

Programmi nimi	Riigi rahanduse programm
Programmi eesmärk	Kestlik ja majandustsüklit tasakaalustav riigi rahandus
Elluviimise periood	2020–2023
Peavastutaja	Rahandusministeerium
Kaasvastutajad	Maksu- ja Tolliamet
Tulemusvaldkond	Riigivalitsemine
Tulemusvaldkonna eesmärk	Elanikkonna vajadustega arvestav ühtne ja tõhus riigivalitsemine
Tulemusvaldkonna arengukava	-

Sissejuhatus

Programmiga panustatakse riigi eelarvestrateegias seatud riigivalitsemise tulemusvaldkonna eesmärgi saavutamisse. Programm viiakse ellu koostöös Riigikantselei, Rahandusministeeriumi, Siseministeeriumi ning Haridus- ja Teadusministeeriumiga. Tõhus riigi rahanduse süsteem on hea valitsemise võtmevaldkond, mis võimaldab valitsusel prioriteetidele ressursse suunata parimal võimalikul moel, et parendada elanike elukvaliteeti.

RIIGIVALITSEMINE						
Eesmärk: Elanikkonna vajadustega arvestav ühtne ja tõhus riigivalitsemine						
Valitsuse toetamine (Riigikantselei)	Riigi rahandus (Rahandusministeerium)	Halduspoliitika (Rahandusministeerium)	Regionaalpoliitika (Rahandusministeerium)	Finantspoliitika (Rahandusministeerium)	Kodanikuühiskond (Siseministeerium)	Arhiivindus (Haridus- ja Teadusministeerium)
Eesmärk: Toetada VV-d ja peaministrit valitsuse eesmärkide elluviimisel	Eesmärk: Kestlik ja majandustsüklit tasakaalustav riigi rahandus	Eesmärk: Riigi haldusvõimekuse tõstmine - piiratud eelarvelistes tingimustes riigihalduse kvaliteedi parandamine koos ressursside kasutamise tõhususe suurendamisega	Eesmärk: Inimestel on igas toimepiirkonnas kättesaadavad head töökohad, kvaliteetsed teenused ning mitmekülgseid tegevusi võimaldav meeldiv keskkond	Eesmärk: <u>Konkurentsivõimeline ja usaldusväärne ettevõtlus- ja finantskeskkond</u>	Eesmärk: Teotahtelised kodanikuühendused ning ühiskondlikult aktiivsed elanikud	Eesmärk: Ühiskonna dokumentaalse mälu kestlik säilitamine, kasutamine ning kodanike õiguste tõendamine

Joonis 1. Riigivalitsemise tulemusvaldkonna programmid ja eesmärgid.

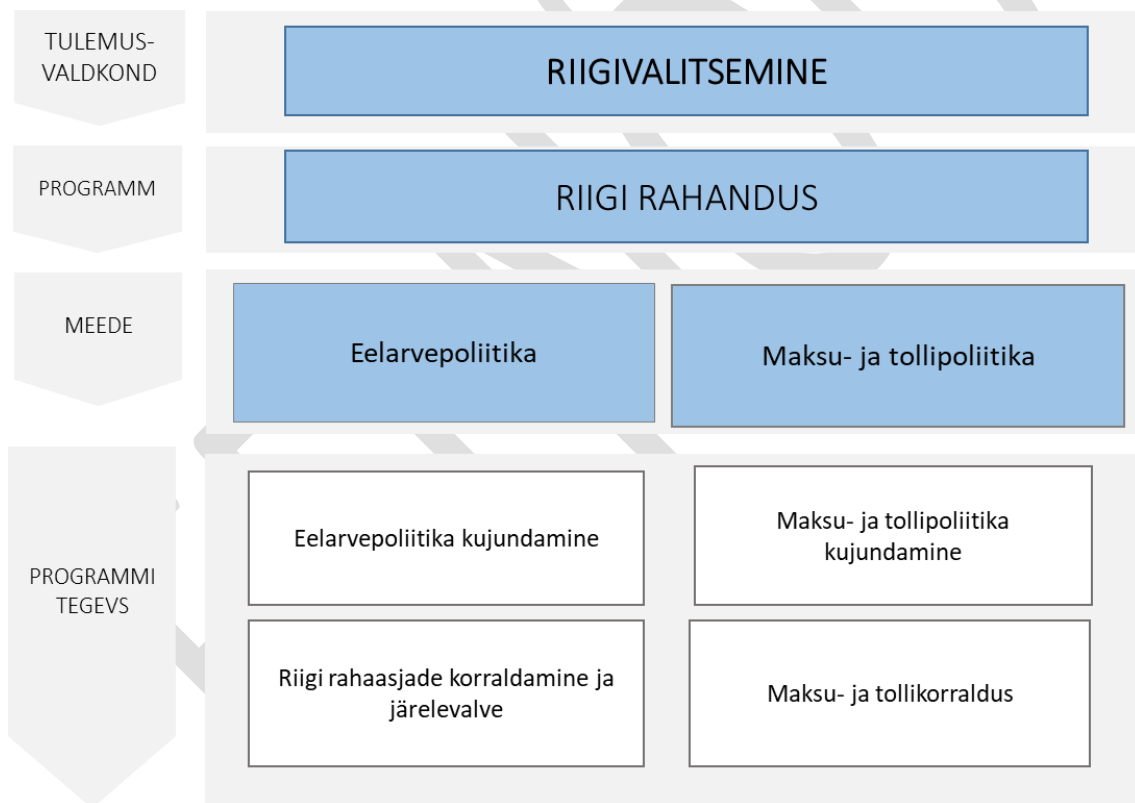
Rahandusministeerium koos Maksu- ja Tolliametiga tagab kestliku ja majandustsüklit tasakaalustava riigi rahanduse, mis võimaldab pakkuda elanikkonnale vajalikke teenuseid ja hoida majanduskeskkonda konkurentsivõimelisena. Programmi raames kujundatakse ja rakendatakse eelarvepoliitikat ning maksu- ja tollipoliitikat, mis toetavad riigi strateegiliste eesmärkide saavutamist, tagades seejuures riigi ressursside suunamise elanikele parima väärtuse loomisse.

