



Eesti riigieelarve tulude väljavaated

Nr 10

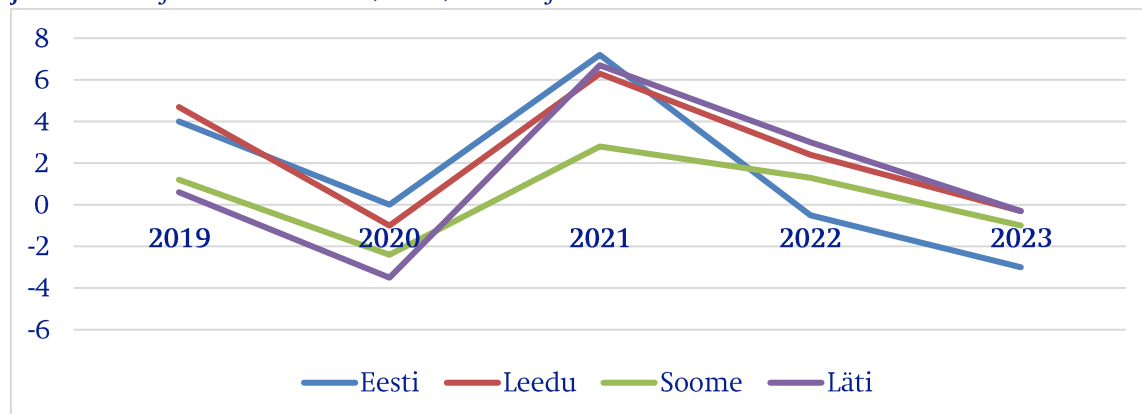
10.09.2024

Teemalehes kõrvutatakse seekord Eesti majanduse seisut meie lähimate naabrite majandusliku olukorraga ja püütakse leida eelistusi kasvavate eelarvekulude katteks. Laenu, maksude tõstmine ja eelarvekulude vähendamine (nn kärpekäär) on kolm peamist teadaolevat võimalust, mida riigid püüavad majandusraskustes riigieelarvete tulude poolel toimetulekuks omavahel kombineerida. Neid eelistusi saab valida üldises plaanis mitmete majandusnäitajate ja parameetrite hindamise alusel ja osaliselt on püütud seda teha ka olemasolevatele teoreetilistele käsitlustele toetudes. Laffer'i kõver on eelmise sajandi teises pooles levinud majandusteooria, mis püüab seostada maksutulude laekumise sõltuvust riigi üldisest maksukoormusest.¹ Nimetatud teooria pärineb USA nn reaganoomika-aegselt teoreetiliselt vundamenti luua aidanud USA majandusteadlaselt Arthur Laffer'ilt, kes kokkuvõtvalt esines üsnagi triviaalse väitega, et riigi maksutulud ei suurene lõpmatuseni, kui maksukoormust suurendada. Pigem on tema pakutud lähenemise kohaselt olemas mingi n-ö optimaalne maksukoormus, millest maksumäärade suurendamise või uute maksude kehtestamisega edasi minnes hakkavad riigi tasemel maksutulud hoopis vähenema.

Eesti ja naabrid stardipakkudel

Alljärgneval joonisel 1 on välja toodud Eesti aastase majanduskasvu võrdlus meie naabermaadega. Aluseks on võetud Maailmapanga andmed, et tagada võrreldavus riikide vahel ning saada üldisemat pilti, mida pakuvad aastapõhised andmed. Sellise esitusviisi miinuseks on muidugi pikem tagasisivaade ja sellevõrra väiksem operatiivsus. Eelarve aluseks olevad majanduskasvu prognoosid on siinkohal nende eriliimelisuse tõttu välja toomata. Enamasti oleme võrdluses Läti, Leedu ja Soomega kasutanud kvartaalse majanduskasvu numbreid (tõepoolest, langus juba 9 kvartalit järjest), mis tekitavad paratamatult Eesti majanduse tulevikuootuste suhtes teatavat pessimismi ja negatiivset fooni. Mitmed majandusvaatlejad on seda ka Eesti olukorda kirjeldades oma kiirhinnangutes ilmekalt edasi andnud (Euroopa suurim majanduslangus, kallim hinnatase jne).

Joonis 1. Majanduskasv Eestis, Lätis, Leedus ja Soomes 2019–2023



Allikas: Maailmapank (data.worldbank.org)

¹ [Understanding the Laffer Curve, EconomicsOnline, 04.06.2021.](#)

Meie lähimad naaberriigid on kasvunäitajate poolest tagasi koroonakriisi alguses ja paari aasta võrra pikemas ajaaknas ei paista võrdluse kogupilt Eesti jaoks sugugi mitte enam nii masendav. Lisaks torkab aastases võrdluses silma meie enda ja naabrite suuresti sünkroonis liikumine Tõsi, kui lõunanaabrid ja Soome on saavutanud koroonakriisi eelse taseme, siis Eesti seni mitte veel päris.

