

Eelarvenõukogu 2025. aasta aruanne

Aprill **2026**



SISUKORD

Esimehe eessõna	3
1. Eelarvenõukogu lühitutvustus.....	4
2. Tegevuse ülevaade	5
3. Eelarve	9
Lisa 1. Arvamus rahandusministeeriumi 2024. aasta kevadise majandusproгноosi kohta.....	10
Lisa 2. Arvamus struktuurse eelarvepositsiooni eesmärgi saavutamise kohta 2023. aastal ja aastateks 2025–2028 seatud eesmärkide kohta	11
Lisa 3. Arvamus rahandusministeeriumi 2024. aasta suvise majandusproгноosi kohta	12
Lisa 4. Arvamus aastate 2025–2028 struktuurse eelarvepositsiooni eesmärkide kohta	13

Eelarvenõukogu
Estonia pst 13, 15095 Tallinn
+372 668 0661
info@eelarvenoukogu.ee
www.eelarvenoukogu.ee

ESIMEHE EESSÖNA

2025. aasta riigieelarve koostati eeldusel, et valitsussektori nominaalne eelarvepuudujääk ei ületa 3% SKPst, mis oli tollaste Euroopa Liidu eelarvereeglite järgi lubatud ülempiir. Selle eesmärgi saavutamiseks nähti ette nii maksutõuse kui ka kulude kokkuhoiu meetmeid. Tagantjärele vaadates võib tõdeda, et seatud siht täideti mõningase varuga – tegelik puudujääk ulatus 2%ni SKPst.

Kuid 2025. aasta kevad tõi Euroopa eelarvereesklites kaasa uue pöörde. Euroopa Komisjon teatas vabastusklausli rakendamisest, mis võimaldab 2025.–2028. aastal kaitsekulude kasvatamiseks kavandada tavapärasest suuremat, kuni 4,5%ni SKPst ulatuvat eelarvepuudujääki. Lisaks asus Eesti valitsus seisukohale, et vabastusklausli kehtivuse ajal ei rakendu ka kodumaised eelarvereesklid. Need sammud leevendavad küll lühiajalist survet riigirahandusele, kuid ei vähenda vajadust eelarvepositsiooni pikema aja jooksul tasakaalus hoida. Eelarvenõukogu sellist lähenemist ei toeta, pidades oluliseks, et ka ajutise paindlikkuse juures säiliks riigirahanduse juhtimisel distsipliin.

Eelarvereesklite täielik taastumine eeldab alates 2029. aastast märkimisväärset eelarveparandust ning selleks tuleb aegsasti valmistuda. Praeguste prognooside kohaselt oleks rahandusministeeriumi hinnangul 2029. aastal eelarvedefitsiit 4,5% SKPst ning riigi võlakoormus ulatuks pea 37%ni SKPst. Eelarvepuudujäägi jätkusuutlikuks vähendamiseks tuleb suure tõenäosusega teha valikuid nii tulude kui ka kulude poolel. Selle olulise teema arutamiseks asus eelarvenõukogu möödunud aasta teisel poolel korraldama riigirahanduse teemalist seminari, mis leidis aset 2026. aasta märtsis.

2024. aastal jõustunud majandusjuhtimise raamistiku reformiga tõusis Euroopa Liidu eelarvereesklites keskskele kohale netokulukasvu näitaja, mille üle järelevalve teostamine sai üheks eelarvenõukogu uueks ülesandeks. Muu hulgas tõi see kaasa muudatused Eesti riigieelarve seaduses ning laiendas eelarvenõukogu mandaati. Eelarvenõukogu panustas aktiivselt seadusemuudatuste ettevalmistamisse ning uute ülesannetega kooskõlla viidi ka eelarvenõukogu põhikiri. Nende muudatuste tulemusel hindab eelarvenõukogu edaspidi regulaarselt valitsussektori kulukasvu eesmäärke mitmeaastaste eelarvekavade koostamisel ning vajaduse korral hindab ta kevaditi ka möödunud aasta tegelikku netokulukasvu. 2026. aasta kevadel teeb eelarvenõukogu seda analüüsi esimest korda.

Eelarvenõukogu 2025. aastal avaldatud põhjalikust uurimusest, mis käsitles eelarvepuudujäägi seoseid majandustsükliga, selgus, et senise tava järgi võib olla üle hinnatud eelarvepositsiooni tundlikkus majanduse kõikumiste suhtes. Rahandusministeerium on struktuurse eelarvepositsiooni hindamise meetodika kohandamisel seda olulist tulemust juba ka arvesse võtnud.

Möödunud aasta lõppu jäi veel eelarvenõukogu kodulehe uuendamine. Koduleht tehti tänapäevasemaks ja kasutajasõbralikumaks ning samuti lisati võimalus jälgida riigirahanduse kuukommentaare interaktiivsel kujul.