Tulemuslik eelarvepoliitika peab tagama mõjusa ja tõhusa eelarvevahendite kasutamise. Eelarvepoliitika hõlmab valitsuse makromajandus- ja fiskaalpoliitiliste otsuste ettevalmistamist, Eesti osalemist Euroopa Liidu majandus- ja eelarvepoliitiliste koordineerimise ja Euroopa Liidu eelarve protsessis; riigi strateegilise planeerimise ja finantsjuhtimise korraldamist ja koordineerimist ning riigi ressursside, sealhulgas välistoetuste kasutamise seiret ja hindamist ning kohalike omavalitsuste finantseerimise ja finantsjuhtimise poliitikat ja selle rakendamist. Eelarvepoliitikat viiakse ellu Rahandusministeeriumi eestvedamisel riigiasutustele avalike teenuste osutamiseks vajalike ressursside planeerimise, nende kasutamise korraldamise ja järelevalvega. Selleks koostatakse Rahandusministeeriumis igal aastal koostöös ministeeriumide ja põhiseaduslike institutsioonidega:

- järgmise aasta **riigieelarve** ehk riigi ühe aasta raha ja muu finantsvara sissetulekute ja väljaminekute plaan;
- järgmise nelja aasta **riigi eelarvestrateegia** ehk keskpikk vaade riigi ja valdkondade arengule;
- **stabiilsusprogramm** ehk valitsuse poliitika vastavus stabiilsuse ja kasvu paktist tulenevatele nõuetele;
- **majandusprognos**.

Rahandusministeerium korraldab **rahavoogude juhtimist** ning **kohalike omavalitsuste finantsjuhtimise kujundamist**.

Maksu- ja tollipoliitika lähtub õiglase maksustamise põhimõttest ning tagab soodsa keskkonna majanduse arenguks ja konkurentsivõimelise maksusüsteemi regioonis. Maksu- ja tollipoliitika hõlmab riigi rahanduse poliitika otseste ja kaudsete maksude, riikidevaheliste maksulepingute, riigilõivude ja kohalike maksude ning maksukorralduse ja maksukeskkonna alast poliitikat ning selle rakendamist. Lisaks maksude kogumise regulatsioonidele hõlmab tollipoliitika ka ühiskonnakaitselist aspekti, mis väljendub ohtlike ning keelatud kaupade sisse- ja väljaveo tõkestamises.



Joonis 2. Riigi rahanduse programmi struktuur

Programmi juhtimiskorraldus

Riigi rahanduse programmi eesmärgi saavutamise eest vastutab Rahandusministeerium, kelle peamisteks koostööpartneriteks programmi eesmärgi saavutamisel ja sekkumiste kavandamisel on Eesti Pank, Euroopa Komisjon, Rahvusvaheline Valuutafond (IMF), Majandusliku Koostöö ja Arengu Organisatsioon (OECD), Eesti Kaubandus-Tööstuskoda, Eesti Töandjate Keskkliit, mitmed eriala- ja huviliidud ning teised valitsusasutused.

Riigi rahanduse programmi juhib eelarvepoliitika aseksantsler. Programmijuhi ülesanne on programmi koostamise ja uuendamise eestvedamine, elluviimise ja seire koordineerimine, programmi ja riigivalitsemise valdkonna arengukava väljatöötamises osalemine ning infovahetuse korraldamine.

Eelarvepoliitika meetme rakendamist ja seiret koordineerib eelarvepoliitika aseksantsler, maksu- ja tollipoliitika meetme rakendamist ja seiret koordineerib maksu- ja tollipoliitika aseksantsler.

Valdkonna eest vastutav minister esitab programmi eelnõu Rahandusministeeriumile riigieelarve strateegia ja riigieelarve koostamiseks ning kinnitab programmi pärast riigieelarve vastuvõtmist Riigikogus. Programm avalikustatakse Rahandusministeeriumi veebilehel.

Programmi tulemuste seire toimub vähemalt kaks korda aastas ning iga lõppenud aasta kohta koostatakse programmi tulemusaruanne, mis on riigivalitsemise valdkonna tulemusaruande sisend. Programmi täitmise esialgne tulemusaruanne esitatakse hiljemalt iga aasta 15. veebruaril haldusvõimekuse komisjonile arutamiseks. Rahandusminister esitab programmi tulemusaruande võimalusel valdkonna arengukava tulemusaruande koosseisus riigi eelarvestrateegia koostamiseks hiljemalt iga aasta 1. märtsil. Valdkonna tulemusaruanne esitatakse Vabariigi Valitsusele igal aastal hiljemalt 30. aprillil.

Programmi eesmärk, määdikud ja eelarve

Eesmärk: kestlik ja majanduslülit tasakaalustav riigi rahandus

Tabel 1. Programmi määdikud

Indikaator	Algtase (2018)	2020	2021	2022	2023
Valitsusektori struktuurne eelarvepositsioon, % SKPst	-1,7%	-0,7%	-0,2%	0,0%	0,0%
Valitsusektori tsüklilise eelarvepositsiooni muutuse vastavus majanduslülile	protsükliline	vastutsükliline või neutraalne	vastutsükliline või neutraalne	vastutsükliline või neutraalne	protsükliline
Maksude osakaal SKPst, %	32,8%	33,2%	33,2%	32,7%	32,6%
Valitsusektori kulude reaalkasv vastavalt Euroopa Komisjoni metoodikale võrreldes potentsiaalse majanduskasvuga, % ¹	2,2%	<2,8%	<2,8%	<2,8%	<2,8%
Võlakooormuse osakaal SKPst, %	8,4%	<8,1%	<7,6%	<7,2%	<7,1%
Likviidsete finantsreservide osakaal SKPst, %	7,1%	>5,6%	>5,7%	>5,4%	>5,3%
Eesti makromajanduslikud näitajad on kooskõlas ELis makromajanduslike tasakaalustamatuste identifitseerimiseks ja monitoorimiseks kokkulepitud <i>scoreboard</i> 'is toodud tasemetega või ei ületa neid ilma mõjuva põhjusega. ²	mittekooskõlas näitajate arv on 0	mittekooskõlas näitajate arv on 0	mittekooskõlas näitajate arv on 0	mittekooskõlas näitajate arv on 0	mittekooskõlas näitajate arv on 0
Eelarvepoliitika pikaajaline jätkusuutlikkus (Euroopa Komisjoni hinnang) ³	madala riskiga	madala riskiga	madala riskiga	madala riskiga	madala riskiga

¹ Metoodika kirjeldus Box 1.11 lk 52 https://ec.europa.eu/info/sites/info/files/economy-finance/ip075_en.pdf

² https://ec.europa.eu/info/business-economy-euro/economic-and-fiscal-policy-coordination/eu-economic-governance-monitoring-prevention-correction/macro-economic-imbalance-procedure/scoreboard_en

