringupangast EL projektide kaasrahastamiseks võetud laenule ka avalik-õiguslikud institutsioonid ning valitsussektorisse kuuluvad sihtasutused.

**Tabel 2. Valitsussektori võlakoormus 2006–2009 (mln krooni, % SKPst)**

	2006	2007	2008	2009
<b>Võlg kokku (mln krooni)</b>	<b>9 242</b>	<b>9 268</b>	<b>11 600</b>	<b>15 501</b>
sh keskvalitsus	3845	3267	4 439	7 706
kohalikud omavalitsused	5787	6646	8 048	8 667
<b>Võlg kokku (% SKPst)</b>	<b>4,5%</b>	<b>3,8%</b>	<b>4,6%</b>	<b>7,2%</b>
sh keskvalitsus	1,9%	1,3%	1,8%	3,6%
kohalikud omavalitsused	2,8%	2,7%	3,2%	4,0%

*Allikas: Eesti Statistikaamet*

2009. aasta jooksul kasvasid kogu valitsussektori finantsvarad 0,5 mld krooni võrra 25 mld kroonini, moodustades 11,6% SKPst. Valitsussektori tasandite lõikes suurenesid keskvalitsuse reservid 2,8 mld krooni. Haigekassa kui Töötukassa finantsvarade maht on vähenenud – vastavalt 3,4 ja 2 mld kroonini. Keskvalitsuse finantsvarad ületasid 2009. aasta lõpu seisuga keskvalitsuse võla ligikaudu 2,4 kordselt ning ulatusid 18,5 mld kroonini, sh stabiliseerimisreserv turuväärtuses 4,7 mld krooni.

**Tabel 3. Valitsussektori finantsvarad 2006–2009 (mln krooni, % SKPst)**

	2006	2007	2008	2009
<b>Finantsvahendid kokku (mln kr)</b>	<b>26 209</b>	<b>29 870</b>	<b>24 434</b>	<b>24 958</b>
sh keskvalitsus	19 258	21 561	15 667	18 447
kohalikud omavalitsused	1 932	1 913	1 756	1 106
Sotsiaalkindlustusfondid	5 019	6 396	7 011	5 405
<b>Finantsvahendid kokku (% SKPst)</b>	<b>10,7%</b>	<b>12,2%</b>	<b>9,7%</b>	<b>11,6%</b>
sh keskvalitsus	7,9%	8,8%	6,2%	8,6%
kohalikud omavalitsused	0,8%	0,8%	0,7%	0,5%
Sotsiaalkindlustusfondid	2,1%	2,6%	2,8%	2,5%

*Allikas: Rabandusministeerium, Haigekassa, Töötukassa.*

#### **1.1.1.2 Maksukoormus ja tulevased arengud maksupoliitikas**

Valitsuse eesmärgiks on maksude osalise ümberorienteerimise abil nihutada maksukoormus tulu maksustamiselt tarbimisele, loodusvarade kasutamise ja keskkonna saastamise maksustamisele. Maksusüsteem püütakse hoida **stabiilse, lihtsa ja läbipaistvana**, võimalikult väheste erandite ja erisustega.

Aastatel 2000-2006 püsis maksukoormus allpool 32% taset. Nende seitsme aastaga kahekordistus nii otseste maksude kui sotsiaalkindlustusmaksude laekumine, kaudsete maksude laekumine suurenes lausa 2,4 korda. Juriidilise isiku tulumaksu laekumine kasvas 854,4 mln-lt kroonilt 3 123,4 mln kroonile ehk ligikaudu 3,7 korda. 2002. aastal rakendus kohustuslik kogumispensionisüsteem (II pensionisammas), mille riigipoolset makset (4%) ei arvestata maksukoormusena. Samuti käivitus samast aastast töötuskindlustus, mille maksed suurendavad maksukoormust. Kaudsetest maksudest kasvas käibemaksu laekumine üle 2,3 korra ja aktsiiside laekumine kokku ligikaudu 2,5 korda, kus oma mõju avaldasid ka aktsiisitõusud antud perioodil.

Aastatel 2007-2008 püsis maksukoormus 32% lähedal. Kui 2007. aastal maksutulud veel kasvasid ligikaudu 5 mld krooni võrra, siis 2008. aastal aeglustus nende kasv ligikaudu 1,9 mld kroonile.

Valitsuse üheks eesmärgiks on tööjõu maksukoormuse vähendamise kaudu soodustada uute töökohtade loomist. Selleks on alates 2004. aastast mitmel korral suurendatud maksuvaba tulu ning vähendatud alates 2005. aastast tulumaksu määra. Pikas perspektiivis on eesmärgiks maksuvaba tulu suuruse võrdsustamine palga alammääraga. Maksuvaba tulu suuruse tõstmine aitab vähendada väikese sissetulekuga isikute palga maksukoormust, mis oli 2008. aastal 38,2% (EL15 vastav näitaja 40,8%). Tulumaksu määra on 26%lt 2004. aastal vähendatud 21%le 2008. aastal. Tulenevalt ümbritsevast majanduslikust keskkonnast on tulumaksu määra vähendamine praeguseks peatatud 2008. aasta tasemel. Sotsiaalkulude suurenemise kompenseerimiseks on suurendatud töötuskindlustusmaksu määra.

Viimastel aastatel on valitsussektori tulude struktuuri mõjutanud kaudsete maksude määrade tõstmine. Siiski ei ole nende osakaal SKPst märkimisväärselt tõusnud, kuna näiteks aktsiisitõusude mõju avaldub viitajaga ning käibemaksu laekumise vähenemine tarbimise languse tõttu oli suurem kui SKP langus. Järgnevatel aastatel on oodata kaudsete maksude määrade tõstmise mõju suurenemist kaudsete maksude osakaalule. Täiendavalt mõjub tulude struktuurile ka näiteks töötuskindlustusmaksu määra tõus, mis suurendab sotsiaalkindlustusmaksu osakaalu ning vähendab otseste maksude osakaalu (töötuskindlustusmaksu kogumäär tõusis 2009. aastal 0,9%lt 4,2%le).

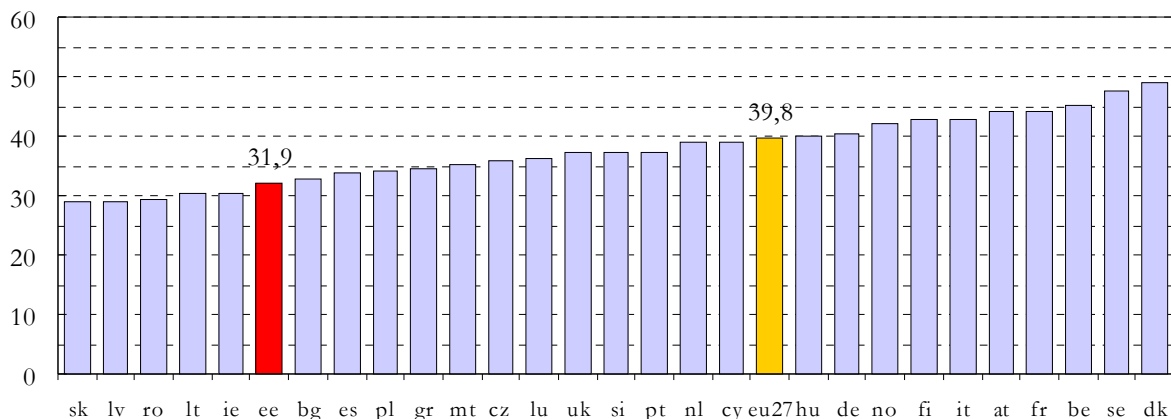
2009. aastal kasvas maksutulude osakaal kogu majanduses ligi nelja protsendipunkti võrra ning jõudis 1995. aasta tasemele. Samas aastases võrdluses maksutulud vähenesid ligikaudu 3% ning maksupoliitiliste muutuste summaarne mõju moodustas nelja protsendipunkti maksukoormuse tõusust vaid ligikaudu neljandiku (1,1%). Ülejäänud kasv jagunes II pensionisamba maksete peatamisest tuleneva arvestusliku mõju, aktsiisikaupade varude ning SKP struktuuri muutuse vahel (vt joonis 3A). Viimane neist näitab, et ekspordi märkimisväärse vähenemise tõttu langes SKP kiiremini kui maksulaekumised (mis ekspordi muutusest niivõrd mõjutatud ei ole) ning see kasvatas maksulaekumiste osakaalu SKPst.

2010. aasta maksukoormuseks kujuneb eeldatavalt 35,9%, mis 2011. aastaks alaneb 34,3%le. Maksutulud on 2010-2011 madalamad kui 2009. aastal, seda tänu sotsiaalmaksu, tubakaaktsiisi ja juriidilise isiku tulumaksu väiksemale laekumisele.

2014. aastaks langeb maksukoormus 32,9%le, seda mõjutab II pensionisamba riigipoolsete maksete taastumine ning 2+6 ja 3+6 maksete süsteemi rakendumine, mis on maksukoormust vähendava mõjuga.

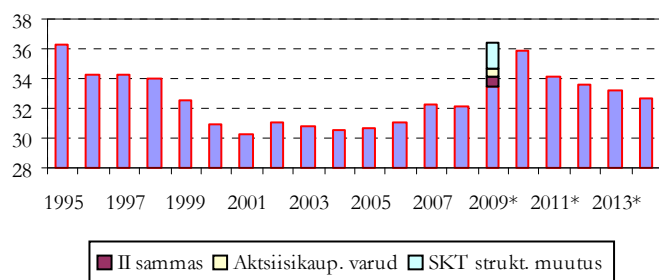
## Joonis 2. Maksukoormus

### A. Maksukoormus ELis 2008. aastal (% SKP-st)





## B. Maksukoormus Eestis (% SKPst)



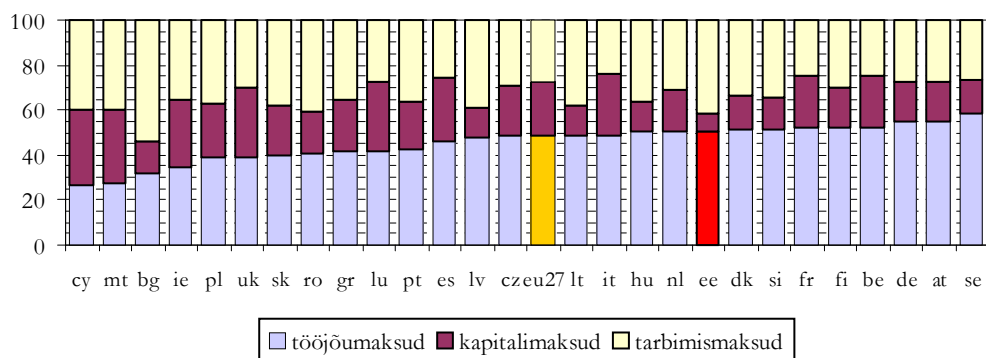
Allikas: Eurostat.

Töötajumaksuduse osakaal on Eestis alates 1999. aastast kuni möödunud aastani vähenenud (erandiks 2007 ja 2008. aasta). 2009. aastal moodustasid need 51,7% kõikidest maksudest ning tänu hõive ja keskmise palga kasvule tõuseb töötajumaksud osakaal 2014. aastaks 52,1%ni. Töötajumaksud osakaalu mõjutab muuhulgas II samba 2+6 ja 3+6 süsteemi rakendumine 2014. aastast, mis on tehniliselt maksukoormust vähendava mõjuga. Sarnaselt töötajumaksudele suureneb ka tarbimismaksud osatähtsus, mis 2009. aastal oli 40,5%. Keskpikas perioodis on tarbimismaksud osakaalu kasv kiirem kui töötajumaksud osakaalu kasv, jõudes 2014. aastaks 41,4%ni. Peamiseks kasvuallikaks on käibemaksu laekumine. Kapitalimaksud osatähtsus langeb 2009. aasta 7,9%lt 2014. aasta 6,5%le seoses eelkõige juriidilise isiku tulumaksu laekumise osakaalu vähenemisega.

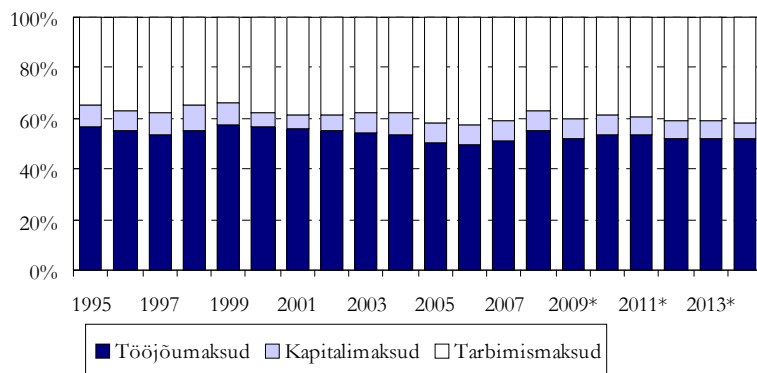
Enamiku EL liikmesriikide maksukoormuse struktuuris on suurima osakaaluga samuti töötajumaksud, mis moodustasid 2007. aastal EL-s keskmiselt 46% kõigist maksudest. Tarbimismaksud osatähtsus oli 32,6% ja kapitalimaksud osatähtsus 21,6%. Alates 1995. aastast on töötajumaksud osakaal vähenenud ja kapitalimaksud osakaal tõusnud, tarbimismaksud osatähtsus on püsinud samal tasemel (ligikaudu kolmandik maksudest).

## Joonis 3. Maksuliste tulude struktuur

### A. Maksuliste tulude struktuur ELis 2007. aastal (%)



### B. Maksuliste tulude struktuur Eestis (%)



Allikad: Rahandusministeerium, Eurostat.

## 1.1.2 Hetkeolukord ja seatud eesmärgid valdkonnapoliitikates

### 1.1.2.1 Edukas majandus ja tegusad inimesed

Eesti ühiskonna heaolu ja majanduskasvu suurendamise peamine eeldus on kõrge haridustasemega ja majandusarengu vajadustele vastavate heade kutseoskustega inimesed, kes on motiveeritud õppima kogu elu. Kvalifitseeritud inimestega on võimalik tagada jätkusuutlik majanduskasv, mis toetub ettevõtluskeskkonna, tööturu ning haridus- ja teaduspoliitika koosmõjule. Riigi prioriteet on avatud ja paindliku elukestva õppesüsteemi ja soodsa ettevõtluskeskkonna tagamine (sh majanduskeskkonna tihedem loomine rahvusvaheliste turgudega).

Üks peamine probleem Eestis on **madal tööjõu tootlikkus** ning **ebapiisav ettevõtlus- ja innovatsiooniteadlikkuse tase**. Tööjõu tootlikkus on 62,3% (2009.a) EL keskmisest, aastaks 2014 jõutakse praeguste arengute jätkudes tõenäoliselt 70%-ni EL keskmisest. Kõrge lisandväärtusega uute toodete, teenuste ja tehnoloogiate arendamine eeldab märkimisväärsed investeeringuid seadmetesse, töötajate kvalifikatsiooni ning innovatsiooni. Samuti on vajalik oluliselt tihedam koostöö nii ettevõtjate endi kui ka ettevõtjate ja ülikoolide ning teadusasutuste vahel.

Eelkirjeldatu viib aga järgmise struktuurse probleemi Eestis majanduses, milleks on arengupotentsiaaliga ettevõtete **vähene ekspordivõimekus**. Madala sisenõudluse ning siseturu väiksuse tõttu on välisriikides tegutsemise edukus paljudele ettevõtetele tähtsaks arengufaktoriks. 2009. aastal oli ekspordivate ettevõtete arv 8531 ning aastaks 2014 prognoositakse jõudmist kuni 9500 ettevõteteni. Eesti ettevõtete ekspordivõimet piiravateks teguriteks saab lugeda näiteks väikseid tootmisvõimsusi, vähest kogemust rahvusvahelistel turgudel tegutsemiseks ning suuri kulutusi välisturgudel tegutsemise alustamiseks.

Riigi seisukohalt on oluline anda noortele võimalus omandada **kvaliteetne haridus**. Üldharidussüsteemi vahendusel tuleb luua võimalused iga õppija arengu toetamiseks; isiklikuks töö- ja ühiskonnaelus tarvilike teadmiste, oskuste, väärtushinnangute ja valmisolekute kujunemiseks ning elukestvaks õppeks. Probleemiks on kõrge 18-24 aastaste noorte osakaal, kes peale põhikooli lõpetamist ei jätkata õpinguid või ei vii alustatud õpinguid lõpule. Kui 2009. aastal oli põhihariduse või madalama haridustasemega noori 14,3%, siis 2014. aastaks on seatud eesmärgiks, et vastav näitaja jääks alla 12,5%<sup>6</sup>. Uue põhikooli ja gümnaasiumiseaduse eelnõu rakendumine eeldab märkimisväärsed koolikorralduslikke muudatusi, suurendab erinevate osapoolte kohustusi ja vastutust, et toetada kõikide õpilaste arengut ning vähendada koolihariduse katkestajate arvu üldharidussüsteemis.

Majandusprobleemide võtmeküsimuste lahendus seisneb hariduse, eelkõige **kutse- ja kõrghariduse** vastavuses Eesti majanduse arengu vajadustele. Riigi üldise konkurentsivõime tõstmise seisukohalt ja inimeste positsiooni parandamiseks tööturul on oluline inimeste koolitus ja üldine keskmine haridustaseme tõus. Näiteks on välisinvestorite silmis peamiseks mureks tööjõu kättesaadavus ja kvaliteet. Lootustandev on siiski kutseõppeasutustes õppijate arvu suurenemine ja kutsehariduse kvaliteedi tõus. Kuigi gümnaasiumilõpetajate arv on vähenemas, näitavad kutsehariduses 2008/2009. ja 2009/2010. õppeaasta vastuvõetud keskhariduse järgsetel õppekavadel õppijate arvu suurenemise tendentsi.

Kutseõppe kvaliteedi paranemine<sup>7</sup> näitab, et Eesti kvalifikatsiooniraamistiku tasemed vastavad Euroopa kvalifikatsiooniraamistikule ja välja on töötatud kutseõppe kvaliteeditagamise süsteemi terviklik mudel. Paranenud on kutsehariduse kättesaadavus ning loodud kutseõppe võimalused põhikoolides ja gümnaasiumides. Endiselt jätkub kutseõppebaaside moderniseerimine ja õpilaste olmetingimuste parandamine.

---

<sup>6</sup> Haridus- ja teadusministeeriumi valitsemisala arengukava 2011- 2014

<sup>7</sup> 2008. aasta lõpus viidi HTMi tellimisel läbi sotsiaalsete partnerite rahulolu uuring, mille eesmärgiks oli selgitada välja, kuidas hindavad kutseharidussüsteemi sotsiaalsed partnerid perioodil 2005-2008 kutsehariduse arendamiseks ettevõtetud tegevusi. Uuringu tulemuste põhjal võib järeldada, et tehtud edusamme hindavad ka partnerid ettevõtlussektorist. 41% vastajate hinnangul on kutseõppe kvaliteet Eestis oluliselt paranenud.

Riigi konkurentsivõime, rahvakultuuri ja keele arengu seisukohast on esmatähtis riigikeelne kõrgharidus ja konkurentsivõimeline teadus. EL tasemel soovitakse võtta eesmärgiks tõsta kolmanda taseme haridusega 30-34 aastaste inimeste osakaalu ühiskonnas (EL 2020 strateegia eelnõu eesmärk kuni 40%. 2009.a tase 35,7%, eesmärk aastaks 2014 mitte alla 37%).

Edendamist vajab **teadus- ja arendustegevuse ning innovatsiooni** saavutuste kasutamine ettevõtete tootlikkuse ja ekspordivõimekuse tõstmiseks. Avaliku sektori teadus- ja arendustegevuse kogukulud on struktuurivahendite toel oluliselt kasvanud, saavutades 2010. aasta riigieelarves taseme 1,44% SKPst. Stabiilselt rahastatud konkurentsivõimelise süsteemi jätkumine on eelduseks, et aastaks 2014 on teadus- ja arendustegevuse avaliku ja erasektori koosrahastamise saavutustasemeks 3% SKPst<sup>8</sup>.

Edendamaks ettevõtete ja teadusasutuste koostööd ning teadustegevuse tulemustele praktilise väljundi andmist, on viimastel aastatel käivitatud mitmeid meetmeid: innovatsiooniosakud, teadus- ja arendusprojektide toetuskeem, klastrite toetusmeede, tehnoloogia arenduskeskuste programm. Majanduse edasisse arengusse panustavad praeguseks toetust saanud ligi 500 ettevõtet, ent pikemaajalisi tulemusi on veel vara hinnata.

**Põllumajanduse** konkurentsivõime ning tootlikkus on kasvanud. Samas ei ole põllumajandusele alternatiivsetes tegevusvaldkondades loodud piisavalt jätkusuutlikke töökohti maapiirkonnas. Jätkub urbaniseerumine ning maapiirkondades on madalam toimetulekutase. Põllumajanduse ja toiduainetetööstuse arengumootoriks saab olla senisest parem omavaheline koostöö ning uute toodete ning innovatiivsete tehnoloogiate rakendamine, mis oleksid konkurentsivõimelised ka välisurgudel.

Uue, jätkusuutlikuma kasvu kiireks käivitamiseks on majandussurutise tingimustes vajalik leida kompromiss ühelt poolt majandustegevuse stimuleerimise ning teiselt poolt inimressursi arendamise vahel. Käivitatud on meetmed ettevõtluse arendamiseks, uute töökohtade loomiseks ning investeringute kaasamiseks. Töötute võimalikult kiiret naasmist hõivesse **soodustatakse aktiivsete tööturumeetmetega** ennetades pikaajalise töötuse tekkimist. Näiteks on töötute töölesaamist toetava meetmena rakendatud tööpraktikat ja palgatoetust ettevõtetele ning toetatud töötute ettevõtlusega alustamist vastava toetuse andmise teel.

Senisest enam keskendutakse madala kvalifikatsiooniga töötute täiendus- ja ümberõppele suurendades nende töötute konkurentsivõimet tööturul. Elukestva õppe võimaluste laiendamisel on tähelepanu suunatud sihtgruppidele, kes on seni koolituses vähem osalenud (nt vanemad ja madalama haridustasemega inimesed). Kui 2009. aastal osales elukestvas õppes 10,6% täiskasvanutest vanuses 26-64 aastat, siis 2014. aastal peaks vastav tase olema 14%. Suuremat tähelepanu pööratakse haridustee katkestajate tagasitoomisele haridussüsteemi. Uue majanduskasvu perioodiks tuleb säilitada inimeste töötegemistahet ning tööharjumust. Nende meetmete tulemusena on eesmärk aastaks 2014 tõsta tööhõive määra (20–64 aastaste tööga hõivatute osatähtsus kogu tööealises elanikkonnas) 71% tasemele tänaselt 69,6%-lt.

Eesti tööturu struktuurseks probleemiks on **sooline segregatsioon**. Viimane mõjutab negatiivselt meeste ja naiste üldist olukorda ühiskonnas. Ameti- ja kutsealane segregatsioon on omakorda soolise palgalõhe üheks peamiseks põhjuseks.

Lisaks aktiivsetele tööturumeetmetele on oluline tööhõive paranemist soodustada sobiva **töökeskkonna** loomisega. Toetamiseks turvalise paindlikkuse põhimõtete edendamist ja kujundamist erinevates tegevusvaldkondades, on vajalik tõsta tööturupoolte teadlikkust erinevatest turvalise paindlikkuse kasutamise viisidest töösuhetes, sh erinevatest tööturumeetmetest. **Töösuhete** selguse suurendamiseks on 01. juulil 2009 jõustunud töölepingu seadus, mis lähtub turvalise paindlikkuse põhimõttest. Tööõiguse ümberkujundamise käigus laiendati töötuskindlustushüvitise saajate ringi,

---

<sup>8</sup> Teadmispõhise Eesti strateegia

tõsteti töötutoetuse määra 50%-ni eelmise aasta Vabariigi Valitsuse kehtestatud töötasu alammäärast, suurendati lapsepuhkuse tasu töötasu alammäärani ja nähti ette keskmise töötasu maksmine isapuhkuse eest. Riigi majandusliku olukorra halvenemise ja töötuse määra kasvu tõttu jõustuvad muudatused 2013. aasta 1. jaanuaril.