Kokkuvõttes iseloomustas 2025. aastat ühelt poolt eelarvepositsiooni ajutine paranemine ja Euroopast tulenev lisapaindlikkus, kuid teisalt vajadus teha ettevalmistusi tavapärase nõuete juurde naasmiseks. See seab riigirahanduse juhtimisele jätkuvalt kõrged ootused ning rõhutab sõltumatu analüüsi ja selgete eelarveotsuste olulisust.

Eelarvenõukogu esimees

Peter Lõhmus

30. aprill 2026

1. EELARVENÕUKOGU LÜHITUTVUSTUS

Eesti eelarvenõukogu (Fiscal Council of Estonia) on 2014. aastal loodud iseseisev nõuandekogu, mille ülesanne on hinnata riigi ametlikke majandusprognoose ning jälgida, et Eesti riigirahandus vastaks kodumaistele ja Euroopa Liidu eelarvereeeglitele. Euroopa Liidu õiguse järgi on sellist funktsiooni täitva nõukogu asutamine kõigile liikmesriikidele kohustuslik. Eestis on eelarvenõukogu loomise ja selle ülesannete õiguslik alus 2014. aasta 19. veebruaril vastu võetud riigieelarve seadus.¹ Eesti Panga nõukogu kinnitas eelarvenõukogu põhikirja 2014. aasta 9. aprillil ning selle muudatused 2026. aasta 17. veebruaril.² Eelarvenõukogu ja rahandusministeeriumi teabevahetust korraldab 2018. aasta veebruaris sõlmitud koostöökokkulepe.³

2025. aastal esitas eelarvenõukogu oma arvamuse:

- rahandusministeeriumi kevadise makromajandus- ja rahandusprognoosi kohta;
- valitsussektori struktuurse eelarvepositsiooni eesmärgi saavutamise kohta eelmisel aastal;
- rahandusministeeriumi suvise makromajandus- ja rahandusprognoosi kohta;
- riigi eelarvestrateegias seatud struktuurse eelarvepositsiooni eesmärkide kohta.

Lisaks riigieelarve seaduses nõutud arvamustele on eelarvenõukogu oma tööplaani seadmises sõltumatu ja võib omal äranägemisel avaldada Eesti majanduse või eelarvepoliitika alaseid seisukohti ja uurimustöid. Eelarvenõukogu arvamused ja kaasnevad pressiteated, arvamused artiklid ja taustapaberid avaldatakse nii eesti kui ka inglise keeles eelarvenõukogu kodulehel www.eelarvenoukogu.ee.

Eelarvenõukogu liikmed määratakse Eesti Panga presidendi ettepanekul ja Eesti Panga nõukogu kinnitusel ametisse viieks aastaks. Liikmetelt eeldatakse laitmatut mainet, majandusalast magistrakraadi ja eelarvenõukogu ülesannete täitmiseks vajalikke kogemusi. Lisaks ei või eelarvenõukogu liige olla ametis või osaline tegevuses, mis võib avaldada negatiivset mõju eelarvenõukogu ülesannete sõltumatule täitmisele. Eelarvenõukogu esimene koosseis nimetati ametisse 14. mail 2014 ja 26. märtsil 2019 kinnitati sama koosseis ka teiseks ametiajaks. 2024. aasta kevadel selgus eelarvenõukogu koosseis järgmiseks viieks aastaks (vt tabel 1).

Tabel 1. Eelarvenõukogu koosseis 2025. aasta lõpu seisuga

Peter Lõhmus	esimees	
Viljar Arakas	aseesimees	EFTEN Capital juhatuse esimees
Karin Jõeveer	liige	Tallinna Tehnikaülikooli majanduse ja rahanduse instituudi direktor
Ülo Kaasik	liige	Eesti Panga asepresident
Robert Kitt	liige	Utilitas kaugkütteettevõtete juhatus esimees
Martti Randveer	liige	Eesti Panga rahapoliitika ja majandusuuringute osakonna juhataja

Eelarvenõukogu tegevust rahastab Eesti Pank ja selle tööd toetavad kolm Eesti Panga ökonomisti, kes moodustavad eelarvenõukogu sekretariaadi. Eesti Pangalt saab eelarvenõukogu lisaks abi publikatsioonide toimetamisel ja tõlkimisel, kodulehe haldamisel, töölahetuste korraldamisel ja vajadusel muudes korralduslikes küsimustes.

¹ <https://www.riigiteataja.ee/akt/RES>

² <http://eelarvenoukogu.ee/noukogust/pohikiri>

³ <http://eelarvenoukogu.ee/uudised/eelarvenoukogu-ja-rahandusministeerium-solmisid-koostookkuleppe>

2. TEGEVUSE ÜLEVAADE

Eelarvenõukogu istungid ja arvamused

Põhikirja kohaselt kohtub eelarvenõukogu istungite pidamiseks vajaduse järgi, kuid vähemalt viis korda aastas. 2025. aastal kogunesid eelarvenõukogu liikmed istungi pidamiseks viiel korral.

