

**EELARVENÕUKOGU ARVAMUS  
AASTATE 2026–2029  
EELARVEPOSITSIOONI EESMÄRKIDE KOHTA**

## Sisukord

|                                                                 |   |
|-----------------------------------------------------------------|---|
| Arvamus .....                                                   | 3 |
| Seletuskiri .....                                               | 4 |
| Hinnang 2026.–2029. aasta eelarvepositsiooni eesmärkidele ..... | 4 |
| Valitsussektori eelarvepositsiooni kujunemine .....             | 4 |
| Vastavus kodumaistele eelarvereeglitele .....                   | 7 |
| Vastavus Euroopa Liidu eelarvereeglitele .....                  | 8 |
| Kokkuvõte .....                                                 | 9 |

Eelarvenõukogu  
Estonia pst 13, 15095 Tallinn  
+372 668 0661  
[info@eelarvenoukogu.ee](mailto:info@eelarvenoukogu.ee)  
[www.eelarvenoukogu.ee](http://www.eelarvenoukogu.ee)

## Arvamus

Riigi eelarvestrateegia koostamisel aastateks 2026–2029 on valitsus lähtunud seisukohast, et Euroopa Liidu eelarvereeglite vabastusklausli ajal kodumaised reeglid ei kehti ning et valitsussektori nominaalne puudujääk võib ulatuda aastas kuni 4,5%ni SKPst.

Rahandusministeeriumi 2025. aasta suvine majandusprognoos juba sisaldas kaitsekulude tõusu üle 5% SKPst ning seejuures ei ületanud eelarvepuudujääk ühelgi prognoosiaastal 4% SKPst. Seetõttu leidis eelarvenõukogu, et puudujäägi süvendamine muude eelarveotsustega pole sel sügisel põhjendatud.

Pärast eelarvearutelusid on riigirahanduse väljavaade suveprognoosiga võrreldes halvenenud, kuna valitsus on võtnud juurde püsivaid kulukohustusi, ent loobunud ühest täiendavast püsituduallikast. Arvestades ka juba varem otsustatud muudatusi tulumaksusüsteemis, avaneb 2026. aastast märkimisväärne ja püsiv lõhe valitsussektori tulude ja kulude vahel. Lisaks riigikaitsele on varasemast suuremaks kasvanud ka kulutused sotsiaalkaitsele ja tervishoiule.

Rahandusministeeriumi uuendatud prognoosi järgi moodustab valitsussektori nominaalne eelarvepuudujääk 2026. ja 2027. aastal 4,5% SKPst, 2028. aastal 3,8% SKPst ning 2029. aastal 3,6% SKPst. Nii suures puudujäägis nii mitmel aastal järjest pole Eesti riigieelarve varem olnud.

Eelarvenõukogu ei saa hinnata riigi eelarvestrateegias seatud eelarve-eesmärkide vastavust kodumaistele eelarvereeglitele, kuna nende nõuded on kaitsekulude vabastusklausli ajaks peatatud. Eelarvenõukogu arvates ei eeldanud Euroopa Liidu eelarvereeglite vabastusklausel kodumaiste reeglite kehtivuse kaotamist, kuna seekordse vabastusklausliga kaasnev paindlikkus on piiritletud kindla otstarbe ja suurusega. Lisaks ei ole valitsus ega rahandusministeerium seda otsust piisavalt selgesõnaliselt edastanud.

Eelarvenõukogu tõlgenduses võinuks vabastusklausli ajal lubada kuni 1,5 protsendipunkti võrra suuremat struktuurset puudujääki võrreldes reegli tavanõuetega, hoides seeläbi kodumaist eelarveraamistikku siiski toimivana. Nüüd aga on tekkimas pea kümnenäendi pikkune periood, kus kodumaised eelarvereeglid sisuliselt ei kehti.

Eelarvestrateegias seatud eelarvetrajektoor tähendab, et rahandusministeeriumi prognoosi järgi moodustab riigi võlakoormus 2029. aastaks juba 34,5% SKPst ja intressikulud üle 450 miljoni euro. Seejuures ei ulatu eelarvestrateegia ettevaade piisavalt kaugemale, et näha, milliste võimalike meetmetega asub valitsus riigirahandust vabastusklausli järel taas korrastama.

