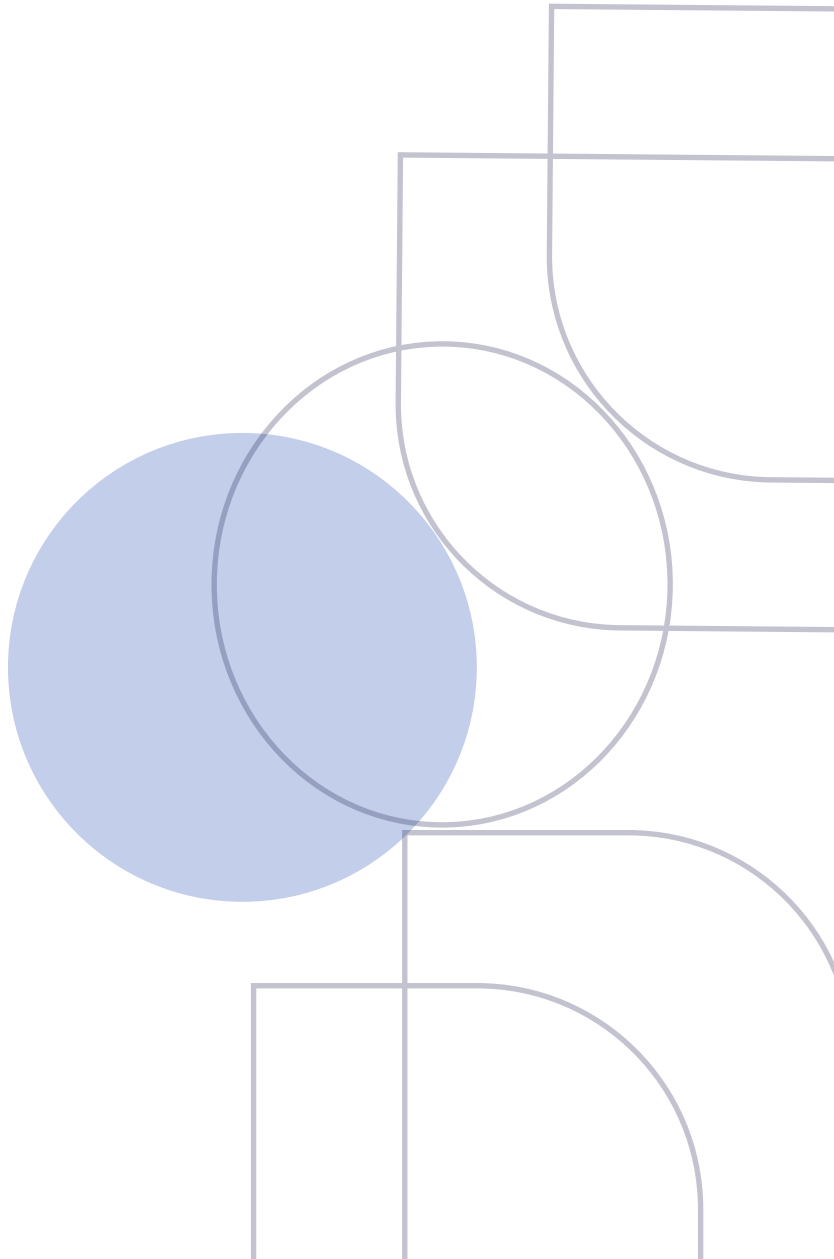


Eelarvenõukogu arvamus
aastate 2027–2030
eelarvepositsiooni
eesmärkide kohta

September **2026**



Sisukord

Arvamus	3
Seletuskiri	4
Hinnang 2027.–2030. aasta eelarvepositsiooni eesmärkidele	4
Valitsussektori eelarvepositsiooni kujunemine	4
Vastavus eelarvereeglitele	7

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

Arvamus

Rahandusministeeriumi suveprognoosi järgi on Eesti riigirahanduse väljavaade keeruline. Viimastel aastatel kiiresti kasvanud kaitsekulud ja 2026. aasta kulukas tulumaksureform on seadnud Eesti riigirahanduse kursile, kus eelarvepuudujääk ulatub püsivalt 4–4,5%ni SKPst ning riigi võlakoormus ja intressikulud kasvavad kiiresti.

