

Eelarvenõukogu arvamus  
rahandusministeeriumi  
2026. aasta kevadise  
majandusprognoosi kohta

Aprill **2026**



## Sisukord

Arvamus .....	3
Seletuskiri .....	4
Hinnang makromajandusproгноosile.....	4
Hinnang rahandusproгноosile.....	8
Eriteema. Eelarvenõukogu arvamus majanduse tsüklilise seisu hinnangu meetodikamuudatuse kohta ....	13

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

## Arvamus

Eesti majandus pöördus 2025. aastal tagasi kasvurajale, kuid esialgsetel andmetel mitte veel sellise hooga, nagu prognoosijad ootasid või nagu olime enne kriise harjunud nägema. 2026. aastaks eeldavad prognoosimajad Eesti majanduskasvu kiirenemist eelkõige sisenõudluse toel, sest korraliku kasvutõuke saavad nii avaliku sektori investeeringud kui ka erasektori tarbimine.

Eelarvenõukogu kiidab rahandusministeeriumi 2026. aasta kevadise majandusprognoosi heaks. See tugineb kevade algul levinud eeldustele maailmamajanduse võimalike arengute kohta ning annab selle põhjal piisavalt usaldusväärse pildi Eesti majanduse lähiaastate käekäigust. Lisaks tervitab eelarvenõukogu rahandusministeeriumi uut lähenemist Eesti majanduse tsüklilise seisu hindamisel.

Rahandusministeeriumi hinnangul kasvab Eesti majandus sel aastal 2,3%. Seda on vaid 0,2 protsendipunkti võrra vähem, kui oli eelmises prognoosis, kuid sel kevadel on kasvootust ümbritsemas suurem ebakindlus. Lähis-Ida sündmuste ja energiakandjate hinnatõusurve tõttu on kevadprognoosile lisatud negatiivne riskitsenaarium, mis tooks Eestile kaasa kiirema hinnatõusu, aeglasema majanduskasvu ja suurema eelarvepuudujäägi. Kiiresti muutuvates oludes tuleb valitsusel olla valmis ka võimaluseks, et sügiseste eelarvearutelude ajaks on Eesti majanduse ja riigirahanduse väljavaade halvenenud.

Rahandusministeeriumi 2026. aasta kevadprognoosi alusel on Eesti riigirahanduse väljavaade juba praegu äärmiselt keeruline. Valitsussektori järgmise nelja aasta (2026–2029) keskmine eelarvepuudujääk ulatub nii nominaalselt kui ka struktuurselt 4,5%ni SKPst ja riigi võlakoormus hakkab kiiresti kasvama.

Prognoosi järgi kasvavad Eesti kaitsekulud alates 2026. aastast 5%ni SKPst ja ka riigi kulud tervikuna moodustavad majandusest suurema osa kui seni. Riigi tulude osakaal aga väheneb järsult maksuküüru kaotamise tõttu. Lisaks ei jõustunud 2026. aastast tulumaksutõus 24%ni, mis oli varem julgeolekumaksu osana välja kuulutatud. Seega tõusevad riigieelarve kulud kõrgemale tasemele ilma tulude poolse katteta.

Kaitsekulude suurendamiseks mõeldud Euroopa Liidu eelarvereeqlite vabastusklausel võimaldab sellises suurusjärgus eelarvepuudujääki vaid kuni 2028. aastani (kaasa arvatud). Seejärel jõustuvad uuesti nii Euroopa Liidu kui ka kodumaiste eelarvereeqlite põhinõuded, mis ilma eelarvepositsiooni varasema parandamiseta nõuaksid mastaapsete tulu- ja kulumeetmete rakendamist.

Eelarvenõukogu ootab, et juba sel sügisel koostatavas riigi eelarvestrateegias pakub valitsus järgmise nelja aasta eelarve-eesmärkide seadmisel konkreetseid lahendusi, milliste tulu- ja kulumeetmetega asutakse eelarvepuudujääki vähendama. Mõningane eelarveparandus võib osutuda vajalikuks ka juba 2027. aasta vaates, mil puudujääk ulatub kevadprognoosi järgi koguni 4,9%ni SKPst.

Eelarvepositsiooni parandamata jättes ulatub rahandusministeeriumi hinnangul riigi võlakoormus 2030. aastaks 39%ni SKPst. Kui veel 2022. aastal kulus riigivõla intressimakseteks alla 30 miljoni euro, siis 2030. aastal kulub juba ligikaudu 650 miljonit eurot. Suurema võlakoormuse tõttu väheneb riigi eelarvepuhver, millega kriisidele vastu panna, ja suureneb avatus finantsturgude heitlikkusele. Kord juba suureks kasvanud võlakoormust on hiljem keeruline vähendada.

Eelarvenõukogu esimees  
Peter Lõhmus  
16. aprill 2026

## Seletuskiri

Eelarvenõukogu ülesanne on hinnata riigi ametlikke majandusprognoose. Rahandusministeeriumi 2026. aasta kevadises majandusprognoosis on uuendatud Eesti makromajanduse ja riigirahanduse väljavaadet aastateks 2026–2029 ning lisandunud on 2030. aasta prognoos.

### Hinnang makromajandusprognoosile

#### Prognoos aastateks 2026–2027

Sarnaselt mitme varasema kevadega tuleb tõdeda, et majanduskasvu kiirenemise ootused mullusel teisel poolaastal täiel määral ei täitunud, peapõhjuseks prognoositust nõrgem eratarbimine. Ka erasektori investeeringute kasvu kiirenemine jäi eeldatust vähem jõuliseks.

Eesti majandus on väga avatud ja ekspordist sõltuv. Paraku ei ole Eesti majanduse väljavaadet ümbritsev ebamäärarus mitte vähenenud, vaid hoopis kasvanud. Lähis-Idas alanud sõjategevuse ajal ootab mitu juhtivat prognoosimaja energiakandjate kallinemist, kuid selle majanduskasvu kärpivat mõju on siiski hinnatud minimaalseks.<sup>1</sup>

Ka rahandusministeeriumi kevadprognoosi aluseks olevad väliseeldused viitavad eelmise aasta suveprognoosiga võrreldes kallimale naftale ja gaasile 2026. aastal (vastavalt 15% ja 25%) ning veidi kallimale laenurahale. Samal ajal ei ole see mõjutanud Eesti peamiste kaubanduspartnerite impordinõudluse prognoose, mis on kevadprognoosi eelduseks. Eelöeldu taustal on ootuspärane, et SKP näitajaid on lähiaja prognoosis võrreldes eelmise aasta suvega vähe muudetud (vt tabel 1).

