

**Eelarvenõukogu arvamus 2025. aasta
struktuurse eelarvepositsiooni ja netokulukasvu
eesmärgi saavutamise kohta**

APRILL 2026

Sisukord

Arvamus	3
Seletuskiri	4
Hinnang 2025. aasta struktuurse eelarvepositsiooni eesmärgi saavutamisele	4
Eesmärgi seadmine	4
Nominaalse eelarvepositsiooni kujunemine	5
Struktuurse eelarvepositsiooni kujunemine	7
Vastavus eelarvereeglitele	9
Hinnang 2025. aasta netokulukasvu eesmärgi saavutamisele	10
Eesmärgi seadmine	10
Netokulukasvu kujunemine	11
Vastavus eelarvereeglitele	12
Järeldused	13
Eriteema. Eesti majanduse ilmakaart	14

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

Arvamus

2025. aasta riigieelarve koostamisel tegi valitsus märkimisväärseid pingutusi, et täita Euroopa Liidu ja kodumaiste eelarvereeglite nõudeid. Näiteks oli selleks juba varem otsustatud tõsta 2025. aastast tulumaksumäär ja kehtestada automaks, millele lisandusid järgmised otsused lükata edasi maksuküüru kaotamine ja kehtestada julgeolekumaks.

2025. aasta riigieelarve nägi ette valitsussektori nominaalset eelarvepuudujääki 3% SKPst ja struktuurset eelarvepuudujääki 0,9% SKPst. Need eesmärgid pidid ühtlasi tagama, et valitsussektori netokulud püsiksid 2025.–2028. aasta eelarve- ja struktuurikavas Euroopa Liiduga kokku lepitud kasvurajal.

2026. aasta kevadeks selgus, et valitsussektori nominaalne eelarvepuudujääk ulatus möödunud aastal 825 miljoni euroni ehk 2%ni SKPst. Riigieelarve prognoosiga võrreldes kujunes oodatust paremaks nii maksuliste kui ka mittemaksuliste tulude laekumine. Rahandusministeeriumi hinnangu põhjal 2025. aasta majandustsükli seisule ja ühekordsete eelarvemeetmete mõjule kujunes valitsussektori struktuurseks eelarvepuudujäägiks 0,2% SKPst.

Eelarvenõukogu hinnangul tähendab see, et valitsus on saavutanud oma 2025. aastaks seatud eelarveeesmärgid ja valitsussektori struktuurne eelarvepositsioon vastab kodumaiste eelarvereeglite nõuetele. Võttes aluseks rahandusministeeriumi arvutused 2024. ja 2025. aasta netokulukasvu kohta, on Eesti valitsus senimaani püsinud ka Euroopa Liidu eelarvereeglite alusel kokku lepitud kulutrajektoiril.

2025. aasta keskel toimusid aga Euroopa Liidu majandusjuhtimise raamistikus suured muudatused, kui Euroopa Komisjon teavitas liikmesriike eelarvereeglite vabastusklausli rakendamise võimalusest 2025.–2028. aastal. Vabastusklausel on mõeldud eelkõige kaitsekulude suurendamiseks ja võimaldab seda tehes ajutiselt ületada nii 3% SKPst eelarvepuudujäägi piiri kui ka varem kokku lepitud netokulude kasvukiirust.

Eesti valitsus kavatab vabastusklausliga kaasnevat paindlikkust lähiaastatel maksimaalselt ära kasutada, peatades selleks ajaks ka kodumaiste eelarvereeglite nõuded. Seetõttu ulatub rahandusministeeriumi kevadprognoosi järgi nii valitsussektori nominaalne kui ka struktuurne eelarvepuudujääk 2026.–2028. aastal keskmiselt 4,5%ni SKPst.

Isegi kui selline puudujääk on eelarvereeglite järgi ajutiselt lubatud, avaldab see märkimisväärset mõju Eesti riigirahandusele ja eelarvedistsipliinile. Tegemist on juba teise eelarvereeglite vabastusklausliga käesoleva kümnendi jooksul (2020–2023, 2025–2028). Sisuliselt tähendab see pausi valitsuse pingutustes Eesti riigirahanduse korrastamisel, milles oli eelnevatel aastatel tehtud suuri edusamme.

Vabastusklausli eesmärk on võimaldada riikidel kiiresti suurendada kaitsekulusid ka siis, kui riigirahandus on juba keerulises seisus. Kuna Eesti valitsus alustas kaitsekulude suurendamist varakult ja on seetõttu oma arvulist eesmärki (vähemalt 5% SKPst) saavutamas juba 2026. aastast, ei ole riigieelarve püsiv hoidmine kahe miljardi euro suuruses puudujäägis järgneval kolmel-neljal aastal põhjendatud.

Eelarvenõukogu hinnangul tuleks aegsasti kavandada eelarvepositsiooni parandavaid tulu- ja kulumeetmeid, et tagada püsiv katteallikas kõrgemale kaitsekulude tasemele, aeglustada võlakasvu ning vältida liiga järsku eelarveparandust 2029. aastal, kui eelarvereeglite põhinõuded taas jõustuvad. Ka juhul, kui mõnel aastal kaitsekulude sihttase hangete edasilükkumise tõttu ei täitu, ei soovita eelarvenõukogu suurendada lisaelarvega muid riigi kulutusi.

Eelarvenõukogu esimees
Peter Lõhmus
30. aprill 2026

Seletuskiri

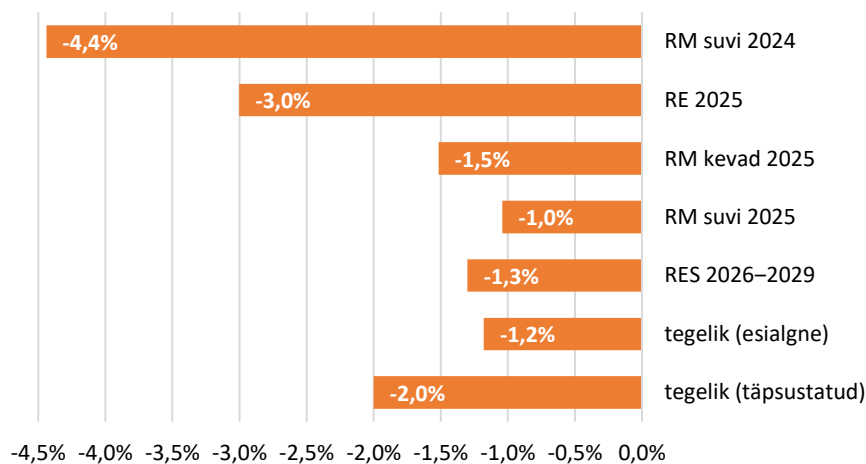
Käesolevas arvamuses hindab eelarvenõukogu valitsuse seatud eelarve-eesmärkide saavutamist 2025. aastal, võttes aluseks 2026. aasta kevadel teada olevad andmed möödunud aasta riigirahanduse olukorrast. Esmalt hindab eelarvenõukogu valitsussektori 2025. aasta struktuurset eelarvepositsiooni ja selle vastavust varem seatud eesmärgile kodumaiste eelarvereeglite alusel. Seejärel annab eelarvenõukogu hinnangu valitsussektori netokulukasvule 2025. aastal, lähtudes 2025.–2028. aastaks koostatud eelarve- ja struktuurikavast ja Euroopa Liidu eelarvereeglite nõuetest.

