



RIIGIKOGU KANTSELEI ÕIGUS- JA ANALÜÜSIOSAKOND

Suurenevad kaitsekulud nõuavad eelarvelisi kompromisse

Nr 5

24.03.2026

Euroopa julgeolekukeskkond on läbi teinud sügava muutuse, mis on sundinud riike oma seniseid kaitsepoliitikaid ümber hindama ja viinud kaitsekulutused kiiresti ajalooliselt kõrgele tasemele. NATO liitlasriikide kaitsekulude taseme tõstmise seisukohalt on olulised olnud kolm tippkohtumist: 2014. aasta Walesi tippkohtumine¹, 2023. aasta Vilniuse tippkohtumine² ja 2025. aasta Haagi tippkohtumine³. Haagis võtsid riigid kohustuse suurendada kaitsekulusid 2%-lt 5%-le (3,5% +1,5%) SKP-st. Selline kaitsekulude kiire kasv tõstatab üha teravamalt küsimuse, kuidas neid rahastada, et riigieelarve püsiks jätkusuutlik ning teiste avaliku sektori valdkondade toimimisvõime ei kannataks. Teemaleht keskendub küsimusele, kuidas on riigid taganud kaitsekulude rahastamise ja annab ülevaate NATO-sse kuuluvate Euroopa liikmesriikide kaitsekulude arengust.

Kaitsekulude dünaamika

Euroopa Kaitseagentuuri (*European Defence Agency*) andmetest ilmneb, et kaitsekulude absoluutmaht, osakaal majandusest ja valitsussektori kuludest ning kulutus elaniku kohta on aastatel 2018–2024 kasvanud ühtlases, kuid viimastel aastatel märkimisväärselt kiirenenud tempos (tabel 1).

Tabel 1. EL liikmesriikide kaitsekulude dünaamika 2018–2024

	2018	2019	2020	2021	2022	2023	2024
Kaitsekulud kokku (mln €)	173 516	185 943	197 909	217 150	239 078	278 573	343 168
Kaitsekulud SKP-st	1,3%	1,4%	1,5%	1,5%	1,5%	1,6%	1,9%
Kaitsekulud valitsus-sektori kuludest	3,1%	3,2%	3,1%	3,2%	3,4%	3,7%	4,3%
Kaitsekulud elaniku kohta (€)	393	421	447	485	533	642	764
Kaitseinvesteeringud (mln €)	34 303	41 441	43 991	53 013	58 100	71 975	105 707

Andmed: Euroopa Kaitseagentuur

¹ „Lepiti kokku kaitsekulude sihttasemes 2% SKP-st 10 aasta jooksul.“ North Atlantic Treaty Organization (2014). [“Wales Summit Declaration – Issued by the Heads of State and Government participating in the meeting of the North Atlantic Council in Wales”](#), 05.09.2014.

² „Lepiti kokku kaitsekulude sihttasemes vähemalt 2% SKP-st.“ North Atlantic Treaty Organization (2023). [“The Vilnius Summit Communiqué – Issued by NATO Heads of State and Government participating in the meeting of the North Atlantic Council in Vilnius”](#), 11.07.2023.

³ „Lepiti kokku kaitsekulude tõstmises 5%-le SKP-st 2035. aastaks, sh 3,5% oma SKP-st põhikaitsele ning lisaks 1,5% kaitsega seotud projektidele, et kaitsta kriitilist infrastruktuuri ja võrke, tagada tsiviilvalmisolek ja vastupidavus, soodustada innovatsiooni ning tugevdada kaitsetööstuse baasi.“ North Atlantic Treaty Organization (2025). [“The Hague Summit Declaration – Issued by the NATO Heads of State and Government Participating in the Meeting of the North Atlantic Council in The Hague”](#). 25.06.2025.

