

Eelarvenõukogu arvamus rahandusministeeriumi 2025. aasta suvisel majandusprognoosi kohta

Peter Lõhmus

eelarvenõukogu esimees

Viljar Arakas

eelarvenõukogu aseesimees

september 2025

Lühidalt eelarvenõukogust

- Eelarvenõukogu on 2014. aastal loodud sõltumatu nõuandev kogu, mille ülesanne on hinnata riigi ametlikke majandusprognoose ja riigirahanduse vastavust eelarvereeglitele.
- Riigi ametlikke majandusprognoose koostab rahandusministeerium kaks korda aastas: kevadel ja suvel. Suvine prognoos on aluseks riigieelarve ja eelarvestrateegia koostamisele. Prognooside hindamisel annab eelarvenõukogu oma heakskiidu, et need kajastavad majanduse olukorda adekvaatselt.
- Eesti riigirahandus peab vastama nii Euroopa Liidu kui ka kodumaiste eelarvereeglite nõuetele. Ehkki eelarvereeglid taasjõustusid 2024. aastast, tuleb lähiaastatel arvestada kaitsekulude vabastusklausliga.
- Eelarvenõukogu moodustavad Peter Lõhmus (esimees), Viljar Arakas (aseesimees), Karin Jõeveer, Ülo Kaasik, Robert Kitt ja Martti Randveer.

Eelarvenõukogu põhisõnumid suvise prognoosi kohta

- Eelarvenõukogu kiitis rahandusministeeriumi 2025. aasta suvise majandusprognoosi heaks; see on sobiv alus käimasolevatele eelarvearuteludele.
- Oodatust parem eelarveseis 2025. aastal ei ole kaasa toonud selle püsivat paranemist. Järgmiste aastate rahandusprognoos on halvenenud, kuna kaitsekulud on järsult tõusmas ja julgeolekumaks jõustus algsest väiksema eelarvemõjuga.
- Rahandusministeeriumi suveprognoosi järgi ulatub eelarvepuudujääk 2026. aastal 4%ni SKPst ja 2027. aastal 3,8%ni SKPst. Täiendavad katteallikata kuluotsused suurendaksid puudujääki veelgi.
- Kodumaiste eelarvereeeglite sage leevendamine on viinud eelarvedistsipliini nõrgenemiseni ja nõuab 2029. aastal mahukat eelarveparandust.

Eesti majanduse olukorrast

- Sarnaselt teiste prognoosijatega on rahandusministeerium 2025. aastaks reaalkasvu ootust langetanud, kuid Eesti majandus on sellegipoolest kasvule pöördumas.
- Majanduse nominaalmahu prognoos, mis on riigirahanduse vaatest olulisemgi näitaja, ei ole kevadega võrreldes halvenenud.
- Riigi investeringute maht saavutab kaitsevaldkonna toel 2026.–2027. aastal oma kõrgtaseme.
- Eelarvenõukogu jaoks on suveprognoosi suurimateks küsimärkideks Eesti majandustsükli seis (SKP lõhe hinnang) ja see, kuidas hakkab kaitsekulude tõus mõjutama majanduse põhinäitajaid.

Rahandusministeeriumi 2025. aasta suvine prognoos

	2025	2026
majanduse reaalkasv, %	0,8 (1,7)	2,5 (2,5)
majanduse nominaalmaht, mld €	41,9 (41,7)	44,3 (44,0)
hinnatõus, %	5,4 (5,2)	3,5 (3,3)
palgakasv, %	5,7 (4,9)	5,2 (5,1)
tööpuudus, %	7,6 (7,1)	7,0 (6,6)

* *sulgudes kevadprognoos*

Allikas: rahandusministeerium

Eesti riigirahanduse olukorrast

- Rahandusministeeriumi suveprognoozi järgi ei kujune 2025. aasta eelarvepuudujääk nii suureks, kui varasemalt arvati, ulatudes 436 miljoni euro ehk 1%ni SKPst.
- Võrreldes riigieelarvega on eelarvepositsiooni prognoos paranenud ligikaudu 800 miljoni euro võrra, millest 2/3 tuleneb suurematest tuludest ja 1/3 väiksematest kuludest.
- Tulude poolel on prognoosimuutuse põhjuseks eelkõige oodatust parem tulumaksulaekumine, mis on valdavalt seotud vaid 2025. aastat mõjutavate teguritega.

