



## KIIRHINNANG LÄHIAASTATE EELARVEPOLIITIKALE

Päevakajalist, 10. juuni 2009

Maailmamajanduses lahvatanud finantskriis ja sellele järgnenud majanduslangus on osutunud väga suureks. Erinevate prognooside kohaselt on ka Eesti majanduse kohandumine seetõttu märksa keerulisem ja lähiaastatel on oodata majanduse mahu märgatavat kokkutõmbumist võrreldes 2008. aastaga. Praeguses keerulises olukorras peame leidma parima lahenduse majanduskriisi läbimiseks.

Eesti Panga prognoosi kohaselt võtab majanduse taastumine kriisieelsele tasemele aega 4-5 aastat. Majanduse mahu vähenemine toob kaasa riigi tulude märgatava kahanemise, mistõttu ei ole kulutusi senisel tasemel võimalik rahastada. Riigi tulevikuplaane ja eelarvet oluliselt muutmata võib eelarvedetsiidi rahastamine osutada väga keeruliseks ning kapitalinappus võib tabada ka erasektorit.

Eelarvepoliitikal on kolm eesmärki:

- järgida Maastrichti kriteeriumi 3% piirmäära 2009. ja 2010. aastal;
- taastada pärast kriisist ülesaamist eelarveülejäak ja eelarvereservid;
- tagada riigirahanduse pikaajaline jätkusuutlikkus ehk elanikkonna vananemisest tingitud kulude, eelkõige pensionide ja ka tervishoiukulude rahastamine.

### **Eelarvetasakaalu saavutamine võtab aega, kuid sellega tuleb alustada kohe**

Maailmamajanduse ja ka Eesti majanduse langus on kujunenud harukordselt sügavaks. Isegi siis, kui pööre paremuse poole toimub juba selle aasta lõpus või järgmise aasta alguses, võtab majanduse taastumine kriisieelsele tasemele aega 4-5 aastat. Riigirahanduse seisukohast tähendab see, et maksumulud kujunevad paaril järgmisel aastal märksa väiksemaks kui näiteks 2008. aastal. Seepärast tuleb viimastel aastatel ülikiiiresti kasvanud kulud viia vastavusse vähenenud tuludega (erandi moodustavad kulud, mida rahastatakse Euroopa Liidu eelarvest).

Eesti Panga prognoosi kohaselt jõuaks praeguse kulutasemega jätkamisel eelarve majanduse taastudes tasakaalu alles 2014. aastal. Kriisi lõppedes oleks Eesti võlakooormus ligikaudu 30 miljardit krooni, millelt tuleb pikka aega maksta ka intresse.

Euroalaga ühinemiseks vajaliku eelarvekriteeriumi täitmine on eeltoodut arvestades üks osa suuremast ülesandest, mis ütleb, et juba esimesed eelarvetasakaalu parandamiseks võetavad meetmed peaksid olema piisavalt jõulised, et hoida puudujääk nii sel kui ka kõigil järgnevatel aastatel väiksemana kui 3% SKP suhtes.

## **Rahapoliitika seisukohast on samuti parem, kui kulude struktuur toetab kasvu ka edaspidi**

Eesti on pikka aega järginud kokkuhoidlikku eelarvepoliitikat ning asjatundjate hinnangul on ka kulutuste struktuur kasvu soodustanud. Nimelt on investeerimiseks ja hariduse edendamiseks kulutatava raha osatähtsus suurem ja igapäevaste jooksvate kulude oma väiksem kui Euroopa Liidus keskmiselt. Teisalt tähendab see, et meil praktiliselt puuduvad sellised ühekordsed kulud, mida oleks kerge ära jätta või edasi lükata. Ometi peaks eelarvetasakaalu parandavate meetmete esimene eelistus olema just kulutuste vähendamine. Vastasel korral peame ilmselt loobuma suhteliselt madalate maksude poliitikast.

Valitsussektori kulutustest kulub investeringuteks viimaste aastate andmete järgi ligikaudu 5% SKP suhtes ning neid on kavandatuga võrreldes esimese lisaelarve väljatöötamise käigus juba tublisti kärbitud. Nende edasine vähendamine ei ole võimatu, kuid seejuures tuleks hoolikalt kaaluda, kas see ei halvenda majanduskasvu väljavaateid kaugemas tulevikus ning kas see ei jäta meid ilma võimalusest kasutada infrastruktuuri edendamiseks Euroopa Liidu eelarvest eraldatavat raha. Kulude edasine kärpimine peaks soovitatavalt puudutama eeskätt mitmesuguseid jooksvaid kulutusi.