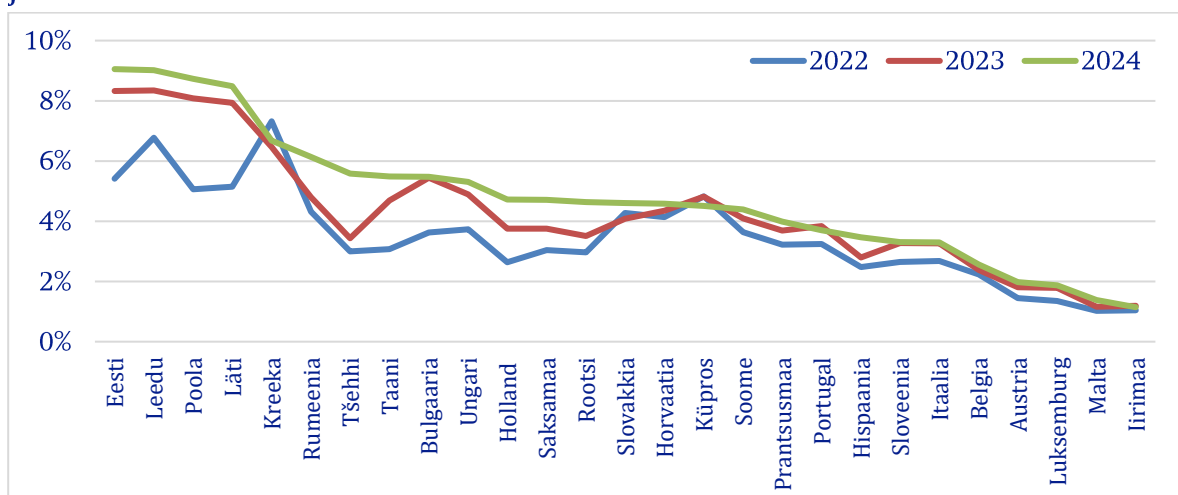
Kõige silmatorkavam on kaitsekulude absoluutne kasv seitsme aasta jooksul. 2024. aastal ulatusid 27 ELi liikmesriigi kaitsekulutused kokku 343 miljardi euron, mis on 44% enam kui 2022. aastal Ukraina sõja puhkemise järel. Kaitseinvesteeringud kasvasid samal aastal 105,7 miljardi euron, ületades esmakordselt 100 miljardi euro piiri ning moodustades 31% kogukaitsekulutustest.

Euroopa suurima absoluutse mahuga kaitse-eelarved on peamiselt suuremates riikides – Saksamaa, Prantsusmaa, Itaalia, Poola ja Hispaania. Läbi aastate on kaitsekulutuste absoluutne liider olnud Saksamaa, kus 2024. aastal kulutati riigikaitsele 90 miljardit eurot ja tehti 26 miljardi euro ulatuses investeeringuid. Ida-Euroopast tõusevad esile Poola ja Balti riigid. 2024. aastal kulutati Poolas kaitsele 31,9 miljardit eurot ja investeeringutele 13,6 miljardit eurot. Ka Leedu, Läti ja Eesti investeerivad oma suuruse kohta märkimisväärselt. 2024. aasta kaitsekulud ja investeeringud uutesse võimekustesse olid Leedus vastavalt 2,4 miljardit ja 910 miljonit eurot, Lätis 1,3 miljardit ja 341 miljonit eurot ning Eestis 1,3 miljardit ja 749 miljonit eurot. Põhjamaadest tõusis esile Rootsi, kelle investeeringud ulatusid üle 4 miljardi euro ning kelle kaitsekulutused on jõuliselt kasvanud vastusena NATO-ga liitumisele ja muutunud julgeolekuolukorrale 11,4 miljardi euron. Soome toetas oma kaitsevalmidust olles investeerinud veidi üle 2,5 miljardi euro ja kaitsekulud ulatusid 6,3 miljardi euron. Erilist tähelepanu väärib ka kaitsekulutuste suurenemine elaniku kohta, mis on seitsme aasta jooksul Euroopas kasvanud 393 eurolt 764 euron. See peegeldab nii absoluutsete kulutuste kasvu kui ka annab olulise mõõtmehiskondliku debati kontekstis, näidates, kui suur on kaitsevõime tugevdamise konkreetne rahaline hind ühe inimese kohta. 2024. aastal ületas kaitsekulu elaniku kohta tuhande euro piiri viies liikmesriigis: Taanis 1540 eurot, Hollandis 1184 eurot, Soomes 1138 eurot, Rootsis 1073 eurot ja Saksamaal 1069 eurot elaniku kohta. Tuhande euro piirile lähenesid kiiresti ka Eesti (955 eurot) ja Leedu (846 eurot).