22. jaanuar

2025. aasta esimesele istungile oli kutsutud Riigikassa juhataja Janno Luurmees, kes tutvustas eelarvenõukogule riigi finantsjuhtimise põhimõtteid ja võlaportfelli hetkeseisu.

23. aprill

2025. aasta teisel istungil kujundas eelarvenõukogu oma seisukohad rahandusministeeriumi 2025. aasta kevadise majandusprognoosi kohta. Eelarvenõukogu kiitis kevadprognoosi heaks, kuid leidis, et Eesti majanduskasvu ümbritsevad olulised negatiivsed riskid, mis tulenevad eelkõige kaubandustollide mõjust maailmamajandusele. Lisaks soovitas eelarvenõukogu, et rahandusprognoosi paranemisest ja vabastusklauslist tekkinud eelarvepuhvrit tuleks kasutada eelkõige Eesti kaitsevõime suurendamiseks, mitte selleks, et varasemaid eelarvepositsiooni tugevdamiseks astunud samme tagasi võtta.

Eelarvenõukogu arvamus 2025. aasta kevadise majandusprognoosi kohta avaldati 30. aprillil (vt arvamuse kokkuvõtet lisas 1). Eelarvenõukogu arvamus struktuurse eelarvepositsiooni eesmärgi saavutamise kohta 2024. aastal avaldati 15. mail (vt arvamuse kokkuvõtet lisas 2).

12. august

2025. aasta kolmandal istungil kujundas eelarvenõukogu oma seisukohad riigieelarve baasseadusesse kavandatavate muudatuste kohta, mis edastati hiljem kirjalikult rahandusministeeriumile. Eelarvenõukogu ei toetanud eelarvereeplite järjekordset leevendamist – seadusemuudatuse eelnõu järgi oluks suurimaks lubatud struktuurseks puudujäägiks kujunenud 1,5% SKPst (juhul kui riigivõlg ei ületa 30% SKPst).

3. september

2025. aasta neljandal istungil kujundas eelarvenõukogu oma seisukohad rahandusministeeriumi 2025. aasta suvise majandusprognoosi kohta, kiites selle tervikuna heaks. Eelarvenõukogu rõhutas, et kui Eesti tänast kaitsevõime-eesmärki (kaitsekulude tase 5% SKPst) on võimalik saavutada väiksema puudujäägiga kui 4,5% SKPst, pole puudujäägi süvendamine muude eelarveotsustega põhjendatud. Ka vabastusklausli ajal tehtud eelarveotsused peavad lähtuma riigirahanduse pikast vaatest.

Eelarvenõukogu arvamus 2025. aasta suvise majandusprognoosi kohta avaldati koos pressiesitlusega 9. septembril (vt arvamuse kokkuvõtet lisas 3).

18. september

2025. aasta viiendal istungil kujundas eelarvenõukogu oma seisukohad 2026.–2029. aasta riigi eelarvestrateegia kohta. Kokkuvõttes ei saanud eelarvenõukogu riigi eelarvestrateegias seatud eelarve-eesmärkide vastavust kodumaistele eelarvereeplitele hinnata, kuna valitsus oli otsustanud 2025. aasta sügisel nende nõuded kaitsekulude vabastusklausli ajaks peatada. Eelarvenõukogu tõlgenduses võinuks vabastusklausli ajal lubada kuni 1,5 protsendipunkti võrra suuremat struktuurset puudujääki võrreldes reegli tavanõuetega, hoides seeläbi kodumaist eelarveraamistikku siiski toimivana.

Eelarvenõukogu arvamus riigi eelarvestrateegias aastateks 2026–2029 seatud struktuurse eelarvepositsiooni eesmärkide kohta avaldati 24. septembril (vt arvamuse kokkuvõtet lisas 4).

Muud kohtumised ja ettekanded

29. jaanuar

Eelarvenõukogu liikmed kohtusid rahandusministeeriumi fiskaalpoliitika osakonna esindajatega, et arutada Euroopa Liidu direktiivide ülevõtmiseks vajalikke muudatusi Eesti riigieelarve baasseaduses.

10. veebruar

Eelarvenõukogu esimees Peter Lõhmus kohtus üle veebi IMFi artikkel IV delegatsiooniga, et arutada Eesti majanduse ja riigirahanduse olukorda.

7. märts

Eelarvenõukogu liikmed ja sekretariaat kohtusid Eesti Pangas statistikaameti esindajatega, kes tutvustasid oma metoodikat valitsussektori eelarvepositsiooni kokkupanekuks.

10. märts

Eelarvenõukogu analüütik Lauri Punga osales Brüsselis IMFi korraldatud seminaril, kus arutati eelarvereeglite rolli eelarvedistsipliini hoidmisel kõrgema võlakoormuse ja eesseisvate kuluruvete oludes.

9. aprill

Rahandusministeeriumi prognoositiim tutvustas eelarvenõukogule 2025. aasta kevadprognoosi.