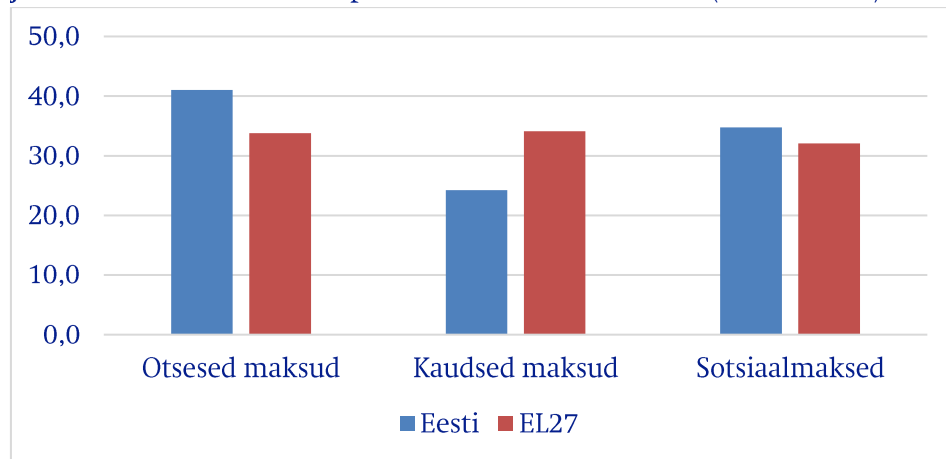
Rahvusvahelise Valuutafondi (IMF) ekspertide 2024. a juunis avaldatud raportis tuuakse välja, et peamised põhjused, mis on Eestile naabermaadest nõrgema majandusliku olukorra kaasa toonud, seisnevad selles, et Eesti probleemid tootlikkuse kasvu tagamise ja välise konkurentsivõime järkjärgulise nõrgenemisega on ilmnunud alates ülemaailmsest finantskriisist ja on seega varasemad kui hiljutised šokid (sõda Ukrainas, Covid jm). Selle asjaolu käega katsutavaks tulemuseks on Eesti puhul olnud ekspordile orienteeritud tootmise ja teenuste osakaalu märgatav vähenemine. Teenuste osa majanduskasvus on alates 2021. aastast välisnõudluse vähenemise tõttu kahanenud, mis viitab esilekerkivatele väljakutsetele ka selles väliskaubanduse segmendis. Konkurentsivõime vähenemisega tegelemine nõuab IMFi arvates juba ammu tuttavaid struktuurireforme, mille eesmärk on tõsta tootlikkust, kõrvaldada takistused majanduse struktuursel ümberkujundamisel tehnoloogiliselt intensiivsemate ja kõrgema lisandväärtusega toodete ja teenuste suunas. Uuem soovitus on aga teha inflatsiooniohu kiuste jõupingutusi töötajate reaalspalga kasvu tagamiseks kooskõlas tootlikkuse kasvuga.²

Jättes siinkohal majanduslangusega kaasneva riigieelarve puudujäägi probleemi võimaliku lahenduse lihtsustamise eesmärgil seekord kõrvale need lahendused, mis põhinevad eelarve kulude kokku tõmbamisel ja Eesti seni suhteliselt madala laenukoormuse hüppelisel kasvatamisel, püütakse järgnevalt uurida, kas oleks võimalik leida ühtaegu rohtu nii riigi majandusseisundi kui ka eelarvepositsiooni parandamiseks maksude kaudu.

Maksude tõstmise võimalikud allikad

Järgnevad kaks joonist võrdlevad Eesti ja Euroopa Liidu riikide kõige üldisemat keskmist maksude struktuuri. Seekord on üldise maksuproportsioonide hindamisel kasutatud Euroopa Komisjoni egiidi all juba paarkümmend aastat ilmutat väljaannet *Taxation Trends* (viimane number ilmunud juulis 2024). Kui alljärgnevate arutluste alusena üldistavalt eeldada, et EL27 keskmine väljendab maksustamise n-ö optimaalset määra ja võrrelda neid üldisi suundumusi maksustamisel meie lähinaabrite Läti ja Leeduga, siis selgub, et Läti on ennast suurel määral juba n-ö „kinni maksustanud“. Leedu seevastu seisaks vastava poliitilise valiku tegemisel silmitsi esmajoones töövõtjate täiendava maksustamise ebameeldiva väljavaatega. Tööandjad on nendele andmetele tuginedes Leedus suuresti tööjõumaksude tähenduses lihtsalt üle maksustatud, mis omakorda põhjendab Leedu mõnevõrra erinevat poliitikat uute edasilükkamatute kulutuste riigieelarvelisel katmisel (pankade maksutamine, laenu).