Vähendamaks töötajate haigestumist ning pikendamaks inimeste töövõimelisuse iga tuleb parandada töötervishoiu ja tööohutuse olukorda ettevõtetes ja riigis tervikuna. Välja tuleb töötada meetmed tööõnnetuse ohvrite ja kutsehaigete võimalikult kiireks naasmiseks tööturule. Kaasa saavad aidata ettevõtted, investeerides tööõnnetuste ja tööst põhjustatud haigestumise ennetamisse ja tervise edendamisse.

### 1.1.2.2 Elujõuline ja ühtehoidev rahvas

Eesti ühiskonna kestmise aluseks on eesti keele ja kultuuri edasikandumine, inimeste pikk eluiga, haritud lapsed ja noored. Oluline on iseenda ja lähikondsete käekäigust hooliv elanikkond ning tõhus ja turvaline sotsiaalne tugivõrgustik. Kõigile inimestele tuleb luua võrdsed võimalused edukaks toimetulekuks, arenguks ja heaoluks.

Eesti elanikkonna tugevdamiseks tuleb eelkõige saavutada rahvastiku positiivne iive, **sündimuse kasv ja pikem eluiga**. 2014. aasta eesmärgiks on seatud tervena elatud eluea kasvatamine meestel 55,9 ja naistel 61,2 aastani (2008.a meestel 52,9 ja naistel 57,3)<sup>9</sup>. Selle eeldusena loob riik paremad võimalused inimestele väarikaks ja aktiivseks eluks vanaduspõlves, mis pikendab tervena elatava eluea pikkust ja tõstab sotsiaalset turvalisust ühiskonnas. Eesti elanikel on võimalus omandada konkurentsivõimelist ning võrdsetel võimalustel põhinevat haridust. Luuakse eeldused erinevate rahvusgruppide lõimumiseks Eesti ühiskonda.

Kiire majanduskasvuga aastatel (2004–2007) edenes märkimisväärselt rahva **sotsiaalne heaolu**. Seda peegeldasid nii kõrged subjektiivsed eluga rahulolu hinnangud<sup>10</sup> kui ka oluliselt paranenud materiaalne olukord, mida näitab perede sissetulekute kasv. Allpool elatusmiinimumi ehk absoluutse vaesuse piiri elavate inimeste arv vähenes oluliselt. Samas süvenesid vanema ja noorema põlvkonna ning erinevate piirkondade elukvaliteedi erinevused ning püsis erinevus eesti- ja venekeelse elanikkonna sotsiaalse heaolu vahel. Kui 2007. aastal oli suhtelise vaesuse määr 19,5%, siis 2014. aasta eesmärgiks on seda vähendada 1% võrra (18,5%). Majanduskriis ning sellega kaasnev tööpuudus ja sissetulekute langus toovad kaasa suurema riski sattuda vaesusesse. Vaesusesse ja sotsiaalsesse tõrjutusse sattumine ei mõjuta inimest üksinda, abi ja toetust vajab kogu tema perekond. Rakendatakse meetmeid laste vaesuse ja tõrjutuse ennetamiseks ning leevendamiseks ja noorte tööhõivevõimaluste edendamiseks. Erilise tähelepanu all on inimeste aktiivsust, toimetulekut ja töötamist toetavate hoolekandeteenuste kättesaadavus ning sotsiaalabitoetuste piisavus vaesuse leevendamiseks.

Tähelepanu tuleb pöörata **töövõimekaoga** inimeste ning puuetega inimeste integreerimisele ühiskonnaellu aktiivsust toetavate meetmete pakkumisega. 2009. aastal kasvas taotluste arv nii puude raskusastme ja püsiva töövõimetuse tuvastamiseks kui ka puudega inimeste sotsiaalsete ja töövõimetuspensionite saamiseks. Tööealiste puuetega inimeste sotsiaalsete toetus kujundati 2008. aastal lisakuludel põhinevaks ning aktiivsust toetavaks. Aktiivsusel põhinevat toetuste süsteemi tuleb edaspidi rakendada ka puudega lapse toetuse osas.

Naiste ja meeste vaesuse lõhe oli Eestis 2007. aastal üks Euroopa suurimaid. Põhjuseks naiste ja meeste sissetulekute erinevused ja eeskätt sooline palgalõhe. Naiste vaesus mõjutab märkimisväärselt laste vaesust. Laste vaesuse ennetamisel ja leevendamisel on määrava tähtsusega lapsevanemate võimalus osaleda tööturul, seetõttu tuleb vähendada perede hoolduskoormust alushariduse pakkumise ning lastehoiu teenuse arendamise kaudu. Abi vajava lapse ja pere märkamiseks ning toetamiseks tõhustab riik lastekaitse süsteemi ning vanemlust toetavaid teenuseid.

---

<sup>9</sup> Sotsiaalministeeriumi valitsemisala arengukava 2011- 2014

<sup>10</sup> Eurobaromeeter 70: avalik arvamus Euroopa Liidus. Sügis 2008. Emor

Rahvusvaheline kogemus ja Eesti andmed kinnitavad seost töötuse ning sissetulekute taseme ja **tervise seisundi** vahel. Selleks, et töötud ei oleks terviseriskis, on riigi poolt loodud võimalus saada ravikindlustuskaitset. Kasvava põlvkonna tervise- ja toimetulekuprobleemide ennetamiseks on oluline suunata tegevused inimese arengu kõige tundlikumatele perioodidele (rasedus, imikuiga ja teismeliseiga). Tõhustades nendel eluperioodidel pakutavat tuge ja suunates tähelepanu esmalt vaesematele ja toimetulekuprobleemidega peredele, on võimalik oluliselt vähendada rahvastiku tervises avalduvat ebavõrdsust. Tööealise elanikkonna ebaterved eluviisid (vähene füüsiline aktiivsus, alkoholi liigtarvitamine, suitsetamine), halb tervise seisund ja varajane suremus (eelkõige meeste hulgas) mõjutavad negatiivselt inimeste elukvaliteeti, tööjõu pakkumist ja tootlikkust ning üldist heaolu kasvu. Uute registreeritud HIV-juhtude arv on küll langustendentsiga, kuid püsib jätkuvalt kõrge. Lähima kümne aasta perspektiivis võib HIV muutuda oluliseks haiguskoormuse põhjustajaks riigis. Keskkonnast tingitud terviseriskide vähendamiseks hinnatakse terviseriske süsteemselt. Suurendatakse inimeste teadlikkust neid puudutavatest riskidest ning riik on valmis võimalikeks hädaolukordadeks. Kõikidele abivajajatele kindlustatakse kvaliteetne tervishoiuteenus.

Jätkub **kultuuritarbimise** kasv, kuid tarbijad on muutunud hinnatundlikumaks. Tõusutrendi näitab raamatukogude ja muuseumide külastuste arv. Kasvanud on kodanikuaktiivsus ja osalemine vabatahtlikus tegevuses ning annetamises. Kultuurivaldkonna näitajate poolest on Eesti EL riikide hulgas kaheksandal kohal<sup>11</sup>. Väikese riigi jaoks on tähtis meie vaimse ja materiaalse kultuuripärandi väärtustamine. Erinevate kultuuriruumide (Kihnu, Setu, Lõuna-Eesti) rikkust toetatavate programmide elluviimine aitab säilitada ja arendada kultuurilist mitmekesisust. Eesti valiti UNESCO maailmapärandi komitee liikmeks, millega avanes võimalus kaasa rääkida maailma kultuuripärandit puudutavates küsimustes. Edaspidi on vaja kultuur ja loovus laiemalt integreerida strateegiliste elementidena teistesse siseriiklikesse poliitikatesse. See kindlustab Eesti kultuuriruumi elujõulisust, suurendab ühtekuuluvustunnet ja kultuurilist mitmekesisust, hoogustab loomemajandust ning tutvustab Eestit positiivselt laias maailmas, võimaldades seeläbi sotsiaalse ja majandusliku kasu tekkimist. Kultuuriline kaasatus aitab tõhustada mitte-eestlaste **integratsiooni**. Jätkuvalt on oluline üleriikliku **spordikorralduse** võrgustiku arendamine spordiga ja liikumisharrastusega tegelemiseks. Liikumisharrastusega regulaarselt tegelevate inimeste osakaal elanikkonnast moodustas 2009. aastal 34,7%, 2014. aasta eesmärk on jõuda 40%-ni<sup>12</sup>. Positiivse arenguna on kohaliku algatuse toetamine oluliselt tihendanud koostööd regioonides ja ka ettevõtjate vahel, aidates kaasa kohaliku identiteedi ja kultuuripärandi kaitsele ning spordivõimaluste arengule. Lastele tervist toetava arengukeskkonna loomine on oluline seetõttu, et lapseas pannakse alus hoiakutele ja käitumisharjumustele, mis mõjutavad tervise seisundit täiskasvanueas. Suurendatakse võimalusi lastele ja noortele sportimiseks ja liikumiseks.

### 1.1.2.3 Väärtuslik elukeskkond

Eesti üks suurim väärtus on rikkalik looduskeskkond ja elamisväärne tehiskeskkond kogu riigis. Eesti jätkusuutlikkuse üks tingimus on ökoloogilise rikkuse säilitamine ja tehiskeskkonna tasakaalustatud arendamine inim- ja majandusarengu olulise eeldusena. Elukeskkonna arendamine toimub tihedas rahvusvahelises koostöös teiste EL ja Läänemere piirkonna riikidega, arvestades muuhulgas üha olulisemaks muutuvat kliimamuutuste leevendamise ülesannet.

Ökoloogilise tasakaalu kõigi näitajate koondhinnangu alusel on Eesti jätkusuutlikkus Euroopa riikide võrdluses 23. kohal, mida põhjustab eelkõige põlevkivi ebaefektiivne kasutamine elektrienergia tootmiseks.<sup>13</sup> Surve keskkonnale on suurem linnalistes asulates, kuhu on koondunud elama ligi 70% Eesti elanikkonnast.

<sup>11</sup> Jätkusuutlikkuse näidikulaud. Eesti Statistika <http://www.stat.ee/38256>

<sup>12</sup> Kultuuriministeeriumi valitsemisala arengukava 2011-2014

<sup>13</sup> Jätkusuutlikkuse näidikulaud. <http://www.stat.ee/38256>. 23. koht näitab, et Eesti on vähe panustanud ökoloogilise tasakaalu säilitamisse.

Rahva tervise üks olulisemaid prioriteete on elanike varustamine piisavas koguses kvaliteetse **joogiveega** koos vastava reovee käitlusega. Suurele osale elanikkonnast on tagatud ühisveevärk (2009. a 87%) ja kanalisatsioon (2009. a 76%). Kui 2009. aastal sai ühisveevärgist kvaliteetset joogivett 72% tarbijatest, siis 2014. aastaks peab olema tagatud kõikidele tarbijatele kvaliteetne joogivesi. Veekvaliteediga on probleeme eelkõige tööstus- ja intensiivpõllumajanduspiirkondades, kus saastekoormus on suur, samuti on elanikkonna hõlmatus ühisveevärgiga paikkonniti erinev. Eestis on ligikaudu 70% pinnaveest täna heas või väga heas seisundis. Eesti jõgedest on täna heas seisundis peaaegu 74% ja järvedest 58%. Ligikaudu 17% pinnaveeosas on üsna tõenäoline, et aastaks 2015 head seisundit saavutada ei ole võimalik. Eesti rannikuveest on vaid 31% heas seisundis, kuid siin on seisundi halvenemine tingitud eeskätt Läänemerest. Üha enam pööratakse tähelepanu ka vee-elustikule.

Looduskaitstes tähtsustatakse üha enam elupaikade kaitset ning väärtuslike maastike ja ökosüsteemide kaitset tervikuna. Tagada tuleb loodusväärtuste kaitse, ohustatud liikide ja elupaikade taastamine ja säilitamine, parandkoosluste hooldamine ning võõrliikide ja probleemliikide ohjamise korraldamine. Probleemiks on Eesti ja rahvusvaheliselt seisukohalt oluliste liikide populatsioonide ja nende elupaikade killustumine ja hävimine. 2014. aasta eesmärgiks on saavutatud seisundi säilitamine ja parandamine ning täielik ülevaade kõikide liikide ja elupaigatüüpide seisundist.

Majandustegevusest tuleneva meretranspordi hoogustumisega on suurenemas reostuse oht Läänemeres, s.h. Eesti merealadel, mis võib omandada ökoloogilise katastroofi mõõtmed (2009. aastal avastati merereostus 59 korral). Probleem on reostustõrje tehniline mahajäämus. Kui 2009 aasta võimekus oli ööpäevas likvideerida reostusõnnetuse tagajärgi 0,6 km<sup>2</sup> suuruselt alalt, siis 2014. aastaks planeeritakse reostusõnnetusele reageerimise võimekust suurendada<sup>14</sup>.

Tarbimisühiskonna probleem on **jäätmetekke** ennetamine, taaskasutamise suurendamine ja ladestamise vähendamine. Eestis tekkis 2008. a ligikaudu 20 mln tonni jäätmeid, millest ligi 80% tekkis tööstuses, s.h. üle 73% on põlevkivitööstuse ja -energeetikaga seonduvad jäätmed, mis reostavad nii pinna- kui põhjavett. Jätkuvalt vajab lahendust põlevkivitööstuse ja energeetika jäätmete nõuetekohase ladestamise tagamine 2013. aastaks. 2009. aastal vähenesid prügilatesse ladestatud jäätmekogused ligikaudu neljandiku võrra võrreldes 2008. aastaga. Jäätmekorralduse arendamisel on probleemiks kohalike omavalitsuste vähene võimekus ning ebapiisav era- ja avaliku sektorivaheline koostöö. Ehkki taaskasutatava materjali osakaal kogu jäätmetekkes suureneb, ei ole senine arengutempo olnud piisav. 2014. aastaks kavandatakse jäätmete taaskasutamise osatähtsuse määraks kogu jäätmetekkes 38% (2008. a oli see 32%).

Olulisem taastuv loodusvara on **mets**, mille kasutamine on viimastel aastatel langenud alla optimaalse mahu. Puidu laialdasem kasutamine fossiilsete energiaallikate asemel aitab vähendada CO<sub>2</sub> emissiooni ning säästa keskkonda. Metsa kasutamine annab tööhõivet ning aitab teha investeeringuid looduskaitse, puhkemajanduse ja jahinduse arendamiseks. Metsa kõrval on taastuvaks loodusvaraks põllumajandusmaa (sh poollooduslikud kooslused), mille jätkusuutliku kasutamise ning säilitamise võimalused on seotud põllumajanduse ja toidutööstuse arenguga. 2009. aastal oli keskkonnasõbralikult majandatavat maad 457 456 ha, siis perspektiivis peetakse tähtsaks keskkonnasõbralikult majandatava maa kasutamise suurendamist.

Nõudlus **maavarade** järele on kasvanud. Maavarade kaevandamisel on endiselt esiplaanil majanduslikud huvid ning ei ole tagatud maavarade säästlik kasutamine, keskkonna ja sotsiaal-majanduslik mõjude arvestamine. Ehitussektori nõudlus ületab kohati ehitusmaavarade (lubjakivi, kruus, liiv) kaevandamisvõimalused. Nafta hinna tõus elavdab huvi põlevkivi kui õlitoorme vastu. Viimase kümne aasta jooksul on põlevkivi toodang kasvanud ligi 46% ning 2009. aasta lõpuks oli põlevkivi kaevandamise maht 17 mln tonni aastas. Põlevkivi kaevandamine ja -tööstus avaldab mõju

---

<sup>14</sup> Siseministeeriumi valitsemisala arengukava 2011-2014

kogu Eesti keskkonnale, kõige enam Kirde-Eestile. Eesti peamine õhusaasteallikas on põlevkivil põhinev energiamajandus.

Kohalikul põlevkivil baseeruv **energeetika** tagab Eestile vajaliku energiasõltumatus, kuid energiaportfelli järkjärguline mitmekesistamine on üha olulisem. Kuna põlevkivienergeetika on madala kasuteguriga ning ruumis kontsentreeritud, on tehnoloogia ajakohastamine ning energiaallikate mitmekesistamine vajalik nii energiatootmise tõhususe kui ka varustuskindluse suurendamiseks. Kohalike energiaallikate kasutamise kasv vähendab energiasõltuvust. Energeetika jätkusuutlikkuse üks näitaja on taastuvatest allikatest toodetud energia osatähtsus, mis on Eestis viimastel aastatel vähenenud. 2007. aastal moodustas taastuvatest energiaallikatest toodetud energia ligikaudu 10% (Rootsis 31%, Lätis 30%) lõpptarbimisest. Sisemaises energiabilansis oli taastuvate energiaallikate osatähtsus 2008. aastal vaid 2,1%, kuid 2014. aastaks kavandatakse jõuda 15%-ni. Eesti elektrituru järk-järguline avamine (alates 2010) muudab konkurentsi elektriturul ning võib kaasa tuua hinnakõikumisi, sh mõningast hinnatõusu. Samas on nii energiaturu avamine kui ka täiendavate elektri- ja gaasiühenduste rajamine Balti regioonini ja teiste EL liikmesriikide ning Skandinaavia vahel eeldusteks energiaturu optimeerimisele ning panustavad seeläbi majanduse konkurentsivõime paranemisse.

**Transpordiühendused** Eesti ja peamiste väliskaubanduspartnerite (Põhjamaad, Läti, Leedu, Venemaa, Lääne-Euroopa riigid) vahel vajavad parandamist. Selle saavutamiseks on suurendatud investeeringute mahtu transpordi infrastruktuuri (2001-2009 kulutati teehoiule ligikaudu 18 mld krooni) parandamiseks nii vee-, õhu-, raudtee- kui maanteetranspordiühenduste seisukorda. Probleeme on ühistranspordiga: riigisiselt on liinivõrgud ebaühtlased ning maapiirkondades on ühendusvõimalused tõmbekeskustega viimastel aastatel halvenenud, mis omakorda avaldab negatiivset mõju asustuse paiknemisele ning annab täiendava tõuke rahvastiku koondumisele. Samalaadne mõju on esmatasandi teenuste pakkumise vähenemisel hõredama asustusega piirkondades. Ühistranspordi kasutajate osakaal töökäijate hulgas oli 2005. aastal 29,9%, 2014. aastaks on eesmärgiks 30%<sup>15</sup>.

#### 1.1.2.4 Püsiv turvatunne

Konkurentsivõimelist ühiskonda iseloomustab püsiv turvatunne, mis soodustab rahvastiku juurdekasvu, vähendab inimeste riski saada kannatada õnnetuse või kuriteo tagajärjel ning väldib elu- ja majanduskeskkonna halvenemist. Turvaline riik on lisaks arenenud infrastruktuurile välisinvesteeringute Eestisse tulemise eeldus, mis loob hea aluse majanduskasvule. Püsiva turvatunde loomise eesmärk on Eestis sisemise rahu ja stabiilsuse kindlustamine ning inimeste, inimeste tervise ja vara kaitsmine.

2009. aastal võrreldes 2008. aastaga vähenes **kuritegevuse üldtase**<sup>16</sup>: vähenesid vägivallaga seotud kuriteod sh rasked isikuvastased kuriteod, joobes sõidukijuhtimised, röövimised ja narkokuriteod. Kui 2009. aastal registreeriti Eestis 48 359 kuritegu, siis 2014. aasta eesmärgiks on, et registreeritud kuritegusid oleks vähem kui 48 000. Paralleelselt kuritegude arvu vähenemisega on eesmärgiks vähendada kinnipeetavate arvukust.

Turvalisuspoliitika<sup>17</sup>, kriminaalpoliitika<sup>18</sup>, liiklus- ja tuleohutuslaste programmide rakendamise tulemina vähenes **inimeste hukkumine ja vigastada saamine** Eestis. Näitajate paranemise suunas püüeldakse ka järgnevatel aastatel. Kõrge **korduvkuriteoriski** (aasta jooksul pärast vanglast vabanemist paneb uue kuriteo toime ligikaudu 40% vabanenutest, uuesti vanglasse satub aastaga 26% vabanenutest)<sup>19</sup> vähendamiseks rakendatakse erinevaid sekkumisprogramme ja suurendatakse nende

<sup>15</sup> Majandus- ja Kommunikatsiooniministeeriumi strateegia 2011-2014

<sup>16</sup> <http://www.just.ee/orb.aw/class=file/action=preview/id=48522/Kuritegevus+Eestis+2009.+Kokkuv%F5te.pdf>

<sup>17</sup> [http://www.siseministeerium.ee/public/Turvalisuspoliitika\\_2010.pdf](http://www.siseministeerium.ee/public/Turvalisuspoliitika_2010.pdf)

<sup>18</sup> Kriminaalpoliitika arengusuunad

<sup>19</sup> <http://www.just.ee/orb.aw/class=file/action=preview/id=48522/Kuritegevus+Eestis+2009.+Kokkuv%F5te.pdf>

tulemuslikkust, rakendatakse kinnipeetavate motivatsioonisüsteemi hariduse omandamiseks ning korraldatakse õigusrikkujate narkoravi ja uimastisõltlastest kinnipeetavate rehabilitatsiooni. Eesmärgiks on võetud viia lõpuni vanglareform likvideerides kõik laagertüüpi vanglad.

Kuriteo liikidest suurenesid relva kasutamisega toimepandud röövimised, vargused kauplustest, arvutikelmused ja salakaubaveona registreeritud teod. Viimastel aastatel toimunud **korruptsioonijuhtumid** (kohalikes omavalitsustes, kohtusüsteemis) kahjustavad riigi mainet poliitiliselt ja majanduslikult, samuti ohustab korruptsioon riigisaladuse kaitset, hoogustab varimajandust ning rahapesu. Korruptsiooni leviku tõkestamiseks pööratakse tähelepanu korruptsioonilase teadlikkuse tõstmisele ning süütegude avastamis- ja uurimisvõimekuse arendamisele õiguskaitseasutustes. Eesti asus 2009. aastal (6,6 palli 10-palli skaalal) korruptsioonitajumise indeksi (*Transparency International, Corruption Perception Index*) kohaselt maailmas 27. kohal – 2014. aastaks on eesmärgiks võetud 6,8 palli<sup>20</sup>.

**Küberkuritegevus** tõstas teravalt päevakorda 2007. aasta aprillikuus toimunud küberrünnakute järgselt. Küberkuritegevusega pannakse toime kelmuseid, halvatakse ettevõtete, finants- ja riigiasutuste tööd ning üldist virtuaalkeskkonda. Küberkuritegude ennetamiseks ja tõkestamiseks tugevdatakse ametkondade koostööd riigi- ja rahvusvahelisel tasandil, arendatakse asjakohast seadusandlust ning tagatakse tehnilise taseme nüüdisaegsus ja vajaliku oskusteabe arendamine.

Kuritegude ennetamisel, tõkestamisel ja avastamisel lähtutakse eelkõige nende prioriteetsusest ja mõjust üldisele õiguskorra seisundile. Olulisemate kuritegudena käsitletakse: narkokuritegevust, alaealiste poolt ja alaealiste suhtes toime pandud kuritegusid, korruptsiooni, raskeid isikuvastased kuritegusid, organiseeritud ja piiriülest kuritegevust ning majandusalaseid kuritegusid. Turvatunde suurendamiseks pööratakse jätkuvalt kõrgendatud tähelepanu ennetatavatele tegevustele tuleohutuse ja liiklusalases järelevalves.

Eesti **sõjaline kaitse** on osa terviklikust riigikaitsest, mis tugineb esmasel iseseisval kaitsevõimel ja NATO kollektiivkaitsel.<sup>21</sup> Sõjalise kaitse arendamine on suunatud sõjaliste ohtude ennetamisele ning vajadusel nende tõrjumisele. Selleks arendatakse Eesti sõjaliseks kaitseks ja NATO kollektiivkaitses vajalikke võimeid.

Jätkunud on kaitseväge rahu- ja sõjaaja üksuste väljaarendamine ajateenistuse baasil vastavalt operatiivstruktuuri üksuste ettevalmistamise kavale ja NATO planeerimiseesmärkidest tulenevatele nõuetele. Arendustegevused sõjalise kaitse valdkonnas toimuvad, ent majanduslikest põhjustest tulenevalt on mitmete võimete saavutamine lükkunud esialgselt plaanitust kaugemasse tulevikku.

Oluliseks näitajaks, mis iseloomustab Eesti sõjalise kaitse võimet ja NATO operatsioonidesse kaasamise võimekuse tõusu on vägede kasutatavuse sihttase<sup>22</sup>. Peamiseks on siinkohal vägede kasutatavuse sihttaseme tõus. Kui 2009. aastal oli ühekordselt siirmissõimealiste (*deployable*) üksuste osakaal maaväe koosseisust 31,1% ja jätkusuutlikult siirmissõimealiste (*sustainable*) üksuste osakaal maaväe koosseisust 11,3%, siis 2014. aasta eesmärgiks on, et ühekordselt siirmissõimealiste üksuste osakaal maaväe koosseisust oleks 39,6% ja jätkusuutlikult siirmissõimealiste üksuste osakaal maaväe koosseisust suurem kui 10%.