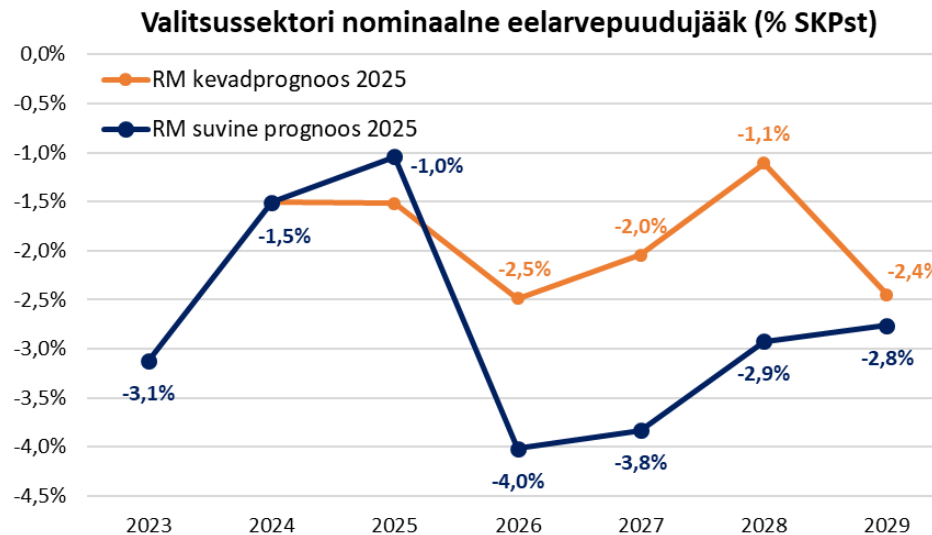
Valitsussektori tulude, kulude ja eelarvepositsiooni prognoosid 2025. aastaks (mln €)

	2025. aasta riigieelarve	RM kevad- prognoos 2025	RM suvine prognoos 2025	<i>muutus võrreldes eelarvega</i>	<i>muutus võrreldes kevadega</i>
Tulud kokku	17425	18169	18005	580	-163
Maksutulud	14983	15307	15440	457	133
.. sotsiaalmaks	5107	5125	5150	43	25
.. eraisiku tulumaks	2779	2989	3088	309	99
.. ettevõtte tulumaks	924	1036	1064	140	28
.. käibemaks	4236	4210	4180	-56	-30
.. aktsiisid	1080	1080	1085	5	4
Kulud kokku	18675	18801	18442	-233	-359
Nominaalne eelarvepositsioon	-1250	-632	-436	813	196

Allikas: rahandusministeerium

Eesti riigirahanduse väljavaatest

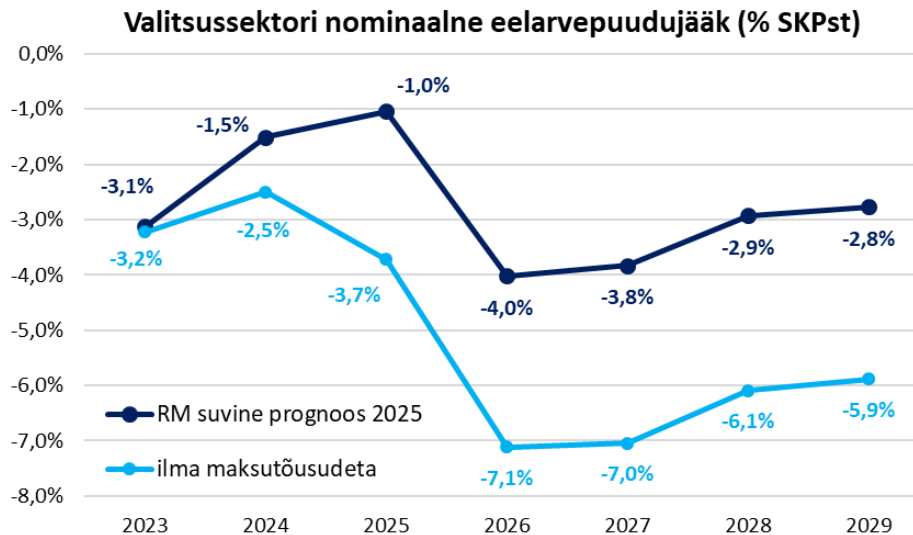
- Kui sel aastal ulatub eelarvepuudujääk prognoosi järgi vaid 1%ni SKPst, siis 2026. aastal moodustab see juba 4% SKPst ning jääb püsivalt suureks kogu prognoosiperioodi jooksul.
- Kevadprognoosiga võrreldes on riigi kulude maht suurenenud ja tulude maht vähenenud (v.a 2029. aasta). Kulude prognoosimuutus tuleneb peamiselt kaitsekuludest, mis tõusevad 2026. aastast püsivalt üle 5% SKPst. 2026.–2028. aasta väiksemate tulude taga on madalam julgeolekumaks ja väiksemad välistoetused.
- Sellise eelarvepuudujäägi trajektoori korral kasvab rahandusministeeriumi hinnangul Eesti riigi võlakoormus 2029. aastaks 31,4%ni SKPst ja riigivõla intressikulud tõusevad 420 mln euron.