³ Vastav tase tuuakse iga-aastases stabiilsusprogrammi hinnangus. Vt p 5 - https://ec.europa.eu/info/sites/info/files/economy-finance/06_ee_2018_sp.pdf

Programmi rahastamiskava

Eelarve jaotus	2020	2021	2022	2023
kulud	71 061 948	74 611 374	74 323 374	74 122 566
<i>sh välisloetused ja kaasrahastus</i>	<i>9 122 339</i>	<i>8 772 392</i>	<i>8 462 736</i>	<i>8 257 158</i>
investeeringud	1 447 764	331 000	331 000	331 000
<i>sh välisloetused ja kaasrahastus</i>	<i>1 116 764</i>	<i>0</i>	<i>0</i>	<i>0</i>
mitterahalised kulud	3 869 364	3 618 364	3 137 159	1 835 000

Programmi panustavad Maksu- ja Tolliamet ning Rahandusministeerium 2020. aasta põhjal vastavalt 70% ja 30%. RMI kulud sisaldavad lisaks ametikoha ressurssidele struktuurivahendite tehnilise abi vahendamist sihtasutustele ning Eesti riigi poolt võetud laenudelt makstavaid intressikulusid.

Olukorra lühianalüüs

Eesti võime seista vastu väliskeskkonna võimalikele negatiivsetele mõjudele on kasvanud, riigi rahanduse seis on hea ning majanduspoliitiline raamistik on tugev. Aastail 2016–2018 on Eesti majanduskasv püsinud üle kolme protsendi, ulatudes 2018. aastal 3,9 protsendini. Kasv põhines peamiselt sisenõudlusel, kuid lisaks kasvas ka eksport. Majandus kasvab 2019. aastal ca 3 protsenti ning 2019. aastast on oodata ka investeeringute kasvu taastumist. Ekspordi kasv jätkub kooskõlas välisnõudlusega ning selle panus majanduskasvu eeldatavalt suureneb. Aastatel 2020–2022 kasvab Eesti majandus prognooside kohaselt keskmiselt 2,8% aastas. Kasvu toetab võrdlemisi kiire ekspordi kasv, kuid ka sisenõudluse panus püsib tänu eratarbimise ja investeeringute kasvule stabiilne.

Valitsussektori kulud püsivad ca 40% tasemel SKPst ning sarnaselt eelmiste aastatega püsib keskvalitsuse osa sellest ca 33% juures. Eesti valitsussektori investeeringute tase on võrreldes paljude teiste arenenud riikidega jätkuvalt kõrge ning 2019. aastal kasvasid valitsussektori investeeringud koos majandusega, moodustades SKP-st 5,8-5,9 protsenti. 2017. aastal oligi valitsussektori eelarve puudujäägis ca 0,3% SKP-st eelkõige hoogsalt kasvanud investeerimistegevuse tõttu. Kokkuvõttes kasvavad riigi kulud koos majandusega ja riigi osakaal majanduses püsib stabiilsena.

Riigi laenukoormus on reitinguagentuur Fitch AA reitinguga riikide seas üks madalamaid ja madalaim kogu Euroopa Liidus. Riigi välisvõlgnevus väheneb ning valitsussektori netopositsioon ehk võla ja reservide taseme vahe paraneb. 2017. aasta lõpus moodustasid valitsussektori likviidsed reservid 8,7% SKP-st, võlg oli samal ajal 8,7% SKP-st. Seega ületas võlakoormus reservide taset väga vähesel määral ning valitsussektori netovõlg oli vaid 0,1% SKP-st. Eeldatavalt väheneb lähiaastate jooksul võlakoormus reservide mahust kiiremini, mistõttu suurenevad netovarad 2019. aasta lõpuks 0,3%-ni SKP-st. Tugev finantsseis on ka kohalikel omavalitsustel, kellel on kogunenud arvestatav kogus likviidseid vahendeid (2018. a lõpus ca 190 mln eurot) ja kelle netovõlakoormus on vähenenud. Protsendina SKP-st väheneb kohalike omavalitsuste võlg 2019. aasta lõpuks 2,6%-le.

Valitsussektori struktuurne eelarvepositsioon oli 2019. aastal tasakaalus ning riigieelarve tulude maht on üle 11 miljardi euro. Suurima osa tuludest annab eelarvesse sotsiaalmaks (42%), teisel kohal on käibemaks (33%) ning 14% laekub aktsiisidest ja 10% tulumaksust. Tuludest veidi üle 15% moodustavad mittemaksulised tulud, millest suurim osakaal on peamiselt Euroopa Liidu toetustel (2019. aastal veidi üle miljardi euro).

Maksukoormus oli 2019. aastal 33,6%, püsidis enam-vähem samal tasemel kolme eelneva aastaga. Maksukoormuses on tulenevalt pikaajaliselt kehtinud strategiast suur osakaal kaudsetel maksudel (tarbimisel ja keskkonna kasutusel) ning väikse osakaal otsetel maksudel (teenimisel). Erinevates maksusüsteeme iseloomustavates indeksites ja pingeridades asub Eesti väga kõrgetel kohtadel. Maksuauk on langustrendis ning Euroopa Liidu liikmena on Eesti osa ühest edukamast tolliliidust, mis suudab mõjutada ka rahvusvahelisi standardeid ja reegleid. Väljakutseks on poliitiliselt kokku lepitud maksustrateegia puudumine ja salaturu vähendamine, samuti nihutamisruumi ammendumine üleminekul otsestelt maksudelt kaudsetele, demograafiliste väljakutsete ning digitaliseerumisega ja globaliseerumisega seotud ilmingute sobimatus tööjõu maksustamisega ning vananenud kohalike maksude regulatsioon.

Seega, riigi rahanduse seis on üldjoontes hea ja konservatiivne eelarvepoliitika tagab ka Eesti rahvusvahelise usaldusväärsuse. Samas on vaja jätkata riigi rahanduse jätkusuutlikkust tagavate tegevuste ja valdkondlike arendustega, sealhulgas riigieelarve tulude ja kulude struktuuri paindlikumaks muutmise, reservide kasvatamise ning maksusüsteemi stabiliseerimisega.

2019. aastal jõudis lõpufaasi eelarvepoliitika valdkonna aastaid ette valmistatud tegevuspõhise eelarve reform, mis võimaldab riigi ressursid seostada eesmärkidega ja nende saavutamist mõõta. Tegevuspõhine eelarve seob omavahel tulemuste juhtimise ja tulemuseelarvestamise, mis mõjutab strateegilist planeerimist riigis, organisatsioonide juhtimist ning otsuste tegemise protsessi. Tulemuspõhine juhtimine avalikus sektoris ei ole OECD riikides uus praktika, kuid strateegilise planeerimise ja eelarvestamise omavahelise seostamisega asub Eesti nende esirinda. Uue eelarvestamisega tagame riigi vahendite planeerimise lähtuvalt tulemustest ja kulude läbipaistvuse, kuid see on alles esimene samm süsteemseks pikaajaliseks planeerimiseks ja avaliku sektori kulude efektiivsuse tagamiseks.