Tabel 1. Rahandusministeeriumi majandusprognoosi põhinäitajad 2026.–2027. aastal (%)

	2026		2027		muutus	
	suvi 2025	kevad 2026	suvi 2025	kevad 2026	2026	2027
SKP jooksevhindades (mld eurodes)	44300	44100	46400	46400	-0,2	0,0
SKP reaalkasv	2,5	2,3	2,3	2,5	-0,2	0,2
Eratarbimise reaalkasv	3,0	2,5	1,6	1,8	-0,5	0,2
Valitsuse lõpptarbimise reaalkasv	2,7	9,9	0,2	0,2	7,2	0,0
Investeeringute reaalkasv	7,1	10,1	0,3	1,9	3,0	1,6
Kaupade ja teenuste ekspordi reaalkasv	2,2	2,2	3,0	2,9	0,0	-0,1
Kaupade ja teenuste impordi reaalkasv	4,3	5,8	1,6	2,3	1,5	0,7
Tarbijahindade muutus	3,5	4,0	2,4	2,7	0,5	0,3
Keskmise palga nominaalkasv	5,2	5,2	4,7	4,7	0,0	0,0
Hõive kasv	0,6	0,4	0,2	0,3	-0,2	0,1

Allikas: rahandusministeerium

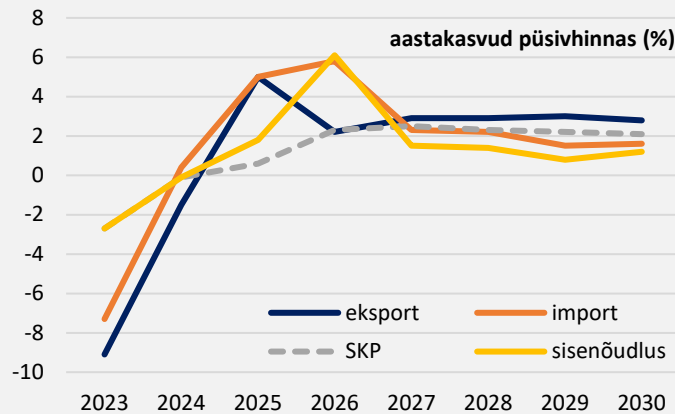
Eelmise prognoosiga võrreldes on SKP struktuur kasvutempo mõttes muutunud siiski rohkem, kui seda võiks SKP tasemenäitajate peaaegu samaks jäädes arvata. Nii näiteks ootab rahandusministeerium 2026. aastaks varasemaga võrreldes kiiremat ekspordi, investeeringute ja ka valitsuse lõpptarbimise aastakasvu. Üheks põhjuseks on siin eelarvepoliitikaga seotud eelduste täpsustamine. Samuti on oluline eelmise aasta tulemustest johtuv prognoositehniline mõju (vt taustinfo). Et Lähis-Idas toimuv võib kaasa tuua energiakandjate kiirema kallinemise võrreldes prognoosi alusstsenaariumiga, on rahandusministeerium koostanud ka sellega arvestava negatiivse riskistsenaariumi.

<sup>1</sup> Tutvu näiteks [Euroopa Keskpanga](#) ja [OECD](#) analüüsidega.

### Taustinfo. 2025.–2026. aasta eripära

Eesti majandus on väga väike ja avatud ning sõltub suuresti välisõudlusest. Pärast pandeemiat on mitme majandusprognooosi puhul tulnud tõdeda, et välisõudlus ei vastanud ootustele, kaupade ja teenuste eksport ei kasvanud prognoositud tempos ning oodatud SKP kasvu kiirenemine lükkus edasi.

Välisõudluse poolest erines 2025. aasta kahest eelmisest aastast siiski positiivselt: välisõudlus oli oodatust tugevam ning kaupade ja teenuste eksport kasvas püsivhindades 5%. Väliskaubanduse ja ka sisenõudluse arengute taustal on SKP vaid 0,6%ni ulatuv aastakasv seetõttu üllatav. Teatav vastuolu paistab välja ka väliskaubanduse ja SKP lähiaja prognoosides (vt joonis 1).



Joonis 1. Sisenõudluse, kaupade ja teenuste sisseveo ja väljaveo ning SKP kasv 2023.–2030. aastal

Allikad: rahandusministeerium, statistikaamet

Joonisel kirjeldatud kasvutempode heitlikkuse põhjus on tehnilist laadi. Nimelt on 2025. aasta SKP andmed esialgsed selles mõttes, et tootmise ja tarbimise pool ei lähe hästi kokku. Nii 2024. kui ka 2025. aasta näitajates on tarbimise poolel märkimisväärse suurusega statistiline viga ning tavapärased makronäitajate vahelised seosed ei pea paika (tehniliselt: sisenõudluse ja netoeksporti summa ei võrdu SKP mahuga). Selles pole midagi erakordset. Taolised ebakõlad saab kõrvaldada pärast tootmise ja tarbimise seoseid täpsustavate tabelite valmimist, mis võtab statistikaametil paar aastat aega. Seni pole selge, kas nende aastate SKP tarbimise poolel olid mingid komponendid üle- või alahinnatud. Eeskätt 2026. aastaks prognoositud kasvutempo tõlgendamisel tuleb seda tehnilist asjaolu silmas pidada: kui näiteks selgub, et 2025. aastal oli eratarbimine suurem, siis aeglustub praeguse aasta eratarbimise kasv isegi siis, kui eurodes mõõdetuna jääb eratarbimine samaks.

Oma hinnangute andmisel on eelarvenõukogu tavapärastel võrrelnud rahandusministeeriumi makroprognoose teiste enam-vähem samal ajal ilmunud prognoosidega. Lähis-Idas toimuvat arvesse võtvaid prognoose on Eesti majanduse kohta valminud vaid mõned.<sup>2</sup> Rahandusministeeriumi ettevaade on nendega üldjoontes sarnane (vt tabel 2). Jooksevhindades SKP poolest paigutub rahandusministeeriumi prognoos Luminori ja Eesti Panga vahele: kui näiteks praeguseks aastaks prognoosib rahandusministeerium SKP kasvu 44,1 miljardi euroni, siis Luminori prognoosis on vastav näitaja sellest 0,2% väiksem ja Eesti Panga prognoosis 0,5% suurem. Samal ajal eeldavad rahandusministeeriumi eksperdid tugevamat hinnasurvet, mistõttu viitab SKP reaalkasvu prognoos teistega võrreldes veidi aeglasemale kasvule.

<sup>2</sup> Rahandusministeeriumi prognoosi sisendid pärinevad ajast enne 10. märtsi, Consensus Forecasts lõpetas andmete kogumise 16. märtsil ning Eesti Pangal oli võimalik kasutada veelgi hilisemat teavet.

Tabel 2. Rahandusministeeriumi majandusprognoosi põhinäitajate võrdlus teiste prognoosidega

	2026		2027		Kokku 2026–2027	
	SKP kasv (%)	THI (%)	SKP kasv (%)	THI (%)	SKP kasv (%)	THI (%)
Luminor	2,0	3,0	3,0	2,0	5,0	5,0
Consensus Forecasts	2,3	3,2	2,6	2,7	4,9	5,9
Eesti Pank	2,8	3,8	2,5	2,2	5,3	6,0
<i>teiste prognooside keskmine</i>	<i>2,4</i>	<i>3,3</i>	<i>2,7</i>	<i>2,3</i>	<i>5,1</i>	<i>5,6</i>
rahandusministeerium	2,3	4,0	2,5	2,7	4,8	6,7

Allikad: Consensus Forecasts, Eesti Pank, Luminor, rahandusministeerium

Kokkuvõttes näitab rahandusministeeriumi lähiajaks koostatud prognoos seda, et Eesti majandus on langusfaasist väljunud. Seda vaadet jagavad ka teised prognoosimajad. 2026.–2027. aastaks prognoositud SKP kasv on seejuures nii püsiv- kui ka jooksevhindades mõõdetuna kiirem kui eeldatav pikaajaline kestlik majanduskasv. Teisiti öeldes on makroeldused maksutulude kasvuks lähiajal paremad kui 2028.–2030. aastal. Sellega tuleb eelarvepoliitika kavandamisel arvestada.