Eelarvepoliitilist kurssi muutmata jätkaks riigi võlakoormus kiiret kasvu ka pärast 2029. aastat. Kõrgem võlakoormus tähendaks suuremat iga-aastast väljaminekut ainuüksi intressikuludeks, eeldatavalt kallimat laenuraha nii avalikule kui ka erasektorile, suuremat avatust finantsturgude kõikumistele ning oluliselt väiksemat eelarvepuhvit, millega tulevastele kriisidele vastu minna.

Eelarvenõukogu esimees

Peter Lõhmus

24. septembril 2025

## Seletuskiri

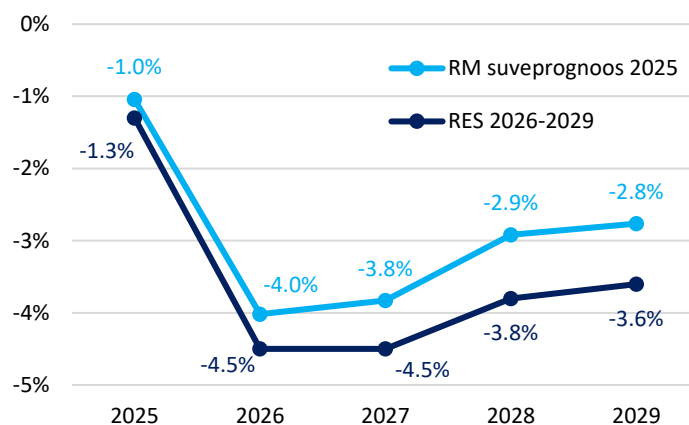
2025. aasta kevadel teavitas Euroopa Komisjon võimalusest taotleda eelarvereeglite vabastusklauslit kaitsekulude kiireloomuliseks suurendamiseks aastatel 2025–2028. Seda vabastusklauslit kasutab ka Eesti valitsus oma eelarvepoliitika kujundamisel järgmisel neljal aastal. Riigi eelarvestrateegias 2026–2029 on valitsus tõlgendanud vabastusklauslit nii, et see võimaldab kavandada nominaalset eelarvepuudujääki kuni 4,5% SKPst aastas ning et kodumaised eelarvereeglid vabastusklausli ajal ei kehti. See tähendab, et eelarveeesmärkide seadmisel ei ole sel sügisel lähtutud mitte struktuurse positsiooni mõõdikust ja kodumaistest eelarvereeglitest, vaid nominaalse positsiooni mõõdikust ja kaitsekulude vabastusklauslist.

## Hinnang 2026.–2029. aasta eelarvepositsiooni eesmärkidele

### Valitsussektori eelarvepositsiooni kujunemine

Rahandusministeeriumi 2025. aasta suvise majandusprognoosi järgi moodustanuks valitsussektori nominaalne eelarvepuudujääk 2026. aastal 4% SKPst ja 2027. aastal 3,8% SKPst. Seejuures sisaldas suvine prognoos juba ka valitsuse eesmärki tõsta kaitsekulud alates 2026. aastast püsivalt üle 5% SKPst. Seetõttu leidis eelarvenõukogu oma arvamuses suveprognoosi kohta, et kui Eesti tänast kaitsevõime-eesmärki on võimalik saavutada väiksema eelarvepuudujäägiga kui 4,5% SKPst, pole puudujäägi süvendamine muude eelarveotsustega sel sügisel põhjendatud.

Eesti riigirahanduse väljavaade on 2026.–2029. aasta riigi eelarvestrateegia järgi siiski pärast eelarvearutelusid halvenenud (vt joonis 1). Valitsussektori nominaalne puudujääk ulatub koguni 4,5%ni SKPst nii 2026. kui ka 2027. aastal – see tähendab, et riigi kulud ületavad tulused mõlemal aastal ligikaudu kahe miljardi euro võrra. Eelarvepuudujääk ei kujune enam väiksemaks kui 3% SKPst ka edasistel aastatel. Võrreldes suveprognoosi ettevaatega on valitsussektori eelarvepositsioon halvenenud ligikaudu 200 miljoni euro võrra 2026. aastal, 300 miljoni euro võrra 2027. aastal ning enam kui 400 miljoni euro võrra 2028. ja 2029. aastal.

