



## Toidukaupade hind ja alternatiivid käibemaksu alandamisele

Nr 10

06.10.2025

Toiduainete hinnad on viimase veerandsajandi jooksul koos üldise baasinflatsiooniga (1,5–2 % aastas) tasapisi kasvanud nii Euroopas kui ka maailmas. Sellel perioodil on ka Euroopa Liidu riigid püüdnud kasutusele võtta mitmesuguseid abinõusid toiduainete hinnatõusu tagajärgede leevendamiseks, eriti viimaste kriiside mõjul aset leidnud hüppelise hinnakasvu (10–12% aastas)<sup>1</sup> ajal. Käibemaksu alandamine kõigile toidukaupadele või osale neist on olnud üks peamisi käepäraseid meetmeid.

Viimase 4–5 aasta kiire hinnatõusu tingimustes on valitsused kavandanud ja kasutanud peale käibemaksu alandamise ka muid abinõusid madalama sissetulekuga inimeste ostujõu toetamiseks ning kodumaise põllumajandusliku tootmise soodustamiseks. Neid meetmeid on praktikas siiski vähe rakendatud. Samas on juba ainuüksi ajutise käibemaksu alandamise kavade vastu sageli esitatud vastuväiteid, mis on peamiselt seotud riigieelarve laekumiste vähenemisega. Koos maksupoliitiliste vahenditega või neist sõltumatult on valitsused kavandanud ka muid abinõusid ning erineval kujul rakenduvaid hinnapiiranguid koos või ilma vastavate sanktsioonidega jaekaubandusele.

Teemaleht annab ülevaate meetmetest, mida Euroopa Liidu riigid on viimase viie aasta kriiside (COVID-19 pandeemia, energiakandjate hinnatõus, sõda ning sellega kaasnenud kiire kaitsekulude kasv) ajal pidanud vajalikuks ja võimalikuks toiduainete hinnatõusu piiramisel, lisaks kõige sagedamini kasutatud käibemaksu alandamisele, rakendada.

### Toiduainete hind ja käibemaks Eestis

Eesti Konjunkturiinstituut on 2024. aastal Regionaal- ja Põllumajandusministeeriumi tellimisel koostanud põhjaliku uuringu toiduainete jaehinna kujunemise komponentide osakaalu kohta nelja peamise toidukategooria lõikes (piimatooted, lihatooted, teraviljatooted ja köögiviljad).<sup>2</sup> Uuringu eesmärgiks oli kirjeldada toidukaupade hindade kujunemist ning tootja, töötleva (tööstuse) ja jaekaubanduse osa jaehindades. Peamise järeldusena selgus, et toiduainete jaehinnast moodustab käibemaks keskmiselt kõige väiksema osa (15–20%). Ülejäänud kolm hinnakomponenti jagunevad järgmiselt: tootmine 25–30%, tööstus 20–25% ja toidukaupade ja- ning hulgikaubandus kokku umbes 25–30%. Kui kiire hinnatõusu tingimustes seada eesmärgiks jaehindade tõusu pidurdamine, siis võiks mainitud uuringu tulemusi arvesse võttes selline efektiivne meetmete kompleks hõlmata kõiki toiduainete peamisi hinnakomponente.

Kuigi toiduainete käibemaksu alandamine on olnud juba pikemat aega nii mõningate poliitiliste jõudude kui ka tänavu suvel korraldatud rahvaalgatuse keskmes, on Eestis arutatud ka muid võimalusi. Näiteks on Eesti Toiduainetetööstuse Liit oma 26.08.2025 pöördumises nõudnud valitsuselt põhjaliku mõjuanalüüsi koostamist,<sup>3</sup> et hinnata, kas ja mil määral jõuab käibemaksu alandamine tarbijani. Liidu hinnangul võiksid terviklikumad meetmed edukamalt pidurdada hinnatõusu, stabiliseerida tootmismahud ja parandada omamaise toidu konkurentsitingimusi.

<sup>1</sup> [Harmonized Index of Consumer Prices: Food for Euro Area \(19 Countries\)](#), august 2025.

<sup>2</sup> Eesti Konjunkturiinstituut (2024). [Eesti põllumajandussaaduste turgu enam iseloomustavate toidukaupade hinna kujunemine ja tootja ning töötleva positsioon tarneahelas aastatel 2022–2024](#).

<sup>3</sup> [Eesti Toiduainetetööstuse Liidu pöördumine](#) (26.08.2025).