#### Prognoos aastateks 2028–2030

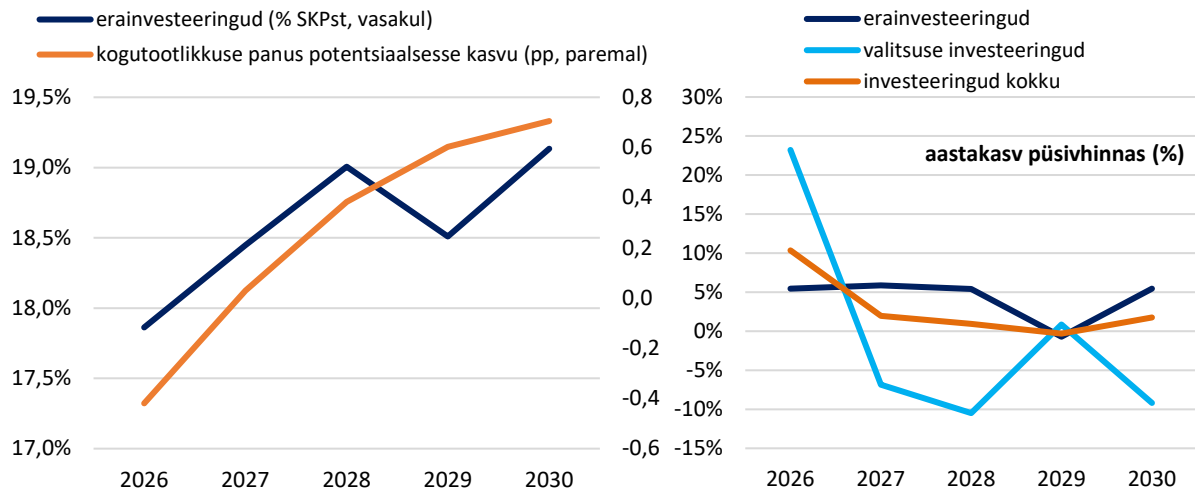
Keskpika ettevaate prognoosid põhinevad majanduse eeldataval kestlikul kasvutrajektoril. Rahandusministeerium on hetkel ainuke, kelle prognoosihorisont ulatub 2030. aastani (vt tabel 3).

Tabel 3. Rahandusministeeriumi majandusprognoosi põhinäitajad 2028.–2030. aastal (%)

	2028	2029	2030	2028 muutus	2029 muutus
SKP jooksevhinnas (mln eurodes)	48600	50800	53000	100	100
SKP reaalkasv	2,3	2,2	2,1	0,1	0,0
SKP nominaalkasv	4,7	4,5	4,4	0,1	0,0
Eratarbimise reaalkasv	1,5	1,9	1,8	-0,5	-0,2
Valitsuse lõpptarbimise reaalkasv	1,8	-0,6	-0,8	-0,1	-0,1
Investeeringute reaalkasv	0,9	-0,3	1,7	-1,2	-2,4
Kaupade ja teenuste ekspordi reaalkasv	2,9	3,0	2,8	0,0	0,2
Kaupade ja teenuste impordi reaalkasv	2,2	1,5	1,6	0,3	-0,5
Tarbijahinnaindeks	2,2	2,1	2,0	-0,1	0,1
Nominaalpalga kasv	4,4	4,3	4,2	-0,1	-0,1
Hõive kasv	0,0	0,0	0,0	0,0	0,0
Hõive (tuhandetes)	698,5	698,5	698,5	-1,0	-1,0
Tööpuuduse määr	6,3	6,2	6,1	-0,4	-0,5

Allikas: rahandusministeerium

Sarnaselt lühiaja prognoosiga on mõningate näitajate kasvurada muudetud ka keskmises ettevaates. Üks muutus, millele on minevikust raske vastust leida, puudutab erasektori investeerimisaktiivsust. Kui üksikud suurprojektid välja arvata, siis on jooksevhindades äriinvesteeringute ja SKP suhe olnud pärast üleilmset finantskriisi langeval joonel. Eelmise aasta viimases kvartalis kiirenes ettevõtete sektori investeeringute aastakasv püsivhinnas 13%ni. Rahandusministeeriumi analüüsi järgi oli tegemist pöördepunktiga ning see trend jätkub ka keskmises ettevaates. See tagaks koos tootlikkuse panuse suurenemisega Eesti majanduse potentsiaalse kasvu kiirenemise (vt joonise 2 vasak pool). Kas selline muutus ka teoks saab, tuleb järgmiste prognoosivoorude käigus jälgida.



Joonis 2. Era- ja valitsussektori investeeringute ning kogutootlikkuse prognoos 2028.–2030. aastal

Allikas: eelarvenõukogu arvutused prognoosimaterjalide põhjal

Erasektori investeeringute prognoosis tekitab küsimusi ka nende heitlik kasv kogu prognoosiperioodi jooksul, mis võib olla seotud valitsussektori investeeringute volatiilsusega. 2026.–2030. aastal on valitsussektori investeeringud tavapärasest suuremad ja moodustavad mõnel aastal ligi 8% SKPst. Ilmselt Rail Balticu projekti ja taasterahastu mõjul kõiguvad ka valitsussektori investeeringud aasta-aastalt. Näib, et erasektor toimib justkui riiklike investeeringute kõikumise tasakaalustajana (vt joonise 2 parem pool). Kui rahandusministeeriumi analüüs näitab, et pakkumispoolsete piirangute tõttu ei saa era- ja valitsussektori investeeringud kokku ületada näiteks 25–26% piiri SKPst, on sellise eelduse tegemine prognooside koostamisel igati mõistlik. Eesti majandus on väga väike ja minevikus on üksikud suurtehingud (sh seadmete ja transpordivahendite soetused) üldist pilti oluliselt muutnud. Ehkki on mõistetav, et sellist infot tuleviku kohta napib, võiks erainvesteeringutega seonduvat prognoosi seletuskirjas rohkem avada.

Samuti pole kindel, et eratarbimise kasv stabiliseerub varasemast oluliselt aeglasema tempo juures. See tähendab ilmselt ka leibkondade säästumäära mõningast kerkimist, mis tasakaalustab osaliselt valitsussektori eelarvepuudujäägi kasvu ja toetab seeläbi majanduse välistasakaalu (jooksevkonto) paranemist. Minevikuandmed ei anna selget vastust, kui kiiresti peaks erasääst sissetulekute tõustes kasvama.