Hinnang 2025. aasta struktuurse eelarvepositsiooni eesmärgi saavutamisele

Eesmärgi seadmine

2025. aasta riigieelarvet koostades tuli valitsusel eelarve-eesmärkide seadmisel lähtuda nii 2024. aastal uuesti jõustunud kodumaistest eelarvereeglitest kui ka Euroopa Liidu uuest majandusjuhtimise raamistikust. Euroopa Liidu eelarvereeglitest lähtuvalt kujunes 2025. aasta vaatest kõige olulisemaks nõue, et valitsussektori nominaalne eelarvepuudujääk ei ületaks 3% SKPst. Hiljuti leevendatud kodumaiste eelarvereeglite järgi ei tohtinud struktuurne puudujääk ületada majanduse tavaoludes 1% SKPst.¹

2024. aasta sügisel jätkusid valitsuse pingutused Eesti riigirahanduse korrastamiseks pärast nelja-aastast eelarvereeglite vabastusklausli perioodi ja sellega kaasnenud eelarvedistsipliini halvenemist. Ehkki valitsus oli juba otsustanud tõsta käibe- ja tulumaksu 22%ni, sõlmida dividendileppe kommertspankadega ning kehtestada automaks, näitas rahandusministeeriumi 2024. aasta suveprognoos, et 2025. aastal ulatub eelarvepuudujääk 4,4%ni SKPst ja püsib 4% lähedal ka edaspidi. Seega vajas valitsus 2024. aasta sügisel lisaotsuseid, mis alates 2025. aastast valitsussektori eelarvepositsiooni püsivalt parandaksid.



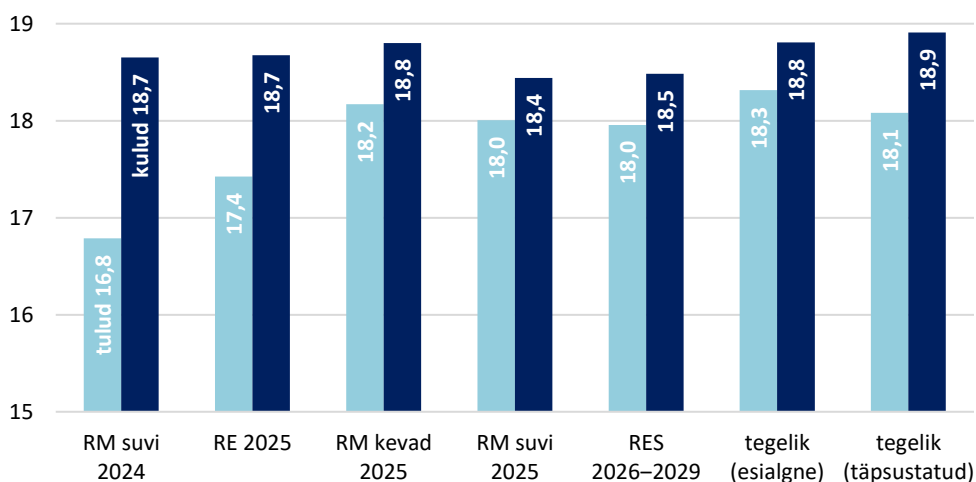
Joonis 1. Valitsussektori nominaalne eelarvepuudujääk 2025. aastal: prognoosid ja tegelik (% SKPst)

Allikad: rahandusministeerium, statistikaamet

2025. aasta riigieelarve koostamisel seadis valitsus peamiseks arvuliseks eesmärgiks, et nominaalne puudujääk ei ületaks 3% SKPst (vt joonis 1). Sellega sooviti vältida ülemäärase eelarvepuudujäägi menetlust Euroopa Liidus. See tähendas, et rahandusministeeriumi suveprognoosiga võrreldes tuli 2025. aasta eelarvepositsiooni parandada 1,4 protsendipunkti ulatuses SKPst ehk ligikaudu 600 miljoni euro võrra.

¹ 2024. aastal jõustunud uued kodumaised eelarvereeglid võimaldasid iga-aastaseks eesmärgiks seada suurema struktuurse eelarvepuudujäägi kui varem (0,5% asemel kuni 1% SKPst) ja kehvades majandusoludes, mil negatiivne SKP lõhe on suurem kui 3% SKPst, ka eelarvepositsiooni parandamist edasi lükata.

2025. aastaks kavandatud täiendav eelarveparandus tulenes peamiselt tulude poolelt (vt joonis 2). Esiteks otsustas valitsus edasi lükata maksuküüru kaotamise 2026. aastasse, mis tähendas, et eraisikute tulumaksu laekumise prognoos paranes 2025. aastal peaaegu poole miljardi euro võrra. Lisaks leppis valitsus kokku tähtjalises julgeolekumaksus, mis pidi koosnema käibemaksu tõusust kahe protsendipunkti võrra (24%ni) ning täiendavast tulumaksust eraisikutele ja ettevõtetele 2026. aastast. Et käibemaksu tõus oli kavandatud jõustuma juba 2025. aasta keskpaigast, paranes käibemaksu laekumise prognoos ligikaudu 100 miljoni euro võrra. 2025. aasta riigieelarve sisaldas ka kulude kokkuhoiu algatusi (0,3% SKPst), ent kuna samas mahus tehti ühtlasi kulusid suurendavaid otsuseid, siis eelarvepositsiooni need parandada ei aidanud.



Joonis 2. Valitsussektori tulude ja kulude maht 2025. aastal: prognoosid ja tegelik (mld eurodes)

Allikad: rahandusministeerium, statistikaamet

Võttes aluseks nominaalse eelarvepuudujäägi suurus 3% SKPst ja rahandusministeeriumi toonase SKP lõhe hinnangu (–4,2% SKPst), prognoositi 2025. aasta riigieelarves valitsussektori strukturekse eelarvepuudujäägiks 0,9% SKPst. Seega koostati 2025. aasta riigieelarve selliselt, et prognooside järgi oleks täidetud nii Euroopa Liidu kui ka kodumaised eelarvereglid.

Lisaks 2025. aasta riigieelarvele koostati 2024. aasta sügisel nii riigi eelarvestrateegia kui ka eelarve- ja struktuurikava 2025.–2028. aastaks. Kui 2025. aastaks seatud eelarve-eesmärgid vastasid kodumaiste eelarvereglite nõuetele, siis edasistel aastatel kavandati lubatust suuremat struktureset eelarvepuudujääki mõlemas keskpika perioodi eelarvedokumendis. Seega, ehkki 2025. aasta vaates suutis valitsus eelarvepositsiooni piisavalt parandada püsivaks eelarvereglite piires, polnud 2024. aasta sügisel kindlust, et puudujääki suudetakse piisavalt vähendada ja et kodumaistele eelarvereglitele vastatakse ka pikemas ettevaates.

Nominaalse eelarvepositsiooni kujunemine

2025. aasta kevadeks olid tunduvalt muutunud nii hinnang Eesti riigirahanduse hetkeseisule kui ka Euroopa Liidu nõuded, millest eelarvepoliitika kujundamisel lähtuda. Esiteks oli selgunud, et 2024. aasta nominaalne eelarvepuudujääk kujunes esialgsetel andmetel oodatust väiksemaks (2,9% asemel 1,5% SKPst) ja märgatavalt oli paranenud ka 2025. aasta eelarvepuudujäägi prognoos (3,0% asemel 1,5% SKPst). Teiseks teatas Euroopa Komisjon uuest eelarvereglite vabastusklauslist, mida saab taotleda kaitsekulude suurendamiseks 2025.–2028. aastal. Vabastusklausel lubab ajutiselt kavandada ka suuremat eelarvepuudujääki kui 3% SKPst.