Sel sügisel koostatud riigi eelarvestrateegias on valitsus seadnud eesmärgi, et 2027. aastal ei ületa nominaalne eelarvepuudujääk 4% SKPst. Selleks on suveprognoosiga võrreldes parandatud eelarvepositsiooni ligikaudu 220 miljoni euro võrra, kuid need on peamiselt väiksemad kohandused riigi investeringutes, välisvahendites ja raamatupidamises, mitte püsiv parandus riigi tulude ja kulude struktuuris.

Erinevalt eelarvenõukogu soovitusel püsib eelarvestrateegia järgi valitsussektori eelarvepuudujääk 4% SKPst ka 2028. ja 2029. aastal. Ehkki see on suveprognoosiga võrreldes mõnevõrra tugevam eelarvepositsioon, sõltub nende eelarve-eesmärkide saavutamine mitme valitsuse kavandatud tulu- ja kulumeetme paikapidavusest, mille suhtes on esialgu palju ebakindlust. Intressimäärade hiljutise tõusuga võib kulukamaks minna ka riigivõla teenindamine.

Seega ei jätku eelarvestrateegia järgi valitsussektori eelarvepuudujäägi vähenemine pärast 2027. aastat ega ka veel 2029. aastal, mida võinuks eeldada eelarvereeglite taasjõustumisest. Siinkohal lähtub valitsus tõlgendusest, et 2029. aastast on kodumaised reeglid küll uuesti jõus, ent parandussammu täitmisel on võimalik arvestada 2025.–2028. aasta kaitsekulude vabastusklausli ajal sõlmitud tarnete hilisema saabumisega. Teisisõnu, kui selliste kaitsekulude maht on 0,5% SKPst või rohkem, ei tule täita ka eelarvepuudujäägi vähendamise nõuet 0,5% SKPst aastas.

Eelarvenõukogu hinnangul vastavad riigi eelarvestrateegias 2027.–2030. aastaks seatud eelarve-eesmärgid eelarvereeglite nõuetele, lähtudes nende paindlikust tõlgendusest. Eelarvenõukogu soovitusel ei tuleks aga eelarveparandust edasi lükata nii kauaks, kuni ajutiselt leevenenud eelarvereeglid seda võimaldavad, vaid jätkata eelarveparandusega vahetult pärast 2027. aastat.

Ka valitsuse seatud eelarve-eesmärkide saavutamise korral kasvaksid riigi võlakoormus ja intressikulud lähiaastatel kiiresti. 2030. aastaks ulatuks võlakoormus juba 37,4%ni SKPst ja riigivõla intressikuludeks tuleks järgmisel neljal aastal eraldada peaaegu 2 miljardit eurot. Kui jätkata eelarveparandusega alles 2030. aastast, ei hakkaks riigivõlg vähenema enne, kui see on ületanud 40% SKPst.

Kokkuvõttes ei ole sel sügisel koostatud riigirahanduse nelja aasta ettevaates endiselt plaani, kuidas leida püsivalt kõrgematele kaitsekuludele riigieelarves püsiv katteallikas, mis ei oleks laenuraha. Eelarvereeglite paindliku tõlgendamisega on vajalikku eelarveparandust edasi lükatud, kuid mida hiljem sellega tegeleda, seda kulukamaks muutub see nii riigile kui ka maksumaksjatele.

Eelarvenõukogu esimees

Peter Lõhmus

28. september 2026

Seletuskiri

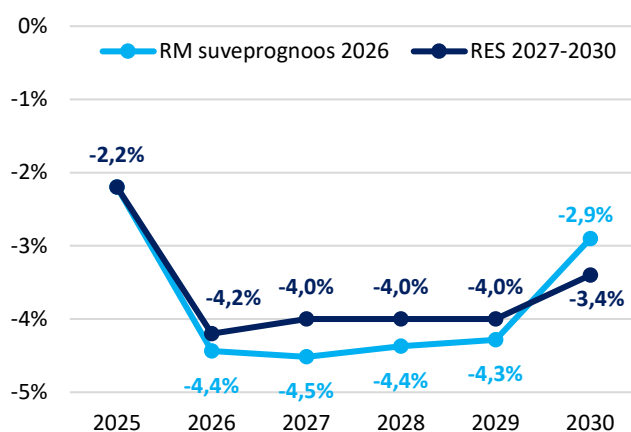
2026. aasta sügisel koostatud riigi eelarvestrateegia kirjeldab valitsuse seatud eelarvepositsiooni eesmärgi aastateks 2027–2030. Eelarvenõukogu ülesanne on hinnata nende eelarve-eesmärkide saavutamist ning vastavust eelarvereeeglite nõuetele. Järgmise nelja aasta eelarvepoliitika kujundamisel ja valitsuse seatud eesmärkide hindamisel tuleb arvestada, et Eesti on taotlenud kaitsekulude suurendamisega seotud vabastusklauslit Euroopa Liidu eelarvereeglitest ja peatanud kodumaiste eelarvereeeglite nõuded.