Kuna tootmiskulud moodustavad koos töötleva tööstuse kuludega enam kui poole jaehinnast, siis on alternatiivina pakutud otsetoetusi toidutootjatele, mis aitaks hoida hindu stabiilsena ja esmajoones toetada kodumaist tootmist. Mitmes riigis ongi kodumaise tootmise kaitse seatud hinnatõusu reguleerimise kõrval peamiseks eesmärgiks. Sellega seoses on arutatud ka sisendkulude (energia, kütused, väetised, transport jms) kompenseerimist, et vähendada tootjate survet hindade tõstmiseks.

Regionaal- ja Põllumajandusministeerium on küll püüdnud algatada käibemaksu alandamise analüüsi koostamise, kuid käesoleva ajani ei ole see veel teostunud.<sup>4</sup> Sotsiaalpoliitiliste abinõudena on Eestis mainitud otsetoetusi madalama sissetulekuga peredele, mis võiksid olla mõnevõrra sihipärasemad kui üldine maksulangetus. Samas on sellise universaalse süsteemi loomine, mis õiglaselt arvestaks perede toimetulekut, keeruliselt hallatav ning seetõttu ka kulukas. Peamised vastuväited käibemaksu alandamisele on järgmised:

- käibemaksu alandamine tähendaks mitmesaja miljoni euro suurust eelarveauku;
- käibemaksu alandamine ei pruugi jõuda tarbijani, vaid hajub tarneahelas ja suurendab kaupmeeste kasumit;
- kui mingi mõju hindade alandamise suunas ka ilmneb, siis on see pigem lühiajaline või ebaefektiivne.

## **Euroopa riikide kavandatud abinõud toiduainete hindade ohjamisel**

### **Bulgaaria**

Bulgaaria kehtivad õigusaktid ei sisalda jaemüügis olevate toiduainete hindade otsese reguleerimise mehhanisme. 2025. aastal arutati parlamendis põllumajandustoodete ja toiduainete tarneahela seaduseelnõu, mis näeb ette juurdehindluste maksimummäära kehtestamise valitsuse otsusega määratud põllumajandustoodete ning toiduainete ostu- ja müügi korralduse puhul

- töötlejale: mitte rohkem kui 20% tootmiskuludest, arvatuna vastavalt kehtivatele raamatupidamiseskirjadele;
- hulgemüüjale kogu tarneahela ulatuses: mitte rohkem kui 10% ostuhinnast pärast asjaomaste toodete otseste ja kaudsete kulude lisamist;
- jaemüüjale, kelle aastakäive ületab 10 miljonit eurot: mitte rohkem kui 20% ostuhinnast pärast asjaomaste toodete müügi kulude lisamist.

### **Horvaatia**

Parlament võttis 2025. aastal vastu erakorraliste hinnakontrolli meetmete seaduse,<sup>5</sup> mis näeb ette hinnamuutuste jälgimise korra. See kohustab kauplejat lisaks kehtivale jaemüügihinnale selgelt näitama ka toote eelmist hinda teatud perioodi või kuupäeva seisuga.

Juhul, kui valitsus otsustab, et tegemist on erakorralise olukorraga toidukaupade jaemüügi turul, siis on põhimeetmena ette nähtud võimalus piirata peamiste toodete ja teenuste hindu. Lisaks on kauplejad kohustatud piiratud hinnaga tooteid selgelt märgistama ning tagama, et ostja neid hõlpsasti näeks. Suurematel müügi pindadel (supermarketid pindalaga üle 400 m<sup>2</sup>) peavad kauplejad looma eraldi alad piiratud hinnaga toodetele, et tarbijatel oleks neid lihtsam märgata ja eristada.

### **Saksamaa**

Saksamaal puuduvad praegu otsesed seadusandlikud algatused toiduainete üldiste hinnalagede või alammäärade kehtestamiseks ning viimase viie aasta jooksul ei ole ka selliseid algatusi olnud. Seega ei ole Saksamaal toiduainete jaemüügi hindu ega hinnalagesid riikliku sekkumise kaudu reguleeritud.

Konkurentsipiirangute vastase seaduse (GWB) kohaselt ei tohi ettevõtted, millel on väikese ja keskmise suurusega konkurentidega võrreldes suurem turujõud, pakkuda toitu alla nn omahinna, et vältida ebaausat konkurentsi. See regulatsioon ei ole ajaliselt piiratud ja kehtib ainult füüsilistele jaemüügi kohtadele.

---

<sup>4</sup> Rohemäe, M.-A. ja Tomson, M.-T. (23.07.2025). [Poliitikud jäävad toidukaupade käibemaksumäära langetamises eriarvamusele.](#)

<sup>5</sup> [Zakon o iznimmim mjerama kontrole cijene](#)

Lisaks keelab põllumajandusorganisatsioonide ja tarneahelate seadus (AgrarOLkG) teatud ebaausad kaubandustavad toiduainete tarneahelas. Nende hulka kuuluvad hilinenud maksed, viimase hetke tühistamised või suuremate ostjate ühepoolsed muudatused lepingutes nõrgemate tarnijate suhtes. See seadus ei sisalda aga otsest hinnaregulatsiooni.