2025. aasta eelarvepuudujäägi prognoosi märgatav paranemine võrreldes sügise prognoosiga tulenes peamiselt riigieelarve tulude poolelt. Esiteks oli rahandusministeerium suurendanud 2025. aastaks kõigi peamiste maksuliikide, aga eelkõige tulumaksu ja käibemaksu oodatavat laekumist. Juriidilise isiku tulumaksu prognoosi tõstmise ajendiks oli seejuures juba aasta algul toimunud rekordiline laekumine. Teiseks oli kevadprognoosis tõstetud mittemaksuliste tulude prognoosi, seda eelkõige tänu välistoetustele.

Muutunud oludes taotles ka Eesti valitsus 2025. aasta keskel vabastust Euroopa Liidu eelarvereeglitest, et varasematest plaanidest veelgi jõulisemalt kaitsekuludid kasvatada, seades kaitsekulude eesmärgiks alates 2026. aastast vähemalt 5% SKPst. Vabastusklausli täieulatusliku ära kasutamise kavandati selleks nii 2026. kui ka 2027. aastaks koguni 4,5%ni SKPst ulatuvat eelarvepuudujääki. Ühtlasi otsustas valitsus, et kodumaiste eelarvereeglite nõuete täitmine peatatakse kaitsekulude vabastusklausli ajaks.

Kuigi vabastusklausel lubas muuta juba 2025. aasta eelarvepositsiooni, Eesti valitsus aasta keskel 2025. aasta kaitsekulude plaane enam märkimisväärselt ei muutnud. Juunis vastu võetud 2025. aasta lisaelarve n-ö mittesõjaliseks riigikaitseks suurendas eelarvepuudujääki vaid 0,1 protsendipunkti võrra, tõstes 2025. aasta eelarvepuudujäägi prognoosi rahandusministeeriumi hinnangul 1,6%ni SKPst.

Rahandusministeeriumi 2025. aasta suveprognoosi järgi oli riigirahanduse seis kujunenud kevadisest hinnangust veelgi paremaks ja eelarvepuudujäägiks oodati nüüd 1% SKPst. Mõnevõrra suurendati veel maksulaekumisi ja vähendati kulude prognoosi. Arvestades ka valitsuse otsustega RES 2026–2029 koostamisel, prognoosis rahandusministeerium möödunud sügisel, et 2025. aasta puudujäägiks kujuneb 527 miljonit eurot ehk 1,3% SKPst. Sellisele puudujäägile osutas ka ministeeriumi kiirhinnang aasta lõpul.

Statistikaameti esialgsetel andmetel kujunes valitsussektori 2025. aasta nominaalseks eelarvepuudujäägiks 491 miljonit eurot ehk 1,2% SKPst (vt joonis 1). Selline eelarvepositsiooni hinnang oli kooskõlas rahandusministeeriumi viimaste prognoosidega, ent märksa tugevam, kui arvati 2025. aasta riigieelarvet koostades. Et valitsussektori kulude maht jäi ligikaudu samaks kui prognoositi riigieelarve koostamisel 2024. aasta sügisel, siis selgitavad väiksemat eelarvepuudujääki oodatust suuremad tulud.

Tabel 1. 2025. aasta maksulaekumine: prognoos ja tegelik (mln eurodes)

	RM suvi 2024	RE 2025	tegelik (esialgne)	tegelik (täpsustatud)
Maksutulu kokku	14495	14983	15493	15259
Sotsiaalmaks	5105	5107	5151	5151
Käibemaks	4122	4236	4176	4176
Eraisiku tulumaks	2304	2779	3094	3094
Ettevõtte tulumaks	890	924	1125	891
Aktsiisid	1080	1080	1088	1088
Automaks ²	236	99	87	87

Allikad: rahandusministeerium, statistikaamet

Kui 2025. aasta riigieelarve koostamisel prognoositi, et valitsuse lisaotsused eelarveparanduseks suurendavad maksutuluseid ligikaudu poole miljardi euro võrra (vt tabel 1), võimaldades nominaalset eelarvepuudujääki vähendada 3%ni SKPst, siis esialgsetel andmetel kujunes 2025. aasta maksulaekumine koguni miljardi euro võrra suuremaks, kui eeldati rahandusministeeriumi 2024. aasta suveprognoosis. Lisaks kujunesid mittemaksulised tulud üle 300 miljoni euro võrra prognoositust suuremaks.

² Kui rahandusministeeriumi 2024. aasta suveprognoosis kajastati automaksu mõlemat komponenti (mootorsõidukimaks ja registreerimistasu) maksutuluna, siis hiljem on liigitatud maksuliste tulude hulka vaid mootorsõidukimaks.

Eelnev analüüs ja prognoosimuutuste kirjeldus tugines teadmisele, et nii erasikute kui ka ettevõtete tulumaksu laekumist kajastatakse Eestis kassapõhiselt. 2025. aasta alguses jõustunud tulumaksutõusu eel otsustasid paljud ettevõtted, et jaotavad kasumit veel kehtiva, madalama maksumääraga. Riigi maksutuluse väljendus selline käitumine aga 2025. aasta jaanuari andmetes. Sellest tulenevalt on statistikaamet teinud Eurostati juhistel muudatuse, mille alusel on ettevõtte tulumaksu laekumise kajastus alates 2026. aasta kevadest tekkepõhine (ning seda ka tagasiulatuvalt). Kuna 2025. aasta jaanuari laekumine kajastub nüüd 2024. aasta andmetes, siis on 2025. aasta ettevõtte tulumaksu laekumist korrigeeritud tagantjärele 235 miljoni euro võrra väiksemaks.

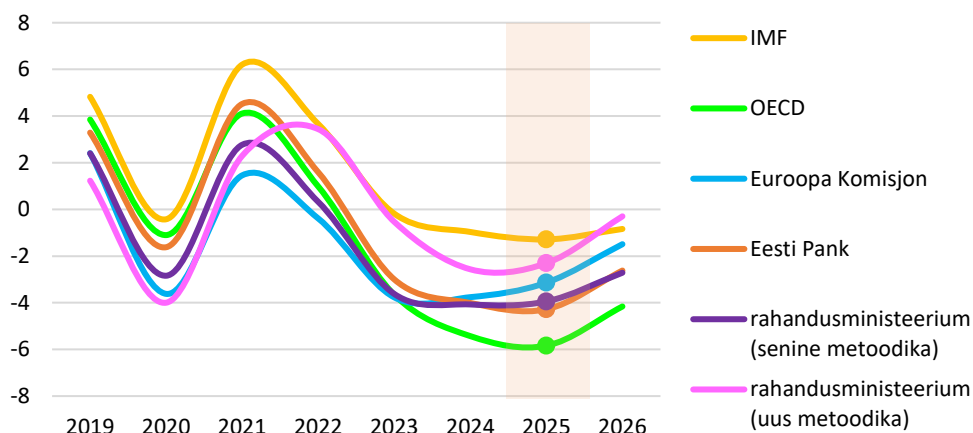
Peale selle meetodikamuudatuse on statistikaamet korrigeerinud 2025. aasta valitsussektori kulusid 100 miljoni euro võrra suuremaks. Seega moodustas 2025. aasta nominaalne eelarvepuudujääk statistikaameti täpsustatud andmetel 825 miljonit eurot ehk 2,0% SKPst. Sellest hinnangust lähtub ka eelarvenõukogu edasine analüüs eelarvereeeglite täidetuse hindamisel.