Paralleelselt kaitse-eelarvete kasvule on tõusnud ka kaitsekulude osakaal SKP-st. 2022. aastal oli kaitsekulude osakaal SKP-st NATO-sse kuuluvates ELi liikmesriikides veel suhteliselt tagasihoidlik. NATO-s juba 2014. aastal kokkulepitud sihttaseme – 2% SKP-st – saavutas vaid viis ELi liikmesriiki: Kreeka, Leedu, Poola, Eesti ja Läti. Aasta hiljem, 2023. aastal, kaitsekulude kasv jätkus ning 2% piiri ületas juba üheksa ELi liikmesriiki (lisaks eelmainitutele Soome, Ungari, Taani ja Bulgaaria). 2024. aastal saavutas 2% sihttaseme juba 15 ELi liikmesriiki (eelmainitutele lisandusid Rumeenia, Tšehhi Vabariik, Saksamaa, Prantsusmaa, Rootsi ja Slovakkia). 2024. aastal oli kõrgeim kaitsekulude osakaal SKP-st Poolal (3,8%), järgnesid Eesti (3,3%), Läti (3,3%) ja Leedu (3,1%).

Eelarveprioriteedid on enim muutunud Balti riikides ja Kesk-Euroopa riikides, kus tugevam julgeolekuohtude tajumine väljendub ka suuremas avalike kulutuste osakaalus riigikaitsele (joonis 1).

Joonis 1. ELi liikmesriikide kaitsekulude osakaal valitsuskuludest



Andmed: Euroopa Kaitseagentuur

2024. aastal olid kõige kõrgema kaitsekulude osakaaluga riigid Eesti (9,1%), Leedu (9%), Poola (8,7%) ja Läti (8,5%). Need riigid paistsid silma ka kiire kasvuga võrreldes 2022. aastaga. Näiteks Eestis kasvas kaitsekulude osakaal valitsuskuludest umbes 5,4%-lt 9,1%-ni, Leedus 6,8%-lt 9,0%-ni ning Poolas 5,1%-lt 8,7%-ni.

Kaitsekulude rahastamise kompromissid

Kaitsekulude rahastamine on seotud märkimisväärsete eelarveliste kompromissidega, mis mõjutavad nii riigivõla ja majanduskasvu taset kui ka avalike teenuste rahastamist.⁴ Kaitsekulude tõstmise ja riigieelarve mitmetahuline seos väljendub eeskätt nende rahastamises maksutulude, riigivõla ja teiste valdkondade investeeringute arvelt.⁵ Empiirilised uuringud näitavad, et riigid, mis eraldavad kaitsele üle 3% oma SKP-st, kogevad sageli eelarvepuudujääke, mis ületavad 2% SKP-st.⁶ Pikaajalisema eelarvelise haavatavuseni võib viia kaitsekulude katmisel laenudele toetumine, kuna kõrgemad intressikohustused vähendavad riigieelarveliste kulutuste tegemise võimalust teistes olulistest sektorites, samuti avaldab see selgemat mõju riigivõla ja SKP suhte kasvule. Samuti jõuti järelduseni, et kõrgema kaitsekulude ja SKP suhtega riikides oli madalamate kaitsekuludega riikidega võrreldes sotsiaalsektori kulutuste kasv 15–20% aeglasem.⁷ Olemasolevate vahendite ümberjaotamine annab pigem ajutise mõju eelarve tasakaalustamise mõttes, kuna sellega kaasneb sageli avalike teenuste alarahastamine hariduse, tervishoiu ja taristu valdkonnas, mis pikemas perspektiivis võib pidurdada nii sotsiaalset kui ka majanduslikku arengut.