6. mai

Eelarvenõukogu aseesimees Viljar Arakas kohtus Eesti Pangas IMFi artikkel IV delegatsiooniga, et arutada Eesti majanduse ja riigirahanduse olukorda.

14.–15. mai

Eelarvenõukogu esimees Peter Lõhmus osales Tšiilis OECD korraldatud eelarvenõukogude ja –ametnike aastakohtumisel. Kohtumisel käsitleti riigirahanduse alast kommunikatsiooni ja kirjaoskust, pikaajalist jätkusuutlikkust ning kaitsekulusid.

21. mai

Eelarvenõukogu analüütik Lauri Punga kohtus reitinguagentuur Fitch esindajatega, et arutada Eesti majanduse ja riigirahanduse olukorda.

2. juuni

Eelarvenõukogu esimees Peter Lõhmus osales Riigikogu rahanduskomisjoni istungil, et tutvustada eelarvenõukogu põhisõnumeid 2025. aasta kevadel.

10. juuni

Eelarvenõukogu esimees Peter Lõhmus kohtus Eesti Pangas OECD delegatsiooniga, kes on koostamas Eesti majandusarengu ülevaadet 2026. aastaks.

Eelarvenõukogu esimees Peter Lõhmus osales Eesti Panga nõukogu istungil, et tutvustada eelarvenõukogu 2025. aasta kevadel valminud arvamusi ja 2024. aasta tegevuste aruannet.

12. juuni

Eelarvenõukogu analüütik Liina Rebane osales Euroopa Liidu eelarvenõukogude võrgustiku kohtumisel Madridis. Kohtumisel arutati võrgustiku töökorralduslikke küsimusi ning 2024. aasta reformist tulenevate Euroopa Liidu direktiivide ülevõtmist kodumaises seadusandluses.

20. juuni

Eelarvenõukogu esimees Peter Lõhmus ja liige Martti Randveer kohtusid rahandusministeeriumi asekancleri Sven Kirsipuuga, et arutada kavandatavaid muudatusi Eesti riigieelarve baasseaduses.

Eelarvenõukogu liikmed ja sekretariaat kohtusid Eesti Pangas statistikaameti esindajatega, kes tutvustasid oma metoodikat tarbijahinnaindeksi koostamisel ja deflateerimisel.

26.–27. juuni

Eelarvenõukogu liikmed ja sekretariaat osalesid Balti- ja Põhjamaade eelarvenõukogude aastakohtumisel Kopenhaagenis. Kohtumisel tutvustas eelarvenõukogu lähemalt Eesti kaitsekulude viimaseid arenguid ning uurimistööd riigieelarve tsüklitundlikkusest.

7. august

Eelarvenõukogu esimees Peter Lõhmus kohtus reitinguagentuur Moody's esindajatega, et arutada Eesti majanduse ja riigirahanduse olukorda.

19. august

Rahandusministeeriumi prognoositiim tutvustas eelarvenõukogule 2025. aasta suvist majandusprognoosi.

9. september

Eelarvenõukogu esimees Peter Lõhmus ja aseesimees Viljar Arakas tutvustasid Eesti Pangas korraldatud pressikonverentsil ajakirjanikele eelarvenõukogu arvamust 2025. aasta suvise majandusprognoosi kohta.

15. september

Eelarvenõukogu aseesimees Viljar Arakas osales Riigikogu rahanduskomisjoni istungil, et tutvustada eelarvenõukogu arvamust rahandusministeeriumi 2025. aasta suvise majandusprognoosi kohta.

24. september

Eelarvenõukogu esimees Peter Lõhmus osales valitsuskabineti nõupidamisel, et tutvustada eelarvenõukogu arvamust riigi eelarvestrateegias 2026.–2029. aastaks seatud eelarve-eesmärkide kohta.

15. oktoober

Eelarvenõukogu esimees Peter Lõhmus osales üle veebi Riigikogu riigieelarve kontrolli erikomisjoni istungil, kus arutati 2026. aasta riigieelarvet ja riigi eelarvestrateegiat aastateks 2026–2029.

Eelarvenõukogu esimees Peter Lõhmus kohtus Tallinnas Euroopa Komisjoni esindajatega Eesti prognoosiüksusest, et arutada Eesti majanduse ja riigirahanduse olukorda.

28. oktoober

Eelarvenõukogu liige Robert Kitt kohtus Eesti Pangas IMFi artikkel IV delegatsiooniga, et arutada Eesti majanduse ja riigirahanduse olukorda.

Eelarvenõukogu esimees Peter Lõhmus osales Eesti Panga nõukogu istungil, et tutvustada eelarvenõukogu 2025. aasta sügisel valminud arvamusi.

9.–10. detsember

Eelarvenõukogu analüütik Lauri Punga osales Brüsselis Euroopa Komisjoni korraldatud Euroopa Liidu eelarvenõukogude võrgustiku (EUNIFI) 23. kohtumisel. Kohtumisel arutati kliimamuutuste majandus- ja eelarvemõjusid, avaliku sektori kulutuste kvaliteeti, eelarve- ja struktuurikavade hetkeseisu ning Euroopa Eelarvenõukogu aastaaruannet.