Struktuurse eelarvepositsiooni kujunemine

Struktuurse eelarvepositsiooni hindamisel võetakse aluseks valitsussektori nominaalne eelarvepositsioon, mida korrigeeritakse majandustsükli tugevusega ning ühekordsete tulu- ja kulumeetmete välja arvamisega. 2025. aasta riigieelarve koostamisel hindas rahandusministeerium, et Eesti SKP lõhe on sügavalt negatiivne, ulatudes 4,2%ni SKPst. Eeldusel, et nominaalseks eelarvepuudujäägiks kujuneb 3% SKPst ja ühekordseid eelarvemeetmeid pole, tähendanuks see struktuurset puudujääki 0,9% SKPst.

2026. aasta kevadeks on aga selgunud, et 1) nominaalne eelarvepuudujääk kujunes oodatust väiksemaks, 2) muutunud on ühekordsete eelarvemeetmete liigitus, ning 3) muutunud on ka rahandusministeeriumi meetodika Eesti majanduse tsüklilise seisu hindamiseks.

Kui esialgu hindas rahandusministeerium, et 2025. aasta eelarvepositsiooni ühekordsed eelarvemeetmed ei mõjuta, siis alates 2025. aasta sügisest on seda lähenemist muudetud. Nimelt liigitab rahandusministeerium nüüd ühekordseks tulumeetmeks nii valitsuse dividendilepet kommertsbankadega kui ka tulumaksumäära tõusule eelnenud ettevõtete kasumijaotust. Eelarvenõukogu on nõus, et olemuslikult on mõlemal juhul tegu riigieelarve ühekordse lisatuluga, millega ei tasuks eelarve struktuurset seisu hinnates arvestada. Rahandusministeeriumi hinnangul nõrgeneb struktuurse eelarvepositsiooni hinnang sellest tulenevalt 2024. aastal 0,7% SKPst ja 2025. aastal 0,1% SKPst.

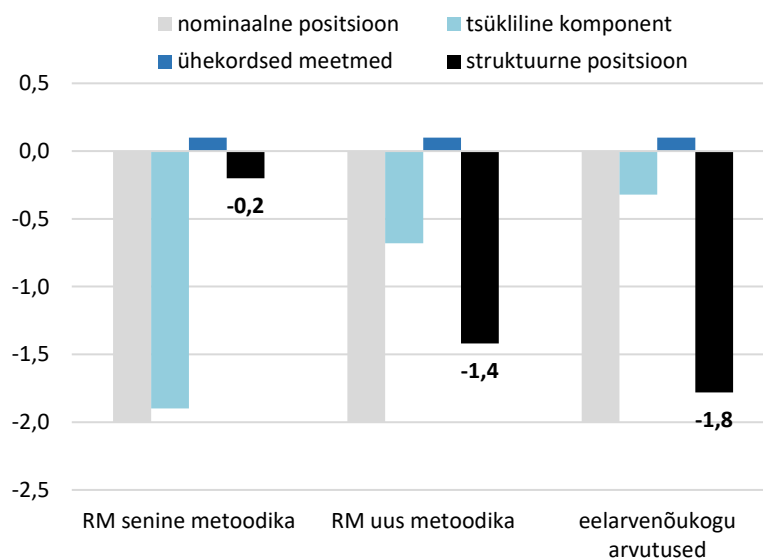


Joonis 3. Eri institutsioonide kõige hilisemad hinnangud Eesti SKP lõhe suurusele 2025. aastal (% SKPst)

Allikad: Eesti Pank, Euroopa Komisjon, IMF, OECD, rahandusministeerium

Lisaks on muutunud meetodika, mida rahandusministeerium kasutab Eesti majanduse tsüklilise seisuhindamiseks. Kui varem tugineti Euroopa Komisjoni meetodikale, siis alates 2026. aasta kevadest kasutatakse kodumaises eelarveraamistikus põhjalikumalt lähenemist, mis tugineb kolme eri meetodika aritmeetilisel keskmisel.³ Selle tulemusel on rahandusministeeriumi hinnang majanduse tsüklilisele seisule viimastel aastatel oluliselt paranenud (vt joonis 3), seda ka 2025. aastal, mil negatiivne lõhe ulatus uue meetodika alusel 2,3%ni SKPst. Selle hinnanguga on heas kooskõlas ka eelarvenõukogu koostatav Eesti majanduse ilmakaart (vt eriteema). Seejuures on meetodilise muudatuse käigus kasutusele võetud ka madalam eelarve tsüklitundlikkuse hinnang (0,486 asemel 0,297).

Võttes aluseks statistikaameti täpsustatud andmed 2025. aasta nominaalse puudujäägi kohta (-2,0% SKPst) ja ühekordsed tulumeetmed (0,1% SKPst), oli Eesti valitsussektori eelarvepositsioon rahandusministeeriumi senise meetodika järgi 2025. aastal struktuurses puudujäägis 0,2% SKPst (vt joonis 4). Struktuurne puudujääk on seega kujunenud 0,7 protsendipunkti võrra väiksemaks kui riigieelarve koostamisel arvati ning seda eelkõige seetõttu, et ka nominaalne puudujääk oli prognoositust väiksem.



Joonis 4. Valitsussektori struktuurne eelarvepositsioon 2025. aastal (% SKPst)

Allikad: rahandusministeerium, eelarvenõukogu arvutused

Kui aga võtta aluseks rahandusministeeriumi uus meetodika, milles kasutatakse tsüklilise seisuloomustamiseks laiemat majandusnäitajate ringi ja väiksemat hinnangut eelarve tsüklitundlikkusele, oli valitsussektori eelarvepositsioon 2025. aastal struktuurses puudujäägis 1,4% SKPst. Uue meetodika alusel oli majandusoludel möödunud aasta eelarveseisu kujunemisele märksa väiksem negatiivne mõju, mistõttu saab järeldada, et 2025. aasta eelarvepuudujääk on suuremas ulatuses struktuurse laadi.

Ka eelarvenõukogu arvutused disagreeeritud meetodikal viitavad 2025. aastal märgatavale struktuursele puudujäägile. Eelarvenõukogu hinnang, mis võtab aluseks rahandusministeeriumi 2026. aasta kevadprognoosi majandus- ja rahandusnäitajad, aga teistsuguse meetodika eelarve tsüklilise komponendi hindamiseks, osutab struktuursele puudujäägile suuruses 1,8% SKPst. Seega on rahandusministeeriumi struktuurse eelarvepositsiooni hinnang uue meetodika alusel paremas kooskõlas eelarvenõukogu hinnanguga (kui senise meetodika alusel).

³ Eelarvenõukogu analüüsis meetodikamuudatust lähemalt oma [arvamuses](#) rahandusministeeriumi 2026. aasta kevadise majandusprognoosi kohta ning kiitis selle sisu ja ajastuse heaks.

