



Riigikantselei
riigikantselei@riigikantselei.ee

Teie 17.06.2026 nr 2-5/26-01276;
RIIGIKOGU/26-0726/-2T

Meie 08.07.2026nr 1.1-11/2675-2

Käibemaksuseaduse muutmise seaduse eelnõu (956 SE)

Lugupeetud riigisekretär

Keskerakonna fraktsiooni 2026. aasta 16. juunil algatatud eelnõu (956 SE) näeb ette põhitoiduainete (värske liha, värske kala, piimatooted, puuvili, köögiviljad ja eeltöödeldud viljad, leiva- ja saiatooted, munad) käibemaksumäära vähendamise 13%-le. Keskerakonna fraktsioon esitas samasisulise eelnõu (885 SE) ka 2026. aasta 13. aprillil, mida valitsus otsustas 07.05.2026. a istungil mitte toetada.

Toiduainete maksumäära vähendamise ettepanekut on valitsus arutanud ka 16. aprillil 2026 EKRE esitatud eelnõu 844 SE [Eelnõu - Riigikogu](#) raames ning samuti mitmeid kordi ka 2025. aastal (EKRE algatatud eelnõude 539 SE [Eelnõu - Riigikogu](#) ja 593 SE [Eelnõu - Riigikogu](#) ning SDE algatatud eelnõu 661 SE [Eelnõu - Riigikogu](#) raames). Toiduainete käibemaksumäära vähendamise mittetoetamise põhjused ei ole muutunud.

Seletuskiri tugineb suures osas Eesti Kaupmeeste Liidu koostatud analüüsile. Tegemist on huvirühma mõjuhindanguga, mille eeldused, näiteks maksulangetuse peaaegu täielik ülekandumine hinda ja tarbimise kasv, erinevad mitmete rahvusvaheliste uuringute järeldustest. Seda ei saa käsitleda sõltumatu ega ka ammendava alusena poliitikakujundamisel. Eelnõu põhjendused põhinevad eeldustel võimalike kaudsete mõjude kohta (majanduse- ja sisetarbimise kasv, tööhõive suurenemine, teiste otsuste maksude kasv ja tervishoiukulude võimalik vähenemine), kuid nende rahalisi hinnanguid ja tõendusmaterjali ei ole seletuskirjas esitatud. Maksumäära vähendamise eesmärgid leevendada hinnasurvet ja toetada madalama sissetulekuga leibkondi on küll mõistetavad, kuid pakutud meede ei ole nende saavutamiseks ei tõhus ega ka sihitud.

Eelnõu põhjendustes tuginetakse üksikule näitele Läti 2018. aasta kogemusest. Kahjuks ei ole võimalik sellest teha üldist järeldust põhitoiduainete käibemaksu langetamiseks Eestis, mis tooks kaasa sarnase või suurema hinnalanguse. Läti meede puudutas vaid teatud puu- ja köögivilju, mitte laiapõhjalist põhitoidu kaubagruppe, ning maksulangetuse hindadesse ülekandumine ei olnud täielik. Rahvusvaheline kogemus näitab väga erinevaid tulemusi. Mitmes riigis ei ole olulist hinnamõju täheldatud või on see olnud ajutine, mistõttu ei ole alust

eeldada automaatselt tugevat ja püsivat hinnalangust ka Eesti puhul. Näiteks on Poola ja Tšehhi varasemate käibemaksumäära muudatuste puhul leitud, et hinnamõju oli piiratud või statistiliselt ebaoluline, samas kui Norra näitel või Rootsi esialgsetel andmetel on täheldatud suuremat ülekandumist hindadesse. Ka Läti enda varasem kogemus (2012. aasta käibemaksumuudatus) viitas oluliselt madalamale maksumäära langetuse hindadesse ülekandumisele.

Rahvusvahelised uuringud ei anna tugevat alust eeldada, et toidu käibemaksu langetamine tooks kaasa märkimisväärse tarbimise kasvu. Toidu nõudlus on üldjuhul hinnamuutuste suhtes väheelastne, eriti esmatarbekaupade puhul, mistõttu hinnalangus ei pruugi kaasa tuua olulist muutust tarbitavates kogustes. Võimalik mõju võib pigem väljenduda leibkondade ostujõu mõningases paranemises või tarbimisvalikute muutumises, kuid nende mõjude ulatus sõltub otseselt sellest, mil määral maksulangetus kandub üle tarbijahindadesse. Simulatsioonid võivad eeldada täielikku hinda ülekandumist, kuid rahvusvaheline kogemus, sealhulgas Hispaania ja Soome näited, viitavad, et tegelikkuses on hinda kandumine sageli osaline ja ajutine.¹ Kui hinnamõju on piiratud, siis on ka leibkonna ostujõu paranemine või tarbimise kasv vastavalt tagasihoidlik või olematu.