Meediasuhtlus

25. veebruar

Delfi Ärilehes ilmus pikem kajastus riigieelarve indekseeritud kuludest, mille jaoks edastas oma kommentaari ka eelarvenõukogu esimees Peter Lõhmus.⁴

3. märts

ERRis ilmus eelarvenõukogu esimehe Peter Lõhmuse arvamuskirja „Reeglid ja erandid riigirahanduses“.⁵

15. märts

Postimehes ilmus eelarvenõukogu esimehe Peter Lõhmuse arvamuskirja „Kas uue valitsuskolitsiooni eelarvepoliitika on hea?“.⁶

18. august

ERRi uudis kajastas eelarvenõukogu seisukohti Eesti riigieelarve baasseaduse muutmise kohta.⁷

9. september

Eelarvenõukogu esimees Peter Lõhmus ja aseesimees Viljar Arakas tutvustasid eelarvenõukogu seisukohti rahandusministeeriumi suvise majandusprognoosi kohta Aktuaalses Kaameras. Lisaks andis Peter Lõhmus intervjuu Kuku raadiole ja Viljar Arakas Kanal 2 Reporterile.

24. september

Eelarvenõukogu esimees Peter Lõhmus selgitas Postimehes eelarvenõukogu seisukohti riigi eelarvestrateegia kohta.⁸

27. september

Äripäev ilmus eelarvenõukogu esimehe Peter Lõhmuse arvamuskirja eelarvepuudujäägi ja majanduskasvu seostest.⁹

30. september

Eelarvenõukogu esimees Peter Lõhmus selgitas Õhtulehes kodumaiste ja Euroopa Liidu eelarveregulateerivate meetmete lähiaastate eelarvepoliitika kujundamisel.¹⁰

⁴ <https://arileht.delfi.ee/artikkel/120358700/uuratu-kulu-suurenemine-mis-voib-meid-krahhini-viia-ettevotjad-tahavad-pidurit-tommata>

⁵ <https://www.err.ee/1609620335/peter-lohmus-reeglid-ja-erandid-riigirahanduses>

⁶ <https://majandus.postimees.ee/8211119/peter-lohmus-kas-uee-valitsuskolitsiooni-eelarvepoliitika-on-hea>

⁷ <https://www.err.ee/1609773306/eelarvenoukogu-on-eelarveregulateerivate-nouete-leevendamise-suhtes-kriitiline>

⁸ <https://majandus.postimees.ee/8330306/karm-kriitika-valitsus-viis-eelarve-sugavasse-puudujaaki>

⁹ <https://www.aripaev.ee/arvamused/2025/09/27/peter-lohmus-majanduskasv-puudujaagis-eelarvega-see-loogika-lonkab>

¹⁰ <https://www.ohuleht.ee/1141056/kaitsekulude-rank-hind-eesti-kaotab-euroliidu-madalaima-volakoormaga-riigi-tiitli>

3. EELARVE

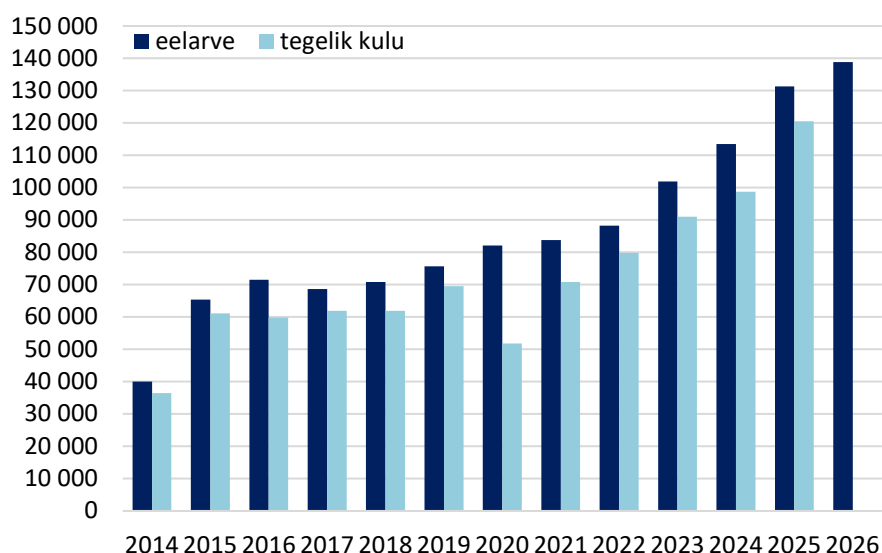
Eesti eelarvenõukogu töötab ühe aasta kaupa koostatava eelarve alusel, mille on kinnitanud Eesti Panga president. Eelarvenõukogu tegevust rahastab Eesti Pank oma eelarvest põhimõttel, et eraldatavatest vahenditest peab piisama eelarvenõukogu ülesannete sõltumatuks täitmiseks.¹¹ Eelarvenõukogu kuludest 2025. aastal annab ülevaate tabel 2.¹²