Vastavus eelarvereeglitele

2025. aasta riigieelarve koostamisel tuli lähtuda nii Euroopa Liidu kui ka kodumaiste eelarvereeglite nõuetest. Selleks, et nominaalne eelarvepuudujääk ei ületaks 3% SKPst, võttis valitsus 2024. aasta sügisel vastu mitmeid eelarvepositsiooni parandavaid meetmeid, mille prognoositav eelarvemõju oli tol hetkel ligikaudu 600 miljonit eurot. 2025. aasta riigieelarve kinnitati prognoosiga, et valitsussektori nominaalne puudujääk moodustab 1,25 miljardit eurot ehk 3,0% SKPst. Võttes aluseks rahandusministeeriumi tollase hinnangu majandustsükli seisule, tähendanuks see struktuurset puudujääki 0,9% SKPst. Ehkki prognoositav majandustsükli seis oli piisavalt halb, et riigieelarve seaduse järgi poleks struktuurse eelarvepositsiooni parandamine olnud nõutud, täitis selliselt seatud eelarve-eesmärk ka kodumaiste eelarvereeglite põhinõude (struktuurne puudujääk ei tohi ületada 1% SKPst).

2026. aasta kevadeks on selgunud, et statistikaameti täpsustatud andmetel ulatus 2025. aasta nominaalne eelarvepuudujääk 2%ni SKPst – oodatust paremaks kujunes nii maksuliste kui ka mittemaksuliste tulude laekumine. Kui võtta aluseks rahandusministeeriumi meetodika majanduse tsüklilise seisu hindamiseks, mis oli kasutuses eelarve-eesmärkide seadmise hetkel 2024. aasta sügisel, siis kujunes 2025. aasta struktuurseks eelarvepuudujäägiks 0,2% SKPst. Eelarvenõukogu hinnangul tähendab selline tulem, et valitsus on saavutanud oma 2025. aastaks seatud eelarve-eesmärgi ning valitsussektori struktuurne positsioon vastas kodumaiste eelarvereeglite nõuetele.

Kuigi nii eelarvenõukogu arvutused kui ka rahandusministeeriumi uue meetodika alusel antud hinnang viitavad sellest suuremale struktuursele puudujäägile, ületades mõlemal juhul ka 1% piiri SKPst, ei ole sellisel lisaanalüüsil edasisele eelarvepoliitikale protseduurilisi tagajärgi.

Kodumaised eelarvereeglid kehtisid veel 2025. aasta eelarve-eesmärkide seadmisel, kuid need ei kehti enam 2026. aastal, kui eelarvenõukogu koostab oma hinnangut möödunud aasta struktuurse eelarvepositsiooni kohta. Seetõttu ei olnuks ka eelarvereeglite võimaliku rikkumise korral 2025. aastal järgnenud sellele eelarvepositsiooni parandamise kohustust edasistel aastatel. Ehkki eelarvenõukogu soovitas kodumaiste eelarvereeglite põhinõudeid vaid ajutiselt leevendada, võttes eeskujul kaitsekulude suurendamiseks mõeldud piiritletud paindlikkusest Euroopa Liidu reeglites, on valitsus otsustanud nende kehtivuse peatada.⁴

Praeguste eelduste järgi ei lähtu valitsus kodumaiste eelarvereeglite nõuetest seni, kuni kehtib Euroopa Liidu eelarvereeglite vabastusklausel, seega vähemalt 2028. aastani (kaasa arvatud).⁵ Sel ajal ei ole ka eelarvenõukogul võimalik ametlikult hinnata valitsuse seatud struktuurse eelarvepositsiooni eesmärkide ja tulemi vastavust kodumaistele eelarvereeglitele. Sarnaselt 2020.–2023. aastaga, mil kodumaised eelarvereeglid viimati peatatud olid, jätkab eelarvenõukogu sellegipoolest struktuurse eelarvepositsiooni kujunemist kirjeldava analüüsiga.

⁴ Loe lähemalt valitsuse otsusest kodumaiste eelarvereeglite peatamise kohta: <https://valitsus.ee/uudised/valitsus-kaitsekuludega-seotud-eelarvedefitsiidi-kasv-paratamatu>

⁵ Pärast vabastusklausli lõppu nõuavad kodumaised eelarvereeglid, et struktuurne eelarvepositsioon paraneks vähemalt 0,5 protsendipunkti võrra aastas, kuniks struktuurne puudujääk ei ületa enam 0,5% SKPst (või 1% SKPst, kui valitsuse võlakooormus peaks olema sel ajal väiksem kui 30% SKPst).

Hinnang 2025. aasta netokulukasvu eesmärgi saavutamisele

Riigieelarve seaduse 2026. aastal jõustunud muudatuste järgi on eelarvenõukogu ülesanne hinnata möödunud aasta netokulukasvu vastavust eelarve- ja struktuurikavas kokku lepitud trajektoorige ning vajadusel ka sellest kõrvale kaldumise põhjuseid, juhul kui rahandusminister seda taotleb. Vastav taotlus laekus eelarvenõukogule 22. aprillil. Eelarvenõukogu hinnang on sisendiks netokulukasvu kajastavale eduaruandele, mille rahandusministeerium esitab Euroopa Komisjonile aprilli lõpuks. Eelarvenõukogu analüüs tugineb rahandusministeeriumilt laekunud andmetele ja selgitustele.

Eesmärgi seadmine

2024. aasta kevadel jõudis lõpule Euroopa Liidu majandusjuhtimise raamistiku reform, millega seati liikmesriikide riigirahanduse järelevalves keskele kohale netokulukasvu mõõdik. Euroopa Komisjoni ja rahandusministeeriumi vaheliste läbirääkimiste käigus seatakse eelarve- ja struktuurikavas netokulude keskpikk kasvutrajektor selliselt, et sellest kinni pidamine tagaks Euroopa Liidu eelarvereeplite täidetuse. Kokku lepitud eesmärgi kehtimise ajal mõjuva põhjuseta ei muudeta ja nende täitmist hinnatakse kevaditi koostatava eduaruande põhjal. 2024. aasta sügisel kinnitas Euroopa Komisjon Eesti esimese eelarve- ja struktuurikava, milles lepiti kokku valitsussektori netokulukasvu eesmärgid 2025.–2028. aastaks.

Eesti eelarve- ja struktuurikavas lepiti kokku kulutrajektooris, mille järgi võis 2025. aasta netokulukasv ulatuda 7,1%ni (vt tabel 2). Seejärel netokulukasv seatud eesmärkide alusel aeglustub ja moodustab nelja aasta keskmisena 4,7%.⁶ Sellise kulutrajektoori kokkuleppimisel lähtuti Euroopa Liidu eelarvereeplite nõuetest, mille järgi ei tohtinud Eesti valitsussektori nominaalne puudujääk ületada 3% SKPst ega struktuurne puudujääk 1,5% SKPst. Riigivõla vaatest tähendas selline kulutrajektor, et Eesti valitsussektori võlakoormus suureneb 2028. aastaks 5 protsendipunkti võrra SKPst võrreldes 2024. aastaga. Ehkki selliselt seatud eesmärgid vastasid Euroopa Liidu nõuetele, ei olnud need eelarvenõukogu hinnangul kooskõlas kodumaiste eelarvereeplitega, mis nii suurt struktuurset puudujääki kavandada ei võimaldanud.