### **Ungari**

Viimastel aastatel on toiduainete hinna reguleerimiseks ajutiselt rakendatud kahte peamist meetet. Alates 1. veebruarist 2022 kehtestati hinnalagi teatud olulistele toiduainetele, mida 2022. aasta novembris laiendati. Hinnalagi pikenes korduvalt ning jäi jõusse kuni 1. augustini 2023.

Toiduainete hinnatõusu ohjeldamiseks pidas Ungari valitsus esmalt läbirääkimisi suurte jaemüügikettide esindajatega toiduainete hindade alandamiseks. Teise sammuna külmutas valitsus 30 põhitoiduaine jaehinnad. See meede jõustus 17. märtsil 2025, hõlmates 30 põhitoiduainet, mida enamik Ungari leibkondi regulaarselt ostab. Meetme põhisiks on, et jaemüüjad võivad rakendada maksimaalselt 10% kasumimarginaali. Seega ei ole tegemist n-ö klassikalise hindade külmutamisega, kuna see ei määra toodete lõpphinda, vaid piirang kehtib toote marginaalile ehk jaemüüja kasumile toote pealt.

Lisaks 10% kasumimarginaali piirangule määras valitsus kindlaks ka eramärgisega nn omatoodete osakaalu. Kui oma kaubamärgiga toodete osakaal antud tootevalikus ületab nende osakaalu eelmise vaatlusperioodiga võrreldes kuni 10 protsendipunkti võrra, määrab selleks vastavad volitused saanud tarbijakaitseamet trahvi 1000–1500 eurot. Kui erinevus on suurem kui 10 protsendipunkti, kuid mitte suurem kui 50 protsendipunkti, määrab amet kaks korda suurema trahvi. Kui erinevus on suurem kui 50 protsendipunkti, määratakse neli korda suurem trahv.

Pärast erikorra jõustumist koroonaviiruse pandeemia puhkemise ajal on valitsus oma õigusi kasumimarginaali piirangute kehtestamiseks pidevalt pikendanud, viidates erinevatele põhjustele (viimati sõda Ukrainas).

Euroopa Komisjoni andmetel piirab Ungari teatud toodete ostu- ja müügihindade vahet tasemeni, mis ei kata enam välismaiste ettevõtete kulusid, mis ületavad nende imporditud toidukaupade ostukulusid, sundides mitte-Ungari jaemüüjaid müüma oma kaupu kahjumiga.

### **Iirimaa**

Iirimaa Konkurentsi- ja Tarbijakaitsekomisjon (CCPC) on sõltumatu organ, mis jõustab Iirimaa konkurentsi- ja tarbijakaitse seadusi. CCPC ei ole hinnaregulaator ega osale hinnatasemete kehtestamises. Siiski on CCPC-l oluline roll hinnakujundust ja hindade kuvamist käsitlevate seaduste jõustamisel, sealhulgas Iirimaa 2007. aasta tarbijakaitse seadus, 2022. aasta tarbijaõiguste seadus ja 1998. aastal vastu võetud Euroopa ühenduse direktiiv<sup>6</sup> toodete hindade avaldamise kohta. Kõik allahindlust reklaamivad ettevõtted peavad nüüd kuvama eelmise hinna (viimase 30 päeva jooksul kehtinud madalaima hinna).

Iirimaa kehtib käibemaksu nullmäär enamusele esmatarbetoituainetele, nagu nt leib, piimatooted, liha, pasta, köögiviljad, tee ja kohv, imikutoidud. Vähendatud 13,5% määr kehtib jahu- või munapõhistele pagaritoodetele, nagu koogid, vahvlid ja küpsised. Standardmäär 23% kehtib nt kondiitritoodetele, šokolaadile, jäätisele, krõpsudele, popkornile, soolatud või röstitud pähklitele. CCPC on siiski teatanud, et nende hinnangul ei ole seni ilmnunud usaldusväärseid tõendeid selle kohta, et hinnasekkumised (nt hinnalaed) oleksid tarbijatele kasu toonud. Samuti võivad need kaasa tuua riigieelarve defitsiidi suurenemise ja avada tee ettevõtjate ebavõrdse kohtlemise süüdistustele.