Eesmärkide saavutamise jälgimiseks on vaja välja töötada ka tulemusaruandluse ja -hindamise süsteem, mis koondab senise eelarve kulude seire, valdkonna arengukavade tulemusaruandluse, tõhustamiskavad, riigi majandusaasta koondaruande ja pikaajalise mõjude hindamise. Selle alusel saab hinnata saavutatud tulemusi ja pikaajaliste eesmärkide saavutamise trende ning nõustada valitsust teadmispõhiste juhtimisotsuste tegemisel. Riigi rahanduse juhtimisinfo tuleb kujundada igakülgselt, teadmuspõhiseks ja läbimõeldult esitatuks, et võimaldada tarkade otsuste tegemist. Väljakutseteks on seejuures majandusolukorra adekvaatne hindamine igal ajahetkel, prognooside täpsus, otsustusprotsesside sujuvus ja nende juhtimine, valitsussektorisse kuuluvate asutuste omavaheline koostöö, juhtimisinfo kvaliteet ja erinevate teenuste mugavus kasutaja jaoks.

Üks peamisi jätkuvaid väljakutseid on seotud eelarvestamisega, millest on saanud pidev aastaringne protsess, kus kõikide valitsemisalade ametnikel tuleb suure koormusega panustada eelarve ettevalmistamisse, poliitiliste valikute vormistamisse ja eelarve muutmisse. Nii mahukas töökoormus eelarve menetlemiseks ei ole otstarbekas, mistõttu vajab kaalumist riigi eelarvestrateegia ja riigieelarve koostamise ja ka vastuvõtmise koondamine vaid I poolaasta eelarveprotsessiks ning mitmeaastase riigieelarve kasutuselevõtt.

Mitmeid lahendamist vajavaid sõlmkohti on ka kohalike omavalitsuste finantseerimises. Omavalitsuste finantsautonoomia on vähene, kuivõrd rahastamisel on ette kirjutatud liiga jäigad reeglid, mis on suunanud fookuse tulemuste saavutamisele raha kulutamisele. Sihtotstarbeliste toetuste puhul on vastutus tulemuste eest keskvalitsuse ja omavalitsuste vahel hajunud ning omavalitsused on teenuste arendamisel muutunud passiivseks. Sihtotstarbeta rahastamise korral saavad omavalitsused aga lahendusi kujundada mitmekülgselt ja erinevate valdkondade vajadusi kombineerides, lähtudes kohapealsetest oludest, oma elanike vajadustest ja pidevalt muutuvast keskkonnast.

Lühi- ja pikaajaliste finantsriskide maandamisel on olulise tähtsusega terviklik rahavoogude juhtimine. Likviidsuse tagamisel on riigile esmatähtis valmisolek võlakohustuste kaasamiseks, piisav vahendite hulk valmisolekulaenude sõlmimiseks ja laenu- ja võlakirjaintresside maksmiseks ning juurdepääs võlakirja- ja rahaturu elektroonilistele info- ja kauplemissportaalidele. Oluline väljakutse on selgitustöö ja avaliku debati kvaliteedi parandamine optimaalsete reservide ning võla-reservide suhte teemal, kus levivad väärtõlgendused, mis võivad poliitika kujundamist ebasoovitavas suunas kallutada.

Kokkuvõtvalt on riigi üks suuremaid väljakutseid ühiskonna ootus saada üha tihedamaid turvavõrke ning kvaliteetsemaid ja kättesaadavaid avalikke teenuseid kõikjal Eestis, mis võib pikemas vaates viia paratamatult maksude tõusuni. Seega on oluline tagada, et riigi rahaliste ressursside planeerimine ja kasutamine oleks majanduslikult tasakaalustav, pikaajaliselt ette vaatav, läbipaistev ja kergesti jälgitav ning mõistliku maksukoormuse juures ühtlasi tõhus ja tõrgeteta toimiv.

Meede 1.1 Eelarvepoliitika

Eesmärk: paindlik ja mõjus eelarvepoliitika

Indikaator	Algtase (2018)	2020	2021	2022	2023
Eelarvepositsiooni osakaal SKPst, %	-0,5%	0,0%	0,2%	0,3%	0,0%
Fiskaalruum eelarves (Fiscal Space) ⁴ (metoodika väljatöötamisel)	Mõõdik väljatöötamisel	na	na	na	na
Avatud, läbipaistva ja kaasava eelarvestamise indeks võrreldes OECD riikidega (läbipaistvus, avaandmed, kaasatus) koht riikide järjestuses. ⁵	28	26	n/a	n/a	24
Eelarvestrateegia kombineeritud indeks võrreldes OECD riikidega (MTEF Index), koht riikide järjestuses. ⁶	24	22	n/a	n/a	20

Tegevus 1.1.1. Eelarvepoliitika kujundamine

Eesmärk: Valitsuse tõhusad ja mõjusad eelarvepoliitilised valikud pikaajaliste eesmärkide elluviimiseks

Indikaator	Algtase (2018)	2020	2021	2022	2023
Kehtiva aasta eelarve kulutasemetest kinnipidamine majandusprognoosi paranemisel eelarveaasta kestel ⁷	jah	Jah	Jah	Jah	jah
Perioodi 2014-2020 struktuurivahendite kasutamine (osakaal kogumahust) ⁸	32%	62%	78%	95%	100%
Asutuste sisemise efektiivsuse tõstmine - Valitsemisalade efektiivsuse indikaatorite olemasolu ja rakendamine programmides	n/a	n/a	Metoodika välja- töötamine	Indikaatorite välja- töötamine	Efektiivsuse indikaatorid programmides

⁴ Fiskaalruum on vahendite hulk eelarves, mis mida valitsus saab kasutada, kahjustamata eelarve jätkusuutlikkust. Fiskaalruum eelarves eksisteerib, kui valitsus saab suurendada kulusid või vähendada maksukoormust, ohustamata seejuures turgu ja seadmata ohtu võlakoormuse jätkusuutlikkust (IMF).