Tabel 2. Riigirahanduse põhinäitajate prognoos Eesti 2025.–2028. aasta eelarve- ja struktuurikavas

	2024	2025	2026	2027	2028
Nominaalne eelarvepuudujääk (% SKPst)	-2,9	-3,0	-2,7	-2,3	-2,1
Struktuurne eelarvepuudujääk (% SKPst)	-0,3	-1,2	-1,5	-1,5	-1,5
Võlakoormus (% SKPst)	23,7	25,2	26,4	27,6	28,7
Lubatud netokulude kasv (%)	1,9	7,1	5,1	3,6	3,2

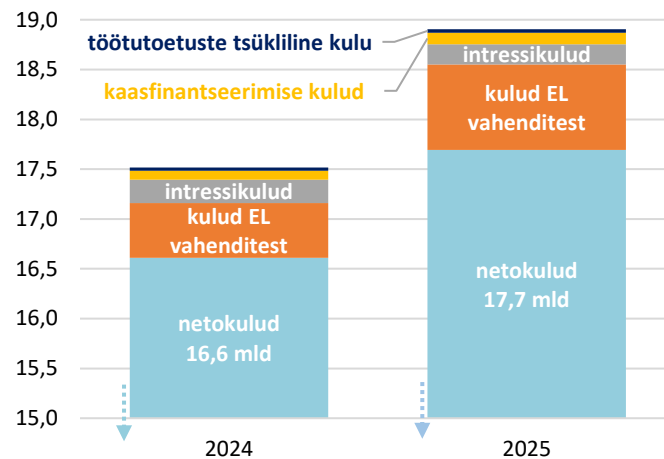
Allikas: rahandusministeerium

Muutunud julgeolekuolukorras teatas Euroopa Komisjon 2025. aasta kevadel võimalusest taotleda riigipõhist eelarvereeplite vabastusklauslit 2025.–2028. aastaks, mis lubaks ka kiiremat netokulukasvu, kui on hiljuti kokku lepitud kavades, kui seda tehakse kaitsekulude suurendamise eesmärgil. Seda vabastusklauslit taotles edukalt ka Eesti valitsus ning kaasnevat paindlikkust ära kasutades seati eesmärgiks tõsta Eesti kaitsekulud püsivalt 5%ni SKPst juba alates 2026. aastast. Vabastusklausliga ei kaasnenud vajadust eelarve- ja struktuurikava uuesti avada, vaid lisandunud paindlikkusega (kuni 1,5% SKPst aastas) arvestatakse netokulukasvu eesmärkide täidetuse hindamisel. Küll aga võib kiirem kulukasv viia kava lõpuks suurema võlakoormuseni, kui esialgu eeldati. Riikide jaoks nagu Eesti, kes olid juba asunud 2021.–2024. aastal kaitsekulusid kasvatama, tähendas vabastusklausel ühtlasi võimalust suurendada ka muid kulutusi.

⁶ 2024. aasta sügisel kinnitatud eelarve- ja struktuurikavade võrdluses oli tegu ühe kiireima kulukasvuga, sest sellest kiirem keskmine netokulukasv oli lubatud vaid Malta (5,9%), Iirimaa (5,3%), Küprose (5,2%) ja Ungari (4,8%) kulutrajektoories.

Netokulukasvu kujunemine

Netokulude arvutamisel võetakse aluseks valitsussektori kulude kogumaht, millest lahutatakse 1) riigivõla intressikulud, 2) Euroopa Liidu vahenditest tehtud kulud ja 3) nendega seotud kaasfinantseerimise kulud, 4) töötutoetuste tsükliline kulu ning 5) ühekordsed kulumeetmed. Eesti riigirahanduse kontekstis kujuneb eeltoodud kohanduste maht lähiaastatel selliseks, et valitsussektori netokulud moodustavad ligikaudu 93,5–95,0% valitsussektori kogukulude mahust – näiteks 2025. aastal olid netokulud 17,7 miljardit eurot, aga valitsussektori kulud kokku 18,9 miljardit eurot (vt joonis 5). Seejuures on Eesti näitel mahult suurimaks kohanduse allikaks olnud Euroopa Liidu vahenditest tehtavad kulutused.



Joonis 5. Valitsussektori kogukulud ja netokulud 2024.–2025. aastal (mld eurodes)

Allikas: rahandusministeerium

Lisaks tuleb netokulude kasvumäära arvutamisel arvestada nii valitsuse otsustatud ühekordsete kui ka püsivate tulumeetmetega (mis ei kajastu joonisel 5). Viimased on olulised, kuna uute püsivate tulumeetmete (nt maksutõusude) vastuvõtmisel võib sellega kaasnevate tulude võrra suurendada ka valitsussektori kulusid juba varem kokku lepitud kulukasvuesmärke rikkumata. Kuna Eesti maksusüsteemis on 2024.–2026. aastal jõustunud mitu suurt muudatust, siis mõjutab see oluliselt ka Eesti netokulukasvu dünaamikat. Võib öelda, et tulumeetmed on kõige raskemini mõõdetav netokulukasvu arvutuse sisend, mille puhul võib esineda hinnangute erinevusi ka rahandusministeeriumi ja Euroopa Komisjoni vahel. Siinses analüüsis ei ole eelarvenõukogu iseseisvalt tulumeetmete mõjuhinnanguid koostanud, vaid võtnud aluseks rahandusministeeriumi koondhinnangu nende eelarvemõjule.

Nelja-aastase kulutrajektoori kokku leppimisel 2024. aasta sügisel kujunes seega 2025. aasta suurimaks lubatud netokulukasvuks 7,1%. Rahandusministeeriumi prognooside järgi on olnud hilisem ootus 2025. aasta netokulude kasvuks siiski sellest väiksem. Kui 2025. aasta eelarvekavas hindas rahandusministeerium oodatavaks netokulukasvuks 1,3%, siis 2025. aasta kevadel koostatud eduaruandes oli see hinnang 1,0% ning 2026. aasta eelarvekava koostamise hetkel koguni –0,6%.

Rahandusministeeriumi 2026. aasta kevadel koostatud hinnangu alusel kasvasid valitsussektori netokulud 2025. aastal 1,9% (vt tabel 3). Kui võrrelda seda kõige hilisema rahandusministeeriumi prognoosiga enne 2025. aasta lõppu (–0,6%), siis on kasv osutunud kiiremaks peamiselt kahel põhjusel: valitsussektori kogukulud osutusid oodatust suuremaks ja uute tulumeetmete eelarvemõju oodatust väiksemaks. Viimane võib olla tingitud eelkõige ettevõtete tulumaksu ja automaksu väiksemast panusest riigi 2025. aasta tuludes. Kuna samal ajal ei ole hinnang 2024. aasta netokulude mahule muutunud, siis ongi 2025. aasta tegelik netokulukasv mõnevõrra kiirenenud, kui võrrelda seda kõige viimase prognoosiga enne aasta lõppu.

