



Alkoholi- ja tubakaaktsiisi tulu, mõju ning kasutamine

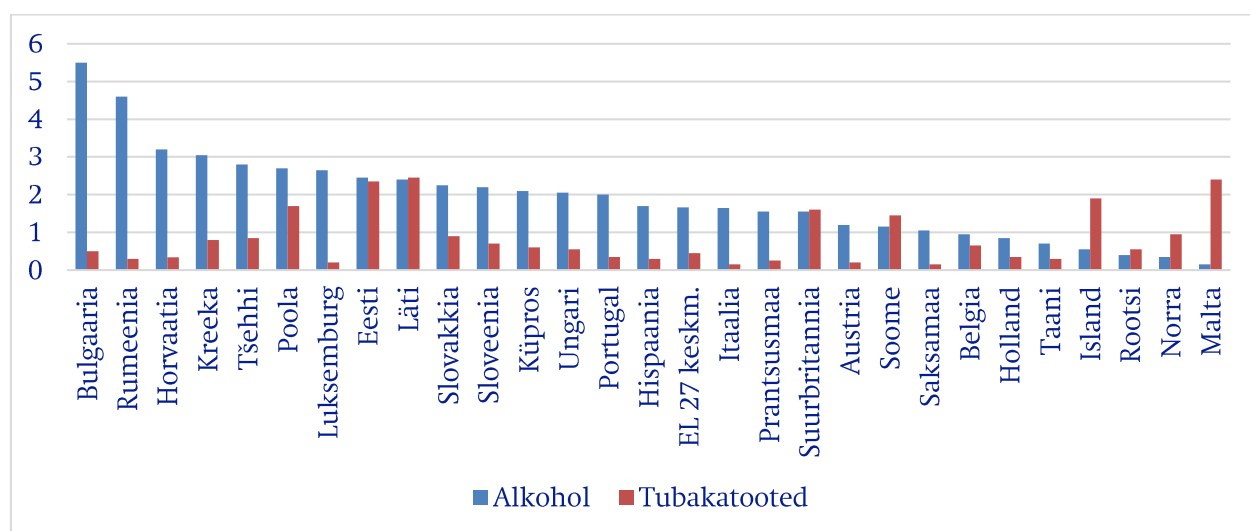
Nr 10

02.06.2026

1. jaanuarist 2026 tõusid Eestis tubakatoodete ja alkoholi aktsiisimäärad 10 protsenti. Põhjalikuma ülevaate Eesti alkoholi- ja tubakaturu olukorrast ning maksumuudatuste mõjust tarbimisele ja rahva tervise üldnäitajatele annavad eelmisel suvel Tervise Arengu Instituudi (TAI) tellimisel valminud alkoholi aastaraamat 2025¹ ning 2023. aastal Sotsiaalministeeriumi tellimisel valminud alkoholi ja tubakatoodete tarvitamise uuring². Teemaleht käsitleb seekord alkoholi- ja tubakaaktsiisist riigieelarvesse laekuvate tulude võrdlust ning maksutulu kasutamise näiteid Euroopa riikides. Aktsiisimaksu laekumise osakaal riigieelarves ei ole muidugi ainus ega kõikehõlmav riikidevahelise võrdluse kriteerium, sest aktsiisidest laekuv maksutulu sõltub tarbimisest, mitte ainult maksumäärast. Tarbimismustrid ja tootestruktuur (õlu vs kange alkohol) erinevad Euroopa riikides oluliselt. Samuti mõjutavad võrdluse tulemusi hinnatasemed ja tarbijate sisetulekute ostujõud. Piiriülese ostlemise mõju ei ole ilmnenud üksnes Eesti puhul seoses Läti ja Soomega, vaid ka näiteks Saksamaa ja Taani ning isegi Itaalia ja Prantsusmaa vahel. Ometi võib ka aktsiisitulude võrdlemine anda värske vaate maksupoliitikale (määrad, struktuur), turu reageerimisele (tarbimine, hinnad, piiriülene kaubandus) ning võimalikele institutsionaalsetele teguritele (illegaalne turg).

Kõik Euroopa Liidu riigid kasutavad tervisekäitumise mõjutamiseks makse ja aktsiise. Alkoholi- ja tubakaaktsiisi tulude osakaal on Eestis EL-i liikmesriikidega võrreldes suurimate seas. Olukorrast annab ülevaate Arenguseirekeskuse koostatud võrdlusandmestik, mis on koondatud joonisele 1.

Joonis 1. Euroopa riikide tubaka- ja alkoholiaktsiisi maksutulude keskmine osakaal riigi maksutulul 2019. aastal (%).



Allikas: Arenguseirekeskus (2021). Tervisekäitumist mõjutavad maksud Eestis 2021. Lühiraport.

¹ Tervise Arengu Instituut (2025). Alkoholi turg, tarbimine ja kahjud Eestis. Aastaraamat 2025.