Joonis 2. Maksulaekumised peamiste maksuliikide lõikes (% maksudest)

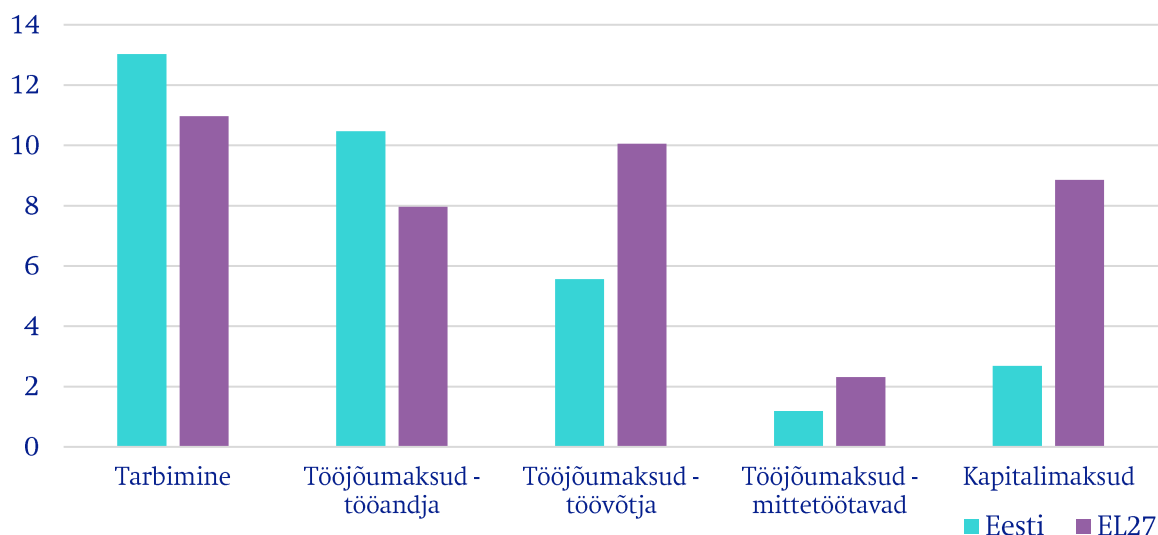


Allikas: EU Taxation trends, Estonia³

² IMF Country Report, 2024/178

³ Data on Taxation Trends - European Commission

Joonis 3. Peamised maksuliigid osakaaluna SKP-st Eestis (% SKP-st)



Allikas: EU Taxation trends, Estonia⁴

Käibe- kui tarbimismaksu tõusuks võib Eestis nende üldistatud jooniste alusel otsustades teiste riikidega võrdluses vähem ruumi olla. Otseste maksude osas on Eesti saavutanud koguni kõrgema taseme kui kaudsete maksude osas. Tööandja maksude osakaal on kõrge eeskätt tööandja makstavate sotsiaalmaksete tõttu. Euroopa keskmise olukorraga võrreldes peaks tööjõumaksude suurendamise teed minnes eelistama töövõtja palga maksustamise teed. Paraku seab oma piirangud sellisele lähenemisele Eesti keskmise palga nõrk ostujõud, mis on Euroopa keskmisest ja ammugi naabermaadest Skandinaavias märksa madalam. Lisaks neile n-ö makrotrendidele on tööjõu maksustamisel vaja arvesse võtta kaudseid probleeme ja raskusi, nagu näiteks:

1. Maksustamise keerukus. Tööjõu maksustamine võib olla keeruline ja aeganõudev, eriti kui tegemist on piiriüleste töösuhetega. Erinevad riigid võivad omada erinevaid maksustamise reegleid, mis võib tekitada segadust ja lisatööd.
2. Erisoodustuste maksustamine. Töötajatele antavad erisoodustused, nagu näiteks ametiauto kasutamine või tervisekindlustus, võivad olla maksustatavad. See võib tekitada lisakulusid nii tööandjale kui ka töötajale.
3. Mitteresidentide maksustamine. Kui juhatuse liige või töötaja on mitteresident, siis tema tasu maksustamine võib olla veelgi keerulisem. Erinevad riigid võivad nõuda erinevaid makse, mis võib viia topeltmaksustamiseni.

Lisaks eelpool loetletud negatiivsetele ilmingutele võib tööjõu täiendaval maksustamisel nii tööandja kui ka -võtja poolelt olla ka muid enamasti soovimatuid mõjusid.