⁵ Indeks arvestab osakaalu, millises ulatuses valitsus avalikustab eelarvedokumentatsiooni, võimaldab ligipääsu eelarve avaandmetele ning kaasab kodanikke ja huvirühmasid eelarveprotsessi. Indikaator sisaldab 16 erinevat muutujat ja kõrgem hinne tähendab, et riigil on olemas protsessid ja protseduurid eelarve läbipaistvuse tagamiseks. Indikaator ei mõõda protsesside tõhusust (allikas: OECD Budget Outlook)

⁶ Indikaator arvestab, kas riigil on olemas kesk-pikk planeerimine, valitsuse ette antavate maksimaalsete limiitide kestvus, ulatus, kvaliteet ja kontroll, kasutamata vahendite ülekandmise võimalus järgnevasse perioodi ning eelarvestrateegia tulemuste jälgimine ja aruandlus. Indikaatorit mõjutab kaheksat erinevat muutujat. (allikas: OECD Budget Outlook)

⁷ Eelarve tulude prognoosi suurenemisel ei koostata aasta jooksul lisaelarvet kulude suurendamiseks

⁸ Indikaator näitab, kui palju vastavaks perioodiks eraldatud vahenditest on toetuse saajatele välja makstud

Riigieelarvest KOVide sihtotstarbeliste toetuste (sh toetusfond) osakaal KOVide põhitegevuse tuludest, %	23%	23%	20%	17%	15%
Tasandusfondi mittesaavate KOVide ja tasandusfondi saavate KOVide põhitulu (tulumaks ja maamaks) elaniku kohta erinevus	1,22	< 1,21	< 1,20	< 1,20	< 1,20
Finantsraskustes KOVide arv	0	0	0	0	0

Eelarvepoliitika peab toetama makromajanduslikku stabiilsust turgude paindlikkuse ja efektiivsuse kaudu ning ohjama majanduse tasakaalustatud arengut ohustavaid riske. Seetõttu on vaja, et eelarvepoliitilised otsused langetataks üheaegselt, vaid eelarve(strateegia)protsessis, otsused oleksid jätkusuutlikud (arvestataks otsuste pikaajalist mõju), maksimaalselt valdkonnapoliitikaid ja muude valitsussektori tasandite tegevust arvestavad ning kõiki rahastamisallikaid (lisaks maksumuludele ka Euroopa Liidu toetused, kasvuhoonegaaside lubatud heitkoguse kvoodi müügitulu jms) ühtselt käsitlevad.

Jätkatakse 2018. aastal alustatud allikaneutraalse planeerimise ja rakendamise juurutamist ning valitsemisalade toetamist tegevuspõhise riigieelarve süsteemi juurutamisel, kuivõrd seos poliitika kujundamise, valitsemisalade juhtimise ja ressursside juhtimise vahel on osaliselt veel ebaühtlane. Riigi ressursside efektiivsemaks kasutamiseks töötatakse välja süsteemiteenuste efektiivsuse indikaatorite seadmiseks, mis võetakse kasutusele koostöös valitsemisaladega strateegilistes arengudokumentides.

Eelarvestamise protsessi toetavaid infosüsteeme on arendatud eraldiseisvalt ja eri aegadel, seetõttu on vajalik analüüsida riigi finantsjuhtimise infosüsteeme ja nende kasutusvajadusi koosmõjus uuenenud eelarveprotsessiga. Arendatakse edasi eelarvestrateegia ja eelarve ning nende koostamise protsesse, sealhulgas jätkatakse eelarveprotsessi automatiseerimisega ja seostatakse omavahel paremini menetlusprotseduurid riigi tulemus- ja finantsjuhtimisega seotud infosüsteemidega. Vaja on jätkata ka uue eelarvestamise süsteemi kohandamisega – analüüsida nõudeid ja ühtlustada need, lõpetada kuluarvestuse infosüsteemi juurutamine ja luua süsteemne koolitusprogramm riigi arendus- ja finantstöötajate toetamiseks.

Kehtiv tulemusaruandluse süsteem tuleb senisest enam seostada eelarve otsustusprotsessiga, mis tagaks kvaliteetse tulemusinfo eelarve materjalides. Töötatakse välja tulemusaruandluse ja hindamise süsteem, täiendatakse juhtimisaruandluse võimalusi ning arendatakse aruandluse infosüsteemi kasutamise oskuseid.

Riigil, omavalitsustel ja avalikkusel puudub süsteemne ja ajakohane ülevaade omavalitsuste teenustest. Siht on saavutada olukord, kus ministriumid poliitika kujundamisel ja omavalitsused teenuste arendamisel iga päev kasutaksid välja töötavat teenustasemete monitoorimise tööriista. See tähendab, et teadmispõhisus omavalitsuste teenuste olukorrast on aluseks erineva tasandi strateegiliste ja eelarveliste otsuste tegemisel. Samuti on oluline suurendada avalikkuse teadlikkust sellest, kuidas erinevad omavalitsused inimestele teenuseid osutavad. Teadlikkuse suurendamise ja vastutuse tõstmise kaudu võimaldatakse võrdlust teiste omavalitsustega, tõstetakse ühiskondlikku teadlikkust omavalitsuste teenustest, parandatakse avalike debattide kvaliteeti ning pakutakse keskvalitsusele vajalikku informatsiooni kohalike teenuste olukorrast ja kitsaskohtadest. Nii võimaldab hindamissüsteem parandada poliitika kujundamise kvaliteeti ja sekkumismeetmeid targemini suunata.

Keskendumine tulemuste saavutamisele ja teenuste paremaks muutmisele käib käikäes rahastamise sihtotstarbe vähendamisega. Eesmärk on tõsta kohalike ülesannete täitmiseks mõeldud toetusfondis olevad sihtotstarbelised toetused hiljemalt aastaks 2021 ümber kohalike omavalitsuste tulubaasi.

Selleks jaotatakse vastavad vahendid tulumaksu ja tasandusfondi (üldotstarbelise toetuse) kaudu ja indekseeritakse seejuures tasandusfondi lisatavate vahendite kasvu.

Teenused

Majandusprognoosi koostamine

Majandusprognoos koostatakse eesmärgiga kirjeldada tõenäolisi arenguid majanduses ja nendega kaasnevat mõju eelarvele. Prognoos on vajalik, et rakendada adekvaatseid meetmeid makromajanduse tasakaalustamiseks, eelarvereeqlitest kinni pidamiseks ja riigi rahanduse pikaajalise jätkusuutlikkuse tagamiseks.