Hinnang 2027.–2030. aasta eelarvepositsiooni eesmärkidele

Valitsussektori eelarvepositsiooni kujunemine

Rahandusministeeriumi 2026. aasta suveprognoosi järgi süveneb valitsussektori eelarvepuudujääk käesoleval aastal järsult ning muutumatu eelarvepoliitika eeldusel moodustaks see edaspidi püsivalt 4–4,5% SKPst, pannes aluse riigi võlakooormuse ja intressikulude kiirele kasvule. Sarnaselt keeruline väljavaade sisaldus rahandusministeeriumi kevadprognoosis. Sisuliselt on Eesti riigirahanduses lahendamata küsimus, kuidas leida püsivalt kõrgematele kaitsekuludele püsiv katteallikas. Eelarvepuudujäägi otsustava vähendamise olulisust on Eesti riigirahanduse olukorda analüüsides rõhutanud nii riiklikud kui ka rahvusvahelised eksperdid.

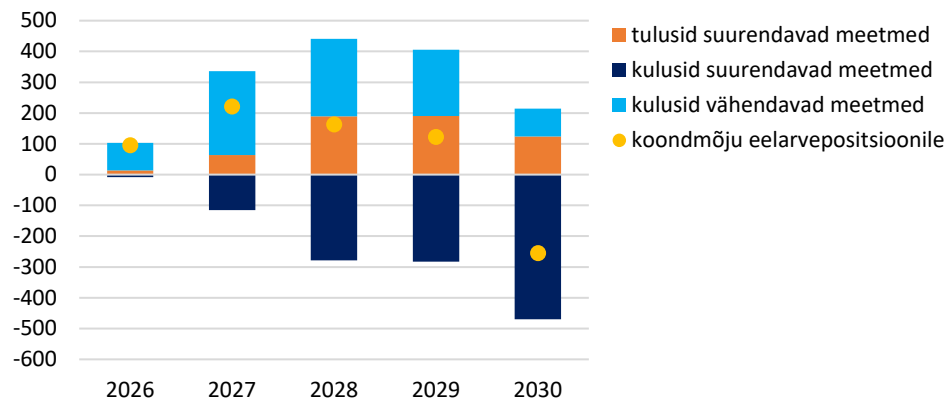
Riigi eelarvestrateegia koostamisel 2027.–2030. aastaks on valitsus seadnud eesmärgi, et 2027. aasta nominaalne eelarvepuudujääk ei ületaks 4% SKPst (vt joonis 1). Kuna rahandusministeeriumi suveprognoos nägi 2027. aastaks ette eelarvepuudujääki 4,5% SKPst, on selle eesmärgi saavutamiseks võetud eelarvearutelude käigus vastu eelarvepositsiooni parandavaid meetmeid ligikaudu 220 miljoni euro ulatuses. Paraku ei näe eelarvestrateegia ette, et eelarvepositsiooni paranemine sellele järgnevatel aastatel jätkuks, ning eelarvepuudujääk ulatub 4%ni SKPst ka 2028. ja 2029. aastal.



Joonis 1. Valitsussektori nominaalne eelarvepuudujääk 2025–2030 (% SKPst)

Allikas: rahandusministeerium

Ehkki eelarvepuudujäägi edasist järkjärgulist vähenemist riigi eelarvestrateegias ei kavandata, on lähiaastate eelarvepositsioon siiski mõnevõrra tugevam, kui see oli muutumatu eelarvepoliitika eeldusel koostatud suveprognoosis. Selleks on valitsus eelarvearutelude käigus leidnud nii tulusid suurendavaid kui ka kulusid vähendavaid eelarvemeetmeid (vt joonis 2). Etteruttavalt võib öelda, et eelarvestrateegia koostamisel ei ole ette nähtud uusi muudatusi Eesti maksusüsteemis. Alljärgnevas analüüsis keskendub eelarvenõukogu kõigepealt 2027. aasta eelarvemeetmetele ja seejärel tervikuna pikemale ettevaatele.