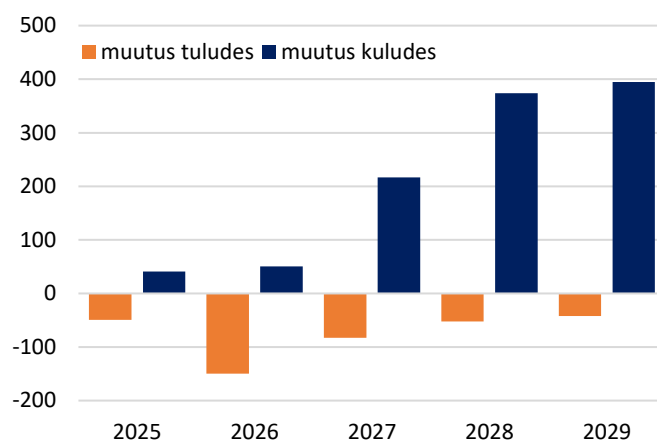


Joonis 1. Valitsussektori nominaalne eelarvepositsioon 2025.–2029. aastal (% SKPst)

Allikas: rahandusministeerium

Eelarveläbirääkimiste järel on rahandusministeerium kokkuvõttes vähendanud riigi tulude ning suurendanud riigi kulude prognoosi (vt joonis 2). Tulude poolel on suurim muudatus otsus ära jätta 2026. aastaks planeeritud tulumaksutõus (24% peale). Selle tulemusel väheneb maksulaekumine ligikaudu 0,5

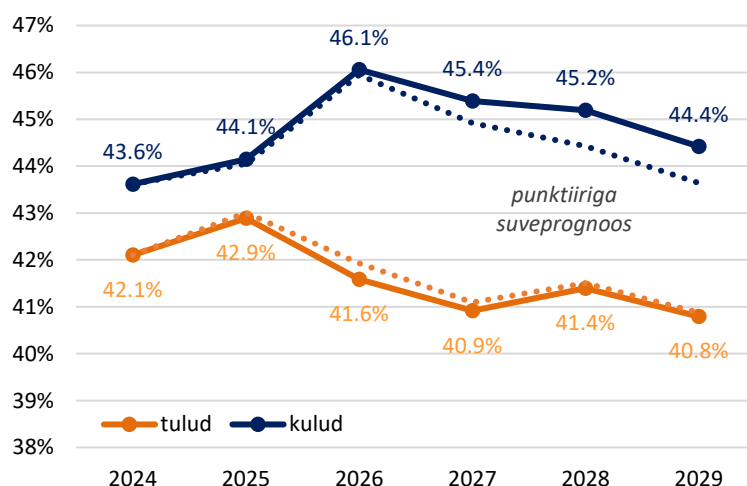
protsendipunkti võrra aastas.<sup>1</sup> Samuti ei olnud suveprognoosis veel võimalik arvestada mootorsõidukimaksu soodustustega, kuid selle eelarvemõju ei ületa 0,1 protsendipunkti aastas. Vastukaaluks on eelarvestrateegias suurendatud mittemaksuliste tulude laekumist 80–100 miljoni euro võrra aastas.