Jooksvad ehk aasta-aastalt korduvad kulud moodustavad kuni 80% koondeelarvest. Nendest omakorda 2/3 moodustavad nn tegevuskulud ning 1/3 nn sotsiaalkulud. On ootuspärane, et valitsuse jõupingutused on keskendunud just jooksvatele kulutustele ja nende vähendamise eesmärk on kesksel kohal ka teises lisaelarves. Sellele vaatamata peab jooksvaid kulusid veelgi kärpima. Muidu satume järgnevatel aastatel järjest raskemate pealesunnituid valikute ette. Seejuures tuleb silmas pidada, et nii teede hooldamise kulude kui ka sõjalise otstarbega suurostude edasilükkamise näol on tegu ühekordsete meetmetega, mis järgnevatel aastatel taas suurendavad kulusid ega aita kaasa eelarvepoliitika pikaajalise jätkusuutlikkuse saavutamisele.

Kuna SKP maksumus ehk maksubaas kujuneb 2010. aastal umbes 5% väiksemaks kui käesoleval aastal, siis peaksid ka järgmise aasta tegevuskulud, lisaks käesoleva aasta kulukärbetele, samavõrra kahanema. Koondeelarve kulud oleksid sellisel juhul väiksemad kui 2008. aastal, kuid ikkagi suuremad kui 2007. aastal ning koondeelarve puudujääk oleks vaid veidi väiksem kui 3% SKP suhtes.

## **Eelarvepoliitika peab olema pikaajaliselt jätkusuutlik**

Tasakaalus eelarve eeldab, et kulude maht peab muutuma koos maksubaasi ehk SKP mahuga. Vastasel juhul ei ole eelarvepoliitika pikaajaliselt jätkusuutlik. Viimaste aastate otsused on selle seose sotsiaaltoetuste vallas sisuliselt kaotanud. Suurendatud on nii vanemahüvitisi kui ka pensione ning nende tõusu on vaatamata majanduslangusele kavandatud ka 2009. aastaks.

Siirded leibkondadele (pere- ja lastetoetused, pensionid, haigushüvitised jne) moodustasid 2008. aastal koondeelarve kuludest 26%. Käesolevaks aastaks võib prognoosida, et nende kulude osatähtsus kasvab 1/3ni ja 2010. aastal 35–36%ni, sõltuvalt sellest, milliseks kujuneb töötute ja toimetulekutoetust vajavate isikute arv. Suhteliselt rohkem raha kulub ka pensionideks, mis moodustavad umbes 2/3 leibkondadele minevatest siiretest. Pensionide praegusele tasemele jäädes suureneb vastavate kulude osatähtsus SKP suhtes veidi rohkem kui 7%lt 2008. aastal peaaegu 10%ni.

Sotsiaaltoetuste jätmise samale tasemele või isegi suurendamine (nt vanemahüvitis) eeldab muudel võrdsetel tingimustel tegevuskulude suuremat kärpimist. Teisisõnu ei ole sotsiaaltoetuste senine rahastamissüsteem kriisi ajal ja suhteliselt aeglase kasvu aastatel jätkusuutlik. Vanaduspensionide puhul on rahastamisvajak kõige ilmsem.

Käesoleva aasta veebruaris jõustunud lisaeelarvega pakuti välja ka muudatused vanaduspensionide suuruse reguleerimiseks indekseerimise kaudu. Ehkki tegemist on sammuga õiges suunas, sobivad need muudatused tavalise äriotsuse, kuid mitte kriisiolukorra jaoks. Uued reguleerimispõhimõtted eeldavad küll seda, et indekseerimisest tuleneva pensionide suurendamise kohustus hajutatakse mitmele aastale, kui majandus langeb või esimese pensionisamba puudujääk ähvardab ületada 1% SKP suhtes. Tänapäevaks on aga alles jäänud põhimõte, mille järgi vanaduspension ei saa väheneda (st indeks ei tohi olla alla 1). Sügava või pika majanduslanguse puhul tähendab see, et suur puudujääk säilib mitmeks aastaks. Ka siis, kui rakendame pensioniindeksit kumulatiivsena ehk kui majanduslanguse aastad lükkavad edasi pensionide uut tõustsükli edasi, püsib rahastamisvajak suur ning ületab 1% SKP suhtes veel ka viie aasta pärast. Majanduskasvu kiirenedes hakkab rahastamisvajak küll vähenema, kuid päriselt ei kao see praeguse süsteemi jätkudes ilmselt kunagi. Seetõttu tuleb vanaduspensionide süsteem pikaajalise jätkusuutlikkuse seisukohast kiiresti üle vaadata.