Vastavalt riigieelarve seadusele koostatakse makromajandusprognoos ja rahandusprognoos igal aastal jooksva eelarveaasta ja sellele järgneva nelja aasta kohta, tuginedes viimastele teadaolevatele andmete aegridadele. Makromajandusprognoosi ja rahandusprognoosi väliskeskonna eeldustena kasutatavad andmed ei tohi prognoosi kavandatud avaldamise ajaks olla vanemad kui kaks kuud.

Eelarve- ja majanduspoliitilise nõu andmine

Majandus-, eelarve- ja maksupoliitiliste muudatuste mõjuanalüüside koostamine (sealhulgas eelnõude mõjuanalüüs), kehtivate poliitikate analüüs ja nendest tulenevad soovitusel. Samuti nendeks tegevusteks vajalik majanduse ja riigi rahanduse seire. Teenuse eesmärk on teadmuspõhine poliitikakujundus, mis võimaldab valitsusel teha tarku otsuseid.

Strateegilise planeerimise ja finantsjuhtimise süsteemi kujundamine

Riigi ühtsetel alustel koostatud ja omavahel seotud strateegilise- ja finantsjuhtimise süsteemi kujundamine. Süsteemi kujundamiseks analüüsi teostamine ja meetodika välja töötamine, riigieelarve seaduse ja selle rakendusaktide muudatuste ette valmistamine, strateegiliseks planeerimiseks ja finantsjuhtimiseks vajalike infosüsteemide arenduste koordineerimine, mis on kujundatud riigi ja kasutaja vajadustest lähtuvalt ja minimeerivad andmesisestuse. Juhendite koostamine, nõustamine ja koolituste pakkumine strateegilise planeerimise, eelarve meetodiliste muudatuste ja infosüsteemide kasutamiseks.

Riigi eelarvestrateegia, riigieelarve ja stabiilsusprogrammi koostamine ja elluviimine

Riigi eelarvestrateegia, iga-aastase riigieelarve ja stabiilsusprogrammi koostamine ja elluviimise korraldamine selliselt, et see on kooskõlas strateegilise planeerimise raamistikuga ning toetab riigi eesmärkide saavutamist. Rahandusministri ja valitsuse toetamine analüüside ja eelarve otsuste ettepanekute koostamisega, osaleme valitsemisalade horisontaalsete ja valdkondlike poliitikate kujundamises ning Euroopa Liidu ja Norra välisvahendite planeerimises.

Tulemusaruandlus ja -hindamine

Tulemusaruandluse kaudu informatsiooni pakkumine viisil, mis tagab nii riigi tegevuste läbipaistvuse kui ka alusinfo otsuste tegemiseks. Hindamiste ja tõhustamiskavade koordineerimise kaudu otsustajatele ekspertiisi pakkumine paremate poliitikakujundamise otsuste tegemiseks ja kokkuhoiuks. Riigi majandusaasta koondaruande, igakuiste seirearuannete ja välistoetuste seirearuannete koostamine.

Kohalike omavalitsuste finantseerimise ja finantsjuhtimise poliitika kujundamine

Riigi ressursside kohalike omavalitsuste tasandile suunamine selliselt, et maksumaksja raha eest saaks heaolu suurendavaid kvaliteetseid teenuseid võimalikult tõhusal ja kestlikul moel. Teenusega tagatakse kohalikele omavalitsustele rahalised vahendid summas, mille arvutamisel arvestatakse nende geograafilisi, demograafilisi ja sotsiaal-majanduslikke erinevusi, et tagada omavalitsuste stabiilne finantsseis ja finantsraskuste tekkimise riskide ennetamine, kestlik finantsjuhtimine kõikides

etappides ning läbipaistev ja adekvaatne finantsinformatsioon selleks, et omavalitsused suudaksid jätkusuutlikul moel elanikele kohalikke avalikke teenuseid pakkuda.

Tegevus 1.1.2 Riigi rahaasjade korraldamine ja järelevalve

Eesmärk: Toimiv riigi rahavoo juhtimine ja riigiarvelduste korraldamine ning välisvahendite sihtotstarbeline kasutamine.

Indikaator	Algtase (2018)	2020	2021	2022	2023
Audiitorite poolt leitud aastane kogu viga üldkogumis (hinnang auditeeritud valimi pinnalt)	1%	<2%	<2%	<2%	<2%
Teostamata jäävate maksete osakaal teostatud riigi väljamaksetest (%) ⁹	0%	0%	0%	0%	0%

Väljamaksete õigeaegsaks tegemiseks planeeritakse konsolideeritud rahavoogu, hoitakse riigikassa pangakontsernis piisavat likviidsusvaru (reservi) või võetakse vajadusel laenu.

Oluline on järgida nõudeid, mis valitsus on kehtestanud likviidsusreservi ja võlakohustuste võtmise (arvelduskrediidi, lühiajalise krediitlimiidi, laenulimiidi jmt lepingud) miinimumtasemele. Võlakohustuste võtmise valmiduseks luuakse ligipääs kõikide õigusaktides nimetatud võlainstrumentide rakendamiseks (kehtestatakse vajalikud rakendamise aluseks olevad RM käskkirjad, anda volitused, sõlmida lepingud).

Teenused

Riigi arvelduste korraldamine ja rahavoogude juhtimine

Teenuse eesmärk on riigi rahavoo juhtimine (sealhulgas konsolideeritud rahavoo planeerimine, finantsvarade paigutamine, võlakohustuste kaasamine), mis tagab riigi vabade finantsvahendite efektiivsema kasutamise, kulude kokkuhoiu pankade teenustasudelt, portfelliholdusteenustelt ja laenuintressidelt ning arvelduste korraldamise e-riigikassa ja kontsernikontode kaudu.

Laenude ja riigigarantiide väljastamine

Teenuse eesmärk on laenude andmine või riigigarantiide väljastamine erandjuhtudel olukorras, kui pangad annavad laenu väga ebamõistlikel tingimustel või ei anna üldse. Laene ja riigigarantiisid antakse: 1) avalike ülesannete täitmiseks; 2) finantsasutusele või finantsasutuse kohustuste tagamiseks, et lahendada või ennetada likviidsus- või maksevõimega seotud raskusi või makse- ja arveldussüsteemides olulisi tõrkeid põhjustada võivat finantskriisi; 3) asutustele, kelle raha riik hoiab ja paigutab, või nende kohustuste tagamiseks; 4) äriühingule või äriühingu kohustuste tagamiseks, kui riigil on äriühingus enamusotsustusõigus ja kui see on vajalik riigi huvide tagamiseks sellises äriühingus osalemisel; 5) välisriigi, euroala või selle liikmesriigi finantsstabiilsuse tagamiseks.