Joonis 2. Eelarvepositsiooni muutus riigi eelarvestrateegias võrreldes suveprognoosiga (mln eurodes)

Allikas: rahandusministeerium

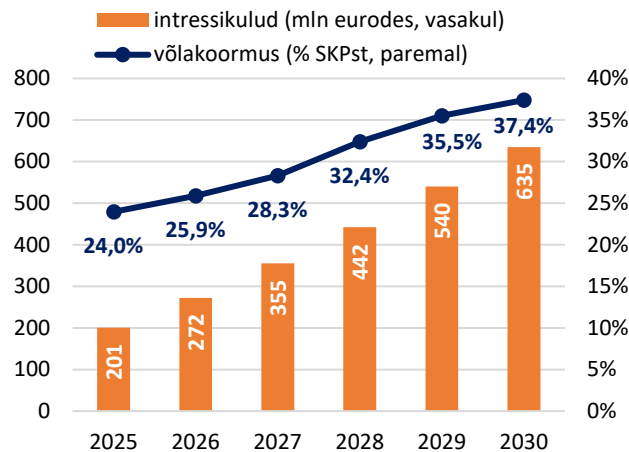
2027. aastaks kavandatud eelarveparandus tugineb ühe kolmandiku ulatuses tulumeetmetele ja kahe kolmandiku ulatuses kulumeetmetele. Tuludest on peamine Eesti ja Rootsi vahel sõlmitud vanglarendileping, millest oodatakse järgmisel aastal 40 miljonit eurot. Peamine kulude kokkuhoid on ette nähtud Euroopa Liidu taastekava vahendite kasutusest (80 miljonit eurot), lõhkeainetehasele äripartneri leidmisest (73 miljonit eurot) ja investeeringute vähendamisest (36 miljonit eurot). Vähemal määral annab järgmisel aastal kokkuhoidu ka rahastamisvahendi SAFE kasutus ja Rail Baltica ehituse ajatamine.

Eelarvestrateegia pikemas ettevaates hakkavad eelarvepositsiooni parandavate meetmete kõrval rohkem mõju avaldama seda nõrgendavad meetmed. 2028.–2030. aastal sisaldab eelarvestrateegia rahandusministeeriumi hinnangul juba rohkem kulusid suurendavaid kui neid vähendavaid otsuseid. Seejuures hindab eelarvenõukogu, et eelarvepositsiooni halvendavate otsuste ümber on praegu rohkem kindlust kui eelarvepositsiooni parandavate otsuste ümber. Kokkuvõttes tähendab see, et kui kõik uute eelarvemeetmetega seotud eeldused eelarvestrateegias kirjeldatud kujul ei täitu, on suurem risk, et eelarvepuudujääk pigem kasvab. Peale selle on endiselt ebakindlad tervisekassa rahastamise plaanid.

Nii näiteks on eelarvestrateegia koostamisel eeldatud, et:

- riiklikule lõhkeainetehasele leitakse erasektorist äripartner ja selle käivitamise kulud (2026.–2028. aastal kokku 150 miljonit eurot) tõstetakse riigisektorist ja eelarvepuudujäägi arvestusest välja;
- vanglarendi müügitulu tõuseb üle 60 miljoni euronni aastas, mis tähendaks, et leping täidetakse maksimaalse vangide arvu ja sellega kaasneva kompensatsiooniga, ehkki vähemalt esialgu on Eestisse vastu võetud vangide arv jäänud võimalikust väiksemaks;
- 2028.–2029. aastal lisandub 175 miljonit eurot maksutulu tänu riigi toetustele korterelamute rekonstrueerimiseks ja rahvusvaheliste suurürituste korraldamiseks;
- riigi intressikulud vähenevad, kuna prognoositakse väiksemat eelarvepuudujääki (aga ka mõne riigiasutuse varade juhtimise konsolideerimisest Riigikassasse), mis omakorda eeldab, et kõik ülaltoodud ootused täituvad eelarvestrateegias kavandatud kujul.