Joonis 2. Muutus valitsussektori tulude ja kulude mahus 2025.–2029. aastal riigi eelarvestrateegia ja rahandusministeeriumi 2025. aasta suvise prognoosi võrdluses (mln eurodes)

Allikas: rahandusministeerium

Valitsussektori kuluprognoosi suurendab palgafondi kasv mitmes avaliku sektori tegevusvaldkonnas (nt siseturvalisus, õpetajad, treenerid), aga ka täiendavad vahendid teedehoiule ja riigikaitsele. Samal ajal on arvestatud kulude kokkuhoiuga eelarverevisjoni, investeeringute ülevaatuse ja vajaduspõhiste toetuste reformi arvelt. Uute eelarveotsustega arvestades kujuneb valitsussektori kulude kasvuks 2026. aastal 10,3%. Tulude kasv pidi 2026. aastal märgatavalt aeglustuma maksuküüru kaotamise tõttu, kuid on nüüd, tulumaksutõusu ärajätmisel, veelgi aeglasem, ulatudes vaid 2,5%ni. Sellega on avanemas märkimisväärne ja püsiv lõhe valitsussektori tulude ja kulude taseme vahel (vt joonis 3).

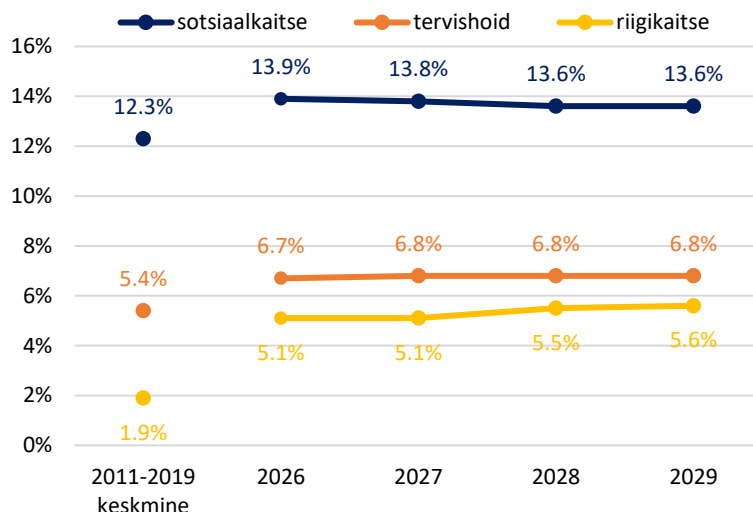


Joonis 3. Valitsussektori tulude ja kulude maht riigi eelarvestrateegia 2026–2029 järgi (% SKPst)

Allikas: rahandusministeerium

<sup>1</sup> Seega on algsest planeeritud julgeolekumaksu kolmest osast jõustunud vaid üks – käibemaksu tõus 24%ni. Kui rahandusministeeriumi 2025. aasta kevadprognoosis eeldati julgeolekumaksu eelarvemõjuks 1,7 pp aastas, siis suveprognoosis ainult 1,0 pp aastas ning nüüd on see vähenemas veelgi, jäädes suurusjärku 0,5 pp aastas.

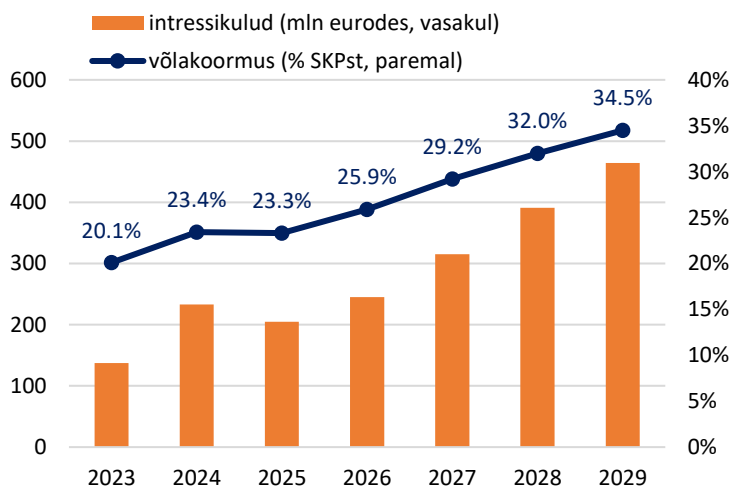
Järgmisel neljal aastal on Eesti kaitsekulude maht palju suurem, kui oli nende keskmine maht varem, mil kaitsekulude taseme eesmärk oli 2% SKPst. See paistab ka hästi silma, kui analüüsida valitsussektori kulusid valitsemisfunktsiooni järgi (vt joonis 4). Kuid riigikaitsekulud ei ole ainuke kululiik, mille prognoositav maht ületab edaspidi selgelt selle varasemat pikaajalist keskmist taset. Pärast pandeemiat ja kiire hinnatõusu perioodi moodustavad riigi kulubaasis senisest suurema osa ka tervishoid ja sotsiaalkaitse. Kahepeale kokku on nende valitsemisfunktsioonide kulud lähiaastatel 2,9 protsendipunkti võrra suuremad, kui oli 2011.–2019. aasta keskmine, mis ei jää kaugele maha riigikaitse kulude kasvust 3,2 protsendipunkti võrra.