Viimase viie aasta vapustuste tõttu on maailmamajanduses muutunud nii mõndagi: suhtelised hinnad, tarneahelad, tootmise paiknemine ja riikide vaated kaubanduspoliitikale. Ei ole selge, kas need muutused on Eesti eksportiva sektori konkurentsivõimet kahjustanud või mitte. Eelarvenõukogu arvates on põhjendatud, et rahandusministeeriumi kevadise majandusprognoosi SKP kasvunäitajaid on võrreldes kolmveerand aastat tagasi valminud ettevaatega vähe muudetud.

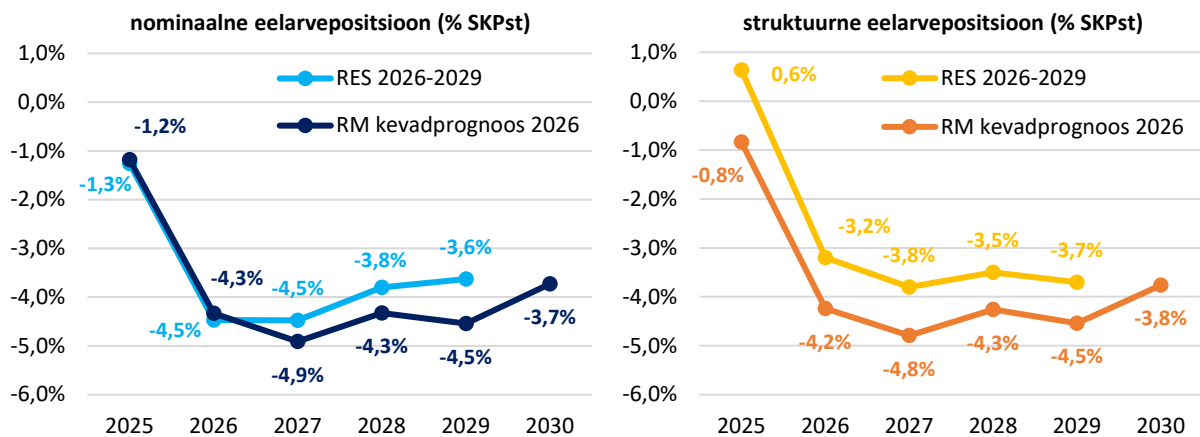
Kokkuvõttes on rahandusministeerium 2026. aasta kevadprognoosi koostamisel lähtunud üldiselt tunnustatud meetodilistest lähenemistest ja levinud eeldustest maailmamajanduse käekäigu kohta. Seda silmas pidades annab rahandusministeeriumi uuendatud prognoos piisavalt usaldusväärse pildi Eesti majanduse lähiaja käekäigust ja eelarvenõukogu kiidab selle heaks.

## Hinnang rahandusprognosile

Rahandusministeeriumi 2026. aasta kevadprognoosis on uuendatud Eesti riigirahanduse 2026.–2029. aasta väljavaadet ja lisandunud on 2030. aasta prognoos. Seega hõlmab rahandusministeeriumi kevadine prognoosihorisont nii Euroopa Liidu eelarvereevlite vabastusklausli perioodi (2025–2028) kui ka sellele vahetult järgnevat aastat, mil tänaste eelduste järgi peaksid olema uuesti jõustunud nii Euroopa Liidu kui ka kodumaiste eelarvereevlite põhinõuded.

Rahandusministeeriumi 2026. aasta kevadprognoos kinnitab Eesti riigirahanduse keerulist väljavaadet möödunud sügisest, kui juba varem otsustatud maksuküüru kaotamisele lisaks otsustas valitsus ära jätta 2026. aastast jõustuma pidanud täiendava tulumaksutõusu (nn julgeolekumaksu osana). Samal ajal tõusid möödunud sügise prognoosides Eesti kaitsekulud esimest korda alates 2026. aastast püsivalt üle 5% SKPst. Sellisest kaitsekulude tasemest on lähtunud ka seekordses kevadprognoosis, sh nüüd 2030. aastalgi.

Euroopa Liidu eelarvereevlite vabastusklausli ja kodumaiste eelarvereevlite peatumise tingimustes kujuneb Eesti eelarvepuudujääk erakordselt suureks (vt joonis 3) ja ulatub järgneval neljal aastal keskmiselt 4,5%ni SKPst. Kevadised muudatused rahandusministeeriumi riigirahanduse prognoosis on kokkuvõttes tähendanud valitsussektori eelarvepositsiooni täiendavat nõrgenemist võrreldes riigi eelarvestrateegiaga, mis koostati sügisel aastateks 2026–2029. See tuleneb nii muutunud majanduskeskkonnast, prognoosieeldustest kui ka meetodilistest valikutest (vt eriteema).



Joonis 3. Valitsussektori nominaalne ja struktuurne eelarvepositsioon 2025.–2030. aastal (% SKPst)<sup>3</sup>

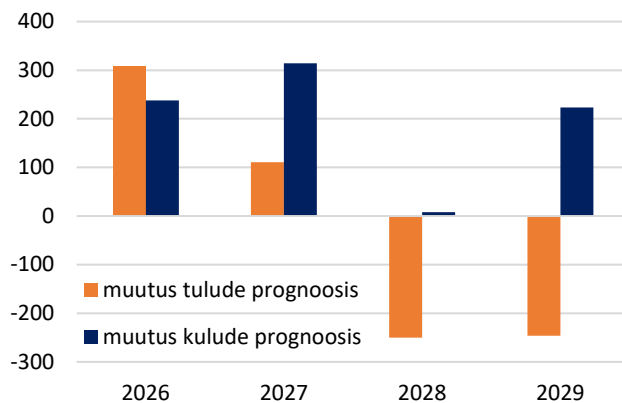
Allikas: rahandusministeerium

Valitsussektori eelarvepuudujääk kasvab rahandusministeeriumi hinnangul 2025. aasta poolelt miljardilt eurolt 2026. aastal 1,9 miljardi euroni ja seejuures ei arvesta kevadprognoos veel eelarvemõjuga, mida avaldab kütuseaktsiisi tõusu ära jätmine.<sup>4</sup> Edaspidi ületavad prognoosi järgi valitsussektori kulud tulusid 2,0–2,3 miljardi euro võrra aastas. Rahandusministeeriumi hinnang eelarve struktuursele positsioonile näitab, et kujunev eelarvepuudujääk on suuresti struktuurset ehk püsivat laadi ning selle vähendamiseks on tulevikus tarvis eelarvepositsiooni parandavaid tulu- ja kulumeetmeid. Eelarvenõukogu on nõus nii rahandusministeeriumi struktuurse eelarvepositsiooni hinnanguga kui ka selle hindamisel sisse viidud meetodiliste muudatustega.

<sup>3</sup> Kui riigi eelarvestrateegias 2026–2029 kajastatud struktuurse eelarvepositsiooni hinnang tugines veel senisele meetodikale, siis 2026. aasta kevadprognoosis on rahandusministeerium kasutanud juba uut meetodikat.