Riigieelarve jätkusuutlikkuse ja julgeolekuvajaduste tasakaalustamisel nähakse olulist rolli eelarvejärelevalvel, et tagada ressursside efektiivne rahastamine ning kooskõla laiemate eelarve- ja majanduseesmärkidega. Samuti soovitatakse eelarve paindlikkuse ja laenamise vajaduse vähendamiseks mitmekesistada investeeringute rahastamisallikaid, kaasata erasektorit, leida avaliku ja erasektori partnerluse lahendusi ning ressursside ümberjaotamisel teistele avaliku sektori valdkondadele kohanemisaja andmist.⁸

Lisaks liikmesriikide riiklikele jõupingutustele on Euroopa Liit kehtestanud mitmeid poliitikameetmeid. Nende hulka kuuluvad erinevad rahalised toetusmehhanismid, sealhulgas SAFE (*Security Action For Europe*) laenusüsteem, samuti 2024. aastal loodud eelarveline paindlikkus riikliku vabastusklausli rakendamisega, mis annab liikmesriikidele suurema manööverdamisruumi kaitsekulude suurendamiseks. Täiendavalt toetab ühiseid eesmärke koostöö Euroopa rahutagamisrahastu (*European Peace Facility*) raames, mis võimaldab koordineerida ja rahastada julgeoleku- ning kaitsevaldkonna tegevusi laiemal tasandil.⁹

Valitud riikide näited kaitsekulude rahastamisel

Poolas nihutati eelarveprioriteete ja võeti riigi sõjalise võimekuse suurendamiseks 2022. aastal vastu kodumaa kaitse seadus (*Homeland Defence Act*)¹⁰, mille raames kehtestati muuhulgas kaitsekulude tase ja loodi relvajõudude toetusfond (*Armed Forces Support Fund*) eesmärgiga rahastada relvajõudude arendamist ja moderniseerimist, sealhulgas relvahankeid ja muid kaitseinvesteeringuid. Kaitsekulude suurenemist on rahastatud suures osas riigieelarve struktuurse puudujäägi arvelt, mis kasvas 2024. aastal 3%-ni ning riigivõlaga, mis moodustas 2024. aastal umbes 55% SKP-st.¹¹ Lisaks kasutab Poola märkimisväärses mahu ELi kaitse- ja

⁴ Abbassov, R. (2025). [The impact of military spending on government budgets: A comprehensive analysis](#). International Journal of Financial Management and Economics 2025; 8 (1), lk 125-129.

⁵ Ibid.

⁶ Ibid.

⁷ Ibid.

⁸ Ibid.

⁹ EPRS (2026). [European defence industry. At a Glance](#).

¹⁰ [Poola kodumaa kaitse seadus](#).

¹¹ How to finance French rearmament and other priorities by 2030?, FlashNote May 2025.

julgeolekumeetme SAFE kaitseinvesteeringuteks pakutavaid sooduslaene, olles ligikaudu 43,7 miljardi euroga üks selle suurimaid kasutajaid.¹²

Rootsis on kaheksa erakonda sõlminud kokkuleppe, mille eesmärk on tugevdada riigi julgeolekut ja saavutada NATO soovitatud kaitsekulude tase. Kokkuleppe kohaselt lubatakse ajutiselt 2026–2034 kõrvale kalduda pikaajalisest eelarvesihist. Uued kaitsekulutused, sealhulgas sõjaline abi Ukrainale, rahastatakse ajutiselt laenudega ning võlatase jääb 35%-le SKP-st. Täiendavate kaitsekulutuste rahastamiseks korrigeeritakse tasakaalus eelarve eesmärgi raames süstemaatiliselt eelarve kulupoolt.¹³ Eelarve netolaenu tuleb hiljemalt 2035. aastaks tasakaalustada, kasutades järkjärgulisi rahastamise meetmeid. Hiljemalt 2030. aasta lõpuks tehakse uus julgeolekuolukorra hindamine ning esitatakse plaan, kuidas saavutada eelarve tasakaal 2035. aastaks.¹⁴