See, et paljud EL riikidest rakendavad toidule madalamat käibemaksumäära, ei ole iseenesest majanduslik argument, vaid kirjeldav fakt poliitilisest praktikast. Maksupoliitikas ei saa otsuseid teha lihtsalt selle põhjal, mida teised riigid teevad, sest riikide maksusüsteemid ja sotsiaalkaitsemudelid on erinevad. Näiteks paljudes riikides, kus toidule kehtib madalam käibemaksumäär, on samaaegselt oluliselt kõrgemad otsesed maksud, mis kompenseerivad maksuerisustest tulenevat tulu vähenemist. Üksik meede ei ole võrreldav ilma kogu maksusüsteemi tervikpilti arvestamata. Jaotuslikku mõju arvestades on tegemist halvasti sihitud meetmega. Kuigi madalama sissetulekuga leibkonnad kulutavad suurema osa oma eelarvest toidule, kulutavad jõukamad leibkonnad toidule absoluutväärtuses rohkem ning saavad seetõttu ka maksulangetusest suurema rahalise võidu (RAKE, 2023²). Rahvusvaheline Valuutafond (IMF) ja Majandusliku Koostöö ja Arengu Organisatsioon (OECD) on korduvalt rõhutanud, et vähendatud käibemaksumäärad ei ole tõhus viis madalama sissetulekuga inimeste toetamiseks, kuna need jaotavad kasu laiali kogu elanikkonnale ning annavad märkimisväärse osa eelarvelisest kulust ka kõrgema sissetulekuga gruppidele.

Väide, et Eesti jaekaubanduse tugev konkurents tagaks maksulangetuse suurema ülekandumise hindadesse, ei ole samuti piisavalt põhjendatud. Hinnakujundust mõjutavad lisaks konkurentsile ka sisendhinnad, tööjõukulud, tarneahelad ja ettevõtete marginaalid. Praktikas tähendab see, et osa maksulangetusest jääb paratamatult ettevõtjate kasumisse või hajub muude hinnakomponentide kaudu, mistõttu tarbijani jõudev kasu on maksumäära muutusest väiksem. Ka Rahandusministeeriumi analüüs „Käibemaksuerisuse kasutamisest toiduainete hinnataseme langetamiseks“³ näitab, et Euroopa riikide võrdluses ei ole madalama toidu käibemaksu ja madalama hinnataseme vahel selget ja püsivat seost. Euroopa Liidu statistika andmetel on toiduainete hinnad Eestiga võrreldes kallimad Luksemburgis, Irimaal, Rootsis ja ka Soomes, ehkki nendes riikides kehtib toiduainetele vähendatud käibemaksumäär.

Põhitoiduainete käibemaksumäära vähendamine on suur riigieelarveline kulu, mis ulatub hinnanguliselt 170 mln euronit aastas ja ei ole praeguses eelarveseisus jõukohane. Arvestatud on 13%-se käibemaksumäära rakendamist sellistele toidugruppidele nagu teraviljatooted, liha ja lihatooted (st mitte ainult värske liha, vaid kogu vastav kaubagrupp), piim ja piimatooted, munad, puuviljad ja pähklid ning köögiviljad, kaunviljad ja mugulad. Tegemist on

¹ [Distributional Impact Assessment using EUROMOD.pdf](#)

² [Leibkondade maksukoormus_ lopparuanne_ ISBN_1.pdf](#)

³ [Toidu käibemaksuerisusest_2025.pdf](#)

märkimisväärse fiskaalse mõjuga. Sellises suurusjärgus maksutulu vähenemine eeldab, et poliitikameetme kavandaja käsitleb selgelt ka selle eelarvelist katet, olgu selleks kas kulude vähendamine, käibemaksu standardmäära tõstmine, muu maksutõus või täiendav tulumeede. Võrdluseks on tegu suurusjärguga, mis on võrreldav mootorsõidukimaksu aastase maksulaekumisega.

Eelnõu näeb ette maksumäära vähendamise põhitoiduainetele. Administreerimise seisukohast on tegemist keeruka ja kuluka ettepanekuga vastupidiselt eelnõu seletuskirjas väidetud kui lihtsa ja universaalse meetmena. Eelnõust ega seletuskirjast ei selgu, kuidas sellist maksuobjekti määratleda, aga erandi kehtestamine ja vaidluste vältimine eeldab seda. Näiteks, kas suure suhkruisaldusega piimatoode on samuti põhitoiduaine, mis maksustatakse vähendatud maksumääraga jne⁴.

Lugupidamisega

(allkirjastatud digitaalselt)

Jürgen Ligi
rahandusminister

Aet Külasalu 5885 1300
Aet.Kylasalu@fin.ee

⁴ Näited Ühendkuningriigi kohtupraktikast vaidlustest vahukommide ning piimajookide maksumäära üle on kättesaadavad järgmistelt linkidelt:

- [Mega Marshmallows VAT case | ACCA Global](#)
- [Microsoft Word - Nestle UK Ltd v HMRC .doc](#)