Allikas: rahandusministeerium

Maksutõusud ja kaitsekulud

- Maksutõusudest riigile laekuv täiendav maksutulu ulatub lähiaastatel 3,1–3,2%ni SKPst.
- Sarnases mahus on ka Eesti järgmise nelja aasta kaitsekulud prognoosi järgi suuremad, kui oli nende varasem pikaajaline keskmine tase (kui kaitsekulude eesmärgiks oli 2% SKPst).
- Seega võib piltlikult öelda, et *kõik* praeguseks kokkulepitud maksutõusud on vajalikud, et katta Eesti kaitsevõime uut taset.
- Maksutõusudeta võinuks Eesti eelarvepuudujääk jääda edaspidi suurusjärku 6–7% SKPst.



Allikad: rahandusministeerium, eelarvenõukogu arvutused

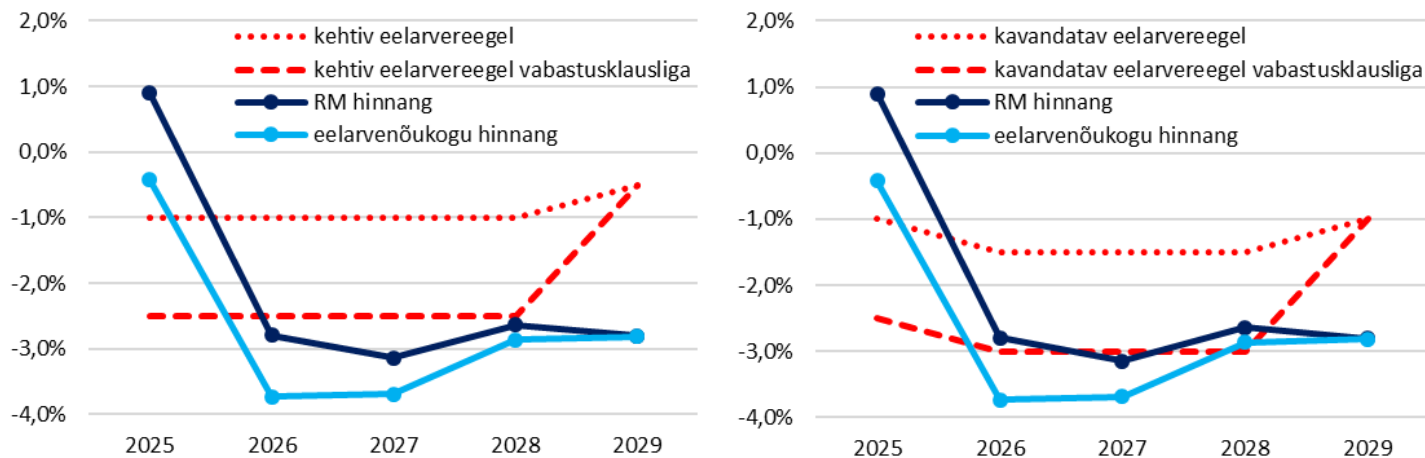
Eesti riigirahanduse vastavus ELi eelarvereeglitele