Ka riigi eelarvestrateegias 2027.–2030. aastaks seatud eelarve-eesmärkide saavutamine tähendab, et riigi võlakooormus ja intressikulud hakkavad edaspidi kiiresti kasvama (vt joonis 3). Eelarvestrateegia järgi ulatub valitsussektori võlakooormus 2030. aastaks 37,4%ni SKPst, mida on vaid 1,1 protsendipunkti võrra vähem kui rahandusministeeriumi suveprognoosis. Järgmise nelja aasta intressikulud oleksid küll ligikaudu 100 miljonit eurot väiksemad kui suveprognoosis, ent moodustaksid kokku siiski peaaegu 2 miljardit eurot. Seega ei ole eelarvestrateegia otsuste koondmõju selline, mis riigirahanduse pikaajalist väljavaadet märkimisväärselt parandaks.



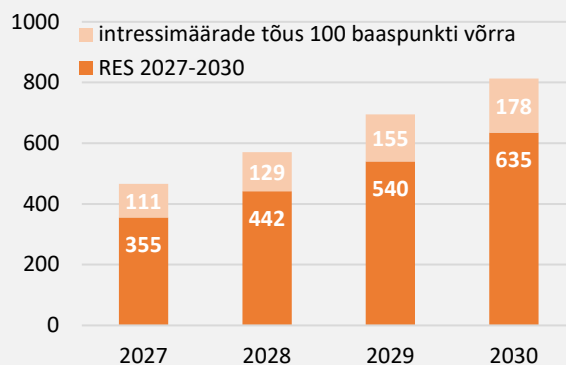
Joonis 3. Riigi võlakooormus (% SKPst) ja intressikulud (mln eurodes) riigi eelarvestrateegias 2027–2030

Allikas: rahandusministeerium

Taustinfo. Intressikulude sensitiivsusanalüüs ja viimased arengud

Pärast rahandusministeeriumi 2026. aasta suveprognoosi koostamist, millele tuginevad sellesügisised eelarvedokumendid, on intressimäärad finantsturgudel tõusnud. See mõjutab eelkõige suure võlakooormuse ja puudujäägiga riike, kellel on tarvis nii varasemaid laene refinantseerida kui ka jooksva eelarvepuudujäägi katteks uusi leida. Ehkki Eesti võlakooormus on veel võrdlemisi madal (2025. aastal 24% SKPst), on eesseisvate aastate eelarvepuudujääk ja seeläbi laenuraha vajadus suur. Sedasi jõuavad oodatust kõrgemad intressimäärad kiiresti Eesti riigirahandusse, survestades intressikulusid, eelarvepuudujääki ja võlakooormust veelgi kasvama.

Kui suveprognoosis on eeldatud, et Riigikassa võla kaalutud keskmine intressimäär on 2026. aastal 3% ning see tõuseb 2030. aastaks järk-järgult 3,6%ni, siis riigi eelarvestrateegia sisaldab ka intressimäärade sensitiivsusanalüüsi. Selle järgi tähendaks näiteks 100 baaspunkti võrra kõrgem intressimäär (vt joonis 4), et intressikulud suureneksid 2027. aastal ligikaudu 100 miljoni ja nelja aastaga kokku umbes 600 miljoni euro võrra.



Joonis 4. Riigivõla intressikulud riigi eelarvestrateegias 2027–2030 koos sensitiivsusanalüüsiga (mln eurodes)

Allikas: rahandusministeerium

Võrreldes ajaga, mil suveprognoosis fikseeriti väliskeskkonna eeldused, on euroala riigivõlakirjade intressimäärad järsult tõusnud. Näiteks Saksamaa valitsuse 10-aastase tähtajaga võlakirja intressimäär (tulusus) on selle ajaga kerkinud pea 50 baaspunkti võrra. Seega võivad augusti esimeses pooles tehtud eeldused Eesti riigi intressikulude dünaamika kohta olla liiga optimistlikud ja oodata võib prognoositust suuremat intressikulu.