### **Läti**

Lätis ei ole riiklikult kehtestatud alalist süsteemi toiduainete jaemüügihindade ülempiirideks. Lõpptarbijat hinnab määrab vaba turg, mida jälgivad konkurentsi- ja tarbijakaitseasutused. Lisaks ajutiselt rakendunud üksikute toidukaupade käibemaksu tähtajalise alandamisele kuni 12%-ni on valitsusel kavas mitu kaudset või potentsiaalset mõjutusvahendit. 2025. aasta seisuga on väljatöötamisel seadusemuudatused, mis võimaldaksid kehtestada kaubanduslike juurdehindluste ülempiiri, kuid need ei ole veel jõustunud. Samuti allkirjastati memorandum toidukaupade

---

<sup>6</sup> Euroopa Parlamendi ja nõukogu direktiiv 98/6/EÜ. 16. veebruar 1998. tarbijakaitse kohta tarbijatele pakutavate toodete hindade avaldamisel

kättesaadavuse parandamiseks, mille eesmärk on edendada põhitoidukaupade kättesaadavust, suurendada kohalike toodete osakaalu ning tugevdada jaemüüjate ja tootjate vabatahtlikku koostööd.

### **Leedu**

2025. aasta jaanuaris teatas Leedu valitsus algatusest luua toidunõukogu, mille eesmärk on hinnata ja jälgida toiduainete hinnatõusu. Põllumajandusministeeriumile anti ülesanne kaasata toidunõukogusse kõik toiduainete tarneahela osalised: kauplejad, töötlejad, põllumajandustootjate organisatsioonid ja teadlased. Toidunõukogu loodi põllumajandusministri korraldusega 31. jaanuaril 2025 eesmärgiga edendada jätkusuutlikku ja tasakaalustatud toidusüsteemi Leedus. Nõukogu ülesandeks on pidev toidusektori turu jälgimine ja analüüs, lahenduste pakkumine hinnakujunduse läbipaistvuse suurendamiseks ning koostöö edendamine toiduainete tarneahela osaliste vahel.

### **Holland**

Hollandis võib valitsus hinnakujundusse sekkuda ainult ootamatu riigimajandust mõjutava hädaolukorra korral. 2022. aastal oli toonase valitsusel kavas uurida, kuidas vähendada köögiviljade ja puuviljade käibemaksumäära aja jooksul 0%-ni (ja tõsta magustatud ning suhkrurikaste jookide aktsiise). Otsused on edasi lükatud valitsuste vahetumiste tõttu või ka toidukaupade üldise hinnatõusu aeglustumise ettekäändel.

### **Poola**

Toiduainete hinnaregulatsiooni või hinnalagede võimaliku kehtestamise õiguslik alus on sätestatud vastavas seaduses.<sup>7</sup> Selle kohaselt võib Poola valitsus kehtestada leibkondade elukalliduse seisukohalt olulise tähtsusega kaupade või teenuste müügile maksimaalsed hinnad või hulgi- ja jaemüügi marginaalid. Praktikast neid piiranguid seni rakendatud ei ole.

## **Kokkuvõtte**

Lisaks teatud toidukaupade käibemaksu osalisele alandamisele on Euroopa riigid püüdnud jaekaubanduses rakendada ka hinnapiiranguid, pakkuda otsetoetusi leibkondadele ning seada eesmärgiks madalama sissetulekuga inimeste toetamise kõrval ka kodumaiste põllumajandustootjate abistamise. Valitsuste juurde on loodud uusi asutusi või ametkondi toidukaupade hinnakujunduse jälgimiseks ja analüüsimiseks. Kuna toiduainete hinnatõusu tempo on Euroopas viimastel aastatel aeglustunud,<sup>8</sup> siis võib eeldada, et lähiaastatel ühiskondlik ootus toiduainete hindade alandamisele kas stabiliseerub või isegi väheneb. Surve administratiivsetele hindade korrigeerimisele võib asendada poliitikameetmetega, mis suunatakse kodumaiste toidutootjate probleemide lahendamisele ja toiduainetööstusega seotud ettevõtluse rahalisele toetamisele.

Toivo Mängel  
nõunik  
toivo.mangel@riigikogu.ee

## **Kasutatud allikad:**

1. Parlamentide vastused Euroopa parlamendiuuringute- ja Dokumendikeskuse (ECPRD) päringule nr 6104, Food Price regulation (2025).
2. Vt ka allmärkustes toodud viited.

---

Õigus- ja analüüsiosakond on Riigikogu struktuuriüksus, mis nõustab parlamendiliikmeid ja nende heaks töötavaid ametnikke. Käesolev teemaleht on koostatud osakonna algatusel. Autorid on valmis arutlema töö sisu üle ja kommentaarid on teretulnud.

---

<sup>7</sup> COVID-19, muude nakkushaiguste ja nende põhjustatud hädaolukordade ennetamise ja tõrje erilahenduste seadus (02.03.2020).

<sup>8</sup> [Harmonized Index of Consumer Prices: Food for Euro Area \(19 Countries\)](#), august 2025.