Tabel 2. Eelarvenõukogu kulud 2025. aastal (eurodes)

Liikmete töötasu	99 520
Töölähetused	9 034
Seminarid ja üritused	1 221
Kodulehe uuendus	10 300
Muud kulud	488
Kulud kokku	120 563

2025. aasta tegelikud kulud moodustasid 92% eelarves planeeritust. Oodatust väiksemaks kujunesid eelkõige kulutused töölähetustele ning seminaridele ja üritustele. Mõlema kululiigi puhul on eelarve koostamisel üldjuhul arvestatud väikese varuga.

Eelarvenõukogu 2026. aasta eelarve suuruseks on planeeritud 138 800 eurot (vt joonis 1). Eelarve koostamisel on arvestatud eelarvenõukogu liikmete töötasu muutusega vastavalt senisele indekseerimise korrale kõrgemate riigiteenijate ametipalkade seaduses. Lisaks on eeldatud tavapärasest lahetuste arvu eelarvenõukogude võrgustike töös osalemiseks. 2026. aasta eelarves sisaldub ka ühekordne suurem väljaminek riigirahanduse alase avaliku seminari korraldamiseks Eesti Pangas.¹³



Joonis 1. Eelarvenõukogu eelarve ja tegelik kulu (eurodes)

¹¹ Eesti Panga nõudel hüvitab Vabariigi Valitsus Eesti Pangale eelarvenõukogu töö tõttu kantud otsesed kulud. Seda õigust pole keskpang seni kasutanud.

¹² Tabel 2 ei sisalda Eesti Panga ökonomistidest koosneva eelarvenõukogu sekretariaadi töötasusid.

¹³ Seminari „Kuidas ühildada suuremad kaitsekulud ja korras riigirahandus?“ saab järelvaadata eelarvenõukogu [kodulehelt](#).

LISA 1. Arvamus rahandusministeeriumi 2025. aasta kevadise majandusprognoosi kohta

Arvamus

Eelarvenõukogu kiidab rahandusministeeriumi 2025. aasta kevadprognoosi heaks, kuid leiab, et Eesti majanduskasvu väljavaadet ümbritsevad olulised negatiivsed riskid, mis tulenevad eelkõige kaubandustollide mõjust maailmamajandusele.

Rahandusministeeriumi hinnangul on Eesti riigirahanduse olukord paranenud, seda nii 2024. aastal kui ka prognoosis käesolevaks ja edasisteks aastateks. Eelarvepositsiooni oodatud paranemine tuleb eelarve tulude poolelt, kui kevadprognoosis on suurendatud nii maksude kui ka muude tulude laekumist.

Uue prognoosi alusel on nominaalne eelarvepuudujääk lähiaastatel väiksem, jättes suurema puhvri 3% SKPst piiri vastu. Samal ajal kujuneb struktuurne puudujääk ikka suuremaks, kui kodumaised eelarvereeolid lubavad. Seejuures ei arvesta see prognoos kõige tõenäolisemate arengutega eelarvepoliitikas. Nimelt ei sisaldanud kevadprognoos veel valitsuse plaani kasvatada kaitsekulusid üle 5% SKPst ega muid eelarvepoliitilisi otsuseid, mida uues valitsuskoosseisus alles arutatakse, sh võimalikke muutusi julgeolekumaksus.

Eelmisel sügisel seatud pikaajalisi eelarvesihte võimaldab sel kevadel muuta Euroopa Liidu eelarvereeplit vabastusklausel. See lubab kaitsekulude kasvatamise eesmärgil kavandada 2025.–2028. aastaks eelarvepuudujääki, mis ulatub koguni 4,5%ni SKPst.

Ehkki vabastusklausel võimaldaks Eestil eelarvepuudujääki ajutiselt kasvatada eelarvereeplit rikkumata, kaasneksid sellega suurem võlakooormus, intressikulu ja keeruline eelarvekohandus klausli lõppedes. Ei saa unustada, et just eelmise vabastusklausli ajal nõrgenes Eesti eelarvedistsipliin märgatavalt. Suurem riigivõlg võib hakata mõju avaldama ka erasektori rahastamistingimustele ja suurem intressikulu eelarvest välja tõrjuma muid riigile olulisi kulusid.

Maailma ja Eesti majanduse väga ebakindlat väljavaadet ja negatiivseid riske arvestades leiab eelarvenõukogu, et rahandusprognoosi paranemisest ja vabastusklauslist tekkinud eelarvepuhvrit tuleks kasutada eelkõige Eesti kaitsevõime suurendamiseks, mitte selleks, et varasemaid eelarvepositsiooni tugevdamiseks astunud samme tagasi võtta.

¹⁴ Arvamusega kaasneva pikema seletuskirjaga on võimalik tutvuda eelarvenõukogu [kodulehel](#).