<sup>4</sup> Eelnõu järgi suurendab see rahandusministeeriumi hinnangul eelarvepuudujääki 2026. aastal 36 miljoni euro võrra ja 2027. aastal 20 miljoni euro võrra.

2026. aasta kevadel ei ole prognoosile lisandunud nii suuri muudatusi või otsuseid kui möödunud sügisel. Mõnevõrra on rahandusministeerium suurendanud valitsussektori kulude prognoosi 2026.–2029. aastaks: nii näiteks ei sisaldu 2028.–2029. aasta kuluprognoosis enam vajaduspõhistest toetustest ja investeeringute revisjonist loodetud kokkuvõidu, millega veel sügisel riigi eelarvestrateegias arvestati. Tuluprognoosis on sõltuvalt aastast nii tulusid suurendavaid kui ka vähendavaid tegureid (vt joonis 4).

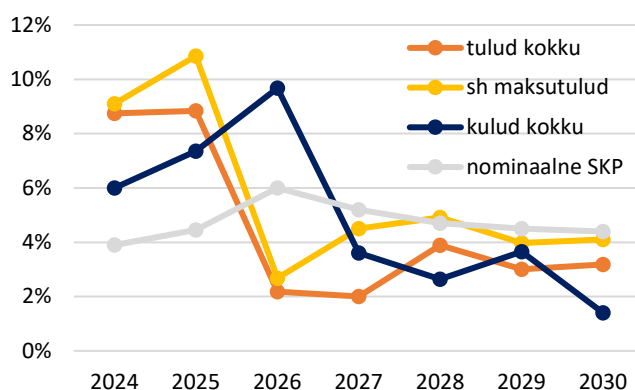


Joonis 4. Muutused valitsussektori tuludes ja kuludes 2026.–2029. aastal rahandusministeeriumi 2026. aasta kevadprognoosi võrdluses RES 2026–2029 prognoosiga

Allikas: rahandusministeerium

Riigieelarve maksutulude prognoosi on sügisega võrreldes kõigil prognoosiaastatel tõstetud. Ehkki sotsiaalmaksu laekumist on vähendatud, sest tööhõive ja palgafondi väljavaade on kehvem, korvavad seda muude maksuliikide – eelkõige juriidilise isiku tulumaksu ja käibemaksu – parem laekumine. Füüsilise isiku tulumaksus nähakse suuremat laekumist sel aastal, aga väiksemat laekumist järgmisel aastal, peegeldades prognoosiraskusi seoses uue maksuvaba tulu süsteemiga. Siin nendib eelarvenõukogu taas, et kui maksusüsteemis tehakse korraka mitu suurt muudatust, võivad ka maksutulude prognoosivead kujuneda tavapärasest suuremaks. Tuluprognoosi vähenemist 2028.–2029. aastal kujundavad seega mittemaksulised tulud (nt majandustegevusest, keskkonnatasudest ja dividendidest).

Valitsussektori kulude kasv kiireneb kevadprognoosi järgi 2026. aastal peaaegu 10%ni (vt joonis 5) ehk kulud kasvavad 1,8 miljardi euro võrra suuremaks, kui nad olid 2025. aastal. Kulude juurdekasvust suurima osa (üle 700 miljoni euro) moodustab kapitali kogumahutus ehk riigi investeeringud, mis saavutavad 2026. aastal oma rekordtaseme – peaaegu 8% SKPst. Riigi kaitsekulud (COFOGi arvestuses) on tõusmas 2025. aasta 4,2%lt 2026. aastal 5,0%ni.

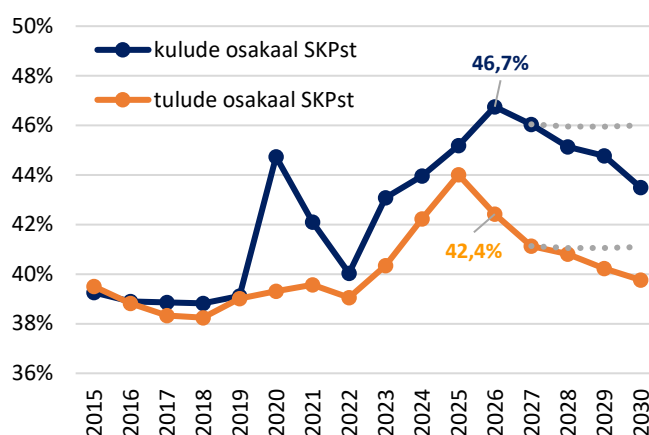


Joonis 5. Valitsussektori tulude ja kulude kasvuprognoos 2026.–2030. aastaks (%)

Allikas: rahandusministeerium

Valitsussektori tulude kasv, sh maksutulude kasv, kujuneb 2026. aastal tavalult aeglaseks, vaid 2–3%. See on selgitatav asjaoluga, et rahandusministeeriumi hinnangul laekub 2026. aastal riigile tulumaksu ligikaudu poole miljardi euro võrra vähem kui 2025. aastal. Selle põhjuseks on nii maksuküüru kaotamine kui ka see, et möödunud aastal laekus ettevõtte tulumaksu erakordselt palju. Mittemaksuliste tulude puhul on kevadprognoosis eeldatud, et need jäävad 2026. aastal ligikaudu samaks kui eelmisel aastal.

Seega avaneb alates 2026. aastast märkimisväärne vahe valitsussektori tuludes ja kuludes (vt joonis 6). Kulude osakaal majandusest suureneb kaitsekulude tõusu najal edasi (rekordilise 46,7%ni SKPst), ent tulude osakaal väheneb maksuküüru kaotamisest samal ajal järsult (42,4%ni SKPst). Lisaks ei jõustunud 2026. aastast tulumaksutõus 24%ni, mis oli juba varem julgeolekumaksu osana välja kuulutatud. Seega jõuab valitsussektori kulubaas uuele kõrgemale tasemele, millele aga riigieelarve tulude poolel püsivat katet pole.



Joonis 6. Valitsussektori tulude ja kulude osakaal majandusest 2015.–2030. aastal (% SKPst)