Joonis 4. Valitsussektori kulude maht 2026.–2029. aastal valitud valitsemisfunktsioonide järgi (% SKPst)

Allikas: rahandusministeerium

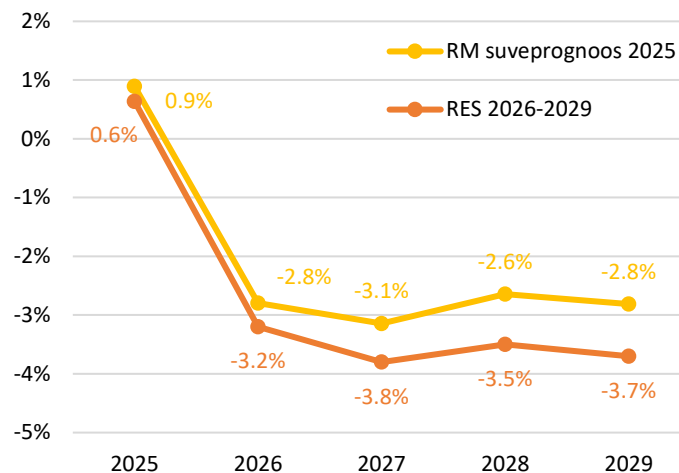
Neljandaks kululiigiks, mis on riigieelarves märgatavalt kasvamas, on riigivõla intressikulud. Eelarvestrateegia järgi kulutab valitsussektor järgmisel neljal aastal kokku 7,7 miljardit eurot rohkem, kui laekub eelarvesse tulused. Et puudujääv osa tuleb riigil laenata, kasvab samal ajal samas mahu ka valitsussektori võlg – 9,7 miljardilt eurolt 2025. aastal 17,5 miljardi euroni 2029. aastal. Riigivõla intressimaksed moodustavad rahandusministeeriumi prognoosi järgi 2029. aastaks juba üle 450 miljoni euro (vt joonis 5).



Joonis 5. Valitsussektori võlakoormuse (% SKPst) ja intressikulude (mln eurodes) prognoos 2025–2029

Allikas: rahandusministeerium

Nominaalse eelarvepuudujäägi suurenemine võrreldes rahandusministeeriumi suveprognoosis oodatuga tähendab, et riigi eelarvestrateegias on halvenenud ka valitsussektori struktuurse eelarvepositsiooni prognoos. Rahandusministeeriumi hinnangul on valitsussektori eelarve alates 2026. aastast püsivalt suures struktuurses puudujäägis, sõltuvalt aastast ulatub puudujääk 3,2–3,8%ni SKPst (vt joonis 6). Kui puudujääk on struktuurne, tähendab see seda, et selle vähendamiseks ei saa lootma jääda majandusolude paranemisele, vaid tarvis on valitsuse teadlikke kulu- ja tuluotsuseid eelarvepositsiooni parandamiseks.