Saksamaa saavutas 2024. aastal esimest korda oma ajaloos NATO 2%-lise kaitsekulude eesmärgi. See tugines suuresti Saksamaa relvajõudude (*Bundeswehr*) 100 miljardi euro suurusel eelarvevälisel erifondil (*Sondervermögen*), mis loodi vastuseks Ukraina sõjale. 2025. aasta märtsis kiitsid Saksamaa seadusandjad heaks eelarvereevlite olulise muudatuse. Esiteks vabastati kaitsekulud üle 1% SKP-st võlapiiirangust, andes nii *Bundeswehrile* märkimisväärse eelarvelise manööverdamisruumi kiireks võimekuse suurendamiseks ja moderniseerimiseks. Teiseks on loodud uus taristufond 500 miljardi euro ulatuses, mis on peamiselt suunatud transpordi, tervishoiu, energeetika, hariduse, teadusuuringute ja digitaliseerimise projektidele. Samas loob see üldise paindlikkuse ja vahendite mobiliseerimise mehhanismi, millest võib osaliselt kasu saada ka kaitsekulude kiireks rahastamiseks. Kolmandaks annab reform liidumaadele võimaluse võtta igal aastal uusi netolaene kuni 0,35% SKP-st, leevendades varasemat eelarve tasakaalus hoidmise kohustust ning võimaldades paindlikumat ressursikasutust, sealhulgas julgeoleku- ja kaitsevaldkonnas.¹⁵

Soome liitus Venemaa ohu tõttu 2023. aastal NATO-ga ning suurendas märkimisväärselt oma kaitsekulutusi. Soome pingutused kaitsekulude suurendamisel on tõusnud 1,3%-lt SKP-st 2021. aastal 2,3%-le 2024. aastal, kusjuures suurenemist rahastab esmase struktuurse eelarvepositiooni halvenemine, mis on langenud 0%-lt SKP-st 2022. aastal -1,9%-le 2024. aastal.¹⁶

Taanis kinnitas valitsus 2025. aasta veebruaris 50 miljardi Taani krooni (6,7 miljardi euro) suuruse kiirendusfondi (*Acceleration Fund*) aastateks 2025 ja 2026, mille eesmärk on tugevdada riigikaitset ja toetada Ukrainat. Fond kiirendab sõjalisi hankeid, sealhulgas õhukaitset, et saavutada NATO eesmärgi, suurendada lahinguvõimet ja tugevdada riigi julgeolekut vastuseks Venemaa ohule. Fond on osa suuremast plaanist, millele on aastateks 2027–2033 eraldatud täiendavalt 70 miljardit Taani krooni (9,4 miljardit eurot) ja sellega ületab kaitsekulutuste kogumaht 3% SKP-st. Taani kaitse tugevdamiseks eraldatakse kiirendusfondist kuni 2033. aastani 120 miljardit Taani krooni (16,1 miljardit eurot).¹⁷

Kokkuvõte

Kaitsevaldkonna rahastamine on muutunud Euroopa Liidu liikmesriikide jaoks oluliseks ja vältimatuks osaks. Kui 2018. aastal moodustasid kaitsekulud keskmiselt 1,3% SKP-st, siis 2024. aastal on näitaja jõudnud juba 1,9%-ni. Kaitsekulude kasv kajastub üha enam ka valitsussektori eelarve struktuuris – kaitsele eraldatava raha osakaal valitsuskuludest on tõusnud 3,1%-lt 4,3%-ni, mis näitab, et riigid ei rahasta kulukasvu pelgalt majanduskasvust, vaid nihutavad ka sisemisi

¹² Euroopa Komisjon, [SAFE/ Security Action for Europe](#).

¹³ OECD (2025). [OECD Economic Surveys: Sweden 2025](#).

¹⁴ Government Offices of Sweden (June 2025). Cross-party agreement on historic rearmament. <https://www.government.se/press-releases/2025/06/cross-party-agreement-on-historic-rearmament/>

¹⁵ OECD (2025). [OECD Economic Surveys: Germany 2025](#).

¹⁶ How to finance French rearmament and other priorities by 2030? FlashNote, May 2025.