---

<sup>20</sup> <http://www.transparency.org>

<sup>21</sup> artikkel 5 kohaselt käsitlevad lepinguosalisel relvastatud rünnakut neist ühe või mitme osalismi vastu Euroopas või Põhja-Ameerikas rünnakuna nende kõigi vastu ning sellest tulenevalt lepivad kokku, et niisuguse relvastatud rünnaku korral asub igäüks neist, rakendades Ühinenud Rahvaste Organisatsiooni Harta artiklis 51 sätestatud õigust individuaalsele või kollektiivsele enesekaitsele, sel viisil rünnatud lepinguosalist või lepinguosalisi abistama, rakendades koos teiste lepinguosalistega abinõusid, mida ta peab vajalikuks, sealhulgas relvajõudude kasutamist, eesmärgiga taastada ja säilitada Põhja-Atlandi julgeolek.

<sup>22</sup> Vägede kasutatavuse sihttase iseloomustab vägede valmisolekut osaleda välisoperatsioonidel ja kaasuda NATO operatsioonidesse. Nii ühekordselt kui ka jätkusuutlikult siirmissõimealiste üksuste arvutusmeetodika lähtub NATO-ga kokkulepitud ja siseriiklikult kinnitatud põhimõtetest.



Möödunud perioodil määratleti täpsemini kaitseväge ja Kaitseliidu osalus tsiviilvõimude abistamisel, hõlmates endas tegevusi hädaolukorras, eriolukorras, päästetöödel ning turvalisuse tagamisel. Jätkub Kaitseliidu vabatahtlike liikmete arvu suurendamine. 2010. aastal alustati Küberkaitseüksuste (Küberkaitseliit) loomist.

Rahvusvahelise julgeolekualase koostöö seisukohalt on suurenemas Eesti küberjulgeoleku arengusse panustava **NATO Kooperatiivse Küberkaitse Kompetentsikeskuse** osatähtsus.

#### 1.1.2.5 Kodanikukeskne riik

Kodanikukesksus, demokraatlikkus ja efektiivsus on aluseks kõikidel elualadel tulemuste saavutamisel. Kodanikukesksuse suurendamiseks arendatakse avalike teenuseid. Läbi struktuurireformide ja tegevuste tsentraliseerimise tagatakse avalike teenuste parem kättesaadavus kodanikele ja muudetakse need riigile kuluefektiivsemaks. Kodanikukesksuse olulisim tunnus on järelevalve seadusandliku ja täidesaatva riigivõimu ning kohaliku omavalitsuse õigustloovate aktide põhiseadusele ja seadustele vastavuse üle. Avaliku sektori ressursse kasutatakse seaduslikult ja tulemuslikult ning regulaarselt viiakse läbi finants- ja tulemusauditeid. Vabariigi Valitsuse töö on korraldatud efektiivse riigivalitsemise põhimõtteid arvestades. Püüeldakse selle poole, et Eesti oleks valitsemise kvaliteedi<sup>23</sup> osas 2014. aastal EL riikide seas vähemalt 12. kohal ja avaliku teenistuse usaldusväärsus tõuseks 2009. aasta 43% tasemelt 60%-le<sup>24</sup>.

Paranenud on **õigusloome** kvaliteet, kujundatud on euroopalik eraõiguse süsteem<sup>25</sup>. Õigusloome kvaliteedi on taganud teaduspõhisus ja võrdlevad uuringud. Samas vajab õigusteabe kättesaadavus parandamist, kuna õigusteave on erinevate infosüsteemide vahel hajutatud, ei ole lihtsasti leitav ja süstematiseeritud. Kohtusüsteemil on jätkuvalt arenguruumi õigustumõistmise tagamisel mõistliku aja jooksul. Vajalik on korrastada kohtusüsteemi ülesandeid ja struktuuri ning arendades kohtute tööprotsesse.

Suuremate linnade ja maakonnakeskuste areng ja majanduse koondumine pealinnaregiooni mõjutab üha enam Eesti **regionaalset arengut**. Väljaspool suuremaid linnu on väheaktiivse ettevõtlus- ja külastuskeskkonna ning ebasoodsama majandusstruktuuri tõttu elatustase madalam ja tegevusvõimalused ühekülgsemad. Suurenenud on tööhõive, töötuse ja elanike sissetulekute erinevused maakonniti. Kui elanike hinnang kohalike avalike teenuste kättesaadavusele ja kvaliteedile oli uuringu põhjal viiepallisüsteemis 3,64, siis eesmärgiks on rahulolu taseme suurendamine<sup>26</sup>.

Eesti on suhteliselt hästi **interneti** võimalustega kaetud: interneti kasutajaid oli 2008. aastal 67,5% rahvastikust, aastaks 2014 loodetakse jõuda 75%-ni. Kasutajate arv annab eelduse hinnata, et ligipääs internetile on rahuldaval tasemel, kuid puudulikum on internetiteenuste arenguks vajaliku konkurentsile avatud infrastruktuuri – paljud piirkonnad on ainult ühe operaatori kasutuses. Infoühiskonna arenemisega viiakse üha rohkem toiminguid üle elektroonilise keskkonda, millega kaasneb paratamatult töökindluse risk. Elektroonses keskkonnas suureneb järjest erinevates vormides kuritegevus, mistõttu on oluline tagada nii era- kui ka avaliku sektori infosüsteemide kõrge turvatase.

Rahvusvahelise finants- ja majanduskriisi järelused on toonud esile suurema rahvusvahelise integratsiooni suundumuse<sup>27</sup>. Välissuhtluse aktiivsus on tähtis **Eesti huvide kaitsel ja riigi rahvusvahelise seisundi tugevdamisel** ning osaliselt on tulemused sõltuvuses Eesti välisesinduste võrgustiku arengust.

---

<sup>23</sup> Maailmapanga valitsemise kvaliteedi indikaatorite (World Governance Indicators): osalusdemokraatia ja sõnavabadus, poliitiline stabiilsus, valitsuse efektiivsus, õigusloome kvaliteet, õigusriik, korruptsioonitase. Eesti keskmine koht Euroopa Liidu liikmesriikide hulgas oli 2009. aastal 15.

<sup>24</sup> <http://www.avalikteenistus.ee/uuringud>

<sup>25</sup> <http://www.just.ee/10687>

<sup>26</sup> EASi korraldatud uuring koostöös Turu-uuringute AS-ga 2008. aastal, uuringut viiakse läbi üle aasta.

<sup>27</sup> <http://www.vm.ee/?q=et/node/4476>

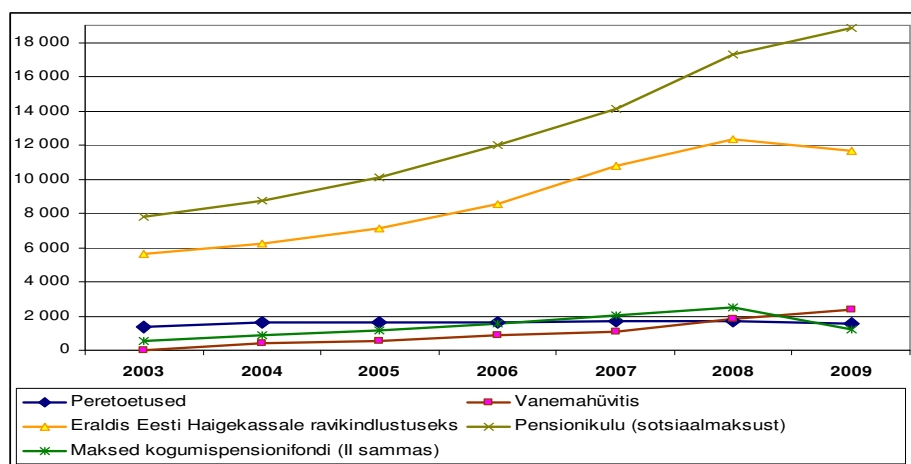
Eesti isikute kaitseks välismaal arendatakse konsulaarkaitset välisesinduste asukohariikides ja koostööd teiste EL liikmesriikide esindustega ka riikides, kus Eestil ei ole konsulaaresindust (viisaesinduslepingute sõlmimine). Aktiivselt osaletakse EL viisapoliitika kujundamisel ning laiendatakse Eesti kodanike viisavaba reisimise võimalusi.

Eesti mõjukuse ja hea maine tagamiseks laiendatakse Eesti osalemise aktiivsust rahvusvahelistes organisatsioonides. Arengukoostöös on Eesti üheks doonorriigiks, kes vaatamata majanduslangusele teiste demokraatlike riikide kõrval aitab kaasa maailma üldise stabiilsuse ning heaolu kasvule. Humanitaarabi osutamisega jagab Eesti vastutust ja on solidaarne teiste riikidega. Eesti keskendub kahepoolse arengukoostöö elluviimisel eelkõige riikidele, kus oma kogemustele tuginedes suudab pakkuda arenguks lisaväärtust.

### 1.1.3 Ressursimahukamate valdkonnapoliitikate senine rahastamine ja muutused

Riigieelarvest rahastatavate ressursimahukamate valdkondade kulude maht on viimase viie aasta jooksul kahekordistunud. Kasv on tingitud välistoetuste lisandumisest riigieelarvesse, aga ka valdkondade jätkuvalt suurenevast rahastamise lisavajadusest. Mahuliselt on kõige enam kasvanud riigieelarvest väljamakstavate pensionide kulu, mis on võrreldes 2003. aastaga suurenenud ligikaudu 59%.

Joonis 4. Sotsiaalvaldkonna suuremate kulude rahastamine aastatel 2003-2009 (mln krooni)



\*Kajastatud on eelarvevahendite täitmise andmed, mis sisaldavad nii konkreetse aasta eelarve kulusid kui ka eelnevast aastast ülekantud kulusid

Pensionikindlustuse väljamakseteks tehtav kulu sõltub peamiselt pensioniealiste inimeste arvust ja pensioni suuruselt. Alates 2004. aastast ei ole tööelise elanikkonna tuludelt tasutav sotsiaalmaks katnud pensionideks vajaminevat kulu. Seetõttu on pensionikindlustuse väljamakseteks kasutatud ka muid riigieelarvelisi tulusid, välja arvatud 2007. aastal, kui sotsiaalmaksu laekumine ületas pensionideks vajamineva kulu. Arvestades demograafilisi näitajaid on järgnevatel aastatel oodata pensioniealiste inimeste arvu suurenemist. Rakendatud on meetmeid puudujäägi leevendamiseks (näiteks pensioniea tõstmine), kuid see ei ole piisav kehtiva süsteemi jätkusuutlikkuse tagamiseks.

Teise suurema kuluna eelarves on viimase seitsme aasta jooksul suurenenud eraldi Eesti Haigekassale, mis on kasvanud ligikaudu kaks ja pool korda. 2009. aasta kulude maht jääb 2008. aastaga tasemest kuni 1% võrra madalamale, kuid siinjuures on oluline arvestada ka Haigekassa enda kohustuste vähenemist (näiteks muuhulgas töövõimetushüvitiste osaline üleminek töandjatele ja töövõtjatele). Järgnevatel aastatel muutub järjest teravamaks vajadus ravikindlustussüsteemi arendamiseks, leidmaks lahendusi tervishoiusüsteemi jätkusuutlikkuse, ravi kvaliteedi ning kättesaadavuse tagamiseks.

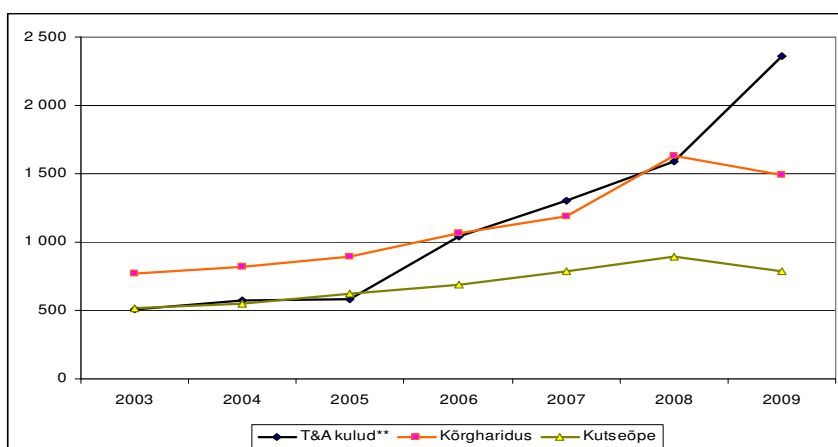
Sotsiaalvaldkonna suurematest kuludest on peretoetuste rahastamine aastate lõikes olnud stabiilne. Toetuse saajate arv on küll kasvanud, kuid kulutaseme vähenemine kõikumise on muuhulgas tingitud

2009. aastast rakendunud seadusemuudatusest, mille tõttu vanemahüvitise saajatel kadus õigus saada lapsehooldustasu. Kehtestatud süsteem ei lähtu vajaduspõhisusest.

2009. aastal kasvas vanemahüvitise kulu poolteisekordseks võrreldes peretoetuste kuluga. Viie aastaga on tegelik kulu suurenenud üle viie korra (2004.a – 0,42 mld ja 2009.a 2,38 mld). 2008. aastal oli üks peamisi kulutuste suurenemise põhjuseid hüvitise maksmise perioodi pikendamine ühelt aastalt 1,5 aastale. 2009. aasta vanemahüvitise tõusu mõjutasid enim eelnevatel aastatel majandusbuumi tulemusel kerkinud palgad ja hüvitise saajate arvu suurenemine. 2009. aastal oli hüvitise maksimaalseks suuruseks 30 729 (Eesti keskmise sotsiaalmaksuga maksustatava ühe kalendrikuu keskmise tulu kolmekordne suurus ehk 3\*10 243 krooni) ning 2010. aastal on selleks 35 316 krooni (3\* 11 772 krooni). Maksimaalses suuruses hüvitise saajate arv on samuti kasvanud.

Maksed kogumispensioni II sambasse on seotud sotsiaalmaksu laekumisega, kuid väljamaksed sõltuvad otseselt II samba süsteemiga liitunute arvust. Alates kohustusliku kogumispensioni käivitamisest aastal 2003 kasvasid maksed kuni aastani 2008. Aastatel 2003-2008 suurenes kohustusliku kogumispensioni kulu üle nelja korra ehk 1,95 mld krooni. Eelarvepositsiooni parandamiseks peatati alates 1. juulist 2009 kaheks aastaks riigipoolsed maksed kohustuslikku kogumispensioni fondi. Muudatus mõjutab järgnevatel aastatel tulenevalt kogumispensioni süsteemiga liitunute edasistest valikutest sissemaksete jätkamisel.

**Joonis 5. Hariduse ja T&A rahastamine aastatel 2003-2009 (mln krooni)**



\*Kajastatud on eelarvevahendite täitmise andmed, mis sisaldavad nii konkreetse aasta eelarve kulusid kui ka eelnevat aastast ülekantud kulusid

\*\*T&A kuludena on kajastatud eelarve summa

Kutse- ja kõrghariduse õppe rahastamine toimub riikliku koolitustellimuse (RKT) kaudu. Kutsehariduse RKT on aastatel 2003-2009 tõusnud poolteist korda (2003.a 514 mln krooni, 2009.a 747 mln krooni). Tõus on tulnud koolituskoha baasmaksumuse arvelt ja keskmiselt 12% aastas, õppurite arv on jäänud samale tasemele. 2009. aastal tuli eelmiseks aastaks saavutatud taset siiski vähendada 2007. aasta tasemele. Kutsehariduse eesmärki – tõsta koolituskoha keskmine maksumus poolteisekordseks võrreldes üldhariduse keskmise koolituskoha maksumusega ei ole saavutatud (2007. aastal oli suhe õppekulude osas 1,22 ja koos investeeringutega 1,42).

Kõrghariduse RKT on aastatel 2003-2009 tõusnud ligikaudu kaks korda (2003.a 772 mln krooni, 2009.a 1 494 mln krooni). Üliõpilaste arv (sh riigieelarvelistel ja riigieelarvevälistel kohtadel õppijad) on samal perioodil suurenenud üle kolme tuhande (2003.a 65 659 ja 2009.a 68 985 üliõpilast). RKT suurendati hüppeliselt 2008. aastal (37%), millega suudeti õppejõudude palka konkurentsivõimelisemaks muuta. 2009. aastal vähenes RKT kõrghariduses 8%.

Teadus- ja arendustegevus on valitsuse üks prioriteetidest, mis väljendub investeeringute kiires kasvus ka eelarve vähenemise tingimustes. Aastatel 2003-2009 on vastavad kulud eelarves tõusnud üle nelja korra. Investeeringud on inimressurssi, uuringutesse ja infrastruktuuri kvaliteeti. Kui 2008. aastal moodustasid teadus- ja arendustegevuse kulud 1,59 mld krooni (0,64% SKP-st), siis 2009. aastal juba

kulud 2,36 mld krooni (1,12% SKP-st). 2010. aasta eelarves on teadus- ja arendustegevuseks ette nähtud 2,9 mld krooni (1,44% SKP-st). Ligikaudu poole viimase kolme aasta teadus- ja arendustegevuse vahenditest moodustavad välisloetused. Muutunud majandusolukorras on avaliku sektori panus teaduse- ja arendustegevusse võtmetähendusega riigi konkurentsivõime säilitamiseks. Oluliseks on siinjuures kavandada valdkonna rahastamine strateegilistest eesmärkidest lähtuvalt, et arengutega oleksid toetatud erinevates valdkondades omavahel mõju omavad tegevused.

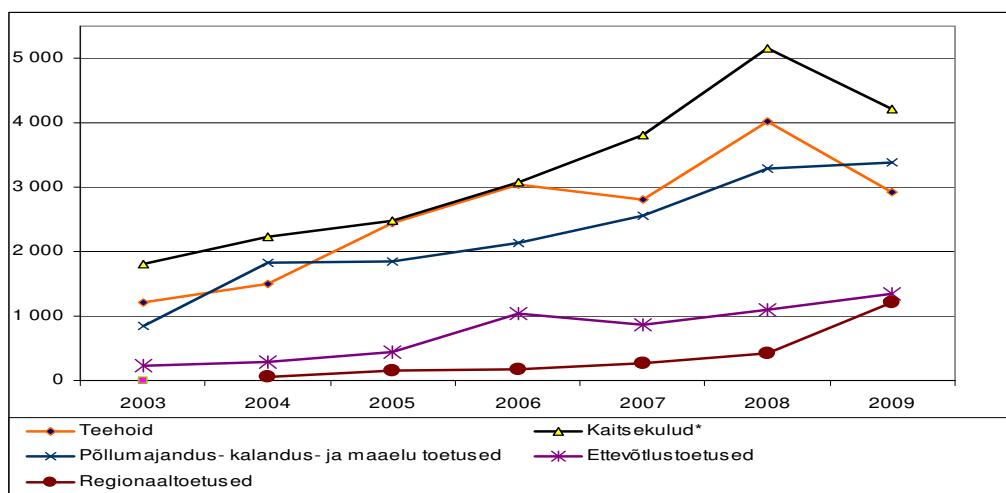
Majanduse elavdamise üheks mahukamaks riigipoolseks meetmeks on ettevõtlustoetused. Viie viimase aastaga (aastad 2004-2009) on nende maht tänu välisloetuste lisandumisele kasvanud üle kümne korra (2004. a 131 mln krooni ja 2009. a 1,35 mld krooni). Toetatud on ettevõtja rakendusuuringuid, tootearendust ja tehnoloogilist innovatsiooni. Riigieelarvest ei toetata otseselt investeeringuid, kuid püütakse luua soodsaid tingimusi investeerimiseks. Ettevõtlustoetuste edasiseks arendamiseks on vajalik uurida rakendatud toetuskeemide mõju riigi sotsiaalmajanduslikule arengule.

EL vahendite mõju ilmneb selgelt ka riigieelarve regionaaltoetuste järjest kasvanud mahtudes aastatel 2005-2009. Ligi kahekordselt suurenes riigieelarves regionaaltoetuste planeeritud maht 2005. aastal, millest välisloetused moodustasid 87%. 2009. aastal moodustasid välisloetused 84% riigieelarvesse planeeritud regionaaltoetuste mahust. Üleriigiliselt on kasusaajateks regionaaltoetuste rakendamisel enamik piirkondi ja omavalitsusi. 2009. aasta seisuga oli üksnes 6 omavalitsusüksust, mille territoorium ei olnud kasusaajaks mitte üheski regionaalarengut tagavas programmis.

Samuti on EL toetuste mõjul viimase seitsme aasta jooksul kasvanud peaaegu 4 korda (ligikaudu 800 mln kroonilt enam kui 3 mld kroonini) põllumajanduse, maaelu ja kalanduse valdkondade arendamise rahastamine.

Regionaaltoetuste ja maaelu arendamise valdkondade rahastamise probleemiks on strateegiline ja sihipärane kavandamine, mis oleks kooskõlas ja toetaks erinevate valdkondade seatud eesmärke ja puudujääke.

**Joonis 6. Teehoiu, kaitse-, regionaal-, ettevõtlus- ja põllumajandustoetuste rahastamine aastatel 2003-2009 (mln krooni)**



Kajastatud on eelarvehendide täitmise andmed, mis sisaldavad nii konkreetse aasta eelarve kulusid kui ka eelnevast aastast ülekantud kulusid

\*Kaitsekuludena on kajastatud Kaitseministeeriumi valitsemisala kulud ilma välisloetuseteta

Aastatel 2003-2009 kasvasid kulutused teehoiule ligikaudu kaks ja pool korda (2003.a 1,2 mld krooni ja 2009. aastal 2,93 mld krooni). Kulude kasvu tingis üldine hinnataseme tõus ning kütusehinna kasv. 2008. aastal viidi läbi teehoiu organisatsiooni reform: teedevalitsuste hooldetööde osakondade baasil asutati viis riigi äriühingut, Maanteeametile anti tellijafunktsioon, millega vähenes töötajate arv poole võrra. Rakendatud kokkuhoiu tulemusel olid 2009. aasta teehoiu kulud 2007. aasta tasemel.

Kaitsekulutused moodustasid Eesti NATO-ga liitumise aastal (2004) 1,5% SKP-st. Järgnevatel aastatel suurenesid kaitsekulud absoluutmahus oluliselt (osakaaluna SKP-st suurenes kaitsekulude eelarve 2008. aastal 1,8%-ni SKP-st). Eesti kaitsekulude tõus 2%-le SKP-st sisaldus eesmärgina 2001. aastal heaks kiidetud Eesti julgeolekupoliitika alustes ning on seatud eesmärgiks ka 2009. aastal vastu võetud Eesti sõjalise kaitse arengukavas aastateks 2009-2018.

## 1.2 EELNEVATE AASTATE RIIGI EELARVEPOLIITIKA MUUTUSED JA EESMÄRKIDE TÄITMINE

„Riigi eelarvestrateegias 2010–2013” seatud eelarvepoliitika üheks põhieesmärkidest on **toetada makromajanduslikku stabiilsust läbi turgude paindlikkuse ja efektiivsuse ning ohjata majanduse tasakaalustatud arengut ohustavaid riske**. Valitsuse **keskpika perioodi eelarvepoliitiliseks eesmärgiks on valitsussektori eelarve ülejäägis hoidmine**, mis vastab Maastrichti lepingu ning Stabiilsuse ja kasvu pakti nõuetele. Eesmärgiks on seni kogutud ja tänases olukorras kasutusele võetavate **riigi likviidsete finantsvarade taastamine keskpikas perioodis**.

### Valitsussektori eelarvepositsioon

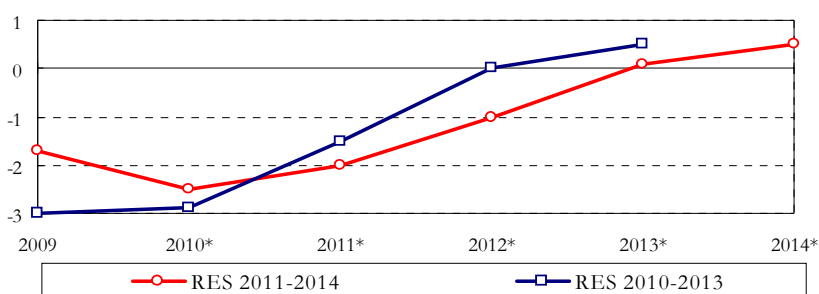
2009. aastal on valitsus teinud eelarvepositsiooni parandavaid otsuseid ligikaudu 20 miljardi krooni ulatuses, mis moodustab üle 9% SKPst. Euroopa Komisjoni raporti<sup>28</sup> hinnangul on 2009. aastal Eestis rakendatud kõigest Euroopa liikmesriikidest enim eelarve konsolideerimise meetmeid ning majanduse stimuleerimisse on Eestis panustanud keskmisest enam.