LISA 2. Arvamus struktuurse eelarvepositsiooni eesmärgi saavutamise kohta 2024. aastal

Arvamus

2024 oli esimene aasta, mil pärast nelja-aastast vabastusklauslit jõustused taas nii Euroopa Liidu kui ka kodumaised eelarvereeglid. Kui Euroopa Liidu eelarvereeglid nõuavad, et valitsussektori nominaalne puudujääk ei ületaks 3% SKPst, siis kodumaistes reeglites on oluline mõõdik eelarve struktuurne positsioon. 2023. aasta sügisel seadis valitsus 2024. aastaks eelarve-eesmärgi hoida struktuurne puudujääk samal tasemel kui 2023. aastal – siis pidi see rahandusministeeriumi prognoosi järgi ulatuma 1,2%ni SKPst. Järgnevatel aastatel pidi puudujääk vähenema ja mahtuma eelarvereeglites lubatud piiridesse: 1% SKPst.

Struktuurse eelarvepositsiooni parandamist 2024. aastal veel ei nõutud, kuna uuendatud kodumaised eelarvereeglid ei kohusta eelarvet parandama majanduse nõrgas tsüklilises seisus, kui negatiivne SKP lõhe on suurem kui 3% SKPst. Rahandusministeeriumi hinnangud viitasid sellest suuremale negatiivsele SKP lõhele vahetult 2024. aasta eel, aasta jooksul tehtud prognoosiuuendustes ja ka sel kevadel.

2025. aasta kevadeks selgus, et valitsussektori nominaalne eelarvepuudujääk moodustas 2024. aastal 1,5% SKPst. See on oodatust märksa parem, kuna prognooside järgi pidi puudujääk jääma 3% lähedale. Võttes aluseks selle värske hinnangu nominaalse eelarvepositsiooni kohta ja rahandusministeeriumi 2025. aasta kevadprognoosis sisalduva hinnangu SKP lõhele, kujunes 2024. aasta struktuurse eelarvepositsiooni hinnanguks 0,6% SKPst, mis tähendab, et struktuurselt oli valitsussektori eelarve ülejäägis.

Selle hinnangu alusel on valitsus ületanud eelarve-eesmärki, mille ta endale 2024. aastaks seadis. 2023. aasta sügisel seatud eelarve-eesmärgiga võrreldes on hinnang struktuursele positsioonile paranenud 1,8 protsendipunkti võrra, millest 1,4 protsendipunkti tuleneb väiksemast nominaalsest puudujäägist ja ülejäänud muutusest majandustsükli hinnangus. Ühtlasi on struktuurne positsioon parem kui 2023. aastal ning samuti vastab see tulem kodumaiste eelarvereeglite nõuetele. Ehkki valitsus seadis 2024. aasta sihiks vaid eelarvereeglite miinimumi täitmise, suudeti need tegelikult varuga ületada.

Struktuurset eelarvepositsiooni on keeruline mõõta. Eelarvenõukogu hinnangul võis struktuurne positsioon olla 2024. aastal nõrgem, kui on rahandusministeeriumi hinnang. Esmalt võib olla ülehinnatud Eesti majanduse tsükliline nõrkus ning peale selle Eesti eelarve tundlikkus majandustsüklile, nagu viitab eelarvenõukogu peagi ilmuv analüüs. Samuti on teada, et 2024. aasta nominaalne eelarvepuudujääk võib veel pisut kaitsekulude arvelt suureneda. Kõik need kolm asjaolu kokku tähendaksid 2024. aasta kontekstis nõrgemat struktuurset eelarvepositsiooni.

Kuigi 2024. aasta tõi eelarvereeglite taasjõustumise ja lootuse riigirahanduse korrastamiseks, selgus 2025. aasta kevadeks, et see võib jääda lühiajaliseks, sest Euroopa Komisjon on välja kuulutanud uue võimaliku vabastusklausli 2025.–2028. aastaks. See laseks kaitsekulude suurendamise eesmärgil kavandada nominaalset eelarvepuudujääki, mis ulatub aastas koguni 4,5%ni SKPst. Klausli taotlemisest on teatanud ka Eesti valitsus, et tõsta kaitsekulud püsivalt üle 5% SKPst.

Vabastusklausel mängib edaspidi olulist rolli Euroopa Liidu ja Eesti eelarvereeglite täitmise hindamisel ja see võimaldab varasemaid eelarve-eesmärke ümber kujundada. Kuigi vabastusklausel lubaks Eestil eelarvepuudujääki ajutiselt kasvatada eelarvereegleid rikkumata, kaasneks sellega siiski võlakoormuse ja intressikulude kasv. Seega ei tohiks tekkinud eelarvepuhvit kasutada varasemate eelarvepositsiooni tugevdavate otsuste ümberpööramiseks, vaid üksnes Eesti kaitsevõime parandamiseks.