Tabel 3. Riigirahanduse põhinäitajad 2024.–2025. aastal ja prognoos 2026.–2028. aastaks

	2024	2025	2026	2027	2028
Nominaalne eelarvepuudujääk (% SKPst)	-1,1	-2,0	-4,3	-4,9	-4,3
Struktuurne eelarvepuudujääk (% SKPst)	0,2	-0,2	-4,2	-4,8	-4,3
Võlakoorumus (% SKPst)	23,5	24,1	26,7	30,6	33,4
Kogukulude kasv (%)	6,0	7,9	9,1	3,6	2,6
Netokulude kasv (%)	3,8	1,9	11,6	4,5	1,9

Allikad: rahandusministeerium, statistikaamet

Rahandusministeeriumi prognoosi järgi kiireneb netokulude kasv oluliselt 2026. aastal, kui Eesti eelarvepuudujääk ulatub kaitsekulude tõusu ja maksuküüru kaotamise mõjul ligikaudu 4,5%ni SKPst. Möödunud sügisel kiitis Eesti 2026. aasta eelarvekava ja selles sisalduva kiire netokulukasvu heaks ka Euroopa Komisjon. Eesti valitsuse eesmärk vabastusklausliga kaasnenud paindlikkust maksimaalselt ära kasutada tähendab, et kehtiva eelarve- ja struktuurikava lõpuks ehk 2028. aastaks on riigivõlg palju suurem, kui esialgu kokku lepitud kulutrajektoori alusel. Rahandusministeeriumi hinnangul kujuneb valitsussektori võlakoorumus selleks ajaks 5 protsendipunkti asemel koguni 10 protsendipunkti võrra suuremaks, kui see oli 2024. aastal (ning muutumatu poliitika eeldusel jätkab riigivõlg kasvu ka sellest pikemas ettevaates).

Vastavus eelarvereeglitele

Oma hinnangus sellele, kas 2025. aasta netokulukasv vastab Euroopa Liidu eelarvereeglitele, on eelarvenõukogu lähtunud rahandusministeeriumi arvutuskäigust 2026. aasta kevadel (vt tabel 4). Need näitavad, et kui aluseks võtta 2024. ja 2025. aasta tegelik netokulukasv, on Eesti valitsus püsinud eelarve- ja struktuurikavas kokku lepitud kulutrajektooriga. 2025. aasta lõpuks on tekkinud kulutrajektooriga miinusmargiga kõrvalekalle – see tähendab, et senine kulukasv on osutunud reeglitega lubatust aeglasemaks. 2025. aasta puhul ei mõjuta seda hinnangut ka küsimus, kas arvestada vabastusklausliga lisandunud paindlikkusega või mitte.

Tabel 4. Kontrollikonto netokulukasvu kõrvalekallete tuvastamiseks

	2024	2025	2026	2027	2028
Lubatud netokulude kasv (%)	1,9	7,1	5,1	3,6	3,2
Netokulude kasv (%)	3,8	1,9	11,6	4,5	1,9
Aastane kõrvalekalle (% SKPst)	0,8	-2,2	2,8	0,4	-0,5
Kumulatiivne kõrvalekalle (% SKPst)		-1,5	1,4	1,8	1,2
Kumulatiivne kõrvalekalle vabastusklausliga (% SKPst)*		-3,0	-0,1	0,3	-0,3

Allikas: rahandusministeerium, eelarvenõukogu arvutused*

Vastavalt kulureegli ülesehitusele tähendab eelarvekava algusaasta(te) lubatust väiksem kulukasv seda, et selle võrra võivad kulud hilisematel aastatel kiiremini kasvada, ilma et nelja aasta kokkuvõttes kokku lepitud kulutrajektooriga kõrvale kaldutaks. Euroopa Liidu eelarvereeplit järgi ei tohi netokulude kumulatiivne ehk üle mitme aasta arvutatav kõrvalekalle ületada 0,6% SKPst.⁷ Eesti valitsus on alates 2025. aasta sügisest kavandanud eelarvepoliitikat eesmärgiga kasutada vabastusklauslit maksimaalselt ära. Seetõttu nähtub ka tabelist 4, et ilma vabastusklauslita osutuks kumulatiivne kõrvalekalle prognoosi järgi lubatust suuremaks juba 2026. aastal. Kui aga arvestada vabastusklausliga lisandunud paindlikkusega, siis rahandusministeeriumi hetkeprognooside alusel lähiaastate netokulude kasv lubatust suuremaks ei kujune.

⁷ Selle ületamisele võib järgneda ülemäärase eelarvepuudujäägi menetlus sarnaselt teiste ELi eelarvereeplit põhinõuete (puudujääk 3% SKPst, võlg 60% SKPst) vastu eksimisega.

Järeldused

Euroopa Liidu eelarvereesglites on riigipõhine vabastusklausel põhjendatud, kui 1) riiki tabab erakorraline sündmus, 2) millel on ulatuslik mõju riigieelarvele ja 3) kõrvalekalle reeglitest ei ohusta riigirahanduse jätkusuutlikkust keskpikal perioodil. Euroopa Komisjoni [tõlgenduse](#) järgi on need kolm tingimust olnud täidetud kõigi 17 liikmesriigi puhul, kes on seni kaitsekulude suurendamiseks mõeldud vabastusklauslit taotlenud. Seejuures on Euroopa Komisjoni metoodiline lähenemine kolmanda eeltingimuse täidetuse hindamisel üsna kitsa arvutusliku vaatega. Eelarvenõukogu hinnangul on 2025.–2028. aasta vabastusklauslil siiski oluline negatiivne mõju Eesti riigirahanduse lähiaastate väljavaatele ja eelarvedistsipliinile laiemalt.

Esiteks jõuavad prognooside järgi vabastusklausli lõpuks Eesti võlakoormus ja intressikulud märksa kõrgemale tasemele, kui 2024. aasta sügisel kinnitatud eelarve- ja struktuurikava alusel. Seejuures oli juba esialgu kokku lepitud kulutrajektoori alusel Eestile lubatud netokulude kasv 2025.–2028. aastaks üks kiiremaid Euroopa Liidus (ning ka kiirem, kui võimaldanuks tol hetkel kehtinud kodumaised eelarvereesglid). Kõrgemat ja kasvavat võlakoormust on hiljem keeruline tagasi pöörata.

Teiseks viis Euroopa Liidu eelarvereesglite vabastusklausel Eesti valitsuse otsuseni peatada kodumaiste eelarvereesglite nõuded. Seetõttu ootab ees peaaegu kümneaastane periood, mil kodumaised eelarvereesglid pole kehtinud (2020–2023, 2026–2028) või pole nõudnud eelarveparandust (2024–2025) majandustsükli nõrga seisu tõttu. Sellised olud ei ole mõjunud hästi ei eelarvedistsipliinile ega kodumaise eelarveraamistiku töökindlusele ja usaldusväärsele. Ka vahetult pärast vabastusklausli kehtivuse lõppu ei vasta Eesti struktuurne puudujääk tõenäoliselt kodumaistes eelarvereesglites sisalduvale piirmäärale, vaid alguse saab järkjärguline eelarveparandus selle piirmäärast suunas.