Statistikaameti andmetel kujunes 2009. aasta valitsussektori eelarvepuudujäägiks 1,7% SKPst. See on oluline samm lähemale "Riigi eelarvestrateegias 2010-2013" seatud eesmärgile saavutada valitsussektori eelarveülejäak aastaks 2013 ning taastada keskpikal perioodil majandustsükli kasvufaasis kogutud finantsvarad languseelsele tasemele.

"Riigi eelarvestrateegias 2010-2013" seati eesmärgiks täita 2010. aastal Maastrichti eelarvepuudujäägi kriteerium ja jääda 2,9%ose defitsiidi piiridesse. Vastuvõetud 2010. aasta riigieelarve eesmärgi täitis, puudujäägiks planeeriti 2,8% SKPst. Eesmärgi saavutamisele annab kinnitust ka Rahandusministeeriumi kevadprognoos, mille kohaselt kujuneb valitsussektori eelarvepuudujäägiks 2,5% SKPst.

Võrreldes "Riigi eelarvestrateegiaga 2010-2013" on valitsussektori eelarvepositsiooni eesmärgid täna seatud vähem ambitsioonikad. Samas on säilinud kindel siht jõuda taas ülejäägini, et taastada ning seejärel suurendada reserve. Eelmise eelarvestrateegiaga võrreldes on oodata eelarvepositsiooni paranemist nii kohalikest omavalitsustelt kui sotsiaalkindlustusfondidelt.

**Joonis 7. Valitsussektori eelarvepositsiooni areng (% SKPst)**



\* prognoos.

Allikas: Rahandusministeerium, Statistikaamet.

<sup>28</sup> Progress report on the implementation of the European Economic Recovery Plan, 12/ 2009.

## Valitsussektori võlakoormus ja likviidsed finantsvarad

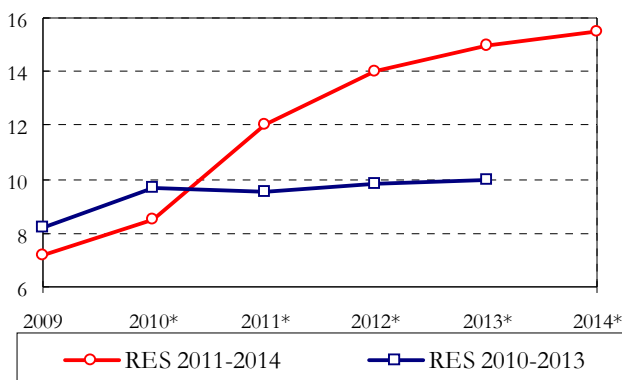
2008. aasta lõpu seisuga oli Eurostati andmetel Eesti valitsussektori võlatase Euroopa riikide seas madalaim (4,6% SKPst), järgnesid Luksemburg (13,5%) ning Rumeenia (13,6%).

Valitsussektori võlakoormuse osas on "Riigi eelarvestrateegias 2010-2013" seatud eesmärk kevadprognoosi kohaselt täidetud – 2010. aasta võlakoormus jääb allapoole 9,7% SKPst (kevadprognoosis oodatav tase 8,5% SKPst). Võlakoormuse kasv on põhjustatud keskvalitsuse võlakoormuse suurenemisest, mis on seotud nii eelarvepositsiooni eesmärkidega käesolevas eelarvestrateegias kui sooviga mitte vähendada reserve taset. Kohalike omavalitsuste võlakoormuse tase on võrreldes "Riigi eelarvestrateegiaga 2010-2013" prognoositavalt mõnevõrra väiksem, mis tuleneb vähenenud laenuvõimest.

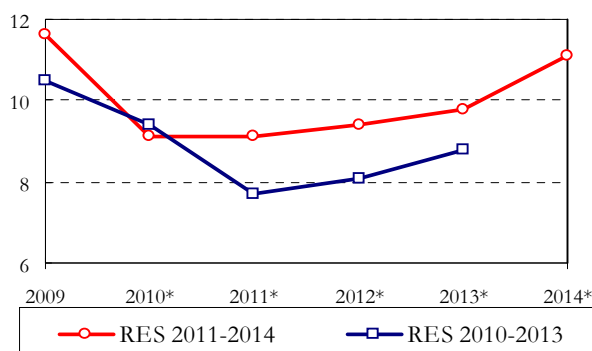
2010. aasta lõpuks oodatav finantsvarade jääk ületab "Riigi eelarvestrateegias 2010-2013" planeeritud taset ligikaudu 200 mln krooni võrra. Tulenevalt SKP oodatavast kasvust jääb finantsvarade maht protsendina SKPst mõnevõrra madalamaks, kui eelmisel aastal prognoositud. Järgnevatel aastatel hakkab finantsvarade maht suurenema peamiselt tänu Töötukassa reserve mahu kasvule. Eesmärgi seadmisel on samuti eeldatud, et riigieelarve puudujääk kaetakse laenudega, mistõttu keskvalitsuse reserve maht ei vähene.

**Joonis 8. Valitsussektori võlakoormus ja likviidsed finantsvarad (% SKPst)**

### A. Valitsussektori võlakoormus



### B. Valitsussektori finantsvarad



Allikas: Rahandusministeerium, Eesti Statistikaamet.

## Fiskaalreeglid

Eelarvepoliitiliste eesmärkide saavutamisel on oluline roll olnud ja on kehtivaltel fiskaalreeglitel. Strateegilistes arengukavades ja kõigis viimastes valitsusliidu lepingutes on kesk-pikaks perioodiks seatud eesmärgiks tasakaalus eelarve („pehme” reegel, mida on seni järginud kõik valitsused), kuigi valitsussektori ega keskvalitsuse eelarve tasakaalu (ülejäägi) nõuet ei ole sätestatud üheski seaduses. Üldiselt tulenevad aga Eesti konservatiivse eelarvepoliitika alused Eesti Vabariigi Põhiseadusest. Põhiseaduses on sätestatud, et riigieelarve või selle eelnõu muutmise ettepanekule, mis tingib nendes ettenähtud tulude vähendamise, kulude suurendamise või kulude ümberjaotamise, tuleb algatajal lisada rahalised arvestused, mis näitavad ära kulude katteks vajalikud tuluallikad. Samuti ei tohi Riigikogu kustutada ega vähendada riigieelarvesse või selle eelnõusse võetud kulusid, mis on ette nähtud muude seadustega.

Põhiseadus piiritleb kulutuste tegemist ka juhuks, kui Riigikogu ei ole riigieelarvet eelarveaasta alguseks vastu võtnud – sellises olukorras võib iga kuu teha kulutusi kuni ühe kaheteistkümnendikuni eelmise eelarveaasta kulutustest. Kui Riigikogu ei ole riigieelarvet vastu võtnud kahe kuu jooksul pärast eelarveaasta algust tuleb Põhiseaduse kohaselt Vabariigi Presidendil välja kuulutada Riigikogu erakorralised valimised.

Põhiseadusest tulenevalt on kehtestatud riigieelarve seadus, mis sätestab riigieelarve koostamise ja vastuvõtmise korra piirates seejuures oluliselt laenukoormuse kasvatamise võimalusi ja sätestades

korra reserveide taseme osas otsuste langetamiseks. Kehtiv õigusruum sätestab reeglistiku lisaks riigile ka muude valitsussektori institutsioonide finantsilise jätkusuutlikkuse tagamiseks.

Sätestatud on reeglid kohustusliku reserveide tasemete säilitamiseks:

- Iga-aastaselt **määratakse riigieelarve seadusega riigi kassareservi maht.**
- **Nõuded** on seatud **Eesti Haigekassa reserveide** (jaotamata kasum, reservkapital ja riskireserv) **kasutamisele.**
  - Haigekassa reservkapital on Haigekassa eelarve vahenditest moodustatav reserv ravikindlustussüsteemile makromajanduslikest muutustest tulenevate riskide vähendamiseks. Reservkapitali suuruseks on 6% eelarve mahust ning sinna kantakse igal aastal vähemalt 1/50 Haigekassa eelarve kogumahust ja ravikindlustuseks ettenähtud sotsiaalmaksu ülelaekumised kuni seaduses sätestatud reservkapitali suuruse saavutamiseni või taastamiseni. Reservkapitali võib kasutusele võtta ainult erandkorras Vabariigi Valitsuse korraldusega sotsiaalministri ettepanekul. Enne ettepaneku esitamist Vabariigi Valitsusele kuulab sotsiaalminister ära Haigekassa nõukogu arvamuse.
  - Haigekassa riskireserv on Haigekassa eelarve vahenditest moodustatav reserv ravikindlustussüsteemile võetud kohustustest tulenevate riskide vähendamiseks. Riskireservi suurus on 2% Haigekassa ravikindlustuse eelarve mahust ning selle võib kasutusele võtta Haigekassa nõukogu otsusega.
  - Haigekassa eelmiste perioodide jaotamata kasumit on majandusaastas lubatud kasutusele võtta kuni 30% ulatuses, kuid mitte rohkem kui 7% eelmisel kalendriaastal haigekassa eelarves ettenähtud tervishoiuteenuste kuludest.
- **Töötukassale on kehtestatud reservkapitali nõue**, vähendamaks makromajanduslikest muutustest tulenevaid riske töötuskindlustussüsteemile. Reservkapitali suuruseks on vähemalt 10% Töötukassa varade mahust. Reservkapitali võib kasutusele võtta ainult erandkorras töötukassa sihtfondi vahendite ebapiisavuse korral Töötukassa nõukogu otsusel. Enne vastava otsuse tegemist esitab nõukogu sotsiaalministri kaudu ettepaneku Vabariigi Valitsusele töötuskindlustusmaks määra suurendamiseks tasemeni, mis tagab töötukassa eesmärkide täitmiseks piisavate rahaliste vahendite laekumise.

Seatud on piirangud laenukoormuse reguleerimiseks:

- **Riigiasutusel on keelatud võtta laenu**, kasutada kapitalirenti ning võtta muid selliseid kohustusi. Samuti on keelatud anda tagatisi ja laene, teha annetusi, osta aktsiaid, osasid ja muid osalusi ning omandada muud finantsvara, kui käesolevas seaduses või riigieelarves ei ole ette nähtud teisiti.
- Iga-aastaselt **sätestatakse riigieelarve seaduses piirangud eelarvelaenu ja kassalaenu** (makstakse tagasi aasta jooksul) **jäägile, avalike ülesannete täitmiseks antavate valitsusepoolsete laenude jäägile ning sildfinantseerimise mahule.** 2010. aasta riigieelarve seaduses on piirangute mahud järgmised:
  - eelarvelaenu suurim lubatud jääk on 15 mld krooni (ligikaudu 7% SKPst) ja kassalaenu suurim lubatud jääk on 5,5 mld krooni (ligikaudu 2½% SKPst);
  - Vabariigi Valitsuse poolt avalike ülesannete täitmiseks antavate laenude suurim lubatud jääk on 6 mld krooni (ligikaudu 3% SKPst);
  - välisabi sildfinantseerimise suurim lubatud maht on 6 mld krooni (ligikaudu 3% SKPst);
  - riigieelarve tulude laekumist ületavate kulude finantseerimise suurim lubatud jääk on 11 mld krooni (ligikaudu 5% SKPst).
- Haigekassal on õigus võtta laenu ainult enda omandis olevate asjade tagatisel. **Haigekassal on keelatud anda laenu ja tagada teiste isikute laenukohustuste täitmist.**
- Töötukassal on õigus võtta laenu üksnes reservkapitali vahendite ebapiisavuse korral enda omandis olevate asjade või riigi tagatisel. **Töötukassal on keelatud anda laenu ja tagada teiste isikute kohustuste täitmist.**

- **Kohalikele omavalitsustele on kehtestatud reeglid võlakohustuste võtmiseks.** Vald ja linn võivad võtta laenu, kasutada kapitalirenti, emiteerida võlakohustust tõendavaid väärtpabereid ja võtta muid võlakohustusi järgmistel tingimustel:
  - kõigi tagasimaksmata laenude, tasumata kapitalirendi maksete ja emiteeritud võlakirjade ning muude võlakohustuste kogusumma koos võetava laenu, kapitalirendi, emiteeritavate võlakirjade ja muude rahaliste kohustustega ei või ületada 60% selleks eelarveaastaks kavandatud eelarvetuludest, millest on maha arvatud riigieelarvest tehtavad sihtotstarbelised eraldised;
  - tagasimakstavate laenusummade ja laenuintresside, kapitalirendi maksete ja kapitalirendi intresside, võlakirjade lunastamise kulude kogusumma ei või ületada ühelgi eelseisval eelarveaastal 20% laenu võtmise, kapitalirendi kasutamise või võlakirjade emiteerimise eelarveaastaks kavandatud eelarvetuludest, millest on maha arvatud riigieelarvest tehtavad sihtotstarbelised eraldised;
  - laenu võetakse, kapitalirenti kasutatakse ja võlakirju emiteeritakse valla või linna arengukavas ettenähtud investeringuteks.
- **Kohalikele omavalitsustele on seatud laenupiirangud.** Kohalikud omavalitsused võivad perioodil 1.03.2009 kuni 31.12.2011 võtta pikaajalisi kohustusi ning sõlmida kapitalirendi lepinguid järgmiste toetuste sildfinantseerimiseks või nende saamiseks vajaliku omafinantseeringu tagamiseks:
  - perioodi 2004–2006 struktuuritoetuse seaduse ja perioodi 2007–2013 struktuuritoetuse seaduse alusel saadud või saadav toetus;
  - muude õigusaktide alusel saadav EL toetus;
  - välislepingute alusel Eesti Vabariigile eraldatav toetus.
 Kohustuse võtmine tuleb kooskõlastada Rahandusministeeriumiga. Seaduse rikkumisega kaasnevad sanktsioonid, milleks on asjaomase kohalikele omavalitsusele ette nähtud vahendite ülekandmise peatamine kuni rikkumise lõpetamiseni. Rikkumisel lõpetamisel kantakse kinnipeetud vahendid tagasi.
- **Riigi osalusel asutatud sihtasutustele on kehtestatud laenupiirangud.** Riigi osalusel asutatud sihtasutus võib võtta laenu ja sõlmida kapitalirendilepinguid üksnes kõigi asutajate eelneva ühehäälese otsuse alusel.

**Lisaks laenude võtmise võimaluste piiramisele on seatud limiidid ka kohustuste võtmisele eelolevate aastate arvelt.** Näiteks riigiasutused võivad sõlmida lepinguid esemete ostmiseks või teenuste, sealhulgas ehitustööde tellimiseks eelseisvate eelarveaastate arvel vaid tingimusel, et ühelgi eelseisval eelarveaastal täitmisele kuuluvate lepingujärgsete maksete maht kokku ei ületa 50% temale jooksvaks eelarveaastaks ettenähtud vastava kuluartikli summast. Samuti **sätetatakse kõikide riigieelarveliste toetuste määrad iga-aastase riigieelarve seadusega**, millega on välistatud toetusmäärade kasvatamine eelarvelise katte puudumisel.

#### Ülevaade 2009. ja 2010. aasta tegevustest eelarvestrateegia eesmärkide elluviimiseks

Kehtivas riigi eelarvestrateegias kavandati **maksusüsteem hoida stabiilse, lihtsa ja läbipaistvana, võimalikult väheste erandite ja erisustega.** Selle eesmärgi saavutamiseks 2009. aastal viidi ellu alljärgnevad muudatused:

- 1. jaanuarist tõsteti käibemaksu soodusmäär 5%lt 9%le.
- 1. jaanuarist kaotati käibemaksu soodusmäär matusetarvetele ja –teenustele, etenduste ja kultuuriürituste piletitele ning ohtlike jäätmete käitlemisele.
- 1. jaanuarist kaotati ametiühingule tasutud sisseastumis- ja liikmemaksude ning tasutud õppelaenu intresside tulust mahaarvamise õigus
- 1. jaanuarist kaotati täiendav tulumaksuvabastus esimese lapse eest.
- 1. jaanuarist tõsteti sõiduauto erisoodustus erisoodustuse piirmäär 4000 kroonile.
- 1. aprillist vähendati kohalikele omavalitsustele laekuva tulumaksu osakaalu 11,93%lt 11,40%le.
- 1. juulist tõsteti käibemaksu määra 18%lt 20%le.



- 1. juulist tõsteti tarbimismakse: maagaasi aktsiisi tõus 157 kroonilt 357 kroonini 1 000 m<sup>3</sup> kohta; bensiini aktsiisi tõus 5 620 kroonilt 6 228 kroonini 1 000 l kohta ning diiselkütuse aktsiisi tõus 5 165 kroonilt 5 787 kroonini 1 000 l kohta.
- 1. juunil tõsteti töötuskindlustusmaks määr 0,9%lt 3%le ja 1. augustist 3%lt 4,2%le.
- o 2010. aastal jõustunud muudatused:
  - 1. jaanuarist peatati tulumaksu määra vähendamine ning maksuvaba tulu tõstmine.
  - 1. jaanuarist tõsteti alkoholiaktsiisi 10% ja tubakaaktsiisi 5%. Täiendav tubakaaktsiisi tõus on kavandatud 1. jaanuarist 2011.
  - 1. jaanuarist tõsteti erimärgistatud kütuste aktsiisimäära 1 056-lt 1 736 kroonile 1 000 l kohta. Pliivaba bensiini aktsiisimäär tõsteti 6 228-lt 6 615 kroonile ja diislikütuse aktsiisimäära tõsteti 5 787-lt 6 148 kroonile 1 000 l kohta.
  - 1. märtsist tõsteti elektriaktsiisi 50-lt 70 kroonile 1 MWh kohta.
  - 1. aprillist kaotati käibemaksusoodustus mähkmetele ja hügieenisidemetele.

**Fiskaalpoliitika pikaajalise jätkusuutlikkuse ja muutuvast keskkonnas kohandusvõime tagamiseks on eesmärgiks riigieelarve paindlikkuse suurendamine:**

- Keskkonna valdkonnas seoti kulud lahti elektriaktsiisi- ja osaliselt keskkonnatasude laekumisest. Muudatuse kohaselt suunatakse riigituludesse, mitte Keskkonnainvesteeringute Keskusele, see osa keskkonnatasude laekumise kasvust, mis on suurem võrreldes 2009. aasta laekumisest.
- 2009. aastal muudeti Eesti keskmise palgaga seotud ametipalkade maksmise ajutise korralduse seadust, millega külmutati Riigikogu ja Vabariigi Presidendi poolt nimetatavate ametiisikute palgad. Nimetatud otsus täiendab seda, et keskmiste palkadega seotud ametikohtade töötasusid ei arvestatud keskmise palga näitajate alusel. Otsus kehtib 2009. aasta 1. juulist kuni 2010. aasta 31. detsembrini.

Eelneva perioodi üheks eelarveprioriteediks on **vähendada erinevatest kehtivatest õigusaktidest tulenevaid kohustusi**. Strateegias rõhutati, et sotsiaaltoetuste süsteem peab olema senisest enam suunatud eelkõige nende inimeste elujärje parendamisele, kes ilma riigi abita toime ei tule ning et toetuste süsteem ei pärsiks tööhõivet. Nimetatud eesmärgist tulenevalt:

- 2009. aasta juulis võeti vastu uus töölepingu seadus (ja muudeti sellega kaasnevaid seaduseid), milles esialgselt kavandatud töötuskindlustushüvitise maksmine vabatahtlikult töölt lahkumise korral lükati edasi aastale 2013.
- Ravikindlustuse süsteemi pikaajalise jätkusuutlikkuse parandamiseks suurendati töövõimetushüvitiste süsteemis töötajate ja tööandjate omavastutust selliselt, et töötajate omavastutus suurenes ühelt päevalt kolmele ning rakendati tööandja vastutus neljandast päevast kaheksanda päevani. Üheksandast päevast võtab maksmise kohustuse üle haigekassa. Lisaks vähendati haigushüvitiste määra 80%lt 70%ni töötaja palgast ning hooldushüvitiste määra 100%lt 80%ni.
- 2009. aastal muudeti seadust, mis alandas 2009. aasta 1. aprilli indekseerimisel pensionide indeksi tasemele 1,05. Seadusemuudatus andis valitsusele võimaluse kinnitada indeks madalamana juhul kui sama aasta eeldatav SKP reaalkasv on negatiivne või pensionikindlustuse kulude ja sotsiaalmaksu pensioni osa laekumise vahe on suurem kui 1% sama aasta eeldatavast SKP-st. Lisaks on võimalik viie aasta jooksul indeksi muutmisest teha tasaarvestus.
- 2010. aasta aprillis võttis Riigikogu vastu riikliku pensionikindlustuse seaduse muudatused, mille kohaselt tõuseb pensioniiga alates 2017. aastast 3 kuu võrra aastas, jõudes 65 eluaastani 2026. aastal. Nimetatud muudatused jõustuvad 1. jaanuarist 2011.

**Oluline eesmärk on struktuurivahendite kiirem kasutamine, s.h majanduskasvu ja tööhõive suurendamiseks.**

- Vaatamata asjaolule, et Eesti majanduslangus oli üks suurimaid ELis ja seejuures oleme suutnud kõigist EL liikmesriikidest enim eelarve konsolideerimise meetmeid rakendada, ei ole majanduse

- stimuleerimise eesmärk jäänud tahaplaanile – arvestades eelarvepositsiooni nõrgenemist ja EL toetuste mahtude suurenemist oleme majanduse stimuleerimisse panustanud EL keskmisest enam.
- Valitsus kiitis heaks struktuurivahendite rakenduskavade muudatused ning esitas need ettepanekud Euroopa Komisjonile kinnitamiseks<sup>29</sup>.
  - Investeeringuteks kavandati 2010. aastal 14% võrra enam vahendeid kui 2009. aastal.
  - Suurendati tööturuteenuste ning täiend- ja ümberõppe mahtusid ja laiendati aktiivsete tööturumeetmete sihtgruppi.
  - Suurendati aktiivsetes tööturumeetmetes osalejate stipendiumi ja sõidutoetuse määrasid ning lihtsustati nende maksmise korda.
  - Tööturukoolituse täiendava võimalusena käivitati isikustatud koolituskaartide süsteem.
  - 2009. aasta kevadel rahastati kolme uut tehnoloogia arenduskeskust (TAK) lisaks varasemale viiele. Sellega suurendati TAK rahastamise kogumahu miljardi kroonini.
  - Laiendati ekspordiga alustavate ettevõtete turundustoetuse sihtrühma. .
  - Suurendati ekspordigarantiide limiiti 1 mld-lt 3 mld kroonini, tõstes garantiide stabiilsust ja KredExi riskide võtmise võimet.
  - Kujundati ümber Eesti välisesindajate võrgustiku töö eksportööridele sobivate teenuste pakkumiseks ning välisinvestorite kaasamiseks sihtsektoritesse.
  - Avati taotlemiseks messidel osalemise ja ühisturundusürituste toetusmeetmete ning klastrite arendamise programm, sh ettevõtlust edendavate haruliitude ja esindusorganisatsioonide jaoks.
  - Tööstusettevõtjate tehnoloogiainvesteeringute toetamise programmi rakendumine toodi 2010. aastast ettepoole. Programmi kogumaht oli 550 mln krooni, millega alustati 2009. aasta juulist.
  - Tõsteti alustavatele ettevõtjatele antava toetuse maksimummäärasid üle kahe korra, sh starditoetus kuni 100 000 krooni ja kasvutoetus kuni 500 000 krooni ühe ettevõtja kohta.
  - Suurendati laenukäenduste limiite 800 mln-lt kroonilt 1,5 mld kroonini, vähendades miinimumsummasid ja erikontrolle.
  - Alustati renoveerimislaenu ja laenukäenduse pakkumisega korterelamutele energiakasutuse tõhustamiseks.