Joonis 6. Valitsussektori struktuurne eelarvepositsioon 2025.–2029. aastal (% SKPst)

Allikas: rahandusministeerium

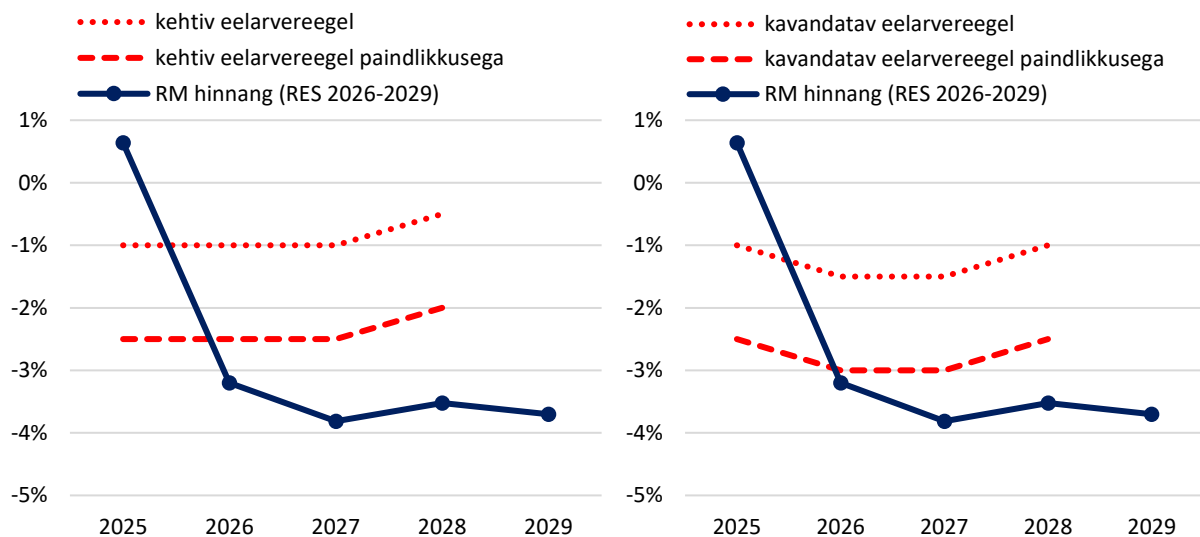
#### Vastavus kodumaistele eelarvereeglitele

Koos järgmise aasta eelarve ja järgmise nelja aasta eelarvestrateegiaga on sel sügisel koostamisel järjekordne riigieelarve (baas)seaduse muudatus, millega muudetakse ka kodumaiseid eelarvereegleid. Eelnõu järgi tohiks valitsus kavandada struktuurset puudujääki kuni 1,5% SKPst aastas, kui võlakooormus on väiksem kui 30% SKPst ning kuni 1% SKPst, kui võlakooormus on suurem kui 30% SKPst. Seadusemuudatus tähendaks sisuliselt nõuete leevenemist, kuna kehtivate eelarvereeglite järgi tohiks struktuurne puudujääk moodustada 1% SKPst aastas, kui võlg on väiksem kui 30% SKPst ning 0,5% SKPst, kui see ületab 30% SKPst.

Rahandusministeeriumi tõlgendusel ei muutu uue kodumaise eelarvereegli nõuded siduvaks mitte kohe kui uus eelarveseadus jõustub, s.t 2026. aastast, vaid alles kaitsekulude suurendamiseks mõeldud eelarvereeglite vabastusklausli kehtivuse järel. See tähendab, et järgmised kolm-neli aastat kodumaised eelarvereeglid ei kehtiks ning sellega ei saaks ka eelarvenõukogu täita olulist osa oma mandaadist, milleks on kodumaiste eelarvereeglite järgimise hindamine. Seega on kujunemas peaaegu kümnendi pikkune periood, mil kodumaiseid eelarvereegleid ei kehti kas üldse (2020–2023, 2025–2028/2029) või on neid leevendatud nii palju, et need ei nõua valitsuselt eelarveparandust (2024). Sedasi võib mureneda ka kuvand Eestist kui riigist, kes suudab oma riigirahandust korraldada eelnevalt kokkulepitud arvulistes piirides – seda aga peavad oluliseks nii rahvusvahelised analüüsiuasutused kui ka reitinguagentuurid. Riigireitingutest omakorda võib sõltuda see, milliseks kujuneb Eesti laenuraha hind ja kättesaadavus.