### **Maksunduses on ees tõsised valikud**

Käesoleva aasta teise poole kulude kärpimise võimalused on piiratumad kui järgnevatel aastatel. Seetõttu pole välistatud, et aastail 2009–2010 on vaja võtta ka tulusid suurendavaid meetmeid. Ajapiirangut ja maailmamajanduse madalseisu arvestades saavad need olla eeskätt maksupoliitilised sammud, sest mittemaksulisi tulusid suurendavad ühekordsed meetmed võivad meid järgmistel aastatel veel raskemate valikute ette panna.

Majanduslanguse ajal ei ole maksukoormuse tõstmine loomulikult üldse soovitatav. Kui aga kriis on erakordselt sügav ja olukord seda nõuab, tuleb lähtuda varem paikapandud strateegilistest eesmärkidest ehk püüda jätkata maksukoormuse ülekandmist tööjõult tarbimisele, olgu siis maksumaksjaks kas töövõtja või tööandja. Kuivõrd see on võimalik, sõltub otseselt jooksvate kulude kärpimise ulatusest.

Eesti on kogu aeg järginud madalate maksude poliitikat. Kiire majanduskasv näitab, et see on olnud õigustatud. Paraku on praktiliselt võimatu öelda, kas ja kui palju oleks Eestis võimalik praegust, SKP suhtes umbes 33% maksukoormust tõsta ilma pikaajalist kasvupotentsiaali kahjustamata. Teiste riikide kogemuste põhjal tehtud üldistused viitavad vaid sellele, et Eesti tulutaseme juures peaks maksukoormus jääma vahemikku 30–40% SKP suhtes.

Teoreetiliste seisukohtade kõrval tuleb aga silmas pidada ka konkureerivate riikide näitajaid. Leedu ja Läti maksukoormus oli möödunud aastal 29–30% ja Poolas 34% SKP suhtes. On võimalik, et kriisi ajal on ka nimetatud riigid sunnitud maksukoormust mõnevõrra tõstma, kuid kindlasti mitte nii drastiliselt.

Kokkuvõttes ei ole alust kindlalt väita, et üldise maksukoormuse tõstmisel paari protsendipunkti võrra oleksid katastroofilised tagajärjed. Samas on töötukassasse laekuvaid kohustusi juba tõstetud mitmekordseks ja see on vastuolus nii pikaajaliste strateegiliste eesmärkide kui ka kriisiaja maksustamise

põhimõtetega. Järelikult saavad edaspidi kõne alla tulla vaid tarbimise või saastamisega seotud maksud.

Aktsiisimaksude mõõdukas tõstmine on ilmselt kõige rohkem strateegiliste kavadega kooskõlas olev võimalus makse tõsta. Nõudluse praeguse madalseisu juures ei ohusta see ka Maastrichti inflatsioonikriteeriumi täitmist. Kui jooksvate kulude kärpimine soovitaval määral ei õnnestu, siis ei saa välistada tarbimismaksude ulatuslikumat, sealhulgas ka ajutist tõstmist.

Mis puutub mittemaksuliste tulude suurendamisse, sealhulgas varade müüki, siis tugevdavad need kahtlemata riigikassa rahalist seisu ja suurendavad reserve. Iseasi on, kas ja kui palju saab müügituludega arvestada käesoleva aasta eelarvepositsiooni parandamisel ning kuivõrd need on kooskõlas valdkondade arengukavadega.

Ehkki mis tahes meetmete puhul on tegemist kompromissiga lühi- ja pikaajaliste eesmärkide vahel, on oht, et pikaajalise jätkusuutlikkusega seonduvad probleemid pälvivad hetkel liiga vähe tähelepanu. Kulude poole meetmete kavandamisel tuleks kindlasti vältida tulevasi kohustusi suurendavaid otsuseid.