Vastavus eelarvereeglitele

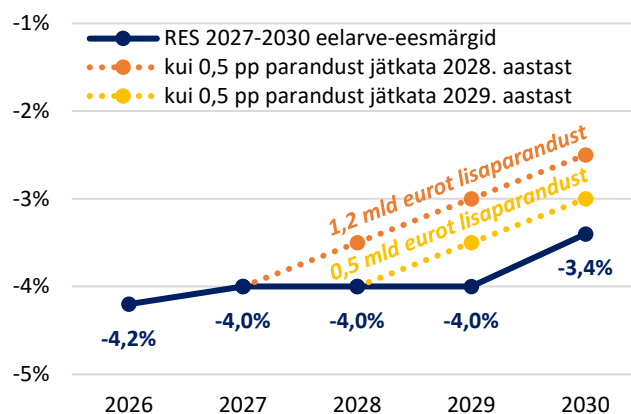
Riigi keskpika perioodi eelarvepoliitika kujundamisel tuleb tavapäraselt arvestada nii Euroopa Liidu kui ka kodumaiste eelarvereeglitega. 2025. aastal taotles Eesti valitsus kaitsekulude suurendamisega seonduvat vabastusklauslit Euroopa Liidu eelarvereeglitest ning peatas selle kehtivuse ajaks ka kodumaiste eelarvereeglite nõuded. Seega sõltub kodumaiste eelarvereeglite taasjõustumise ajastus ja eelarvenõukogu roll nende täitmise hindamisel sellest, kuidas käsitletakse kaitsekulude vabastusklausli ajaraami Euroopa Liidu eelarvereeglites.

Euroopa Liidu eelarvereeglite vabastusklausel on ette nähtud 2025.–2028. aastaks ning võimaldab sel ajal kaitsekulude suurendamise eesmärgil kavandada suuremat eelarvepuudujääki kui 3% SKPst. Seejuures on vabastusklausliga kaasnenud paindlikkust võimalik kasutada ka hilisematel aastatel, kui tegemist on 2025.–2028. aastal otsustatud kaitsehangete hilisema saabumisega ning eelarves lubatud lisapuhvrit ei ole veel 2028. aasta lõpuks kogu ulatuses ära kasutatud. See tähendab, et vabastusklausliga kaasnenud paindlikkusel kaitsekulude suurendamiseks ei ole nii selget, konkreetse aastaarvuga määratletavat lõpptähtaega.

Eesti valitsusel on 2027.–2030. aastaks koostatud riigi eelarvestrateegia põhjal endiselt kavatsus vabastusklausliga kaasnenud paindlikkust maksimaalselt ära kasutada, jaotades suuremad kaitsekulutused osaliselt ka 2028. aastale järgnevale ajaperioodile. Seetõttu ei ole sel sügisel valitsuse seatud eelarve-eesmärkides näha eelarvepositsiooni paranemist ka mitte 2029. aastal, mil võinuks eeldada kodumaiste eelarvereeglite taasjõustumist, ning ka 2030. aastal ületab eelarvepuudujääk veel 3% SKPst (ehk Euroopa Liidu tavapärase piirmäära).

Seega lähtub valitsus tõlgendusest, et 2029. aastast on küll kodumaised reeglid uuesti jõus, ent eelarvepositsiooni parandussammu täitmisel on võimalik arvestada, et 2025.–2028. aasta kaitsekulude vabastusklausli ajal sõlmitud tarded saavad hiljem. Teisisõnu, kui selliste kaitsekulude maht on 0,5% SKPst või rohkem, ei tule täita ka eelarvepuudujäägi vähendamise nõuet 0,5% SKPst aastas. Praegu puudub eelarvenõukogul ülevaade, millised on need kavandatavad kaitsekulud, mille eelarvemõjuga pärast 2028. aastat selliselt arvestatakse.

Eelarvenõukogu tõdeb, et ehkki riigi eelarvestrateegias 2027.–2030. aastaks seatud eelarve-eesmärgid vastavad eelarvereeglite nõuetele, lähtudes nende paindlikust tõlgendusest, avaldab see märgatavat mõju Eesti riigirahanduse pikaajalisele jätkusuutlikkusele ning kahjustab kodumaise eelarveraamistiku töökindlust ja usaldusväärsust, kui selle nõuded ei muutu uuesti siduvaks isegi veel 2029. aastast.