Kavandati haldus**struktuuride reorganiseerimist ja funktsioonide optimeerimist** erinevates valdkondades **nii avalike teenuste kvaliteedi parendamise kui ka riigi administreerimiskulude kokkuhoiu nimel.**

- 2009. aasta esimeses pooles ühendati senise Tööturuameti funktsioonid Eesti Töötukassa funktsioonidega.
- 2009. aastal likvideeriti Rahvastikuministri Büroo ning funktsioonid jaotati Sotsiaalministeeriumi, Kultuuriministeeriumi, Haridus- ja Teadusministeeriumi ning Siseministeeriumi (regionaalminister) haldusalade vahel.
- Alates 2010. aasta 1. jaanuarist korraldati Põllumajandusministeeriumi valitsemisalas ümber Taimetoodangu Inspeksioon Põllumajandusametiks, millega on ühendatud Põllumajandusministeeriumi valitsemisala hallatava riigiasutusena tegutsevad piirkondlikud maaparandusbürood (13) ning Maaparanduse Ehitusjärelvalve- ja Ekspertiisibüroo.
- Keskkonnaministeeriumi valitsemisalas ühendati 2009. aastal Kiirguskeskus, ministeeriumi maakondlikud keskkonnateenistused ja Riiklik Looduskaitsekeskus Keskkonnaameti alla.
- Majandus- ja kommunikatsiooniministeeriumi valitsemisalas korraldati 2009. aastal ümber ning ühendati Eesti Riiklik Autoregistrikeskus, Maanteeamet, Maanteeameti kohalik asutus ja hallatavad riigiasutused Maanteeametiks ning regionaalseteks Maanteeametiteks.
- Siseministeeriumi valitsemisalas ühendati alates 1. jaanuarist 2010. aastal Politseiamet, Piirivalveamet ja Kodakondsus- ja Migratsiooniamet Politsei- ja Piirivalveametiks.
- Alates 1. jaanuarist 2010. aastal korraldati Tervishoiuamet, Tervisekaitseinspeksioon ja Kemikaalide Teabekeskus ümber ning ühendati Terviseametiks.

---

<sup>29</sup> *Struktuurivahendite programmeerimise perioodi 2007 – 2013 strateegiline aruanne (detsember, 2009), Rabandusministeerium*

- 2009. aasta detsembris otsustas valitsuskabinet alustada riigiasutuste üleviimisega ühisele finants- ning personali- ja palgaarvestuse tarkvara kasutamisele. Kavandatud projektiga optimeeritakse arvestus iga ministeeriumi valitsemisala siseselt, viies samas valitsemisalad ühises infosüsteemis võrreldavaks. Optimeerimine viiakse ellu valitsemisalade kaupa alates 1. juulist 2010 kuni 1. jaanuarini 2013.
- 2010. aasta veebruaris otsustas valitsuskabinet määrata alates 2011. aasta 1. jaanuarist riigile kinnisvarateenuste osutajaks Riigi Kinnisvara Aktsiaselts (RKAS) ja anda kokkulepitud nimekirjade alusel RKASile üle riigivara valitsejate poolt üldotstarbelised hoonestatud kinnisasjad 30. juuniks 2011 ja eriotstarbelised kinnisasjad 31. detsembriks 2012. RKASi kohustuseks jääb tagada riigiasutuste kasutusse jäävate varade puhul nende haldamine seniste eelarveliste vahendite ulatuses ning pindade kasutuse ja portfelli optimeerimine kahe eelarveaasta jooksul peale varade ülevõtmist.

Ühtlasi seati eesmärgiks erinevate **pikaajaliste kohustuste** (sh riigi kaudsed laenukoormused) **võtmise täiendav piiramine.**

- Selleks muudeti riigivaraseadust viisil, mis võimaldab valitsusel senisest oluliselt enam mõjutada valitsussektorisse kuuluvate sihtasutuste tegevust eelarvepoliitika jätkusuutlikkuse ja sihtasutuste finantsstabiilsuse tagamise eesmärgil.
- Valla ja linnaeelarve seadusega piirati alates 1. märtsist 2009. aastal kohalike omavalitsuste ja kohalike omavalitsuste mõju all olevate sihtasutuste ning äriühingute laenuvõtmise võimalusi. Muudatuse kohaselt võib laenu võtta vaid välisvahendite kaasfinantseerimiseks.

Lisaks kavandati hinnata võimalusi eraisikute vastutusel ja huvil põhinevate finantseerimisskeemide rakendamiseks.

Seoses seatud eelarvepositsiooni eesmärgi saavutamise rakendati 2009. aastal eelarve konsolideerimise raames ka meetmeid, mis otseselt ei vii eelarveprioriteetides seatud eesmärkide saavutamiseni (näiteks kogumispensionide sissemaksete peatamine või töötuskindlustuse maksemäärade tõstmine tööpuuduse kõrghetkel), kuid olid vältimatud valitsussektori eelarvepositsiooni kontrolli all hoidmiseks kesk-pikas perspektiivis.

### **1.3 MAKROMAJANDUSPROGNOOS JA SELLEST LÄHTUVAD VALITSUSSEKTORI EELARVE ARENGUD**

#### **1.3.1 Makromajandusprognoos**

Eesti majanduse taastumine kriisist on toimumas varem arvatust kiiremini. Ekspordi jõulise taastumise tulemusena korrigeeriti käesoleva aasta majanduskasvu prognoosi 1%ni. Samas tööturu olukord viitab sisenõudluse languse jätkumisele.

Ülemaailmne majandusaktiivsus osutus 2009. aasta teises pooles varem oodatust tugevamaks, kuid elavnemine toimub erinevates regioonides erineval kiirusel. Kriisist toibumine on endiselt ebaühtlane ja seda ümbritseb suur ebakindlus. Tarbijahindade aastane muutus pöördus eurotsoonis taas positiivseks eelmise aasta novembris pärast ajutiselt kestnud deflatsiooni. Edasistes arengutes on oodata eurotsooni inflatsiooni kiirenemist. Kuigi hinnatõusurvered on taastumas, püsivad lühiajalised intressimäärad kriisieelsete aastate tasemest jätkuvalt madalamal. Maailmamajanduse kasvuväljavaadete paranemine toob edasistes arengutes kaasa naftatoodete nõudluse suurenemise ning avaldab seeläbi mõju nafta hinnatasemele. 2010. aastal on majandusaktiivsuse suurenemise tõttu oodata Eesti kaubanduspartnerite majanduskasvu kerget taastumist. Kaubanduspartnerite kaalutud keskmiseks majanduskasvuks ootame 2010. aastal 1,0% ja 2011. aastal 2,0%.

Eesti majandus vähenes 2009. aastal 14,1%. Rahandusministeeriumi kevadise majandusprognoosi kohaselt on 2010. aasta majanduskasvuks 1%. Majanduse kasvuoote ülespoole korrigeerimise peapõhjuseks on varem arvatust kiirem välisnõudluse taastumine. Aasta teisel poolel hakkab majandus aeglaselt paranema, mis sõltub peamiste kaubanduspartnerite nõudluse taastumisest. Kasvu veab

ekspordisektor, kuid selle positiivset mõju vähendab sisenõudlus, mis jätkab langust. Majanduse kasvutempo kiireneb 2011. aastal 4%ni, ületades oluliselt varemprognoositud taset. Peamiseks kasvumootoriks jääb eksport, mis toob kaasa järk-järgulise majanduse kindlustunde paranemise ning nõudluse kosumise siseturul.

Pärast möödunud aastal toimunud laiapõhjalist ekspordimahtude vähenemist võib käesoleval aastal oodata ekspordi kasvu taastumist. Ühelt poolt tähendavad paranenud ootused väliskeskkonnas ning kaubanduspartnerite prognooside tõstmine suuremat nõudlust Eesti ekspordi järele. Teiselt poolt, pärast sisenõudluse buumi lõppemist on ettevõtted hakanud taas rohkem rõhku pöörama ekspordiks tootmisele, sisenetakse uutele turgudele ning lisaks loob kulutaseme alandamisest tulenev positiivne efekt head võimalused kasvatada ekspordimahte välisnõudluse taastumisest kiiremini. Seetõttu võib 2010. aastal oodata kaupade ja teenuste ekspordi 6,3%st kasvu. Aastatel 2011–2012 on oodata ekspordi kasvu kiirenemist kooskõlas välisnõudluse hoogsama kasvuga. Kuigi sisenõudlus on jätkuvalt madalseisus, võib ekspordiks vajalike sisendite sisseveo kasvu tõttu oodata käesoleval aastal impordi 2,2%st kasvu. Kooskõlas sisenõudluse elavnemisega kujuneb alates 2011. aastast impordi kasv ekspordi omast kiiremaks.

Sisenõudluses toimunud tugeva korrektsiooni ja üleilmse kriisi tagajärjel pöördus jooksevkonto 2009. aastal ülejääki. 2010. aastal on kosuva ekspordi ja siseturu jätkuva nõrkuse tõttu oodata jooksevkonto ülejäägi suurenemist 6,5%ni SKPst. Edaspidi hakkab ülejääk vähenema ning pöördub taas defitsiiti ekspordi ületava impordikasvu ning välisinvestorite kasumlikkuse paranemise tõttu, mis kajastub tulude konto puudujäägi kasvus. EL toetuste laekumise suurenemist lähiaastatel võib oodata eelkõige investeeringute arvelt, suurendades seeläbi kapitalikonto ülejääki.

Sisenõudlus hakkas aastases arvestuses kahanema 2008. aasta alguses ning 2009. aastal langustempo süvenes järsult. Negatiivsete arengute jätkumine tööturul toob kaasa eratarbimise languse jätkumise kuni 2010. aasta lõpuni. Tarbimise aastane langustempo pidurdub siiski märgatavalt, olles selle aasta arvestuses 5,6% (19% 2009). Tööturu ebakindlus tingib madala tarbimisvalmiduse ka nende puhul, kelle töökoht on säilinud. Elanike laenujääk kahaneb kiiresti ja see näitab, et elanikud vähendavad oma finantskohustusi, ohverdades selleks jooksvat tarbimist. Mõningane aktiivsuse suurenemine kinnisvaraturul lubab loota, et elanike kinnisvarainvesteeringud enam ei vähene ning jäävad 2010. aastal eelmise aasta tasemele. Ettevõtete investeeringute osas on karta languse jätkumist, kuna tootmisvõimsuste rakendatuse tase on väga madal, kasumi teenimine on raske ning finantssektor on krediteerimisel endiselt väga ettevaatlik. Euro kasutuselevõtu lõplik otsus suvel võib ettevõtete investeeringutesse tuua siiski positiivse pöörde. Nii varude muutus kui valitsussektori investeeringud annavad 2010. aastal majandusse positiivse panuse.

Tarbijahinnad tõusevad 2010. aastal 1,1% ning 2011. aastal 2,0%. Käesoleva aasta märtsist võib oodata inflatsioonilise keskkonna taastumist energiahindade tõusu, riigipoolsete maksumeetmete ning toiduainete hinnalanguse peatumise tõttu. Energiahindade tõus on tingitud naftatoodete kõrgest hinnatasemest maailmaturul. Toidukaupade osas võib oodata kerge hinnatõusu taastumist eelmise aasta lõpu hinnatasemega võrreldes samuti väliskeskkonnast tulenevate mõjude tõttu. Riigipoolsed hinnatõusu tekitavad tegevused hõlmavad aktsiisimäärade tõstmist 1. jaanuarist 2010. Eelmainitud hinnatõususurveid aitab pehmenendada nõrgast sisenõudlusest ning tööturu madalaseisust tingitud teenuste ja tööstuskaupade mõningane odavnemine. Järgnevatel aastatel võib koos sisetarbimise tõusu ning palgakasvu taastumisega oodata inflatsiooni kiirenemist, kuid see saab olema majanduse tasakaalustatud arengute tõttu madalam kui eelmisel kümnendil. Lähiaastatel väheneb administratiivsete hinnatõusude mõju inflatsioonile, kuna EL miinimumtasemed on saavutatud

2010. aastal on majanduse aeglase kosumise taustal oodata hõivatute arvu jätkuvat vähenemist 2009. aastaga võrreldes, kokku ligikaudu 19 tuhande inimese võrra ehk 3,3%. Hõive langust mõjutab nõudluse vähenemisest tingitud töömahtude kahanemine ning ettevõtjatepoolne kulude optimeerimine. Majanduse kasvutempo kiirenedes 2011. aastal kasvab hõivatute arv 0,5%. Tööpuudus suureneb 2010. aastal 15,5%ni tulenevalt madalast tööjõu nõudlusest. 2011. aastal tööpuuduse määr väheneb hõive kasvule pöördudes 13,9%ni. Prognoosiperioodi lõpuks alaneb tööpuuduse määr 7%ni.

2010. aastal majanduse kasvurajale pöördudes aeglustub keskmise palga langus 2,8%ni. Palgataseme alanemist 2010. aastal mõjutavad nii töökoormuse ja tulemustasude vähenemine kui ka muutused hõives. 2011. aastal hakkab keskmine palk taas kasvama ning palgakasv ulatub 2,5%ni. Prognoosiperioodi lõpuks jõuab palga nominaalkasv 4,2%ni, olles kooskõlas üldiste trendidega majanduses.

**Tabel 4. Eesti majanduse põhinäitajate prognoos 2010–2014 (%)**

	2010. aasta kevadine prognoos					
	2009	2010*	2011*	2012*	2013*	2014*
SKP jooksevhindades (mld kr)	214,8	213,4	226,3	241,5	257,4	274,2
SKP reaalkasv	-14,1	1,0	4,0	4,2	3,9	3,7
SKP nominaalkasv	-14,6	-0,7	6,0	6,7	6,6	6,5
THI	-0,1	1,1	2,0	2,4	2,7	2,7
SKP deflaator	-0,6	-1,6	1,9	2,4	2,6	2,7
Sisenõudluse reaalkasv	-23,9	-2,2	4,5	4,8	4,6	4,6
Kaupade ja teenuste ekspordi reaalkasv	-11,2	6,3	8,0	8,8	8,5	7,8
Kaupade ja teenuste impordi reaalkasv	-26,8	2,1	9,1	10,0	9,7	9,2
Tööhõive kasv	-9,2	-3,3	0,5	1,6	2,2	2,2
Töötuse määr	13,8	15,5	13,9	11,9	9,5	7,0
Palga reaalkasv	-4,5	-3,8	0,4	1,0	1,5	1,5
Keskmine palk (krooni)	12 317	11 972	12 265	12 682	13 215	13 770
Jooksevkonto (% SKPst)	4,6	6,5	5,0	2,3	-1,0	-3,0
<b>Väliseeldused</b>						
Peamiste kaubanduspartnerite majanduskasv	-6,0	1,0	2,0	2,2	2,6	2,7

\* prognoos

Allikas: Rahandusministeerium, Statistikaamet, Eesti Pank.

Alljärgnevas tabelis on välja toodud Rahandusministeeriumi prognoosi erinevused teiste olulisemate institutsioonide prognoosidega. Nende omavahelisel võrdlemisel tuleb arvestada, et toodud prognoosid on tehtud erinevatel aegadel ja seega ka erineva informatsiooni alusel, mis kiiresti muutuvast majandusolukorras tingib ka erinevused prognoosi eeldustes ja tulemustes.

**Tabel 5. Majandusprognooside võrdlus**

	2009	Rahandusministeerium		Eesti Pank		Euroopa Komisjon	
		2010	2011	2010	2011	2010	2011
SKP reaalkasv, %	-14,1	1,0	4,0	1,4	4,7	-0,1	4,2
SKP tase, mld kr	214,8	213,4	226,3	211,8	224,2		
THHI, %	10,4	0,8 (1,1*)	2,0 (2,0*)	-0,4	1,7	0,5	2,1
Tööpuudus, %	13,8	15,5	13,9	16,6	14,3	15,2	14,2
Keskmise palga nominaalkasv	-4,6	-2,8	2,5	-4,4	2,0	-2,7**	1,4**
Eelarvepositsioon, % SKPst	-1,7			-2,8	-1,5	-3,2	-3,0
Prognoosi avalikustamine		13.04.2010		21.11.2009		3.11.2009	

\* THI

\*\* Huvitised töötajatele kasv töötaja kohta

Allikas: Rahandusministeerium, Eesti Pank, Euroopa Komisjon.

Viimastel kuudel valminud prognoosides on üha selgemalt välja joonistumas konsensuslik vaade Eesti suhteliselt kiirest taastumisest möödunud kriisist. Selle aluseks on nii varemeeldatust positiivsemaks muutuvad kaubanduspartnerite kasvuprognoosid kui ka euro kasutuselevõtu tõenäosuse suurenemine 1. jaanuarist 2011. Institutsioonide majandusarengute prognooside erinevused 2010. aasta osas peituvadki valdavalt nende kahe teguri kombinatsioonides ning erinevates arengukiirustes. Rahandusministeeriumi kevadine majandusprognoos erineb teiste institutsioonide omast peamiselt konservatiivsema vaate tõttu sisenõudluse arengutele, mis on tagasihoidlikumad tulenevalt pankade krediitpoliitika ning elanike sissetulekute languse jätkumise mõjudest tarbimisele ja investeringutele.

Majandustsükli murdepunktide prognoosimine on keeruline, mistõttu võib Eesti majandustsükli põhjale järgnev taastumise kasvukiirus kujuneda oodatust erinevaks. Prognoosides tekitavad

ebakindlust nii ekspordipartnerite arenguootused kui ka 2011. aastal euro kasutuselevõttust tuleneda võiv üldine kindlustunde järsk paranemine koos sisenõudluse kiiremale kasvule pöördumisega.

### 1.3.2 Eelarve arengud

Valitsussektori eelarvedefitsiidi hoidmine allpool 3% SKPst on tarvilik nii eelarvepoliitika jätkusuutlikkuse hoidmiseks majanduslanguse tingimustes kui ka Maastrichti kriteeriumidest kinnipidamiseks. See on oluline majanduse stabiliseerimiseks ning rahanduspoliitika usaldusväärsuse hoidmiseks, mida on ka rahvusvahelised institutsioonid oma hinnangutes Eestile positiivsena välja toonud.

2010. aastal ulatub valitsussektori puudujääk prognoosi kohaselt 2,5%ni SKPst. Peamiseks puudujäägi tekitajaks on keskvalitsus ning selle sees oma suure osakaalu tõttu eelkõige riigieelarve. Sotsiaalkindlustusfondid jõuavad käesoleval aastal ülejäägini, mis on tingitud peamiselt möödunud aastal tõusnud töötuskindlustusmaks määrast tõusust tulenevast Töötukassa tulude kasvust. Kohalike omavalitsuste selle aasta puudujäägiks kujuneb prognoosi kohaselt 0,3% SKPst.

**Tabel 6. Valitsussektori eelarvepositsiooni prognoos 2010-2014**

	2010 EA	2010*	2011*	2012*	2013*	2014*
<b>Valitsussektori eelarvepositsioon (mln krooni)</b>	<b>-5 790</b>	<b>-5 398</b>	<b>-5 001</b>	<b>-3 418</b>	<b>-1 389</b>	<b>284</b>
Riigieelarve	-4 853	-4 543	-5 414	-4 541	-2 646	-2 488
Muu keskvalitsus	-252	-424	-281	-195	-459	405
Sotsiaalkindlustusfondid	-85	169	1 194	1 918	2 315	2 968
KOVid	-600	-600	-500	-600	-600	-600
<b>Valitsussektori eelarvepositsioon (% SKPst)</b>	<b>-2,8%</b>	<b>-2,5%</b>	<b>-2,2%</b>	<b>-1,4%</b>	<b>-0,5%</b>	<b>0,1%</b>
Riigieelarve	-2,3%	-2,1%	-2,4%	-1,9%	-1,0%	-0,9%
Muu keskvalitsus	-0,1%	-0,2%	-0,1%	-0,1%	-0,2%	0,1%
Sotsiaalkindlustusfondid	0,0%	0,1%	0,5%	0,8%	0,9%	1,1%
KOVid	-0,3%	-0,3%	-0,2%	-0,2%	-0,2%	-0,2%
<b>Struktuurselt tasandatud eelarvepositsioon (% SKPst)</b>		<b>-1,5%</b>	<b>-0,9%</b>	<b>-0,3%</b>	<b>-0,1%</b>	<b>0,6%</b>

Kevadprognoosi kohaselt paraneb valitsussektori struktuurselt tasandatud eelarvepositsioon alates 2011. aastast keskmiselt 0,5% võrra aastas, mis vastab Vabariigi Valitsuse seatud keskpika perioodi eelarve eesmärgile (medium-term budgetary objective, MTO) positsiooni paranemise osas. Range fiskaalpoliitika tagab valitsussektori võlakooormuse püsimise madalal tasemel, mis on omakorda üheks eelduseks riigi rahanduse pikaajalise jätkusuutlikkuse tagamiseks.

## 1.4 EURO KASUTUSELEVÕTT JA SELLE MÕJUD

### Eesti tee euroala täisliikmeks saamisel

EL liikmesriigina on Eestil kohustus võtta kasutusele ühisraha euro kui on saavutatud vajalik nominaalse konvergensti tase. Eesti ühines Euroopa Liiduga (EL) 1. mail 2004. 2003. aasta sügisel referendumil heaks kiidetud otsus ühineda EL-ga tähendas ühtlasi rahva toetust Eesti liitumisele euroalaga.

Vabariigi Valitsus ja Eesti Pank on seadnud **eesmärgiks võtta euro kasutusele esimesel võimalusel**, mil Eesti suudab täita kõik selleks vajalikud tingimused. 28. juunil 2004 liitus Eesti vahetuskursimehhanismiga ERM II (Exchange Rate Mechanism II, ERM II), mis on euroalaga ühinemisele eelnev süsteem vahetuskursi stabiilsuse tagamiseks.

Eurole ülemineku praktilised ettevalmistused algasid juba enne liitumist ELga.

o 15. jaanuari 2004 aasta valitsuskabineti nõupidamisel seadis Vabariigi Valitsus eesmärgiks olla euro kasutuselevõtuks tehniliselt valmis 2006. aasta keskpaigaks, mis võimaldanuks eurole üle minna 1. jaanuaril 2007. Referentsväärtusest kõrgema inflatsiooni tõttu oli Eesti valitsus sunnitud euro kasutuselevõtu eesmärgi edasi lükkama.

- o 27. aprillil 2006 seadis valitsus uueks eesmärgiks 1. jaanuari 2008, kuid edasiste inflatsiooniarengute valguses osutus sellegi eesmärgi täitmine võimatuks. 30. novembril 2006 otsustas valitsus inflatsiooniarengute prognoosimisega seotud ebakindluse tõttu loobuda euro kasutuselevõtu kuupäevalise eesmärgi seadmisest.
- o Tuginedes Rahandusministeeriumi 2009. aasta kevadprognoosile seadis valitsus 9. aprillil 2009 uue eesmärgi võtta euro kasutusele hiljemalt 1. jaanuaril 2011.

Euroala laienemine toimub Euroopa Komisjoni ja Euroopa Keskpanga (European Central Bank, EKP) hindamiste alusel. Viimased korralised konvergenansiraportid valmisid 12. mail 2010. Komisjoni ja EKP arvamuste esitamise järgselt, konsulteeritakse Euroopa Parlamendiga ja saadakse soovitus eurogrupist, misjärel jätkatakse aruteluga Euroopa Ülemkogus. Selle järgselt annab nõukogu (ECOFIN – majandus- ja rahandusministrite nõukogu) lõpliku hinnangu, kas Eesti on valmis euroalaga liituma.

### **Konvergenstkriteeriumite täitmine**

ERM II liitumise järgselt on Euroopa Komisjon ja Euroopa Keskpank juba kolmel korral hinnanud Eesti valmisoleku taset euroalaga liitumiseks – 2004., 2006. ja 2008. aastal. Viimased konvergenansiraportid, mis avaldati mais 2008, hindasid 10 liikmesriigi – Bulgaaria, Tšehhi Vabariik, Eesti, Läti, Leedu, Ungari, Poola, Rumeenia, Slovakkia ja Rootsi – majanduslikku ja õiguslikku lõimumist euroalaga. Raportite kohaselt täitis Eesti vahetuskursi, valitsussektori eelarvepositsiooni, pikaajaliste intressimäärade ja õigusliku konvergenksi kriteeriumid. Viimasel juhul oli eelduseks rahaseaduse ja Eesti krooni tagamise seaduse kehtetuks tunnistamine eurotooniga liitumisel. Ainsana jäi täitmata hinnastabiilsuse kriteerium ning selle jätkuv mittetäitmine on olnud põhiline takistus Eesti teel euroala liikmeks.