Palgafondi maksustamisel on mõjusid majandusele, mis esmajoones võivad olla positiivsed riigieelarve laekumiste ja riigi osutatavate teenuste säilimise seisukohalt. Teisalt aga ilmnevad need tagajärjed, mis on enamasti juba tuttavad ja lahti räägitud oma pärssiva mõju poolest riigi konkurentsivõimele ning majandusele üldisemalt. Alljärgnevalt on välja toodud mõned peamised aspektid:⁵

1. Ettevõtete kulud. Palgafondi maksustamine võib suurendada ettevõtete kulusid, mis võib olulisel määral vähendada nende võimet palgata uusi töötajaid või investeerida ettevõtte arengusse. See võib eriti mõjutada väikeseid ja keskmise suurusega ettevõtteid, nende kasutada olevate piiratud ressursside tõttu.
2. Tööjõuturg. Suurenenud maksukoormus võib vähendada ettevõtete soovi palgata uusi töötajaid, mis võib omakorda mõjutada tööpuuduse määra ja palgakasvu. See võib tekitada surve palgakasvu aeglustumiseks, kuna ettevõtted püüavad kulusid kontrolli all hoida. IMFi

⁴ [Data on Taxation Trends - European Commission](#)

⁵ [Eesti majanduse arengut toetavate ettepanekute analüüs](#) – Arenguseire Keskus

hinnangul võib see asjaolu omakorda mõjuda pärssivalt Eesti ekspordivõimekusele ja rahvusvahelisele konkurentsivõimele.⁶

3. Majanduskasv. Kui ettevõtted vähendavad investeeringuid ja palkamisi, võib see aeglustada majanduskasvu. Samas, kui maksutulu kasutatakse tõhusalt avalike teenuste ja infrastruktuuri parandamiseks, võib see pikaajaliselt majanduskasvu toetada.
4. Ebaühtlane mõju sektoritele. Mõned sektorid võivad olla rohkem mõjutatud kui teised. Näiteks tööjõumahukad sektorid, nagu tootmine ja jaekaubandus, võivad tunda suuremat maksukoormust võrreldes sektoritega, kus tööjõukulu on väiksem.
5. Riigieelarve. Palgafondi maksustamine võib suurendada riigieelarve tulusid, mis võimaldab valitsusel rahastada erinevaid avalikke teenuseid ja projekte. See võib aidata kaasa sotsiaalsele heaolule ja majanduse stabiilsusele.

Kokkuvõtte

Üsna keeruline ülesanne oleks pikemas ajaperspektiivis hinnata ja mõõta, millist mõju avaldab maksumäärade suurendamine või uute maksude kehtestamine riigieelarve puudujäägile ja majandusele tervikuna, kuna mängus on nii palju tegureid.

Kui ühe lihtsustatud olukorra näitena majanduslanguse ajal tehakse maksukärpeid, siis riigi maksutulud kindlasti vähenevad; samas – kui neid rakendatakse kiire majanduskasvu perioodil, siis maksutulud võivad ka kasvada. Kui aga makse tõstetakse majanduslanguse ajal, siis alates teatavast optimaalsest tasemest ka maksumäärade tõus ise ei pruugi maksulaekumisi enam oluliselt suurendada. Omaette lahendamata küsimus on, kas sellise optimaalse maksumäära leidmine on üldse võimalik ning mil viisil selline n-ö optimaalne maksustamise tase hakkaks aja möödudes sõltuma riigi üldisest ning ajas muutuvast majanduslikust seisundist.⁷

Maksumäärade suurendamise kaudu majanduspoliitika elluviimise ja selle tegeliku majandusliku mõju vahel ilmneb sageli märgatav ajaline viivitus, mistõttu võib erinevate muutuste põhjuste ja tagajärgede väljaselgitamine olla keeruline. Eesti puhul võib mitmete maksude esitamise või maksumäärade tõstmise ajastus kokku langeda majanduskasvu suunamuutusega nii tõusule või mingite uute ettenähtamatute asjaolude ilmnemisel vähemalt kvartaalses arvestuses ka edasi kestva langusega.

Globaliseeruvast majandusest peab iga riik maksumäärade osas teatud määral ja eriti välisinvesteeringute pärast teistega konkureerima, kuna ettevõtted võivad kergesti liikuda riikidesse, kus pakutakse atraktiivsemat maksupoliitikat.

Toivo Mängel
nõunik
toivo.mangel@riigikogu.ee

Kasutatud allikad:

1. [Data on Taxation Trends - European Commission. Euroopa Komisjon, 2024.](#)
2. [IMF Country Report, 2024/178. Juuni 2024.](#)
3. [Eesti majanduse arengut toetavate ettepanekute analüüs. U. Varblane jt. Arenguseire Keskus, veebruar 2024.](#)

Õigus- ja analüüsiosakond on Riigikogu struktuuriüksus, mis nõustab parlamendiliikmeid ja nende heaks töötavaid ametnikke. Käesolev teemaleht on koostatud osakonna algatusel. Autorid on valmis arutlema töö sisu üle ja kommentaarid on teretulnud.

⁶ [IMF Country Report, 2024/178](#)

⁷ [Understanding the Laffer Curve. EconomicsOnline, 04.06.2021](#)