Allikas: rahandusministeerium

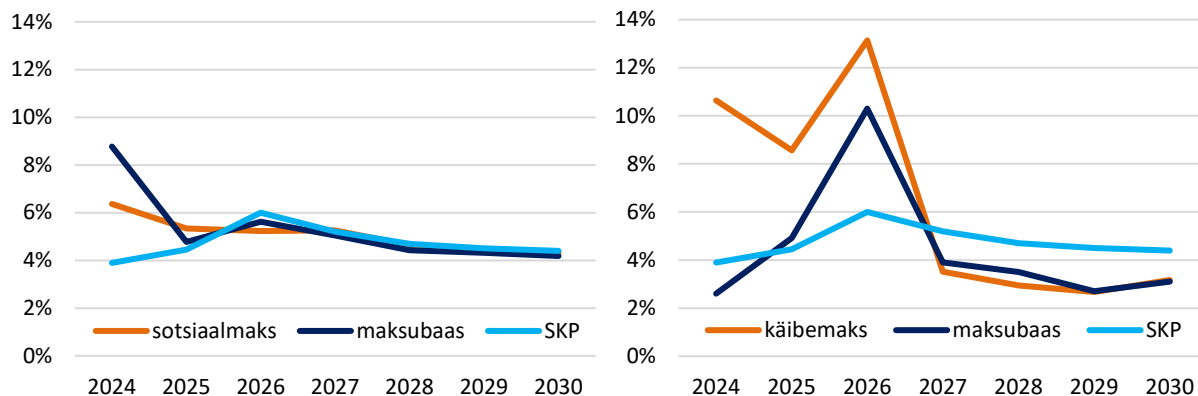
Nagu tavaliselt, eeldab rahandusministeerium prognoosi lõpuaastatel tulude ja kulude vaoshoitud kasvu (sel korral 2,5–3,5%), kuniks on selgunud kõik vajalikud valitsuse otsused, mis eelarveaastat selle kätte jõudmisel mõjutavad.<sup>5</sup> Kuna samal ajal eeldatakse, et SKP nominaalkasvuks kujuneb keskmiselt 4,5% aastas, siis tulude ja kulude osakaal majandusest prognoosiperioodi lõpuks väheneb, isegi kui selle taga ei pruugi olla konkreetseid poliitilisi otsuseid. Kui aga eeldada konservatiivselt, et valitsussektori tulud ja kulud kasvavad 2028.–2030. aastal sarnaselt nominaalse SKPga 4,5% aastas (joonisel halli punktiiriga), siis poleks ka põhjust arvata, et kulude osakaal majandusest iseenesest väheneks.

Möödunud aasta maksulaekumine näitas, et rahandusministeerium oli 2025. aasta suveprognoosis olnud üsnagi täpne sotsiaalmaksu, käibemaksu ja aktsiiside prognoosis (mille puhul piirnes prognoosiviga vaid 3–4 miljoni euroga).<sup>6</sup> Hindamaks 2026. aasta kevadprognoosi maksulaekumiste kooskõla makromajanduse ettevaatega, on joonisel 7 kõrvutatud sotsiaalmaksu ja käibemaksu kui suurimate maksuliikide kasvuootust vastava maksubaasi ja majanduse nominaalkasvuga. Tavapäraustes majandusoludes ja ilma oluliste maksumuudatusteta võiks eeldada, et nende kasvutempo kujuneb üle aastate keskmisena võrdlemisi sarnaseks: nii nagu kasvab majandus ja maksubaas, nii kasvab ka maksulaekumine.

<sup>5</sup> Nii näiteks on valitsussektori kulude poolel eeldatud, et 2028.–2030. aastal kasvavad rahalised sotsiaalsiirded keskmiselt 3,6%, hüvitised töötajatele 3,3% ja valitsuse vahetarbimine 2,2%.

<sup>6</sup> 2025. aasta maksulaekumise kujunemist avab eelarvenõukogu lähemalt aprillis ilmuvas eraldiseisvas arvamuses möödunud aasta eelarvepositsiooni kohta.

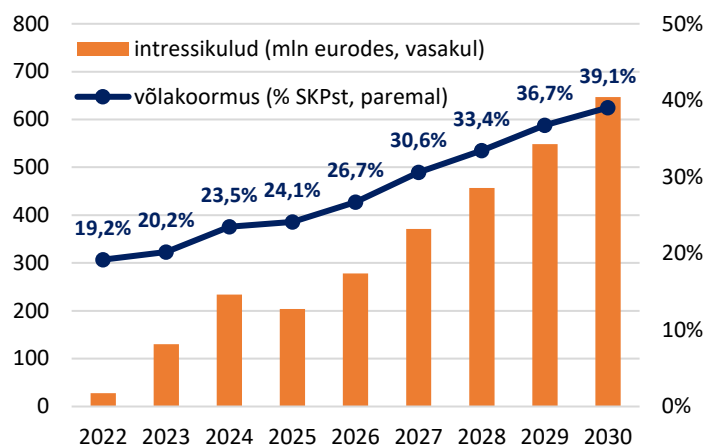
Selline seaduspära ilmnebki sotsiaalmaksu oodatavas laekumises, mille kasv jääb stabiilselt 4,5–5,5% vahele, kooskõlas vastava maksubaasi ja ka majanduse nominaalmahu prognoosiga. Seevastu käibemaksu laekumise kasv on olnud viimastel aastatel volatiilsem, sh mõjutatuna maksumäära muudatustest, ning kasvab kevadprognoosi järgi 2026. aastal koguni 13,1%. Rahandusministeeriumi selgitusel on tugeva maksulaekumise taga muudatused tulumaksusüsteemis, tarbijate paranev kindlustunne ja suuremad riigi kulutused. Ettevaates on kevadprognoosis eeldatud, et käibemaksu laekumine kasvab suuresti kooskõlas maksubaasiga, ent mõnevõrra aeglasemalt kui majanduse nominaalmaht.



Joonis 7. Sotsiaal- ja käibemaksu laekumise kasv võrreldes maksubaasi ja majanduse nominaalkasvuga (%)<sup>7</sup>

Allikad: rahandusministeerium, statistikaamet, eelarvenõukogu arvutused

Sügisprognoosist suurem eelarvepuudujääk ja eeldatavalt kõrgemad intressimäärad kasvatavad Eesti riigivõlga lähiaastatel veelgi kiiremini (vt joonis 8). Eesoleval viiel aastal kokku (2026–2030) ületavad valitsussektori kulud tulusid 10,6 miljardi euro võrra – ligikaudu sellises mahus kasvab samal ajal ka riigivõlg, kuna eelarvepuudujääki tuleb katta laenurahaga. Kui 2025. aasta lõpuks ulatus riigivõlg 10 miljardi euroni (24,1% SKPst), siis 2030. aasta lõpuks ulatub see kevadprognoosi järgi juba 20,7 miljardi euroni (39,1% SKPst). Riigivõla intressikulud on selleks ajaks peaaegu 650 miljonit eurot aastas.



Joonis 8. Valitsussektori võlakoormuse (% SKPst) ja intressikulude (mln eurodes) prognoos 2026–2030

Allikas: rahandusministeerium

<sup>7</sup> Joonisel 7 kajastatud käibemaksu maksubaas kujuneb eratarbimise, valitsussektori vahetarbimise ning valitsussektori ja majapidamiste investeeringute prognoosi põhjal. Sotsiaalmaksu maksubaasi lähendina on kasutatud keskmise brutokuupalga ja hõive kasvu prognoosile tuginevat majanduse palgafondi.

Riigi võlakoormus ja intressikulud kasvavad sellise hooga, kui valitsussektori eelarvepositsioon prognoosiperioodil parandamata jätta. Ehkki eelarvereeeglite vabastusklausel võimaldab lähiaastateks kavandada kaitsekulude kasvatamise eesmärgil tavatult suuri eelarvepuudujääke, ületaks kevadprognoosis sisalduv eelarvetrajektor ka hiljuti reeglitesse lisatud paindlikkuse.