12. mail 2010 avaldatud uues regulaarses konvergenansiraportis leidis Euroopa Komisjon, et Eesti täidab kõik Maastrichti kriteeriumid ning tegi ettepaneku võtta Eesti euroala täisliikmeks.

- o Eesti valitsussektori eelarve oli aastatel 2001–2007 tuntavas ülejäägis ning sellest tulenevalt on meie riigivõlg väga väike ja madalaim EL liikmesriikide seas. Majanduslangus on aga riigirahanduse olukorda oluliselt pingestanud ja eelarve tulused oluliselt kahanenud, kuid valitsus on täiendavate eelarvepoliitiliste meetmete abil suutnud hoida valitsussektori eelarvedefitsiiti allpool 3% SKPst. 2009. aasta defitsiit oli seejuures 1,7% SKPst.
- o Eesti on olnud ERM II liige rohkem kui 5 aastat ning krooni vahetuskurss on selle aja jooksul olnud stabiilne. Seega täidab Eesti vahetuskursi stabiilsuse kriteeriumi.
- o Kiire majanduskasvu, hinnatasemete jätkuva ühtlustumise ning väliskeskkonnast tulenenud tegurite nagu toorainehindade kiire tõusu tingimustes oli Eesti jaoks keerulisim hinnastabiilsuse kriteeriumi täitmine. Nüüdseks on nii välis- kui ka kodumaiste tegurite tõttu 12 kuu keskmine inflatsioon (harmoneeritud tarbijahinnaindeks, THHI) kiirelt aeglustunud ning alates 2009. aasta novembrist olnud madalam kui kriteeriumi referentsväärtus. Viimaste prognooside kohaselt jääb meie inflatsioon madalaks veel aastateks ehk me täidame kriteeriumi jätkusuutlikult.
- o Intressimäärade konvergenksi hindamiseks Eestil õige instrument (s.o vähemalt 10 aasta pikkune Eesti kroonides emiteeritud riiklik võlakiri) puudub. Samas on Euroopa Komisjon konvergenansiraportites erasektorile antud laenude intressitaseme ja valitsussektori madala võlataseme põhjal järeldanud, et Eesti on täitnud intressimäära kriteeriumi.

### **Euro kasutuselevõtu mõjud**

- o **Majanduspoliitikas muutusi ei toimu.**

Euro kasutuselevõtu tulemusena ei toimu Eesti majanduspoliitikas olulisi muudatusi. Kuna praegu kehtivas valuutakomitee süsteemis on kroon olnud fikseeritud Saksa marga suhtes alates 1992. aastast ja euro suhtes 1999. aastast, on Eesti tinglikult olnud rahaliidus koos EL tuumikriikidega juba ligi 18 aastat. Valuutakomitee süsteemi raames, nii nagu rahaliiduski, ei teosta riik iseseisvat rahapoliitikat. Järgalt fikseeritud vahetuskursi kaudu on Eesti majandus juba täna otseselt EKP

rahapoliitika mõjusfääris. Seega ei muuda euro kasutuselevõtt Eesti jaoks rahapoliitilises mõttes midagi olulist. Üleminek kroonilt eurole saab toimuma praeguse vahetuskursiga 1 EUR = 15,6466 EEK.

o **Suurem võimalus kaasa rääkida EL majanduspoliitikas.**

Euro kasutuselevõtmisel suureneb ka Eesti roll EL majanduspoliitikas. Senised arengud on näidanud, et eurosooni mittekuuluvate riikide mõju EL majanduspoliitikale on oluliselt väiksem kui eurosooni riikidel. Peale EMU täisliikmeks saamist ja euro kasutuselevõttu hakkavad Rahandusministeeriumi esindajad osalema Eurogrupi, kuhu kuuluvad vaid eurot kasutavate riikide esindajad, töös. Eurogrupi roll EL majanduspoliitiliste otsuste tegemisel tulevikus järjest suureneb. Samuti hakkavad Eesti Panga esindajad osalema europiirkonna rahapoliitika väljatöötamisel, osaledes EKP tähtsaima otsuseid tegeva organi, Nõukogu, tegevuses.

o **Suurem kindlustunne.**

Euroga seotud valuutakomitee süsteemi eristab rahaliidust vahetuskursi olemasolu. Eesti liitumisel euroalaga kaob ära vahetuskursi risk, mis annab majandusagentidele kindluse, et tulevikus ei ole enam ka teoreetilist devalveerimisohu. Euroalaga liitumine toob kaasa kohustuse järgida ka tulevikus tasakaalustatud majanduspoliitikat. Koos teoreetilise devalveerimiskadumise suurendab liitumine stabiilse majanduspiirkonnaga ja tasakaaluka majanduspoliitika jätkumine Eestis pikaajalist rahastabiilsust, mis omakorda kajastub stabiilsetes ja madalates intressimäärades. Seega väheneb risk järsuks intressimäärade tõusuks, mida me nägime viimati ka majanduslanguse perioodil 2009. aastal. Stabiilne rahanduskeskkond omakorda soodustab majanduse tõusule pöördumist ja majandusarengu jätkumist.

o **Madalamad tehingukulud.**

Eesti majandus on tihedalt seotud EL majandusega – ligi 80% Eesti väliskaubandusest toimub ELiga ja kaks kolmandikku väliskaubanduse tehingutest toimub eurodes. Euro kasutuselevõtt toob seega kaasa väiksemad tehingukulud, kuna väheneb valuutavahetuse vajadus. Teiste riikide kogemuste põhjal võib selline kokkuvõtte ulatuda 0,2%ni SKPst aastas. Samuti toob euro kasutuselevõtt kaasa hindade parema võrreldavuse.

o **Parem majanduskasvu potentsiaal.**

- Üleüldised mõjud: Kindlam finantskeskkond, usalduse suurenemine välisinvestorite silmis, lihtsamad majandussuhted paljude EL riikidega.
- Suurem välisinvesteeringute sissevool.
- Euroalasisese kaubanduse kasv: ECB hinnangul käibekasv 5–10%, IMFi hinnangul koguni 10–70%.
- Kiirem majanduskasv: IMFi hinnangul võib euro kasutuselevõtmine suurendada SKPd 20 aasta jooksul 3–20% võrra – keskmiselt 0,15–1% täiendavat majanduskasvu aastas.

o **Inflatsioon ei kiirene, võimalik ümardamine hindade ümberarvestamisel võib tuua ajutise väikese hinnatõusu.**

Euro kasutusele võtmine ei too kaasa inflatsiooni olulist kiirenemist. Selle tagab tasakaalustatud majanduspoliitika jätkumine.

Hindade võimalikku ülespoole ümardamist pole võimalik täielikult ära hoida. Senise kogemuse põhjal on jäänud eurole ülemineku mõjud lühiajaliseks ning toonud ühekordse hinnatõusu keskmiselt vaid 0,1–0,3%. Selle kompenseerimiseks ja eeskuju näitamiseks konverteeritakse maksuseadustes kroonides fikseeritud summad eurodesse üldjuhul isikule soodsamas suunas. Samuti ümardatakse toetused nende saajatele soodsamas suunas.



## 2 MAJANDUS- JA FISKAALSTRATEEGIA

### 2.1 VABARIIGI VALITSUSE EESMÄRGID JA PRIORITEEDID

#### 2.1.1 Majandus- ja fiskaalpoliitika üldesmärgid

Eestis kasutatava valuutakomitee süsteemi puhul on **fiskaalpoliitika peamine vahend majanduse mõjutamiseks ja tasakaalulist majandusarengut ohustavate riskide ohjamiseks**. Eelarvepoliitika olulisemateks eesmärkideks on:

- o toetada makromajanduslikku stabiilsust läbi turgude paindlikkuse ja efektiivsuse,
- o ohjata majanduse tasakaalustatud arengut ohustavaid riske ning
- o parandada fiskaalpoliitika kaudu majanduse kasvupotentsiaali ja tööhõivet.

**Tagada tuleb eelarvepoliitika pikaajaline jätkusuutlikkus rahvastiku vananemise tingimustes ning kohandumisvõime muutuv keskkonnas**, mille saavutamiseks on vajalik muuta eelarve kulutamise võimalused senisest vähemal määral sõltuvaks tarbimisest laekuvatest tuludest ning eelarvepoliitika üleüldiselt senisest paindlikumaks.

Eesmärgiks on seni kogutud ja majanduskriisi ajal kasutusele võetavate **riigi likviidsete finantsvarade taastamine keskpikas perioodis**. Eesmärgi täitmiseks:

- o on vajalik eelarveülejäägi saavutamine ning selle hoidmine soodsa majanduskonjunkturi korral;
- o on oluline eelarve ülejäägi tingimustes kinni pidada kehtivate aastate eelarve kulutasemetest, neid jooksva aastal täiendavate lisaeelarvetega mitte suurendades;
- o kulupoliitiliste otsuste tegemisel tuleb lähtuda konservatiivsetest eeldusest, tagades jätkusuutlikkuse ka pikemas perspektiivis.

#### Valitsussektori eelarvepositsiooni eesmärk

**Eesmärgiks on saavutada struktuurselt tasandatud eelarvepositsiooni<sup>30</sup> ülejääk 2012. aastaks**. Võetud eesmärk vastab Vabariigi Valitsuse seatud keskpika perioodi eelarve eesmärgile (medium-term budgetary objective, MTO) parandada valitsussektori struktuurselt tasandatud eelarvepositsiooni alates 2011. aastast keskmiselt vähemalt 0,5% võrra aastas. **Antud eesmärgi saavutamisel jõutakse valitsussektori nominaalse eelarveülejäägini 2013. aastal**, mis võimaldab hakata taastama majanduskriisi ajal vähenenud reserve. Nominaalse ülejäägini jõudmiseks võimalikult varakult on perioodi algusaastatel planeeritud parandada struktuurselt tasandatud eelarvepositsiooni kiiremas tempos kui perioodi lõpus.

**Tabel 7. Valitsussektori eelarvepositsiooni eesmärk 2010-2014**

	2009	2010*	2011*	2012*	2013*	2014*
<b>Struktuurselt tasandatud eelarvepositsioon (% SKPst)</b>		<b>-1,5%</b>	<b>-0,7%</b>	<b>0,1%</b>	<b>0,5%</b>	<b>1,0%</b>
<b>Valitsussektori eelarvepositsioon (mln krooni)</b>	<b>-3 685</b>	<b>-5 398</b>	<b>-4 548</b>	<b>-2 452</b>	<b>155</b>	<b>1 381</b>
Riigieelarve		-4 543	-4 962	-3 575	-1 101	-1 392
sh riiklik pensionikindlustus	-1 257	-3 856	-4 641	-5 082	-4 546	-5 211
Muu keskvalitsus		-424	-281	-195	-459	405
Sotsiaalkindlustusfondid	-1 473	169	1 194	1 918	2 315	2 968
KOVid	-955	-600	-500	-600	-600	-600
<b>Valitsussektori eelarvepositsioon (% SKPst)</b>	<b>-1,7%</b>	<b>-2,5%</b>	<b>-2,0%</b>	<b>-1,0%</b>	<b>0,1%</b>	<b>0,5%</b>
Riigieelarve	-0,6%	-2,1%	-2,2%	-1,5%	-0,4%	-0,5%

<sup>30</sup> Struktuurselt tasandatud eelarvepositsiooni arvestamisel eemaldatakse nominaalsest positsioonist nii majandustsükli mõjud kui ka ühekordsed ja ajutised tegurid

	2009	2010*	2011*	2012*	2013*	2014*
sh riiklik pensionikindlustus		-1,8%	-2,1%	-2,1%	-1,8%	-1,9%
Muu keskvalitsus		-0,2%	-0,1%	-0,1%	-0,2%	0,1%
Sotsiaalkindlustusfondid	-0,7%	0,1%	0,5%	0,8%	0,9%	1,1%
KOVid	-0,4%	-0,3%	-0,2%	-0,2%	-0,2%	-0,2%

\* *prognoos.*

Allikas: Rahandusministeerium, Statistikaamet.

Valitsussektori eelarvepositsiooni eesmärkide saavutamine toimub alljärgnevas peatükis kirjeldatud eelarvepoliitiliste meetmete kaudu.

### 2.1.2 Eelarveprioriteedid

Üldistest majanduspoliitilistest kaalutlustest tulenevalt on oluline, et plaanitavad tegevused ja **eelarvevahendite kasutamine oleksid tõhusad ja tulemuslikud**. Eelarve kulude planeerimisel jätkatakse majandusarengu ja sisenõudluse toetamiseks riigisiseste investeeringutega ning kasutatakse ära maksimaalselt EL vahendite võimalused. Kapitalimahukate projektide teostamiseks, näiteks teadus- ja arendustegevuse investeeringuteks, otsitakse võimalusi kaasata enam erasektorit. Valitsus kavandab rakendada maksimaalselt meetmeid avalike teenuste osutamise muutmiseks efektiivsemaks ja seeläbi säästu saavutamiseks ja teenuse kvaliteedi parendamiseks.

#### Efektiivsem avaliku teenuse osutamine

Riigi rahanduse jätkusuutlikkuse tagamiseks ja muutuvates oludes kohandumisvõime säilitamiseks tuleb **suurendada riigieelarveliste vahendite kasutamise paindlikkust** (*fiscal space*).

Selleks vähendatakse tulude laekumisega seotud kulutuste (näiteks aktsiisitulude ja hasartmängumaksu laekumisega seotud kulud) ning erinevatest õigusaktidest otseselt tulenevate kohustuste osakaalu eelarves. Maksuliste tulude sihtotstarbelise suunatuse lõpetamine võimaldaks:

- Eelarve planeerimisel enam arvestada valdkondlike vajaduste ja eesmärkidega – valdkonnapoliitikate rahastamine saab olema vähemal määral sõltuv konkreetse tululiigi laekumisest.
- Vähendada mitmete valdkondade rahastamise otsesest sõltuvust majandustsüklis ning looks paindlikumad võimalused kulupoliitilisteks otsusteks nii majanduse headel kui ka rasketel aegadel.

Keskpikas perspektiivis on seega kehtivate õigusaktide täiendav ülevaatamine möödapääsmatu.

#### **Haldusstruktuuride ja funktsioonide restruktureerimiseks ning avalike teenuste kvaliteedi parendamiseks:**

- Kavandatakse optimeerida riigiasutuste pinnakasutust ja parandada kinnisvara haldamise kvaliteeti. Kokkuhoidu nii halduskulude kui muude tegevuskulude osas on võimalik saavutada läbi mastaabiefekti.
- Kavas on tugiteenuste konsolideerimine, seda ka riigiasutuste ja riigi sihtasutuste üleselt. Hinnatakse riigi infotehnoloogia haldamise ning arenduste konsolideerimise võimalusi. Avaliku teenuse pakkumisel võetakse eesmärgiks täiendavat säästu soodustavate ja teenuse kvaliteeti parendavate e-lahenduste arendamine.
- Analüüsitakse võimalusi ühendada ühetüübilised, sarnase tegevusvaldkonna ja eesmärkidega asutused, sihtasutused või väikesed äriühingud, sealhulgas näiteks projektitoetuste administreerimisega tegelevad asutused.
- Selleks, et tagada kohalike omavalitsuste haldus- ja jätkusuutlikkus oma ülesannete täitmisel ja teenuste pakkumisel soodustatakse omavalitsuste koostööd ja ühinemist aga ka kohalike omavalitsuste süsteemide arendamist ning tugifunktsioonide konsolideerimist.
- Vaadatakse läbi riigiasutuste ja sihtasutuste vahelised ülesanded ning riigi ja kohalike omavalitsuste vahelised funktsioonid.

**Eelarveliste vahendite senisest efektiivsem kasutamine** võimaldaks suunata vabanevad vahendid avalike teenuste kvaliteedi parendamiseks ning tagada avaliku sektori konkurentsivõime ja toimetulek riigiasutuste tegevuskulude eelarvet suurendamata. Oluline on motiveeriva keskkonna loomine ja piisava otsustusvabaduse (sh ka personalipoliitilistes küsimustes) andmine juhtidele, tagades seejuures otsuste või tegevuste piisava läbipaistvuse, kontrollimeetmete ja vastutuse olemasolu.

- Eelarvestamise parendamise eesmärgil tuleb täiendavalt korrastada riigi ressursside jaotamise aluseid. Ressursside jaotamise kriteeriumid vaadatakse üle lähtuvalt valdkonna vajadustest ja spetsiifikast. Näiteks, haridusvaldkonnas seatakse koolitustellimus enam kooskõlla tööturu vajadustele. Kultuurivaldkonnas vaadatakse üle toetuste rahastamisskeemid eesmärgiga suurendada finantseerimisskeemide läbipaistvust ning vähendada administreerimiskoormust. Sotsiaalvaldkonnas vaadatakse üle erihoolekande teenuse osutamise süsteem teenuste hindade optimeerimiseks.
- Riigi personalikulude planeerimine viiakse ühtsetele alustele: tagatakse sarnane palgapoliitika ning vaadatakse üle motivatsioonisüsteemid seotuna tulemuste hindamisega; suurendatakse tegevustoetuste läbipaistvust sihtasutuste ja avalik-õiguslike juriidiliste isikute eelarve planeerimisel ja kasutamisel.
- Kohalike omavalitsuste vahel ühtlasem vahendite jaotus kavandatakse tagada kohalike omavalitsuse tasandusfondi valemi edasiarendustega ehk muudatustega finantseerimisskeemis.
- Üleriigilise tähtsusega kaevandamisõiguse ja vee-erikasutuse tasude jaotuse osas riigi ja kohalike omavalitsuste vahel hinnatakse selle muutmise vajadusi.
- Ühtlustatakse riigieelarveliste eraldiste andmise põhimõtted siseriiklike ja struktuurivahendite meetmete osas (sh omavalitsuste finantssuutlikkust ja finantstegevust arvestavaks).
- Struktuurivahendite kasutamise osas vaadatakse üle ning täpsustatakse projektitoetuste valikukriteeriumeid ning hinnatakse eraldatud toetusi regionaalsest aspektist.
- Korrastatakse riigieelarveliste eraldiste andmise põhimõtted ning tehakse tihedamat koostööd kohalike omavalitsustega, seda eelkõige välistoetuste planeerimisel.
- Riigi ressursside kasutamise jälgimiseks pööratakse enam tähelepanu tegevustoetuste läbipaistvuse suurendamisele sihtasutuste ning avalik-õiguslike juriidiliste isikute eelarve planeerimisel ja kasutamisel.
- Analüüsitakse vajadusi investeringute (sh ekspordi soodustavate) ja nn keskkonna arendamise võimaluste loomisele suunatud eelarveliste vahendite osakaalu suurendamiseks (tegevus)toetuste arvelt.

Täiendavalt tuleb kasutusele võtta meetmeid **riigi nõuete sissenõudmiseks**.

- Kavas on täitemenetluse õigusliku raamistiku ülevaatamine, nõuete haldamise sh sissenõudmise funktsiooni tsentraliseerimine, riigipoolsete nõuete tasaarveldamine ja sidumine riigi muude toimingutega, koostöö vastavate asutuste vahel võlgnevuste tasaarveldamiseks ning seda toetava andmebaasi ja infovahetussüsteemi rakendamine.
- Riigi tasuta õigusabi teenuse eest tagasimaksete üle kavandatakse suurendada järelevalvet.

#### Võimalustele vastav avalik teenus

Negatiivsete demograafiliste suundumustega (rahvastiku vananemine) arvestamiseks ja riigi rahanduse stabiilsus tagamiseks pikemas perspektiivis, peab eelarvepoliitika olema orienteeritud jätkusuutlikkusele. Pööratakse tähelepanu vajalike muutuste läbiviimiseks sotsiaalpoliitikas, tervisepoliitikas, hariduse valdkonnas kui ka haldusterritoriaalsetes küsimustes.

Eelarve jätkusuutlikkuse saavutamise tingimustes on vajalik **leida tasakaal avalike teenuste pakkumise võimekuse ning selle tarbijale kättesaadavuse** vahel.

- Kavandatakse toetused ja teenused lähtuvalt vajaduspõhisusest ning vaadatakse üle avalike teenuste omaosaluse määrad tarbijale.

- Kaardistatakse erinevate avalike teenuste osutamise piirkondlik jaotus ning korrastatakse riiklikud teenustevõrgud, seda nii hariduse-, tervishoiu- kui sotsiaalvaldkonnas.
- Ravikindlustuses analüüsitakse teenusepaketi ulatust ning erakindlustuse suurendamise võimalusi.
- Pensionisüsteemis vajavad täiendavalt reformimist soodustingimustel vanaduspensionide, väljateenitud aastate pensionide, eripensionide ja ennetähtaegse vanaduspensionisüsteemid.

**Luuakse täiendavaid võimalusi tööandjate ja eraisikute vastutusel ja huvil ning riskidel põhinevate finantseerimisskeemide rakendamiseks**, sealhulgas näiteks erakindlustuse võimaluste loomise aga ka omavastutuse suurendamise kaudu.

- Kavandatakse tööõnnetus- ja kutschaiguskindlustuse süsteemi loomist, kus tööandja saab kindlustada oma tööpere terviseriskid, mis omakorda tingib ettevõtteid tagama võimalikult ohutu töökeskkonna.
- Samuti on kavas koondada ajutise töölt eemalolekuga seotud riskide finantseerimine ühte asutusse: töötuskindlustuse hüvitised, koondamishüvitised, tööandja maksejõuetuse hüvitised (Töötukassa eelarves); töötutoetused, aktiivsed tööturumeetmed (riigieelarves); ajutised töövõimetushüvitised (ravikindlustuse eelarves).
- Töötatakse välja kontseptsioonid võimalikest finantssektorit kaasavatest sotsiaalkindlustusskeemidest eesmärgiga pakkuda (kindlustus)lahendusi, leevendamaks sotsiaalsete riskide (eelkõige elanikkonna terviseriskide) rahalisi tagajärgi õiglaselt ning soodustamaks ennetavat käitumist. Selleks analüüstitakse finantssektoril põhinevaid sotsiaalkindlustusskeeme ning töötatakse välja võimalikud alternatiivid eelkõige seoses ravikindlustusega ning tööõnnetus- ja kutschaiguskindlustusega aastaks 2012.

**Maksupoliitikas jätkab valitsus kehtivate eesmärkide elluviimisega, mida on selgitatud peatükis 1.1.1.2.**

Jätkatakse ka erinevate **pikaajaliste kohustuste** (sh riigi kaudsed laenukoormused) **võtmise täiendava piiramisega ning valitsussektorit mõjutavate institutsioonide koondeelarve puudujäägi ohjamisega.**

Lisaks on oluline **muuta eelarvestamine täpsemaks ning panustada finantsjuhtimise arendustesse.** Mida täpsemalt on eelarve koostamisel suudetud vajadusi ja võimalusi ette näha ning mida tulemuslikumalt tegevusi ellu viiakse, seda väiksem on vajadus lisakulutuste tegemiseks ja suurem võimalus majanduskeskkonna stabiilsust tagada. See eeldab nii prognoosimise kui ka riikliku strateegilise planeerimise ja finantsjuhtimise (sealhulgas eelarvestamise) süsteemide, meetodikate ja protsesside edasiarendamist.

## **2.2 VALITSUSSEKTORI FISKAALRAAMISTIK**

Järgneval neljal aastal jätkatakse alahoidliku eelarvepoliitika rakendamist ning eelarve kulud planeeritakse vastavalt võimalustele. Lähtuvalt eelarveprioriteetide rakendamise ajahetkest võib eelarve tulude ja kulude maht ning muude valitsussektori tasandite eelarvepositsioonid iga-aastase riigieelarve koostamisel võrreldes käesolevas strateegias tooduga vähesel määral muutuda.

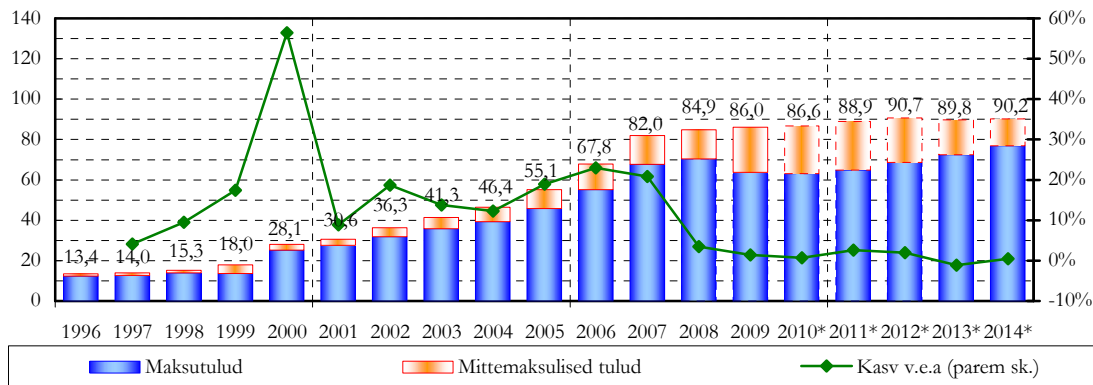
### **2.2.1 Riigieelarve tulude prognoos**

2011-2014 aasta riigi eelarvestrateegia tulude prognoos lähtub Rahandusministeeriumi 2010. aasta kevadisest majandusprognoosist<sup>31</sup>. Kogu perioodi vältel püsivad tulud stabiilsel tasemel, samas suureneb tuludes maksutulude osakaal tulenevalt paranevast majanduskeskkonnast ning peamiselt välisvahendite mahu vähenemise tõttu väheneb mittemaksuliste tulude osakaal.