- Eesti eelarvepoliitika kavandamisel tuleb arvestada nii Euroopa Liidu kui ka kodumaiste eelarvereeglitega, aastatel 2025–2028 ka vabastusklausliga kaasneva ajutise paindlikkusega.
- Euroopa Liidu reeglid lubavad 2025.–2028. aastaks kavandada nominaalset eelarvepuudujääki kuni 4,5% SKPst. Seda eeldusel, et tavapärasest puudujäägi piiri (3% SKPst) ületatakse kaitsekulude suurendamise tõttu.
- Rahandusministeeriumi suvise prognoosi järgi, mis sisaldab kaitsekulude tõusu üle 5% SKPst, jääb valitsussektori nominaalne eelarvepuudujääk lähiaastatel väiksemaks kui 4,5% SKPst.
- Kui Eesti tänast kaitsevõime-eesmärki on võimalik saavutada väiksema eelarvepuudujäägiga kui 4,5% SKPst, ei ole eelarvenõukogu hinnangul põhjendatud, et puudujääki süvendatakse sel sügisel muude otsustega veelgi.
- Suurema puudujäägiga kaasneb kiirem võlakoormuse ja intressikulude kasv ning selle võrra väiksem eelarvepuhver, millega tulevastele kriisidele vastu minna. Lisaks, mida suuremaks kujuneb eelarvepuudujääk vabastusklausli ajal, seda suuremaks kujuneb eelarveparanduse vajadus vahetult selle järel.

Eesti riigirahanduse vastavus kodumaistele eelarvereglitele

- Kodumaised eelarvereeolid seavad piiri lubatava *struktuurse* eelarvepuudujäägi suurusele – kehtivate eelarvereglite järgi on see piir 1% SKPst, kavandatavate reeglimuudatuste järel 1,5% SKPst. Sellele lisandub vabastusklauslist tulenev täiendav paindlikkus (1,5 pp aastas).
- Valitsussektori struktuurne eelarvepuudujääk on suvise prognoosi järgi 2026.–2029. aastal suurem, kui lubaksid kehtivad eelarvereeolid (koos vabastusklausli lisapaindlikkusega).
- Eelarvenõukogule teadaolevalt on valitsus sel sügisel kodumaiseid eelarvereeoleid leevendamas. Valitsuse seatud eelarve-eesmärke 2026.–2029. aastaks ja nende vastavust (uutele) eelarvereglitele saab eelarvenõukogu hinnata RES 2026–2029 põhjal.

Valitsussektori struktuurne eelarvepositsioon (% SKPst)



Allikad: rahandusministeerium, eelarvenõukogu arvutused

Kokkuvõtteks

- Majandusprognoside koostamine on tänastes ebakindlates oludes keeruline ülesanne. Rohkete maksumuudatuste korral võivad ka riigirahanduse prognoosivead olla tavapärasest suuremad.
- Väiksema eelarvepuudujäägi prognoos 2025. aastaks ei tähenda riigirahanduse olukorra paranemist pikemas plaanis. Vastupidi – kevadprognoosiga võrreldes on lähiaastate puudujääk järsult suurenenud. Uued katteallikata eelarveotsused kasvataksid seda puudujääki veelgi.
- Kaitsekulud on püsikulud ega sõltu majandustsükli seisust – kaitsekulusid suurendades kasvab nii nominaalne kui ka struktuurne eelarvepuudujääk. Vabastusklausli järel peab riigieelarve ka suuremate kaitsekulude korral mahtuma eelarvereeglite tavapiiridesse.
- Rahandusministeeriumi suvine prognoos näitab, et see eeldab väga suurt eelarveparandust hiljemalt 2029. aastal. Kui lähiaastate kuluprioriteet on mõistetavalt riigikaitse, tuleb kokkuhoidu leida muudest kuluvaldkondadest. Vabastusklausel on andnud selleks kohanduseks vaid paariaastase ajapikenduse.
- Eelarvereeglitest tulenevad nõuded riigirahandusele on küll ajutiselt taas leevenenud, kuid eelarvepoliitikat ei pea kavandama tingimata nende piiride peale. Ka vabastusklausli ajal tehtud eelarveotsused peavad lähtuma riigirahanduse pikast vaatest.