Euroopa Liidu eelarvereeglite järgi on sellises suurusjärgus puudujääk lubatud vaid kuni 2028. aastani (kaasa arvatud), kuniks kehtib vabastusklausel kaitsekulude suurendamiseks. 2029. aastal võib eelarvepuudujääk ületada 3% SKPst vaid juhul, kui selle on põhjustanud varasematel aastatel kokku lepitud kaitsevaldkonna tehingute ootamatu nihkumine 2029. aastasse. Praeguste eelduste juures ei ole eelarvenõukogu hinnangul seega võimalik 2029. aastaks teadlikult kavandada eelarvepuudujääki, mis ulatuks 4,5%ni SKPst.

Samuti jõustuvad alates 2029. aastast uuesti kodumaised eelarvereeolid, mille nõuded valitsus 2025. aasta sügisel kaitsekulude vabastusklausli kehtivuse ajaks peatas. Kodumaised reeglid nõuavad struktuurse eelarvepositsiooni parandamist vähemalt 0,5 protsendipunkti võrra aastas, kuniks struktuurne puudujääk ei ületa enam 0,5% SKPst (või 1% SKPst, kui riigi võlakoormus on selleks ajaks väiksem kui 30% SKPst). 2026. aasta kevadel koostatud hinnangute järgi ulatub struktuurne puudujääk 2028. aastal üle 4% SKPst ega vähene 2029. aastal.

Riigieelarve seaduse järgi on valitsuse ülesanne juba sel sügisel koostatavas riigi eelarvestrateegias järgmise nelja aasta eelarve-eesmärkide seadmisel näidata, milliste tulu- ja kulumeetmetega asutakse pärast vabastusklauslit eelarvepositsiooni parandama. Mõningane eelarveparandus võib osutuda vajalikuks ka juba 2027. aasta riigieelarvet koostades, mil puudujääk ulatub kevadprognoosi järgi koguni 4,9%ni SKPst.

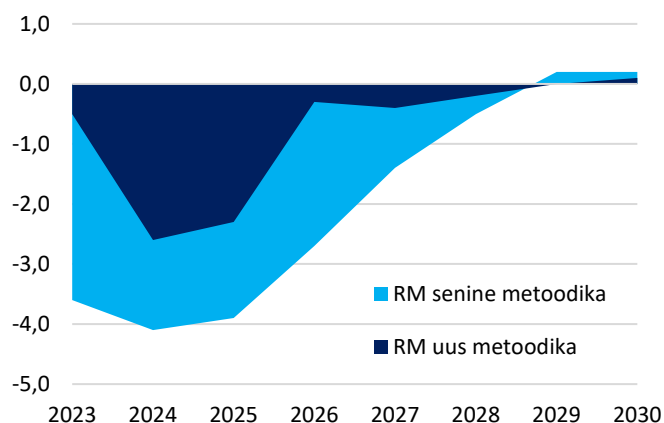
### **Eriteema. Eelarvenõukogu arvamus majanduse tsüklilise seisu hinnangu meetodikamuudatuse kohta**

Hinnang majandustsükli seisule on oluline sisend mõõtmaks eelarve struktuurset positsiooni, mis on olnud kesksel kohal kodumaiste eelarvereeglite ülesehituses, aga ka majanduspoliitika kavandamisel laiemalt. Majanduse tsüklilise seisu iseloomustamiseks kasutatakse levinult SKP lõhe näitajat, mis väljendab erinevust majanduse tegeliku ja potentsiaalselt võimetekohase toodangumahu vahel.

Viimastel aastatel on nii rahandusministeerium kui ka eelarvenõukogu olnud kriitilisel seisukohal, et ministeeriumis kasutusel olev meetodika SKP lõhe hindamiseks ei pruugi anda Eesti oludes parima lähendi, kuidas mõjutab majandustsükli seis eelarveseisu. Nimelt võis majanduse tsüklilist olukorda olla hinnatud riigirahanduse vaatest liiga nõrgaks ning seetõttu ka valitsussektori struktuurset eelarvepositsiooni liiga tugevaks. 2026. aasta kevadprognoosis on rahandusministeerium Eesti majanduse tsüklilise seisu hindamise meetodikat muutnud.<sup>8</sup>

Kui seni tuginesid rahandusministeeriumi arvutused Eesti SKP lõhe hindamiseks ühtsel meetodikal, mida kasutavad Euroopa Liidu eelarveprotsessis ka teised liikmesriigid ja Euroopa Komisjon, siis nüüdsest kasutab rahandusministeerium siseriiklikus eelarveprotsessis lähenemist, mis koondab aritmeetilise keskmisena kolme meetodika tulemusi. Lisaks ELi ühtsele meetodikale arvestab see ka rahandusministeeriumi koostatud Eesti majanduse ilmakaardi ja nominaalsete maksubaaside trendidega, et 1) kaasata laiemat majandusnäitajate hulka ja 2) leevendada ainult ühe meetodika kasutamisest tulenevat ebakindlust. Meetodika muudatuse eesmärk on jõuda täpsema hinnanguni selle kohta, kuidas mõjutab Eesti majanduse tsükliline seis riigieelarvet.

Rahandusministeeriumi 2026. aasta kevadprognoosi järgi näitaks senine meetodika 2023.–2026. aastal sügavat negatiivset lõhet (vt joonis 9), mis ulatub tsükli põhjas ligikaudu 4%ni SKPst. Uue meetodika järgi on negatiivne SKP lõhe olnud viimastel aastatel palju väiksem ja seetõttu ka sulgub kiiremini. Nimelt on mitmed muud, sh maksulaekumise seisukohalt olulised majandusnäitajaid, osutanud mõnevõrra paremale tsüklilisele olukorrale kui ainult SKP reaalkasvu põhjal võiks arvata, mistõttu ei ole ka tekkinud nii suurt hinnangulist lahknevust majanduse tegeliku ja võimetekohase seisundi vahel. Pikemas ettevaates eeldavad mõlemad meetodikad, et majandus jõuab oma tasakaalulise seisundi lähedale.

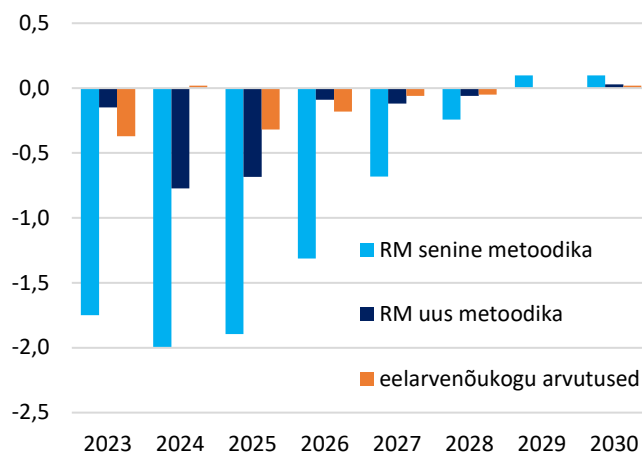


*Joonis 9. Hinnangud Eesti SKP lõhele 2023.–2030. aastal (% SKPst)*

*Allikas: rahandusministeerium*

<sup>8</sup> Meetodikamuudatuse vajadust ja sisu tutvustas rahandusministeerium eelnevalt ka eelarvenõukogule erialasel seminaril.