---

<sup>31</sup> <http://www.fin.ee/?id=263>

**Joonis 9. Riigieelarve tulude maht ja kasv (mld krooni; %)**

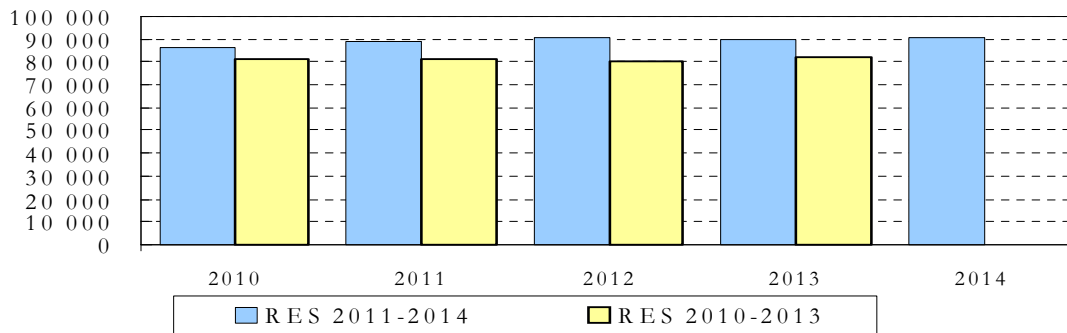


\* *prognoos.*

Allikas: Rabandusministeerium.

Maksutulud kasvavad eelarvestrateegia perioodil (2011-2014) keskmiselt 5,1% aastas. Maksutuludest moodustavad suurima osa sotsiaalmaksu, käibemaksu ning aktsiiside laekumised. Aastatel 2011-2014 kasvab sotsiaalmaksu laekumine aastas keskmiselt 5,2% ja 2014. aastal prognoositakse laekumiseks 32 600 mln krooni. Laekumist mõjutavad nii hõive kui keskmise palga muutus. Kui 2009. ja 2010. aastal toimus tööturul oluline korrigeerimine, siis alates 2011. aastast on oodata olukorra järk-järgulist paranemist ning seega ka positiivset mõju maksulaekumistele. Käibemaksu laekumine kasvab vaadeldaval perioodil keskmiselt 6,5% ja 2014. aastal prognoositakse laekumiseks 23 800 mln krooni. Käibemaksu laekumise prognoosi mõjutavad muutused nii tarbijate kindlustundes kui ka käibemaksu võlgade dünaamikas. Eratarbimises on tugevamat kasvu oodata alates 2012. aastast, mil see moodustab 6,0%. Aktsiiside laekumine kasvab aastatel 2011-2014 aastas keskmiselt 3,9% ja 2014. aastal prognoositakse laekumiseks 11 885,5 mln krooni. Aktsiisidest suurima osa moodustab kütuseaktsiisi laekumine.

**Joonis 10. 2011-2014 riigi eelarvestrateegias planeeritud tulude võrdlus eelneva riigi eelarvestrateegiaga (mln krooni)**



Allikas: Rabandusministeerium.

Võrreldes eelmise riigi eelarvestrateegiaga suurenevad riigieelarve tulud kõigil aastatel. Kasvu põhjustavad nii paranenud majandusolukorra tõttu suurenevad maksulaekumised kui prognoositav välisvahendite laekumise maht.

**Tabel 8. Riigieelarve tulude prognoos aastatel 2010–2014 (mln krooni)**

	2010*	2011*	2012*	2013*	2014*
<b>Maksud ja sotsiaalkindlustusmaksed</b>	<b>63 096,4</b>	<b>64 911,4</b>	<b>68 682,5</b>	<b>72 457,5</b>	<b>76 828,5</b>
Füüsilise isiku tulumaks	3 210,0	3 460,0	3 580,0	3 900,0	4 180,0
Juriidilise isiku tulumaks	3 400,0	3 210,0	3 420,0	3 300,0	3 490,0
Sotsiaalmaks	26 600,0	27 400,0	28 800,0	30 600,0	32 600,0
Raskeveokimaks	56,0	59,0	61,0	63,0	66,0
Käibemaks	19 000,0	19 700,0	20 900,0	22 300,0	23 800,0
Aktsiisid	10 205,4	10 425,4	11 220,5	11 540,5	11 885,5

	2010*	2011*	2012*	2013*	2014*
<i>Alkoholiaktsiis</i>	2 540,0	2 580,0	2 670,0	2 750,0	2 840,0
<i>Tubakaaktsiis</i>	1 800,0	1 990,0	2 500,0	2 500,0	2 510,0
<i>Kütuseaktsiis</i>	5 420,0	5 370,0	5 560,0	5 800,0	6 040,0
<i>Pakendiaktsiis</i>	0,4	0,4	0,5	0,5	0,5
<i>Elektriaktsiis</i>	445,0	485,0	490,0	490,0	495,0
Hasartmängumaks	320,0	317,0	321,0	324,0	327,0
Tollimaks	305,0	340,0	380,0	430,0	480,0
<b>Mittemaksulised tulud</b>	<b>23 552,3</b>	<b>24 015,0</b>	<b>22 062,0</b>	<b>17 297,0</b>	<b>13 343,4</b>
<b>Tulud kokku</b>	<b>86 648,7</b>	<b>88 926,4</b>	<b>90 744,5</b>	<b>89 754,5</b>	<b>90 171,9</b>

\* *prognoos.*

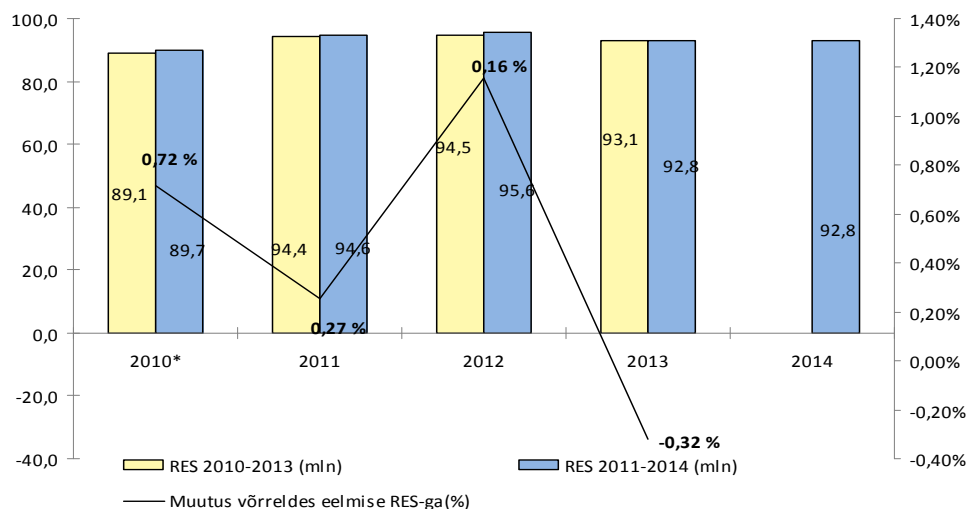
Allikas: *Rahandusministeerium.*

**Mittemaksuliste tulude** maht sõltub enim välisvahenditest, mis moodustavad kõikidest mittemaksulistest tuludest ligikaudu  $\frac{3}{4}$ . Välisvahendite maht on suurem perioodi algusaastatel ning hakkab seejärel tulenevalt EL programmiperioodi 2007-2013 lõppemisest vähenema. Ülejäänud tululiikide osas on oodata stabiilset kasvu, kuid väheneb varade müügist ning erastamisest tulenev laekumine.

## 2.2.2 Riigieelarve kulude prognoos

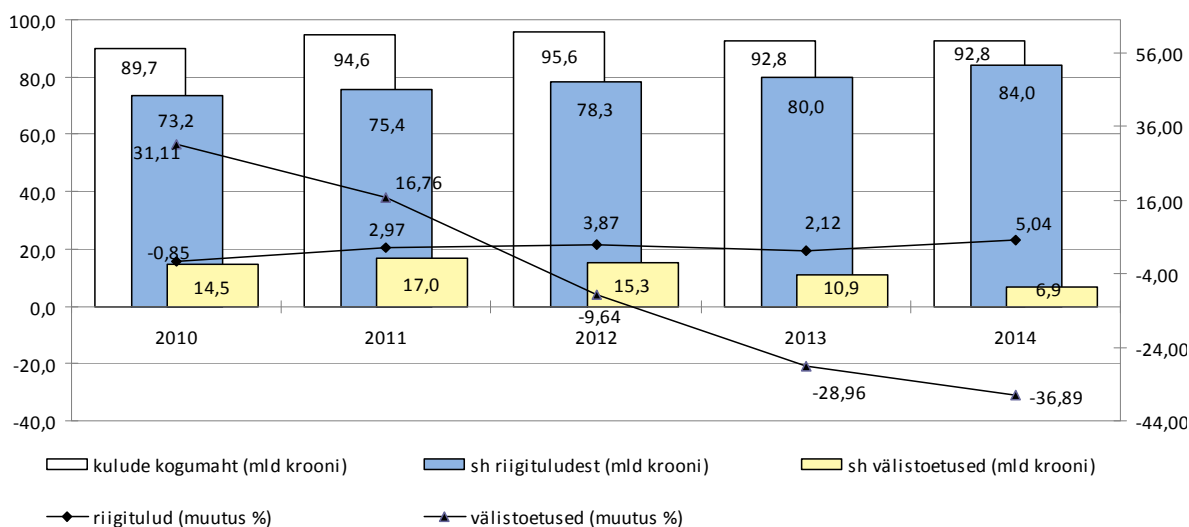
Võrreldes eelmise riigi eelarvestrateegiaga ei muutu eelarve kogukulude maht olulises mahu. Erinevus on seotud peamiselt välisvahendite planeerimise täpsustumisega. Samas on kulude struktuuri mõjutanud 2009. aastal tehtud eelarvepositsiooni parendavad meetmed, mis omavad mõju järgnevate aastate kuludele.

**Joonis 11. 2011-2014 riigi eelarvestrateegias planeeritud kulude mahtude võrdlus eelneva riigi eelarvestrateegiaga (mln krooni)**



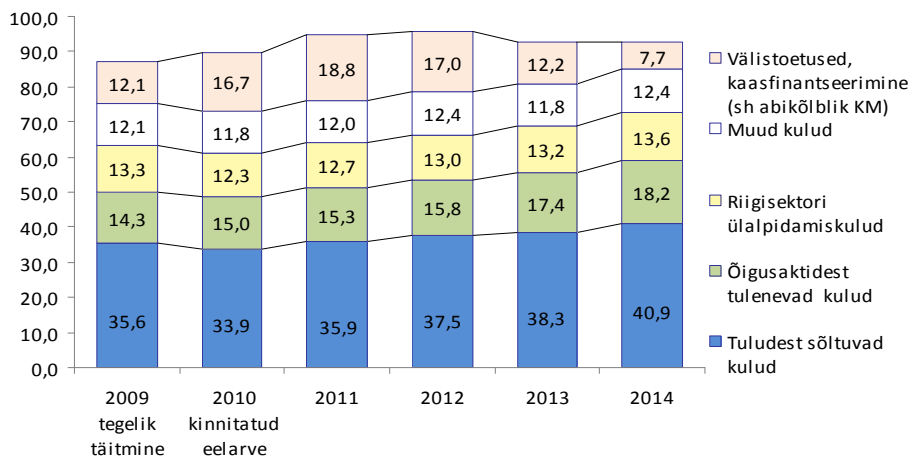
Võrreldes eelnevate aastatega suureneb 2011. ja 2012. aastal välisvahendite osakaal eelarve kogukuludest tulenevalt EL programmiperioodi 2007-2013 struktuurivahendite rakendamise hoogustumisest, moodustades kulude kogumahust keskmiselt ligikaudu 18%. Kokku on välisvahendeid planeeritud 2011-2014. aastal üle 50 mld krooni.

**Joonis 12. Kulude võrdlused kuluallikate lõikes (mln krooni)**



Eesmärgiga panustada majanduse elavdamise ning töökohtade loomisele on üheks valitsuse prioriteediks välisvahendite võimalikult kiire ärakasutamine. Seetõttu on aastaiks 2013-2014 ette näha toetuste mahu suhteliselt järsku langust seoses programmiperioodi vahendite ammendumisega. EL toetuste kasutamine annab olulise panuse investeringute kõrge taseme säilimisele, seda eelkõige transpordi, keskkonna ning teadus- ja arenduse valdkondade kaudu. Toetatakse ka investeringuid (kutse)hariduse ning tervishoiu- ja hoolekande infrastruktuuri, samuti infoühiskonna edendamist. Eeldatavalt on alates 2014. aastast võimalik võtta kasutusele EL järgmise programmiperioodi toetused, kavandamise protsessiga on juba alustatud.

**Joonis 13. Fikseeritud kulude mahud ja muud kulud eelarvetes aastatel 2009 – 2014 (mln krooni)**

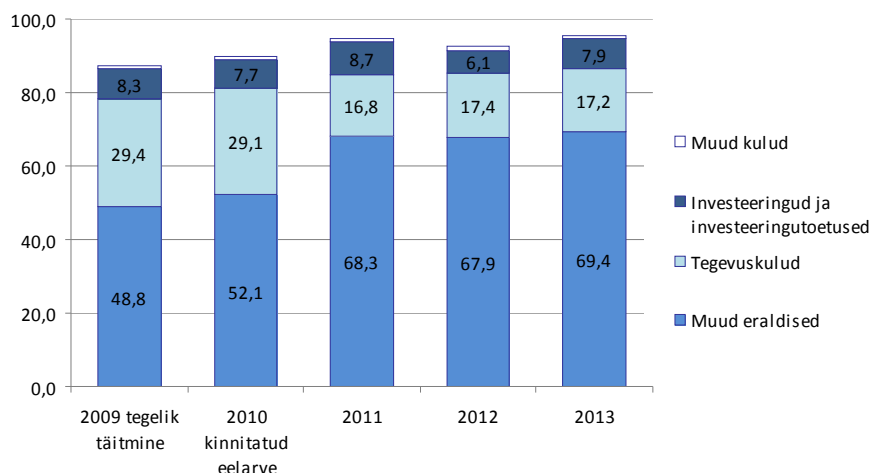


Joonisel 13 on kajastatud riigi kohustustega kaetud kulude ehk fikseeritud kulude struktuur järgnevatel aastatel ja muud kulud. Jooniselt on võimalik jälgida, et nii käesoleval hetkel, kui ka varasemalt võetud kohustuste katmiseks kasvavad kulud järgnevatel aastatel üha enam ja seetõttu väheneb vabade vahendite maht. Joonisel kajastatud „muud kulud“ on vahendid riigieelarves, mis ei ole kaetud õigusaktidest või rahvusvahelistest lepingutest tulenevate kohustustega ehk mida on võimalik kasutada erinevate valdkonnapoliitika elluviimiseks. Kui vabad vahendid säilivad samal tasemel tähendab see, et puuduvad vahendid uute algatuste, sh uute investeringute rahastamiseks kui ka kvaliteetse ametnikkonna hoidmiseks.

Riigieelarve kuludest ligikaudu 75% on seotud otseselt kehtivate õigusaktide täitmiseks ja riigiasutuste ülalpidamiseks vajalike kuludega. Suurima kasvu õigusaktidest tulenevatest kohustustest moodustab

pensionideks makstav seadusest tulenev kulu. 2011. aastal kasvavad eeltoodud kulud ligikaudu 410 mln krooni, järgneval aastal veel 35 mln krooni.

**Joonis 14. Riigieelarve kulude mahud majandusliku sisu lõikes 2009-2014 (mln krooni)**



Joonisel 14 on jagatud riigieelarve kulude maht majandusliku sisu lõikes. **Tegevuskuludes** aastatel 2011-2014 olulisi muutusi ette näha ei ole., sh ei ole kasvusid planeeritud riigiasutuste ülalpidamiskuludes. Küll võib tegevuskulude struktuur muutuda järgnevatel aastatel planeeritavate tugiteenuste konsolideerimise ja valitsemisala siseste asutuste ühinemiste tulemusel.

Aastatel 2011-2014 prognoositakse riigi kõigis sektorites sh avalikus- ja erasektoris, **investeeringumahtude** kasvu keskmiselt 10-12% aastas. Riigiasutuste investeeringud, kaasa arvatud investeeringutoetused, kasvavad 2011. aastal võrreldes 2010. aastaga 1 146 mln krooni võrra ehk 11,2%, kuid vähenevad 2014. aastaks võrreldes 2010. aastaga 5 797 mln krooni võrra ehk 45%. Kahanemine aastatel 2013 ja 2014 on seotud struktuuritoetuste perioodi 2007-2013 vahendite vähenemisega. Nelja aasta summas kavandatakse riigisektori investeeringuid 44 485 mln krooni suuruses mahus, sh 28 559 mln krooni välisvahendite arvelt.

Lisaks kavandatakse riigisektori investeeringuid Riigi Kinnisvara AS kaudu kokku 3 976 mln krooni eest. Suur osa investeeringute kogumahust suunatakse teehoidu (11,7 mld), tervishoiu ja hariduse infrastruktuuri arendamisse (4 mld), teadus- ja arendustegevusse (2,3 mld) ning veemajanduse projektidesse (4,4 mld). Samuti saavad valmis või renoveeritakse mitmed kultuuriobjektid (sh Eest Rahva Muuseum 676,6 mln), riiklikud erihoolekande ja lastehoolekande asutused (505,6 mln). Lisaks suunatakse ka 924 mln krooni riigiülelalt infotehnoloogia arengu projektidesse. Suur osa eeltoodud projektidest teostatakse välisvahendite arvelt.

**Eraldiste** kasvust oluline osa on seotud riigipoolsete sissemaksete taastamisega kogumispensioni II sambasse. Täiendava kokkuhoiumeetmena valitsussektori eelarvepositsiooni parandamiseks peatati kogumispensioni sissemaksed alates 1. juunist 2009 pooleteiseks aastaks. Muudatus mõjutab järgnevate aastate kulusid tulenevalt kogumispensioni süsteemiga liitunud edasistest valikutest sissemaksete jätkamisel. Muudatus suurendab 2014-2017. aastate kulusid (4% asemel kannab riik 6% II sambasse) sõltuvalt isikute arvust, kes tegid avalduse isiku sissemaks jätkamiseks 2010. ja 2011. aastal ning sõltuvalt isikute arvust, kes teevad avalduse enne 2014. aastat isikupoolse makse suurendamiseks 2%-lt 3%-le.

Lisaks on eraldiste mahtude kasv seotud välisvahendite kasvuga, millest suur osa suunatakse põllumajandustootmise arendamiseks, teadus- ja arendusprojektide toetuseks ning regionaalarengu erinevatesse projektidesse.

Lähtudes eeltoodust võib kokkuvõtteks märkida, et kuigi lähiaastatel ei ole oodata hüppelist kulude kasvu, siis senise praktika jätkamine suurendab survet järgnevate aastate riigieelarve kulude

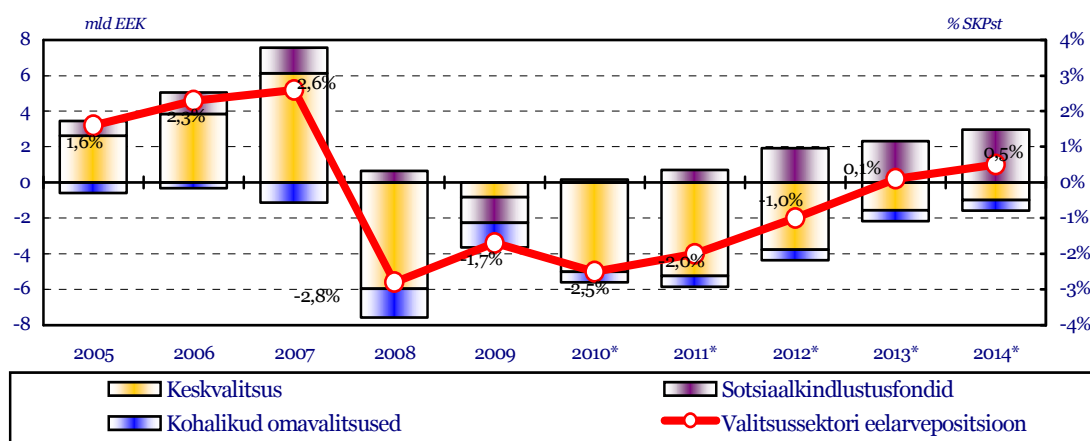


planeerimisele. Lisaks tuleb arvestades demograafiliste muutustega rahvastikus, mistõttu tuleb ümber seada senised prioriteedid nii maksu-, sotsiaal- kui eelarvepoliitikas.

### 2.2.3 Muude valitsussektori institutsioonide kulude ja tulude prognoos

2010. aasta lõpuks on eelarve puudujäägis lisaks keskvalitsusele ka kohalikel omavalitsustel ning Haigekassal. Töötukassa eelarveülejäak ulatub prognoosi kohaselt aasta lõpuks ligikaudu 0,7 mld kroonini ja paraneb eeldatud töötuskindlustusmaks määrade tänasel tasemel säilimise ning hüvitiste taseme vähenemise tulemusel järgnevatel aastatel veelgi.

Joonis 15. Valitsussektori eelarvepositsioon ja osakaal SKPst, 2005-2014



\*prognoos

#### Kohalikud omavalitsused

Valitsussektori eelarvepositsiooni mõjutab negatiivselt kohalike omavalitsuste (KOV) eelarvete koonddetsiit. KOVde eelarvepuudujääk on perioodil 2006-2009 halvendanud valitsussektori eelarvepositsiooni kokku 4 mld krooni võrra. 2009. aastal moodustas KOVde puudujääk Statistikaameti andmetel 0,4% SKPst. Iga-aastane puudujääk perioodil 2010-2014 jääb kõigi eelduste kohaselt vahemikku 0,5-0,6 mld krooni. Võrreldes varasemate aastatega on oodata defitsiidi vähenemist, sest kuni 2011. aasta lõpuni on püütud KOVde võimalusi laenu võtta muuks otstarbeks kui välistoetuste kaasfinantseerimiseks või varasemate kohustuste refinantseerimiseks. Lisaks on KOVde tulude vähenemise tõttu enamike võlakoormus lähenenud lubatud maksimaalse 60% piirini, mistõttu lisakohustuste võtmise võimalus on nende puhul ammendumas.

Tabel 10. Kohalike omavalitsuste eelarvepositsiooni prognoos 2010-2014

	2010 EA	2010*	2011*	2012*	2013*	2014*
KOVid (mln krooni)	-600	-600	-500	-600	-600	-600
KOVid (% SKPst)	-0,3%	-0,3%	-0,2%	-0,2%	-0,2%	-0,2%

\* prognoos

2011. aastast on oodata, et KOVde tulud pöörduvad kasvule, kuid 2008. aasta tasemele ei jõuta enne 2014. aastat.

Riigikogus on menetluses KOVde finantsjuhtimise seaduse eelnõu, mis 2012. aastal jõustudes seaks igale KOVle individuaalse netovõlakoormuse piirmäära vahemikus 60-100% põhitegevuse tuludest. Võrreldes tänase olukorraga võimaldab see rohkem laenu võtta, kuid siin ei saa eeldada, et võimalus rohkem laenu võtta realiseerub täies ulatuses defitsiidina. Valla- ja linnaeelarve seaduse kohaselt oleks kohalikel omavalitsustel võinud olla võlakohustusi näiteks 2008. aastal 3,8 mld krooni rohkem kui tegelikult oli võetud.