Välisvahendite auditeerimine

Välisvahendite auditeerimise eesmärk on anda kord aastas siseriiklikult ja doonoritele hinnang süsteemide toimivuse ja vahendite kasutamise sihipärasuse ning korrektsuse kohta. Auditeerimine koosneb kahest suunast: kulude auditeerimine statistilise valimi alusel ning toetuse andmise ja kontrolli eest vastutavate asutuste tegevuse auditeerimine. Kokkuleppeliselt on aktsepteeritavaks hinnanguliseks veamääraks aasta jooksul tehtud kulude kogumast kuni 2%, mille ületamisel loetakse kontrollisüsteemi liiga nõrgaks.

⁹ Arvesse ei lähe need maksed, mis on teostamata Töötukassal, Haigekassal ja Sotsiaalkindlustusametil tehnilistel põhjustel

Meede 1.2 Maksu- ja tollipoliitika kujundamine ja korraldamine

Eesmärk: Stabiilne, fiskaalselt kestlik ja tõhus maksusüsteem

Indikaator	Algtase	2020	2021	2022	2023
Maksusüsteemi struktuur ehk kaudsete maksude osakaal kogu maksulaekumistes (%) ¹⁰	42,5 (2018)	42,3	41,9	41,3	40,8
Tööjõu maksukiil	32,6 (2018)	33,6	34,0	34,3	34,7
Efektiivsed maksumäärad:					
Tarbimise efektiivne maksumäär, %	27,4 (2018)	28	27,9	27,2	26,7
Tööjõu efektiivne maksumäär, %	34,1 (2018)	34,6	34,9	34,9	35,1
Maksupoliitika stabiilsus (ennustatavus), % ¹¹	-0,3% (2019 vs 2018)	0,1	0,0	0,1	0,1

Tegevus 1.2.1. Maksu- ja tollipoliitika kujundamine

Eesmärk: Valitsuse stabiilsed ja tasakaalus maksupoliitilised valikud pikaajaliste eesmärkide elluviimiseks

Indikaator	Algtase (2018)	2020	2021	2022	2023
Maksusoodustuste mõju maksutuludele (maksusoodustuste suhteline maht võrreldes SKPga)	0,8%	1,4%	1,4%	1,4%	1,4%
Maksusoodustuste mõju maksutuludele (maksusoodustuste suhteline maht võrreldes riigieelarve maksutuludega)	2,8%	2,7%	2,7%	2,7%	2,7%
Eesti koht Tax Foundation mõttekoja rahvusvahelise maksualase konkurentsivõimelisuse indeksis	1. koht	≤5	≤5	≤5	≤5
Eli maksualaste direktiivide ülevõtmisega seotud rikkumismenetluste arv	1	0	0	0	0

Valdkonna probleemiks on teatud kaootilisus plaanitavate ja realiseeritavate maksumuudatuste analüüsimisel ning krooniline ajapuudus maksumuudatuste menetlemisel. Menetluslikud kitsaskohad võivad samas mõjutada sisu. See on eriti aktuaalne juhul, kui maksumuudatuste tegemise taga on rohkem nende atraktiivsus kui reaalselt esinevate ja sügavalt analüüsitud probleemide lahendamine. Ka sisu enda mõttes on olemas kriitilised probleemid. Soodsa majanduskeskkonna tagamiseks on vajalik hoida maksusüsteemi enam stabiilsemana ja maksukoormuse optimaalsena, arvestades seejuures Eesti kui sotsiaalse riigi kohustustega. Maksukoormuse jaotus peab olema majanduslikult mõistlik ja õiglane. Maksumäärade tõstmisele peaks eelistama maksusoodustuste piiramist ja viimasele juba kehtestatud maksude tõhusamat kokku kogumist.

Tolli valdkonnas on poliitika raskuseks Euroopa Liidu kui tolliliidu tingimustes Brüsselis, kus Eesti mängib aktiivset rolli. Eesti on osa maailma ühest edukamast tolliliidust, mis suudab mõjutada ka rahvusvahelisi standardeid ja reegleid. Eesti on valmis olema paljudest ülejäänud liikmesriikidest ambitsioonikam ja osalema aktiivselt, sealhulgas ka juhtrolle võttes, uuenduslikes ettevõtmistes, näiteks idapiiri riikide koostööprojekt Celbet ja ITarenduste tsentraliseerimine.

Teenus

¹⁰ Majanduskasvu toetav maksusüsteem arvestab maksude kahjulikkuse hierarhiaga (OECD 2010).

Majanduskasvule on enim kahjulikud otsesed tuluteenimisega seotud maksud, sealhulgas kasumimaks. Kaudse (tarbimise ja keskkonna saastamise) maksustamise osakaalu suurendamine käib kas kaudsete maksude tõstmise või otseste maksude langetamise kaudu. Kuid üksnes kaudsete maksude tõstmine viib kõrgema üldise maksukoormuseni, mis ei ole hetkel ei sobilik ega taotletav tagajärg. Kuivõrd hetkel ei prognoosita maksude osakaalu vähenemist SKT-s ja pole otsustatud ka otseste maksude langetamist, siis soovitud kaudsete maksude osakaalu suurenemist maksulaekumistes ei ole hetkel ette näha.

¹¹ Maksusüsteem on piisavalt stabiilne, kui kahe teineteisele järgneva aasta võrdluses maksumuudatustest tingitud kõikumine on alla 1,5% SKPst.

Maksu- ja tollipoliitika kujundamine

Maksu- ja tollipoliitika kujundamine hõlmab maksude, riigilõivude ja tollialast analüüsi, õigusloomet, nõustamist ning valdkonna poliitikate rakendamise koordineerimist. Lisaks maksude kogumise regulatsioonidele hõlmab tollipoliitika ka ühiskonnakaitsest aspekti, mis väljendub ohtlike ning keelatud kaupade sisse- ja väljaveo tõkestamises. Õiguskulekale kliendile antakse nõu maksuasjades, hõlbustades tema maksu- ja tollialaseid protseduure ning kaitstes teda ebaausa maksukonkurentsi eest.

Tegevus 1.2.2. Maksu- ja tolli korraldus

Eesmärk: kogutud riigi maksutulud ja ebaausa majandustegevuse osakaalu vähenemine.