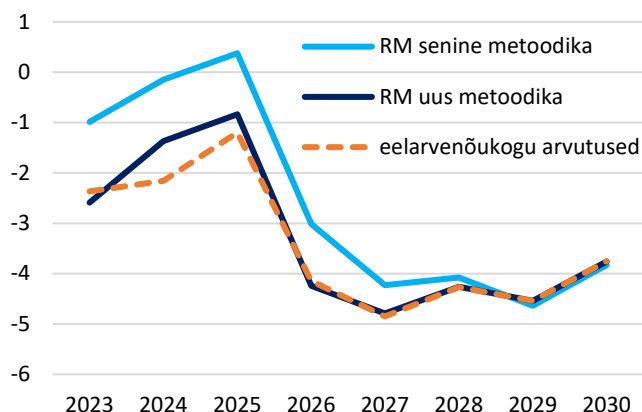
Peale majandus tsükli seis mõõtmise meetodika on rahandusministeerium muutnud ka oma senist hinnangut sellele, kui tugevalt muutused majanduse tsüklilises seisus Eesti riigirahanduse olukorda mõjutavad. Teadupärast on majanduse tõusudele ja langustele eelkõige tundlikud riigieelarve maksutulud ja tööturu olukorrast sõltuvad toetuseliigid. Hinnangut eelarve tsüklitundlikkusele on ministeerium sel kevadel vähendanud (0,486 asemel 0,297), võttes aluseks eelarvenõukogu põhjalikud arvutused.<sup>9</sup> Seega on rahandusministeeriumi uue meetodika järgi eelarve tsükliline komponent senisest palju väiksem (vt joonis 10) kahel põhjusel: esiteks ei ole majandus tsükli seis olnud nii nõrk ja teiseks ei ole sellel riigieelarvele nii tugevat mõju, kui seni eeldati. Ka eelarvenõukogu hinnang eelarve tsüklilisele komponendile (disagregeeritud meetodikal) on ministeeriumi uue meetodikaga tunduvalt sarnasem.



Joonis 10. Hinnangud eelarve tsüklilisele komponendile 2023.–2030. aastal

Allikad: rahandusministeerium, eelarvenõukogu arvutused

Seni arvatust tugevam majandus tsükli seis ja ühtlasi väiksem tundlikkus selle muutustele tähendavad, et rahandusministeeriumi uue meetodika alusel on struktuurne puudujääk olnud lähiminekis suurem ja märgatavad erinevused hinnangutes püsivad prognoosi järgi ka lähiaastatel (vt joonis 11). Taas sarnanevad eelarvenõukogu hinnangud rohkem ministeeriumi uue meetodikaga, mis ettevaates hoiatavad ühtemoodi, et 2026. aastast süvenev eelarvepuudujääk on suuresti struktuurne. Prognoosi lõpuaastatel ühtlustuvad struktuurse puudujäägi hinnangud ka seetõttu, et kõik meetodikad eeldavad ajapikku SKP lõhe sulgumist.



Joonis 11. Hinnangud valitsussektori struktuursele eelarvepositsioonile 2023.–2030. aastal

Allikad: rahandusministeerium, eelarvenõukogu arvutused

<sup>9</sup> Eelarvenõukogu uurimistöö täispika versiooni ja kõigi selle lisamaterjalidega on võimalik tutvuda [kodulehel](#).

Uuele metoodikale ülemineku võimaliku nõrkusena näeb eelarvenõukogu esiteks seda, et mõne majanduse ilmakaardi aluseks oleva majandusnäitaja (eelkõige kindlustunde indikaatorite) prognoosimine võib osutuda keeruliseks. Põhimõttelt sarnast majanduse ilmakaarti kasutab ka eelarvenõukogu oma analüüsidest Eesti majanduse tsüklilise seisu kohta, kuid seda ainult tagasivaatavalt. Teiseks võivad kahe erisuguse metoodika alusel saadud majandustsükli ja struktuurse eelarvepositsiooni hinnangud üksteisest piisavalt erineda, et tuua kaasa kommunikatsiooniprobleeme ja teoreetiliselt ka vastukäivaid hinnanguid eelarveeeglite täidetuse kohta. Siin on aga oluline silmas pidada, et uus metoodika on vaid kodumaiste eelarveeeglite hindamise aluseks ja Euroopa Liidu seireprotsessides jätkatakse senise ühtse metoodikaga.

Lisaks võib tõstatuda küsimus, kas uut metoodikat kasutades saadud hinnangud võiksid muuta eelarvenõukogu seisukohti kodumaiste eelarveeeglite täidetuse kohta, seda nii tagasivaatavalt kui ka valitsuse praeguste eelarve-eesmärkide valguses. Tuleb arvestada, et kodumaised eelarveeeglid olid 2020.–2023. aastal peatunud ning on valitsuse 2025. aasta sügisel tehtud otsuse järgi peatunud ka lähiaastatel (kaitsekulude vabastusklausli kehtivuse ajaks 2028. aasta lõpuni), mistõttu ei saaks ka nimetatud aegadel struktuurse eelarvepositsiooni vastavust kehtivatele eelarveeeglitele ametlikult hinnata.

Seega on kodumaised eelarveeeglid hiljuti jõus olnud vaid 2024. ja 2025. aastal. 2024. aasta eelarve-eesmärgi seadmisel lähtus valitsus kodumaistesse eelarveeeglitesse tehtud muudatusest, et kui negatiivne SKP lõhe ületab 3% SKPst, siis ei ole struktuurset eelarvepositsiooni tarvis parandada. Tagantjärele ei olnud rahandusministeeriumi uue metoodika alusel negatiivne SKP lõhe selleks siiski piisavalt suur, kuid sellest hoolimata paranes struktuurne eelarvepositsioon 2024. aastal piisava sammuga. Samuti on positiivne, et 2025. aasta riigieelarve koostamisel ei ületanud struktuurse eelarvepuudujäägi prognoos kodumaiste eelarveeeglite miinimumnõuet ehk 1% SKPst. Tagasivaates on struktuurne puudujääk osutunud sellest väiksemaks nii senise kui ka uue metoodika alusel. Lisaks jätkas 2025. aastal struktuurne eelarvepositsioon eelneva aastaga võrreldes tugevnemist.

Kokkuvõttes kiidab eelarvenõukogu rahandusministeeriumi metoodikamuudatuse sisu ja ajastuse heaks. Esmase analüüsi põhjal on see teinud Eesti majanduse tsüklilise seisu ja riigirahanduse olukorra liikumised senisest kooskõllalisemaks ning ühtlasi sarnasemaks eelarvenõukogu enda hinnangutega. Kuna kodumaised eelarveeeglid tuginevad edaspidigi struktuurse eelarvepositsiooni mõõdikule, siis peab eelarvenõukogu õigeks, et siseriikliku eelarveprotsessi tarbeks tehakse ühtses metoodikas riigipõhiseid kohandusi, mis võivad parandada niigi raskesti mõõdetavate majandusnäitajate hinnangute täpsust.