Koonddetsiidi ohjamiseks näeb eelnimetatud eelnõu ette meetme, mille kohaselt riik lepib KOVdega kokku defitsiidi maksimaalses mahus, andes sellest kinnipidamise korral neile riigieelarvest vastutasuks lisatoetust. Lisaks seatakse eelnõuga piirangud KOVde valitseva mõju all olevatele mitteturtegijatele,

kelle tegevus samuti valitsussektori tasakaalu mõjutab. See vähendab riske valitsussektori tasakaalu kujunemisel.

KOV finantsjuhtimise seaduse eelnõu näeb KOVdele ette kohustuse nelja aastase eelarvestrateegia tegemiseks. See annab võimaluse täiendada riigi eelarvestrateegiat enama informatsiooniga KOVde kohta.

### Sotsiaalkindlustusfondid

Sotsiaalkindlustusfondide sektorisse kuuluvad Haigekassa ja Töötukassa. Haigekassa eelarvepositsioon on seni olnud stabiilne, kuid arvestades Eesti demograafilist situatsiooni, on pikaajalise jätkusuutlikkuse tagamiseks vaja rakendada täiendavaid meetmeid. Haigekassa eelarvepositsioonis on kõigi eelduste kohaselt järgnevatel aastatel oodata paranemist ning alates 2013. aastast jõutakse defitsiidist välja.

**Tabel 11. Sotsiaalkindlustusfondide eelarvepositsiooni prognoos 2010-2014**

	2010 EA	2010*	2011*	2012*	2013*	2014*
Sotsiaalkindlustusfondid (mln krooni)	-85	169	1 194	1 918	2 315	2 968
Sotsiaalkindlustusfondid (% SKPst)	0,0%	0,1%	0,5%	0,8%	0,9%	1,1%

\* prognoos

Oodatust väiksemate kulude ja parema makselaekumise tõttu on Töötukassa olnud iga-aastases ülejäägis ning kogunenud finantsvarade mahuks oli 2008. aasta lõpus ligikaudu 2,8 mld krooni. Möödunud aastal ületasid tööpuuduse kiirest kasvust tulenevalt Töötukassa kulud tulused ning Töötukassa finantsvarade maht kahanes aasta lõpuks 2 mld kroonini. Alates käesolevast aastast on tänu kulude vähenemisele ning maksemäära tõusust tulenevale tulude kasvule Töötukassa jällegi ülejäägis. Töötukassa eelarvepositsiooni hindamisel on kogu perioodi jooksul eeldatud töötuskindlustusmaks määrade säilimist 4,2% tasemel. Reservide kogumisega maandatakse riske, et töötuse kasvades ei oleks vajalik tõsta töötuskindlustusmaks määra. Maksemäärade taseme säilimise vajadust on kavas vaadelda kompleksena koos tööturupoliitika meetmetega.

### 2.2.4 Valitsussektori võlakoormus ja likviidsed finantsvarad

Järgnev võlakoormuse ja finantsvarade prognoos eeldab peatükis 2.1.1 sisalduvate valitsussektori eelarvepositsiooni eesmärkide täitmist kogu keskpika perioodi jooksul.

Aastatel 2010–2014 on ette näha valitsussektori võlakoormuse suurenemist kuni 14,1%-ni SKPst. 2010. aastal finantseeritakse riigieelarve puudujääki osaliselt Euroopa Investeeringuspangaga sõlmitud laenulepingu abil, millega planeeritakse viie aasta jooksul laenata ligikaudu 8,6 mld krooni eelkõige välisloenu projektide kaasfinantseerimiseks. 2010. aastal plaanitakse laenu kasutada ligikaudu 2,3 mld krooni ulatuses. Lisaks eelpool mainitule ei ole 2010. aastal kavandatud kaasata täiendavaid finantsvahendeid eelarvepuudujäägi katmiseks. Ülejäänud osa 2010. aasta riigieelarve puudujäägist kaetakse reservide arvelt. Järgnevate aastate riigieelarve puudujääk on plaanitud katta täies ulatuses laenudega. Kohalikud omavalitsused jätkavad prognoosiperioodi jooksul Rahandusministeeriumi hinnangul puudujäägis eelarvega, mistõttu suureneb ka nende võlakoormus. 2014. aastaks on prognoositud kohalike omavalitsuste võlakoormuse suurenemist 11,1 mld kroonini, mis on 4% SKPst.

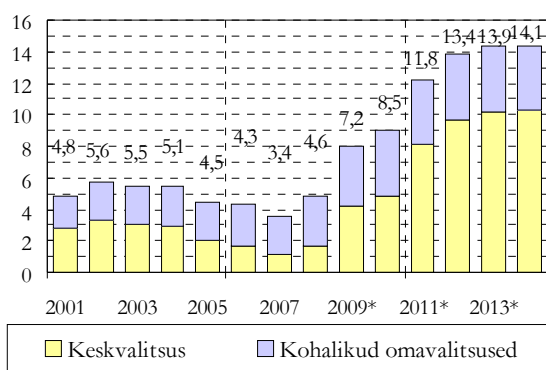
**Tabel 12. Valitsussektori võlakoormus 2009–2014 (mln krooni, % SKPst)**

	2009	2010*	2011*	2012*	2013*	2014*
<b>Võlg kokku (mln krooni)</b>	<b>15 501</b>	<b>18 240</b>	<b>26 740</b>	<b>32 370</b>	<b>35 740</b>	<b>38 550</b>
sh keskvalitsus	7 706	10 240	18 340	23 380	26 150	28 350
kohalikud omavalitsused	8 667	8 870	9 270	9 870	10 470	11 070
<b>Võlg kokku (% SKPst)</b>	<b>7,2%</b>	<b>8,5%</b>	<b>11,8%</b>	<b>13,4%</b>	<b>13,9%</b>	<b>14,1%</b>
sh keskvalitsus	3,6%	4,8%	8,1%	9,7%	10,2%	10,3%
kohalikud omavalitsused	4,0%	4,2%	4,1%	4,1%	4,1%	4,0%

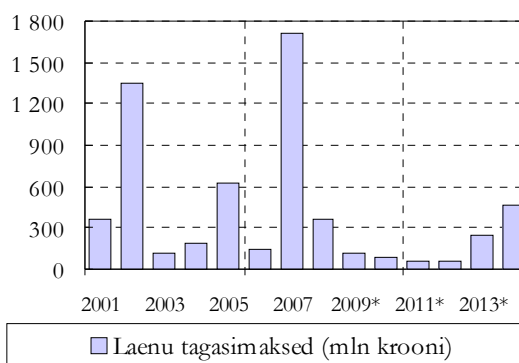
Allikas: Rahandusministeerium, Eesti Statistikaamet

## Joonis 16. Võlakoormuse areng (% SKPst)

### A. Valitsussektori võlakoormus



### B. Keskvalitsuse<sup>32</sup> võla tagasimaksud



Allikas: Rahandusministeerium, Eesti Statistikaamet.

### Valitsussektori likviidsete finantsvarade arengud

Lähtuvalt valitsussektori eelarvepositsiooni prognoosist, vähenevad 2010. aastal keskvalitsuse ning kohalike omavalitsuste finantsvahendite mahud. Sotsiaalkindlustusfondidest väheneb Haigekassa reserve maht ligikaudu 0,6 mld krooni võrra, samas tänu 2009. aastal tõstetud töötuskindlustuse maksemääradele kasvab Töötukassa reserve maht 2010. aastal ligikaudu 0,7 mld krooni võrra. Kogu valitsussektori 2010. aasta finantsvarade mahuks on prognoositud 19,5 mld krooni, mis moodustab 9,1% SKPst.

Järgnevatel aastatel on võetud eesmärgiks säilitada keskvalitsuse finantsvarade taset, mistõttu riigieelarve puudujääk finantseeritakse laenude abil. Keskvalitsuse finantsvarade taset mõjutavad ka riigi finantseerimistingimused, sealhulgas AS Eesti Energia täiendav aktsiakapitali suurendamine aastatel 2011-2015 kuni 7 mld krooni ulatuses, mille osas on eeldatud neutraalset mõju eelarvepositsioonile. Võimalik negatiivne mõju eelarvepositsioonile (intressitulude vähenemise ja/või intressikulude kasvu kaudu) kaetakse eelarveprioriteetide rakendamise kaudu iga-aastase eelarveprotsessi raames, mille käigus täpsustatakse ka finantseerimistingingu iga-aastast mahtu.

Aastatel 2011-2014 suurenevad nii kohalike omavalitsuste kui ka sotsiaalkindlustusfondide finantsvarade mahud.

Tabel 13. Valitsussektori finantsvarad 2009–2013 (mln krooni, % SKPst)

	2009	2010*	2011*	2012*	2013*	2014*
<b>Finantsvahendid kokku (mln kr)</b>	<b>24 958</b>	<b>19 480</b>	<b>20 680</b>	<b>22 800</b>	<b>25 310</b>	<b>28 480</b>
sh keskvalitsus	18 447	13 100	13 100	13 100	13 100	13 100
kohalikud omavalitsused	1 106	810	810	1 010	1 210	1 410
sotsiaalkindlustusfondid	5 405	5 570	6 770	8 690	11 000	13 970
<b>Finantsvahendid kokku (% SKPst)</b>	<b>11,6%</b>	<b>9,1%</b>	<b>9,1%</b>	<b>9,4%</b>	<b>9,8%</b>	<b>11,1%</b>
sh keskvalitsus	8,6%	6,1%	5,8%	5,4%	5,1%	5,1%
kohalikud omavalitsused	0,5%	0,4%	0,4%	0,4%	0,5%	0,5%
sotsiaalkindlustusfondid	2,5%	2,6%	3,0%	3,6%	4,3%	5,4%

Allikas: Rahandusministeerium, Haigekassa, Töötukassa.

<sup>32</sup> Keskvalitsus ilma sihtasutuste ja avalik-õiguslike juriidiliste isikuteta.

## KOKKUVÕTE

---

Käesolev riigi eelarvestrateegia on koostatud lähtuvalt kehtivast „Riigi eelarvestrateegiast 2010-2013”. Strateegia uuendamise aluseks on Rahandusministeeriumi 2010. aasta kevadine majandusprognos, uuendatud konvergentsiprogramm 2010 ning haldus- ja valitsemisalade arengukavad. Nelja-aastase strateegia eesmärgiks on tagada keskpikas perspektiivis eelarvepoliitika jätkusuutlikkus ning muuta valitsuse tegevus riigi ja valdkondlike arengute suunamisel tulemuslikumaks.

Eelarvestrateegia esimene peatükk kirjeldab Eesti majanduse, maksu- ja eelarvepoliitika ning valdkonnapoliitikate hetkeolukorda ja tuleviku väljavaateid juhul, kui muudatusi senistes poliitikates ei kavandata. Dokumendi teises peatükis on käsitletud Vabariigi Valitsuse majandus- ja fiskaalpoliitilisi eesmärke (sh eelarvepositsiooni osas) ja prioriteete, millede kaudu seatud eesmärkide saavutamine riigieelarvete koostamise protsessides toimuma saab. Lisaks eelnevale sisaldab teine osa ka valitsussektori fiskaalraamistikku strateegia kehtivuse perioodiks. Võrreldes eelarvestrateegiaga aastateks 2010-2013 on käesoleva dokumendi uuendamisel enam tähelepanu pööratud seniste strateegiliste eesmärkide täitmisele, mis on kajastatud peatükis 1.2. Seoses Maastrichti kriteeriumide täitmisega ning kavaga minna 2011. aastal üle eurole, käsitletakse peatükis 1.4 eurole ülemineku mõjusid.

Strateegia uuendamisel on valitsuse fiskaalpoliitilisi eesmärke majanduse arengutest, maksu- ja eelarvepoliitika ning kõigi valdkonnapoliitikate hetkeolukorra analüüsist tulenevalt mõningal määral korrigeeritud. Eesmärkide üle vaatamise aluseks oli ka eelmise, aastateks 2010-2013 kavandatud eelarvestrateegia eesmärkide seire tulemused, mis muuhulgas näitasid, et:

- 2009. aasta valitsussektori eelarvepuudujäägiks kujunes 1,7% SKPst, mis oli oluline samm lähemale "Riigi eelarvestrateegias 2010-2013" seatud eesmärgile saavutada valitsussektori eelarveülejäak aastaks 2013 ning taastada keskpikal perioodil majandustsükli kasvufaasis kogutud finantsvarad languseelsele tasemele.
- Selleks rakendati 2009. aastal eelarvestrateegias seatud prioriteetide alusel eelarvepositsiooni parandavaid meetmeid ligikaudu 20 miljardi krooni ulatuses, mis moodustab üle 9% SKPst.
- 2009. aastal konsolideeriti Eestis kõigest Euroopa liikmesriikidest enim eelarvet ning panustati majanduse stimuleerimisse EL keskmisest enam (Euroopa Komisjoni hinnangul).
- "Riigi eelarvestrateegias 2010-2013" seati eesmärgiks täita 2010. aastal Maastrichti eelarvepuudujäägi kriteerium ja jääda 2,9%se defitsiidi piiridesse. Vastuvõetud 2010. aasta riigieelarve eesmärgi täitis, puudujäägiks planeeriti 2,8% SKPst. Eesmärgi saavutamisele annab kinnitust ka Rahandusministeeriumi kevadprognos, mille kohaselt kujuneb valitsussektori eelarvepuudujäägiks 2,5% SKPst.

Võrreldes "Riigi eelarvestrateegiaga 2010-2013" on valitsussektori eelarvepositsiooni eesmärgid käesolevas strateegias seatud vähem ambitsioonikad. Samas on säilinud kindel siht jõuda taas ülejäägini, et taastada ning seejärel suurendada reserve.

Valitsuse majandus- ja fiskaalpoliitika üldeesmärkideks on jätkuvalt:

- Toetada makromajanduslikku stabiilsust läbi turgude paindlikkuse ja efektiivsuse;
- Ohjata majanduse tasakaalustatud arengut ohustavaid riske;
- Parandada fiskaalpoliitika kaudu majanduse kasvupotentsiaali ja tööhõivet.

Selleks, et taastada seni kogutud ja majanduskriisi ajal kasutusele võetud riigi likviidsed finantsvarad keskpikas perioodis on vajalik:

- Eelarveülejäägi saavutamine ning selle hoidmine soodsa majanduskonjunkturi korral;
- Kehtivate aastate eelarve kulutasemetest kinnipidamine neid jooksva aastal täiendavate lisaelarvetega mitte suurendades;
- Kulupoliitiliste otsuste tegemisel konservatiivsetest eeldusest lähtumine, tagades jätkusuutlikkuse ka pikemas perspektiivis.

Valitsuse seatud eelarvepositsiooni eesmärkideks on:

- Saavutada struktuurne eelarve ülejääk aastaks 2012;
- Saavutada nominaalne eelarve ülejääk hiljemalt aastal 2013;
- Koostada 2011. aasta riigieelarve mitte suurema nominaalse defitsiidiga kui 2,0% SKP-st.

Eelarvepositsiooni eesmärkide saavutamiseks on käesolevas strateegias seatud eelarveprioriteedid, mis on suunatud nii avalike teenuste pakkumise efektiivsuse suurendamisele kui ka avalike teenuste ulatuse ülevaatamisele. Seatud prioriteedid saavad olema aluseks 2011. aasta ja sellele järgnevate aastate riigieelarvete koostamisele, mis läbi toimub strateegias seatud eesmärkide (sh eelarvepositsiooni eesmärgi) elluviimine.

Strateegia kohaselt olulist tulude mahu kasvu eelolevatel aastatel ei oodata – riigieelarve tulude maht säilib perioodi jooksul 90 mld tasemel. Eelarve kulude tase kasvab aastani 2012 (ligikaudu 96 mld kroonini) EL toetuste kasutamise hoogustumise tõttu ning langeb strateegia perioodi lõpuaastatel 93 mld tasemele. Nii valitsussektori võlakoormus (tulenevalt puudujäägis eelarvest) kui ka likviidsete finantsvarade maht perioodi jooksul kasvab. Likviidsete finantsvarade tase säilib kuni aastani 2013 9-10% tasemel kasvades aastaks 2014 kooskõlas seatud eesmärgiga 11,1%ni.

## LISAD

**Lisa 1. Rahandusministeeriumi 2010. aasta kevadine majandusprognosis 2009-2014**

	2009	2010*	2011*	2012*	2013*	2014*
<b>Majanduse põhinäitajad (%)</b>						
1. SKP reaalkasv	-14,1	1,0	4,0	4,2	3,9	3,7
1a. SKP püsivhindades (mld EEK)	137,9	139,2	144,8	150,9	156,9	162,6
2. SKP nominaalkasv	-14,6	-0,7	6,0	6,7	6,6	6,5
2a. SKP jooksevhindades (mld EEK)	214,8	213,4	226,3	241,5	257,4	274,2
2b. RKP jooksevhindades (mld EEK)	208,6	206,7	217,3	228,1	237,5	250,4
3. SKP deflaator	-0,6	-1,6	1,9	2,4	2,6	2,7
4. Tarbijahinnaindeks	-0,1	1,1	2,0	2,4	2,7	2,7
5. Harmoneeritud THH	0,2	0,8	2,0	2,4	2,7	2,7
6. Tööhõive (15–74-aastased, tuhat)	595,8	576,4	579,3	588,6	601,5	614,7
7. Tööhõive kasv	-9,2	-3,3	0,5	1,6	2,2	2,2
8. Tööviljakuse reaalkasv	-5,3	4,4	3,5	2,6	1,7	1,4
9. Töötuse määr	13,8	15,5	13,9	11,9	9,5	7,0
10. Keskmise palk (krooni)	12 317	11 972	12 265	12 682	13 215	13 770
11. Palga reaalkasv	-4,5	-3,8	0,4	1,0	1,5	1,5
11a. Palga nominaalkasv	-4,6	-2,8	2,5	3,4	4,2	4,2
12. Investeeringud koos varudega (% SKPst)	19,4	20,5	23,0	24,6	25,9	27,2
13. Kodumaine sääst (% SKPst)	24,0	27,0	28,0	26,9	24,9	24,2
14. Jooksevkonto (% SKPst)	4,6	6,5	5,0	2,3	-1,0	-3,0
<b>Kasvuallikad</b>						
15. Eratarbimiskulutused	-18,9	-5,6	2,0	3,9	3,7	3,8
16. Valitsussektori lõpptarbimiskulutused	-0,5	-1,4	1,0	1,1	2,6	3,4
17. Kapitali kogumahutus põhivarasse	-34,5	-3,7	7,6	9,0	8,3	7,7
18. Varude muutus (% SKPst)	-2,5	-0,3	1,6	1,9	2,0	2,2
19. Sisenõudlus	-23,9	-2,2	4,5	4,8	4,6	4,6
20. Kaupade ja teenuste eksport	-11,2	6,3	8,0	8,8	8,5	7,8
21. Kaupade ja teenuste import	-26,8	2,1	9,1	10,0	9,7	9,2
<b>Panus SKP kasvu</b>						
22. Sisemajanduse nõudlus (ilma varudeta)	-20,5	-4,0	2,8	4,1	4,2	4,4
23. Varude muutus	-4,6	1,9	1,3	0,2	0,0	-0,1
24. Kaupade ja teenuste bilanss	12,9	3,1	-0,1	-0,2	-0,3	-0,6
<b>Lisandväärtuse kasv</b>						
25. Põllumajandus	-2,9	1,3	2,0	2,0	1,7	1,7
26. Tööstus	-23,8	3,7	6,5	6,5	5,6	4,8
27. Ehitus	-30,1	-2,6	4,3	4,6	4,3	4,0
28. Teenused	-13,7	0,0	3,4	3,7	3,5	3,4

\* prognoos

Panus SKP kasvu näitab, kui suure osa majanduskasvust konkreetne valdkond moodustab. Arvutatakse, korrutades valdkonna kasvu tema osakaaluga SKPs. Valdkondade panuste summa annab kokku majanduskasvu (väikese erinevuse põhjuseks on statistiline viga – osa SKPst, mida ei ole olnud võimalik valdkondade vahel ära jagada).

Allikas: Rahandusministeerium, Statistikaamet, Eesti Pank.

Prognoos avaldatud Rahandusministeeriumi poolt 13.04.2010.

## **Lisa 2. Riikliku struktuurivahendite kasutamise strateegia 2007-2013 elluviimine aastatel 2011-2014**

Vabariigi Valitsus kinnitas 2006. aastal “Riigi eelarvestrateegia 2007-2010” ning koos sellega alastrateegia “Riiklik struktuurivahendite kasutamise strateegia 2007–2013”. Viimasega kehtestati Euroopa Liidu struktuurivahenditest rahastatavate valdkondade üldised eesmärgid, vastavad indikaatorid ja prioriteedid ehk strateegilised tegevusvaldkonnad aastatel 2007-2013.

Struktuurivahendite strateegia moodustab püsiva osa iga-aastaselt uuendatavas riigi eelarvestrateegias ning hõlmab kõiki valdkondi, mis on struktuurivahenditest rahastamiseks potentsiaalselt abikõlblikud. Eesmärgid ja indikaatorid kinnitati teadmisel, et nende saavutamine on võimalik valdkonna kõikide ressursside kaasamisel sõltumata sellest, kas konkreetseid tegevusi rahastatakse struktuurivahenditest või riigieelarve muudest allikatest. See tagab terviklikuma lähenemise vastavate valdkondade arengu planeerimiseks.

Käesoleva “Riigi eelarvestrateegia 2011-2014” eesmärgiks on tagada keskpikas perspektiivis eelarvepoliitika jätkusuutlikkus ning muuta valitsuse tegevus riigi ja valdkondlike arengute suunamisel tulemuslikumaks. Selle saavutamiseks on struktuurivahendite strateegiat mõnevõrra täpsustatud, et kohandada prioriteetide elluviimist dünaamiliselt muutuva hetkeolukorraga.

Struktuurivahendite kasutamiseks on pikema-ajaliselt määratletud 6 prioriteeti, mida käesoleva eelarvestrateegiaga viiakse ellu aastatel 2011-2014 järgmiste valdkondade ja nende eesmärkide kaudu:

<b>Struktuurivahendite strateegia prioriteet 2007-2013</b>	<b>Elluviimine RES 2011-2014 raames (valdkonnad)</b>
1) Haritud ja tegus rahvas	<ul style="list-style-type: none"><li>○ Valdkond “Edukas majandus ja tegusad inimesed“</li><li>○ Valdkond “Elujõuline ja ühtehoidev rahvas”</li></ul>
2) Teadus- ja arendustegevuse võimekuse ning ettevõtete uuendus-meelsuse ja tootlikkuse kasv	<ul style="list-style-type: none"><li>○ Valdkond “Edukas majandus ja tegusad inimesed“</li></ul>
3) Paremad ühendusvõimalused	<ul style="list-style-type: none"><li>○ Valdkond “Väärtuslik elukeskkond”</li><li>○ Valdkond “Kodanikukeskne riik”</li></ul>
4) Säästev keskkonnakasutus	<ul style="list-style-type: none"><li>○ Valdkond “Väärtuslik elukeskkond”</li></ul>
5) Piirkondade terviklik ja tasakaalustatud areng	<ul style="list-style-type: none"><li>○ Valdkond “Väärtuslik elukeskkond”</li><li>○ Valdkond “Elujõuline ja ühtehoidev rahvas”</li></ul>
6) Suurem haldusvõimekus	<ul style="list-style-type: none"><li>○ Valdkond “Kodanikukeskne riik”</li></ul>

Muutunud olukord majanduses ja riigi rahanduses tõi kaasa vajaduse optimeerida eelarvevahendite, sh struktuurivahendite kasutamist. Sellega seoses algatati 2009. aastal sõltumatu ja erapooletu hindamine EL struktuurivahendite planeerimisprotsessis langetatud otsuste kohta - näiteks kas eesmärgid ja tegevused on jätkuvalt ajakohased. Hindamise tulemus kinnitas, et EL struktuurivahendite rakenduskavades algselt kavandatud eesmärgid on jätkuvalt ajakohased, kuid samas peeti vajalikuks suurendada EL vahenditest lähiaastate esmatähtsate valdkondade – tööturu ning ettevõtluse ja innovatsiooni edendamise – eesmärkidele suunatavat toetusmahtu. 2010. aasta kevadel esitati rakenduskavade vastavad muudatusettepanekud Euroopa Komisjonile heakskiitmiseks. Lisaks eelnimetatud tegevustele on realselt 2009.-2010. aastal avatud uusi täiendavaid toetusmeetmeid, suurendatud prioriteetsemate meetmete toetusmahtu ning muudetud nõudeid EL toetuse taotlemiseks ja kasutamiseks.