¹⁵ Arvamusega kaasneva pikema seletuskirjaga on võimalik tutvuda eelarvenõukogu [kodulehel](#).

LISA 3. Arvamus rahandusministeeriumi 2025. aasta suvise majandusprognoosi kohta

Arvamus

Eelarvenõukogu kiidab heaks rahandusministeeriumi 2025. aasta suvise majandusprognoosi. Ehkki Eesti majanduse reaalkasvu ootust 2025. aastaks on prognoosijatel olnud põhjust langetada, ei ole majanduse nominaalmahu prognoos, mis on riigirahanduse vaatest olulisemgi näitaja, kevadega võrreldes halvenenud. Esimest korda sisaldub prognoosi põhistsenaariumis Eesti kaitsekulude kasv üle 5% SKPst.

Aasta tagasi lähtus Eesti valitsus eelarvepoliitika kavandamisel Euroopa Liidu nõudest, et nominaalne eelarvepuudujääk ei tohi ületada 3% SKPst, mis ühtlasi taganuks kodumaiste eelarvereeeglite täitmise. Selleks kavandati hulganisti eelarvepositsiooni parandavaid meetmeid, mida tunnustas ka eelarvenõukogu.

Praeguseks on Euroopa Liidu nõuded riigirahandusele taas ajutiselt leevenenud. Nimelt teatas Euroopa Komisjon sel kevadel järjekordsest eelarvereeeglite vabastusklauslist. Kaitsekulude suurendamise eesmärgil lubab see 2025.–2028. aastal kavandada kuni 4,5%ni SKPst ulatuvat eelarvepuudujääki.

Vabastusklausel võimaldab kaitsekulusid kasvatada kiiresti ja suures mahus ning eelkõige on see klausel vajalik nendele riikidele, kelle rahandus oli juba varem keerulises seisus. Eelarvereeeglite vabastusklauslit taotles ka Eesti.

Selle taustal on rahandusministeeriumi suveprognoosi järgi oodata eelarvepuudujäägi olulist suurenemist järgmistel aastatel. Kuigi lõplikud numbrid võivad eelarvearutelude käigus veel muutuda, prognoositakse valitsussektori nominaalseks puudujäägiks koguni 4% SKPst 2026. aastal ja 3,8% SKPst 2027. aastal.

Ajutiselt lubatav suurem eelarvepuudujääk ei tähenda, et sellisel eelarvepoliitikal poleks negatiivseid tagajärgi riigirahandusele. Suurema puudujäägiga kaasneb paratamatult kiirem võlakooormuse ja intressikulude kasv ning selle võrra väiksem eelarvepuhver, millega tulevastele kriisidele vastu minna. Suveprognoosi järgi jõuab Eesti riigi võlakooormus 30% lähedale SKPst juba 2028. aastal.

Seetõttu peab eelarvenõukogu vajalikuks rõhutada, et kui Eesti tänast kaitsevõime-eesmärki (kaitsekulude taset 5% SKPst) on võimalik saavutada väiksema eelarvepuudujäägiga kui 4,5% SKPst, nagu näitab rahandusministeeriumi suveprognoos, pole puudujäägi süvendamine muude otsustega põhjendatud.

Lisaks kaasneb vabastusklausliga tingimus, et hiljemalt kolme-nelja aasta jooksul tuleb suurematele kaitsekuludele leida püsiv katteallikas. Mida suuremaks kujuneb eelarvepuudujääk vabastusklausli ajal, seda suuremaks kujuneb eelarveparanduse vajadus selle järel. Eesti riigirahanduses viimastel aastatel nõutud mahukas eelarveparandus, sealhulgas maksude tõstmine, peegeldab osaliselt ka 2020.–2023. aasta vabastusklausli liigset ärakasutamist ja lõtva eelarvepoliitikat.

Eesti eelarvepoliitika kavandamisel ei tohi unustada kodumaiseid eelarvereegleid, mis on eelarvenõukogu hinnangul põhjendatult nõudlikumad, kui Euroopa Liidu nõuded. Rahandusministeeriumi suveprognoosi järgi liigub Eesti riigirahandus paraku trajektooriga, mis kehtivatele kodumaistele nõuetele ei vastaks. Seejuures näitavad nii rahandusministeeriumi kui ka eelarvenõukogu hinnangud, et 2029. aastal kujuneb eelarveparanduse vajadus äärmiselt suureks.

¹⁶ Arvamusega kaasneva pikema seletuskirjaga on võimalik tutvuda eelarvenõukogu [kodulehel](#).

LISA 4. Arvamus aastate 2026–2029 eelarvepositsiooni eesmärkide kohta

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 kodumaiste 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 kümnenäde pikkune periood, kus kodumaised eelarvereeglid sisuliselt ei kehti.

Eelarvestrateegias seatud eelarvetrajektor 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 kaugele, 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.

¹⁷ Arvamusega kaasneva pikema seletuskirjaga on võimalik tutvuda eelarvenõukogu [kodulehel](#).