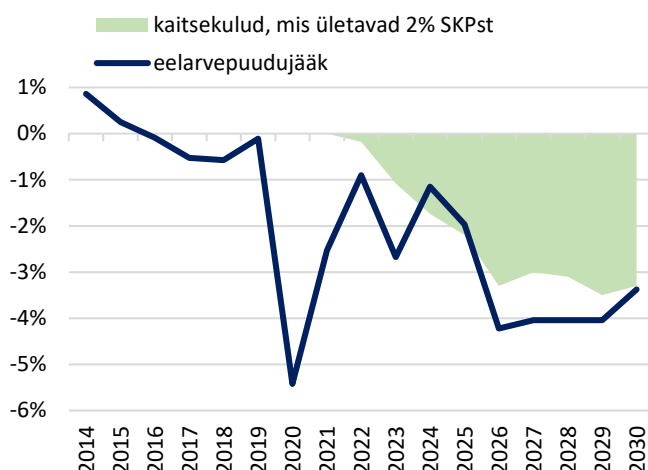
Joonis 5. Valitsussektori nominaalne eelarvepuudujääk ja eelarveparanduse trajektoovid (% SKPst)

Allikas: rahandusministeerium

Kaitsekulude vabastusklausli ulatusest ja ajastusest hoolimata oli eelarvenõukogu soovitus asuda juba 2027. aastast eelarvepuudujääki järk-järgult vähendama. Kui 2027. aastaks ongi valitsus suutnud puudujääki vähendada 4%ni SKPst, siis seejärel eelarveparandus peatub. Selleks, et vähendada eelarvepuudujääki ka igal järgneval aastal 0,5 protsendipunkti võrra, tulnuks eelarvestrateegias leida veel ligikaudu 1,2 miljardi euro ulatuses tulu- või kulumeetmeid (vt joonis 5). Kui eelarvepuudujäägi vähendamiseks oleks jätkatud 2029. aastast, mida eelarvenõukogu hinnangul võinuks tõlgendada kui kodumaiste eelarvereeeglite taasjõustumist, vajanuks see umbes poole miljardi euro ulatuses lisameetmeid.

Ehkki (vähemalt) nelja aasta pikkune vabastusklausel kaasnes kohustusega leida selle aja jooksul riigieelarves suurematele kaitsekuludele püsiv katteallikas, mis ei oleks laenu raha, ei ole seda senimaani tehtud ega ei kavandata veel ka 2027. aasta riigieelarves, milles sisalduv eelarveparandus koosneb valdavalt väiksemamahulistest kohandustest riigi investeeringute ja välisvahendite ajastuses.

Lähiaastateks prognoositava eelarvepuudujäägi püsimine 4% juures SKPst tähendab (vt joonis 6), et kaitsekulude kasvuga võrreldavas mahus vajalikud eelarveparandusotsused on jäetud vabastusklausli perioodi lõppu või isegi sellele järgnevale perioodile. Hilisemal eelarvekohandusel on aga kallim hind, kuna tolle ajani kasvavad riigi võlakoormus ja intressikulud kiiresti. Kui jätkata eelarveparandusega alles 2030. aastast, ei hakka riigivõlg vähenema enne, kui see on ületanud 40% SKPst.



Joonis 6. Valitsussektori nominaalne eelarvepuudujääk ja kaitsekulud (% SKPst)

Allikas: rahandusministeerium

Püsivalt suur ja eelarvereeeglite piiri lähedale seatud eelarvepuudujääk vähendab tulevikus Eesti riigi eelarveruumi, mis laseks uutele lühiajalistele vajadustele või ootamatustele reageerida, ilma et niigi pingelises riigirahanduse olukorras kiiresti eelarvereeeglite nõuete vastu pörkutaks. Kuniks ei ole leitud püsivat katteallikat suurematele kaitsekuludele, ei teki riigieelarvesse märgatavat eelarvepuhvrit ka muudeks lisavajadusteks.

Eelarvenõukogu soovitab endiselt jätkata eelarveparandusega kohe pärast 2027. aastat ja valitsusel pöörduda selle ülesande juurde tagasi hiljemalt 2028. aasta riigieelarve koostamisel. Kuna Eesti riik on oma eesmärgiks seatud kaitsekulude tasemeni (vähemalt 5% SKPst) jõudmas käesoleval aastal ning ka majandus on pöördunud kasvule, siis on iga-aastane parandussamm 0,5% SKPst jõukohane ning põhjendatud juba praegustes oludes. Korras riigirahanduse eesmärgil tuleks Eestis alustada eelarveparandusega varem, kui lõppeb võimalus sellest Euroopa Liidu reeglistiku alusel mööda vaadata.