Eelarvenõukogu hinnangul ei ole kodumaiste eelarvereeglite peatamine sel korral põhjendatud, kuna Euroopa Komisjoni välja pakutud kaitsekulude vabastusklausel on piiritletud otstarbe ja suurusega, erinevalt eelmisest eelarvereeglite vabastusklausli perioodist 2020.–2023. aastal. See tähendab, et sel korral ei lasta Euroopa Liidu eelarvereeglid mitte täiesti vabaks, vaid lubatakse teatud suurusel kõrvalekallet varem kokku lepitud eelarve-eesmärkidest. Eelarvenõukogu hinnangul võinuks sellisest hoiakust lähtuda ka kodumaiste eelarvereeglite nõuete tõlgendamisel, lubades näiteks igal vabastusklausli aastal 1,5 protsendipunkti võrra suuremat struktuurset puudujääki, võrreldes reegli tavanõuetega.

Eelarvenõukogu arvamuses rahandusministeeriumi 2025. aasta suveprognoosi kohta leidsime, et kodumaise eelarvereegli lõdvendamise järel mahuks struktuurne puudujääk järgmisel kolmel aastal veel nõuete piiridesse, kuid eeldaks mahukat eelarveparandust 2029. aastal. Kuna eelarvearutelude järel on riigirahanduse väljavaade halvenenud – seejuures ületab Eesti võlakoormus 30% SKPst juba 2028. aastal, mitte 2029. aastal – siis enam ei vastaks valitsuse seatud eelarve-eesmärgid ühelgi järgneval aastal ei kehtiva ega ka kavandatava kodumaise eelarvereegli nõuetele (vt joonis 7). Kui lähtuda eelarvenõukogu tõlgendusest kavandatava eelarvereegli ja kaitsekulude vabastusklausli koostoimest, võinuks nominaalne puudujääk ulatuda kõige rohkem 4,2%ni SKPst 2026. aastal ja 3,7%ni SKPst 2027. aastal.



Joonis 7. Valitsussektori struktuurne eelarvepositsioon ja kodumaise eelarvereegli nõuded (% SKPst)

Allikad: rahandusministeerium, eelarvenõukogu arvutused

Eraldi arutelu väärib esimene aasta, mil kaitsekulude vabastusklausel enam ei kehti – sõltuvalt tõlgendusest on see praeguste eelduste järgi kas 2029. või 2030. aasta. Rahandusministeeriumi prognoosi järgi ületab Eesti võlakoormus selleks ajaks 30% SKPst, seega kodumaistes eelarvereeglites rakenduks nõudlikum režiim, mis seab struktuurse eelarvepuudujäägi edaspidiseks eesmärgiks 1% SKPst. Kui vabastusklausli viimasel aastal oleks struktuurne puudujääk väga suur – näiteks 4% SKPst – ning seda asutakse vähendama miinimumsammuga (0,5 pp SKPst aastas), jätkub kiire võlakoormuse ja intressikulude kasv ka veel aastaid pärast vabastusklausli lõppu. Seetõttu võiks eelarvenõukogu hinnangul asuda vabastusklausli järel eelarvepositsiooni parandama suurema sammuga, kui on eelarvereeglite miinimumnõue.

#### Vastavus Euroopa Liidu eelarvereeglitele

Möödunud sügisel koostasid Euroopa Liidu liikmesriigid esmakordselt keskpika perioodi eelarve- ja struktuurikavasid, milles lepidi kokku püsivas kulutrajektooris järgmiseks neljaks (kuni seitsmeks) aastaks. Eesti koostas oma eelarvekava aastateks 2025–2028. Eelarvekavades sisalduvad kulutrajektoovid on koostatud eeldusega, et need aitaksid tagada Euroopa Liidu riigirahanduse põhinõuetest (eelarvepuudujääk 3% SKPst, riigivõlg 60% SKPst) kinnipidamist või nende poole piisava sammuga liikumist.