¹⁷ OECD (2026). [OECD Economic Surveys: Denmark 2026](#).

eelarvelisi prioriteete. Kõige suurema osa oma avalikest kuludest suunavad riigikaitssesse eelkõige Balti riigid ja Kesk-Euroopa riigid, kus julgeolekuriskide tajumine on tugevam. Kaitsekulude rahastamisel on arutelu osaks nii eelarvevälised fondid, võlapõhine rahastamine, maksumeetmete muutmine, struktuurne ümberprioritiseerimine, riigikaitseinvesteeringute reformid kui ka erasektori kaasamine. Lisaks on Euroopa Liit kehtestanud mitmeid poliitikameetmeid, mille eesmärk on täiendada ja võimendada liikmesriikide riiklikke jõupingutusi.

Kai Raudkivi
nõunik
kai.raudkivi@riigikogu.ee

Kasutatud allikad

- Abbasov, R. (2025) The impact of military spending on government budgets: A comprehensive analysis. *International Journal of Financial Management and Economics* 2025; 8(1): 125-129 <https://doi.org/10.33545/26179210.2025.v8.i1.462>
- Government Offices of Sweden (June 2025). Cross-party agreement on historic rearmament. <https://www.government.se/press-releases/2025/06/cross-party-agreement-on-historic-rearmament/>
- Danish Ministry of Defence (February 2025). Agreement putting Denmark at more than 3 pct. of GDP allocated for defence in 2025 and 2026. <https://www.fmn.dk/en/news/2025/agreement-putting-denmark-at-more-than-3-pct-of-gdp-allocated-for-defence-in-2025-and-2026>
- EPRS (2026). European defence industry. At a Glance, February 2026. [https://www.europarl.europa.eu/thinktank/en/document/EPRS_ATA\(2026\)782647](https://www.europarl.europa.eu/thinktank/en/document/EPRS_ATA(2026)782647)
- EPRS (2023). Towards NATO's 2023 Vilnius Summit. At a Glance, July 2023. [https://www.europarl.europa.eu/thinktank/en/document/EPRS_ATA\(2023\)751400](https://www.europarl.europa.eu/thinktank/en/document/EPRS_ATA(2023)751400)
- European Defence Agency. Publication and Data. <https://www.eda.europa.eu/publications-and-data/defence-data>
- Grégory Claeys, Sylvain Moura, Jérôme Trinh, Léo Quennesson „How to finance French rearmament and other priorities by 2030?“ FlashNote May 2025. <https://www.strategie-plan.gouv.fr/>
- North Atlantic Treaty Organization (2014). “Wales Summit Declaration – Issued by the Heads of State and Government participating in the meeting of the North Atlantic Council in Wales“ 05 September 2014 <https://www.nato.int/en/about-us/official-texts-and-resources/official-texts/2014/09/05/wales-summit-declaration>
- North Atlantic Treaty Organization (2023). “The Vilnius Summit Declaration – Issued by NATO Heads of State and Government participating in the meeting of the North Atlantic Council in Vilnius“ 11 July 2023” <https://www.nato.int/en/about-us/official-texts-and-resources/official-texts/2023/07/11/vilnius-summit-communique>
- North Atlantic Treaty Organization (2025). “The Hague Summit Declaration – Issued by the NATO Heads of State and Government Participating in the Meeting of the North Atlantic Council in The Hague.” 25 June 2025 <https://www.nato.int/en/about-us/official-texts-and-resources/official-texts/2025/06/25/the-hague-summit-declaration>
- OECD (2025). OECD Economic Surveys: Germany 2025, OECD Publishing, Paris, <https://doi.org/10.1787/39d62aed-en>
- OECD (2025). OECD Economic Surveys: Sweden 2025, OECD Publishing, Paris, <https://doi.org/10.1787/75e94b2fen>.
- OECD (2025), OECD Economic Surveys: Poland 2025, OECD Publishing, Paris, <https://doi.org/10.1787/483d3bb9-en>.
- OECD (2026). OECD Economic Surveys: Denmark 2026, OECD Publishing, Paris, <https://doi.org/10.1787/3d6cb4b8-en>