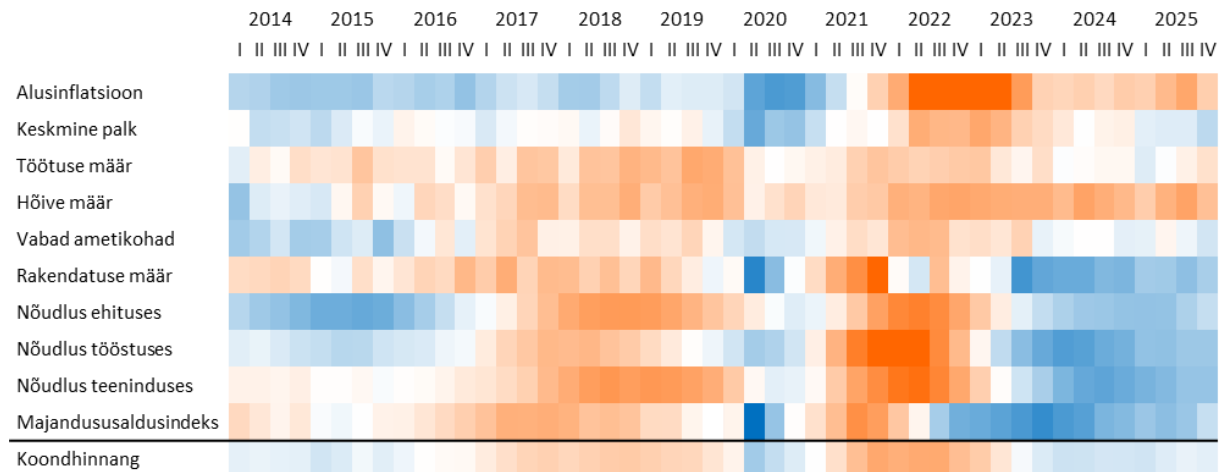
Kolmandaks peatas valitsuse 2025. aastal tehtud otsus vabastusklauslit taotlema edasise pingutuse Eesti riigirahandust korrastada, mille raames 2023.–2025. aastal suuri edusamme tehti. Seejuures otsustati ära jätta ka juba 2026. aasta alguseks välja kuulutatud tulumaksutõus 24%ni, mis pidi julgeolekumaksu osana aitama Eesti kasvavaid kaitsekulusid rahastada. Kui 2024. ja 2025. aasta eelarvepuudujääk moodustas lõpuks 1,1% ja 2,0% SKPst, siis 2026.–2028. aastal ulatub rahandusministeeriumi kevadprognoosi järgi nii nominaalne kui ka struktuurne puudujääk keskmiselt koguni 4,5%ni SKPst.

Neljandaks viib kaitsekulude vabastusklausliga lisandunud paindlikkuse maksimaalne rakendamine suuremahulise eelarveparanduse vajaduseni pärast 2028. aastat ning selle puhul ei ole eelarvenõukogul veel 2026. kevadeks mingisugust ülevaadet, milliste tulu- ja kulumeetmetega seda sisustama asutakse. Kuniks seda selgust pole, püsib Eesti riigirahanduse pikaajaline väljavaade väga ebakindel, sest praegune eelarvetrajektor ilma eesiseva eelarveparanduseta ei oleks pikaajaliselt jätkusuutlik.

Viimaseks on rahandusministeerium viidanud sel kevadel võimalusele, et vabastusklauslit on võimalik täiel määral üle kanda ka 2029. aastasse, kuna Eesti ei jõudnud seda 2025. aastal ettenähtud mahus kasutada. Tuginedes avalikele materjalidele vabastusklausli ülesehituse kohta ei ole eelarvenõukogu hinnangul selline lähenemine lubatud. Vaid juhul, kui 2025.–2028. aastal sõlmitud kaitsetehingud nihkuvad plaaniväliselt 2029. aasta kuludesse, võib Euroopa Komisjon seda tagantjärele leevendava tegurina arvestada. Sarnaselt Eestiga ei jõudnud mitmed riigid 2025. aastal oma kaitsekulusid suurema eelarvepuudujäägi arvelt järsemalt kasvatada. Samuti ei võimaldata neljaks aastaks paindlikkust neile, kes vabastusklauslit hiljem taotlevad. Lisaks, kuna vabastusklausli periood peaks kajastama hädavajalikku aega kaitsekulude suurendamiseks, aga Eesti valitsus saavutab oma kaitsekulude eesmärgi (vähemalt 5% SKPst) prognoosi järgi juba sel aastal, siis ei oleks veelgi pikem ülemineku-aeg põhjendatud. Selle asemel võiks Eesti valitsus juba aegsasti asuda kavandama eelarvepositsiooni parandavaid tulu- ja kulumeetmeid, et tagada püsiv katteallikas kõrgemale kaitsekulude tasemele ning vältida liiga järsku eelarveparandust 2029. aastal.

Eriteema. Eesti majanduse ilmakaart

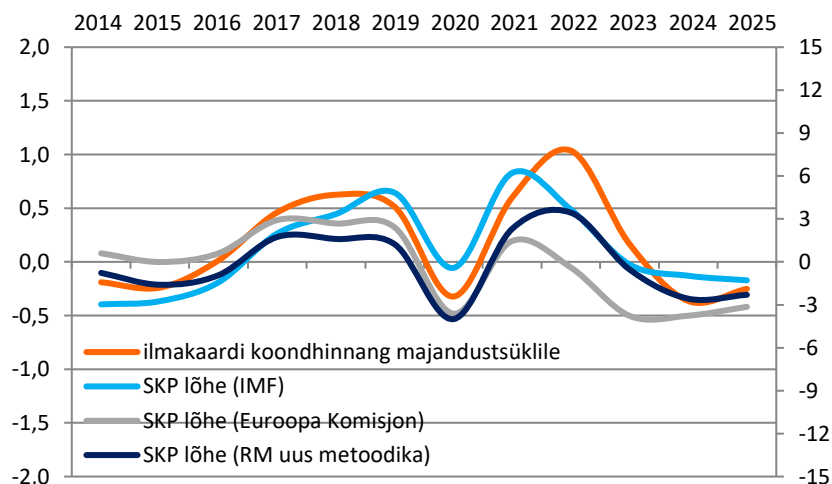
Selleks, et paremini hinnata eelarvereeplite täitmist ja rahandusministeeriumi prognoose Eesti SKP lõhe kohta, analüüsib eelarvenõukogu Eesti majandustsükli seisut. Lisaks tehnilisele SKP lõhe arvutusele jälgib eelarvenõukogu mitut lihtsamini mõõdetavat majandusnäitajat, mis kirjeldavad majanduse tsüklilist käitumist. Selle analüüsi lõpptulemuse saab esitada n-ö ilmakaardi kujul (vt joonis 6), kus sinise tooni tumenemine tähistab majanduse jahtumist, oranži tooni tumenemine aga hoiatab ülekuumenemise eest.



Joonis 6. Eesti majanduse ilmakaart (I kv 2014 – IV kv 2025)

Allikad: Eurostat, konjunktuuriinstituut, statistikaamet, eelarvenõukogu arvutused

Eelarvenõukogu ilmakaardi koondhinnangu alusel püsis Eesti majanduskeskkond jahedana lisaks 2024. aastale ka 2025. aastal, ehkki mõningast paranemist võis märgata teisel poolaastal, kui mitmed küsitlusandmetel tuginevad indikaatorid muutusid varasemast positiivsemaks. Seejuures ei peegelda ilmakaart veel 2026. aasta varakevadel puhkenud Lähis-Ida konflikt mõjusid Eesti majandusnäitajatele ja ettevõtjate ootustele. Tervikuna annab ilmakaart alust arvata, et Eesti majandus ei toiminud 2025. aastal veel oma võimetekohasel tasemel, mida kinnitavad ka teiste analüüsiastutuste viimased hinnangud Eesti majandustsükli seisule (vt joonis 7). Seejuures on ilmakaardi koondhinnangu dünaamika 2024.–2025. aastal võrdlemisi sarnane rahandusministeeriumi uue meetodika alusel kujunenud hinnanguga.



Joonis 7. Ilmakaardi koondhinnangu (vasakul teljel) võrdlus SKP lõhega (% SKPst, paremal teljel)

Allikad: Euroopa Komisjon, IMF, rahandusministeerium, eelarvenõukogu arvutused