Euroopa Komisjoni selgitusel võimaldatakse vabastusklauslit taotlenud liikmesriikidel 2025.–2028. aastal kõrvale kalduda eelnevalt kokkulepitud kulutrajektoorist, et suurendada kaitsekulusid, kuid muus osas on Euroopa Liidu eelarveraamistik jätkuvalt jõus.<sup>2</sup> Täpsemalt võimaldab vabastusklausel suurendada

<sup>2</sup> Euroopa Komisjoni selgitustega vabastusklausli toimest saab lähemalt tutvuda [siin](#).

kaitsekulusid kuni 1,5% SKPst aastas võrreldes nende 2021. aasta tasemega. Seda ületav kulukasv läheb juba arvesse lubatud suurema kõrvalekaldena kulutrajektoorigi.

Eesti kaitsekulud moodustasid 2021. aastal 2% SKPst, kuid tõusevad eelarvestrateegia järgi 2026. aastast alates püsivalt üle 5% SKPst. Kuna nii kiire kaitsekulude kasv ületab vabastusklausliga ette nähtud paindlikkust, soovib eelarvenõukogu valitsusel veenduda, et eelarvestrateegias seatud eelarve-eesmärgid ei vii lubatud suurema kõrvalekaldele 2025.–2028. aastaks kokkulepitud netokulude kasvurajast. Kuna netokulude arvestuses lähtutakse ka valitsuse maksutõusudest – loogikaga, et maksude tõstmisel on võimalik selle võrra ka rohkem kulutada – siis võib kulukasvu arvutusi negatiivselt mõjutada ka valitsuse otsus ära jätta 2026. aasta tulumaksutõus, mille eelarvemõjukuks on hinnatud 0,5 protsendipunkti aastas.

#### *Kokkuvõte*

Riigirahanduse väljavaade on eelarvearutelude järel halvenenud, kuna valitsus on võtnud juurde püsivaid kulukohustusi, ent loobunud ühest täiendavast püsitoluallikast (s.t 2026. aastast jõustuma pidanud tulumaksutõusust). Arvestades ka juba varem otsustatud maksuküüru kaotamisega, on 2026. aastast avanemas märgatav vahe valitsussektori tulude ja kulude tasemes. Rahandusministeeriumi prognoosi järgi moodustab valitsussektori nominaalne eelarvepuudujääk nüüd 4,5% SKPst 2026. ja 2027. aastal, 3,8% SKPst 2028. aastal ning 3,6% SKPst 2029. aastal. Nii suures puudujäägis nii mitmel aastal järjest pole Eesti riigieelarve varem olnud.

Eelarvenõukogu ei saa hinnata eelarvestrateegias seatud eelarve-eesmärkide vastavust kodumaistele eelarvereeglitele, kuna nende nõuded on kaitsekulude vabastusklausli ajaks peatatud. Eelarvenõukogu arvates ei kohustanud seekordne vabastusklausel kodumaiseid reegleid täiesti vabaks laskma; seejuures ei ole valitsus ega rahandusministeerium seda otsust piisavalt selgesõnaliselt edastanud. Kodumaised eelarvereeglid ei oleks võimaldanud kavandada nii suurt eelarvepuudujääki, kui prognoositakse riigi eelarvestrateegias aastateks 2026–2029.

Eelarvestrateegias seatud eelarvetrajektoor tähendab, et rahandusministeeriumi prognoosi järgi moodustab riigi võlakoormus 2029. aastaks juba 34,5% SKPst ja intressikulud üle 450 miljoni euro. Seejuures ei ulatu eelarvestrateegia ettevaade veel nii kaugele, et näha kodumaiste eelarvereeglite taasjõustumist ja seda, milliste võimalike meetmetega asutakse riigirahandust taas korrastama – vabastusklausli järel peab eelarvepositsioon ka suuremate kaitsekulude juures senistesse eelarvepiiridesse mahtuma.

Riigirahanduse kurssi järsult muutmata jätkaks võlakoormus kiiret kasvu ka pärast 2029. aastat. Kõrgem võlakoormus tähendaks suuremat iga-aastast väljaminekut ainuüksi intressikuludeks, eeldatavalt kallimat laenu raha nii avalikule kui ka erasektorile, suuremat avatust finantsturgude kõikumistele ning oluliselt väiksemat eelarvepuhvit, millega tulevastele kriisidele vastu minna.