Indikaator	Algtase (2018)	2020	2021	2022	2023
Riigieelarves prognoositud maksutulude kokkukogumine (%)	100,4%	100%	100%	100%	100%
Deklareerimata jäävate maksude osakaal laekunud maksudest (%)	Prognoos 5,13%	<7%	<7%	<7%	<7%
Aruandeperioodi nõuete tasumise osakaal (%)	98,77%	>98%	>98%	>98%	>98%
Maksutahte indeks	65%	65%	65%	65%	65%

Oluline on olemasolevaid maksu- ja tollikohustuste täitmise teenuseid edasi arendada ja uusi nüüdisaegseid lahendusi kasutusele võtta. Sealjuures on oluline kasvatada kliendikesksust maksumaksjale andmeid võimalikult palju ette andes.

Tegevused on suunatud ka vabatahtliku maksutasumise suurendamisele ning maksukohustuste ja tolliformaaluste täitmise lihtsuse ja selguse säilitamisele. Järelevalve tegevustes võideldakse maksupettuste ja salakaubandusega, et vähendada riigile saamata jäävat maksutulu, tagada ausam konkurentsikeskkond ja panustada ühiskonna turvalisusse. Nende eesmärkide saavutamiseks on tähtsad partnerlussuhted sisejulgeolekuorganitega (politsei, piirivalve ja prokuratuur) ja teiste riikide maksuhalduritega.

Maksu- ja Tolliamet on viimastel aastatel ellu viinud mitmeid edukaid IT-arendusi, mis võimaldavad lihtsaid ja mugavaid ning turvalisi teenuseid pakkuda. Samas nõuavad need IT-arendused investeringuid ja jätkuarendusi, mis hoiaksid neid ajakohasena ning võimaldaksid hoida tänaseks välja kujunenud head kvaliteeti ja tõhusust.

Et täita senisel tasemel Maksu- ja Tolliameti strateegilisi ülesandeid ja tagada organisatsiooni adekvaatne arendusvõimekus, on tarvis erilist tähelepanu pöörata ka personali koolitus- ja arendustegevustele vähenevate ressursside tingimustes. (2020. aastast kaovad Euroopa Komisjoni kaudu eraldatavad vahendid maksukuritegevuse tõkestamiseks.)

Järelevalvelistes tegevustes võideldakse maksupettuste ja salakaubandusega, et vähendada riigile saamata jäävat maksutulu, tagada ausam konkurentsikeskkond ning panustada ühiskonna turvalisusse. Nende eesmärkide saavutamisel on oluline pöörata tähelepanu kriminaalmenetluse ja jälitusvõimekuse valdkonnale, et tagada senine püsiv tõendite leidmise, fikseerimise ja vormistamise võimekus.

Samuti on oluline hoida kõikide piiripunktide tollikontrolli töös kasutatav tehnika tänapäevasena, mis looks suutlikkuse üle vaadata üha suurenevaid kaubavoogusid lühema ajakuluga ning seeläbi hoida piiril kontrollifooni vajalikul tasemel. Kiire ja tõhus tollikontroll ning kaasaegne tehnika muudavad piiriületuse sõidukitele kiiremaks ning aitab tagada kiire ja sujuva rahvusvahelise kaubavahetuse.

Maksu- ja Tolliametil on sel perioodil plaanis mitmed arendused, mis tulenevad meie rollist nii Eesti riigis kui ka Euroopa Liidus. Sel perioodil on üks meie väljakutsetest muu hulgas infosüsteemi rakendamine, mis võimaldaks Euroopa Liidu liikmesriikidel vahetada infot veebist ostetud kaupade ja teenuste müügi ning käibe kohta. See loob olukorra, kus käibemaks hakkab laekuma riiki, kus seda toodet või teenust tarbitakse. Kuna tollivaldkonnale kehtivad mitmed rahvusvahelised õigusaktid, tuleb meil luua süsteem (Impulss), mis saab hakkama kasvavate impordideklaratsioonide mahtudega, kuid hoiab sealjuures halduskulud madalad. Samuti vajab arendamist maksualase infovahetuse süsteem, mis tuleneb Euroopa Liidu direktiivist 2018/822/EL (DAC6) ning võimaldab maksuskeemidealast teabevahetust.

Ühe täiendava kohustusena hakkab Maksu- ja Tolliamet haldama riiginõudeid, milleks viiakse ellu riiginõuete halduse ja sundtäitmise reformi arendused. Need võimaldavad ümber korraldada tänase täitesüsteemi, kus kohtutäiturite suurearvuline ja hajutatud süsteem on ebaefektiivne ning kliendile kallis.

Teenused

Maksuhalduse administreerimine

Maksualaste õigusaktide rakendamise meetodika väljatöötamine ja rakendamise tagamine, sealhulgas deklaratsioonide, vormide ja IT-rakenduste väljatöötamine. Teenuse eesmärk on tagada, et maksude deklareerimine ja aruannete esitamine on mugav ja lihtne.

Maksumaksjate nõustamine ja teenindamine

Maksumaksjate teavitamine, nõustamine ja koolitamine eesmärgiga parandada maksukuulekust.

Rahaliste nõuete arvestuse pidamine

Rahaliste nõuete üle arvestuse pidamine, sealhulgas viiviste ja intresside arvestuse pidamine.

Võlgade sissenõudmine ja aruandlusdistsipliini tagamine

Maksuvõlgade ja muude rahaliste kohustuste sissenõudmine, tagades aruandlusdistsipliini.

Maksude arvestamise ja tasumise õigsuse kontroll

Deklaratsioonide kontroll vastavalt riskianalüüsile. Maksumenetluste läbiviimine eesmärgiga vähendada maksuauku ja parandada isikute maksekäitumist.

Tollikontrolli läbiviimine

Tollialaste rikkumiste ennetamine, tõkestamine, avastamine ja menetlemine eesmärgiga soodustada kiiret kaubavedu ja tõkestada salakaubavedu.

Maksu- ja tollialase kuritegevuse vastu võitlemine

Maksu- ja tollialaste õigusaktide ning narkootiliste ainete ja lähteainete käitlemise rikkumistega seotud kuritegude tõkestamine. Kriminaalmenetluse läbiviimine nendes kuritegudes.

Aktsiisikauba käitlemise järelevalve

Aktsiisikauba käitlemise järelevalve, maksumärkide haldus ja aktsiisivabastuse lubade kontroll.

Tolliprotseduuride ja tolliformaalsuste haldamine

Tollialaste õigusaktide rakendamine, tolliteenuse kättesaadavuse tagamine eesmärgiga toetada ja lihtsustada rahvusvahelist kaubandust. Teenuse tulemusena on tolliprotseduurid ja tolliformaalsused kliendile kättesaadavad, lihtsad, mugavad ning Maksu- ja Tolliameti infosüsteemides arendatud ja hallatud.