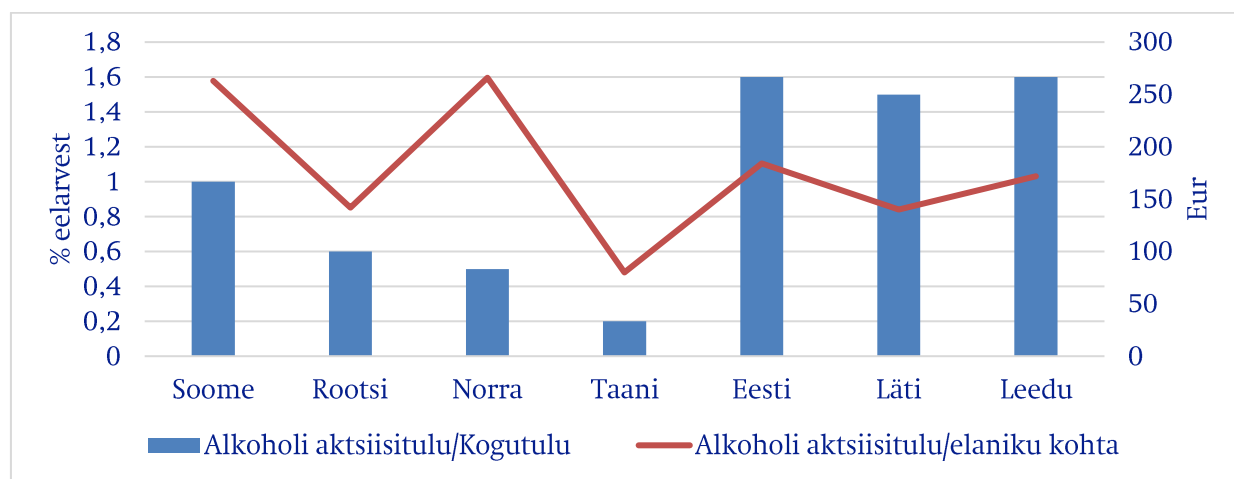
² Lai, T. (2023). Alkoholi ja tubakatoodete tarvitamisega seotud tervisekaotus ja tervishoiukulud Eestis 2022. aastal.

Joonise 1 aluseks olevad andmed hõlmavad mõne riigi maksusüsteemide eripära tõttu osaliselt ka alkoholilt ja tubakatoodetelt laekuvat käibemaksu. Seetõttu on mõne riigi (peamiselt Balkanimaad) maksutuludes nende osakaal mõnevõrra suurem. Võrdlusandmed aktsiisilaekumiste kohta aastatel 2024–2025 ei ole veel kättesaadavad, kuid viimaste aastate üldine suundumus viitab aktsiisitulude osakaalu vähenemisele, eeskätt tarbimise kahanemise ja maksumäärade tõstmise tõttu.

Erinevad maksud moodustasid 2021. aastal tubakatoodete (peamiselt sigaretid) jaemüügihinnast vähemalt 50% kõikides EL-i riikides. Kõige suurem maksude osakaal oli Hollandis (74%) ja Eestis (70%). Tubakatoodete aktsiisi on Eestis pidevalt tõstetud ning küsitluste järgi on tööeliste igapäevasuitsetajate osakaal rahvastikus langustrendis. Eesti maksutuludest moodustab tubakaaktsiis 2,4%, EL-is on see keskmiselt 1,4%. Alkoholiaktsiis on samuti kasutusel kõikides EL-i riikides. Kõige erinevamalt on EL-is maksustatud veinid, näiteks ei rakenda enam kui pooled EL-i riigid veinidele üldse aktsiisimaksu. Eesti maksutuludest moodustas alkoholiaktsiis 2021. aastal 2,4%, EL-is oli see keskmiselt 0,4%.³ Eesti aktsiisipoliitika on viimase kümnendi jooksul olnud märksa volatiilsem ja eksperimentaalsem kui EL-is keskmiselt. Senine kogemus, eriti Eesti–Läti piirikaubanduse näide, osutab sellele, et alkoholi maksumäära mõju sõltub Eesti-suguse väikeriigi puhul kriitiliselt hinnavahedest naaberriikidega.

Pisut teistsuguse pildi annab alkoholi näitel aktsiisitulude riigieelarvesse laekumise võrdlus aktsiisimaksuga alkoholile ühe elaniku kohta, nagu seda pakub TAI alkoholi aastaraamat 2025. Ilmneb, et vaatamata aktsiisimäärade erinevustele erineb tarbimist arvestav aktsiisitulo elaniku kohta Balti riikides vaid mõne protsendipunkti võrra, samal ajal kui Põhjamaade vahel on erinevused märgatavad.

Joonis 2. Alkoholiaktsiisi osakaal riigi kogutuludest (% riigieelarvest) ja aktsiisimaksu laekumine elaniku kohta (EUR) Põhjamaades ning Balti riikides 2024. aastal.



Allikas: Tervise Arengu Instituut (2025). Alkoholi turg, tarbimine ja kahjud Eestis. Aastaraamat 2025.

„Patumaksudest“ laekuvate tulude kasutamine Balti- ja Põhjamaades

Aktsiisitulude laekumise võrdlemine eri kriteeriumide alusel loob sobiva tausta ka nende maksutulude kasutamise võrdlemiseks. Euroopa Parlamendiuringute ja Dokumentatsioonikeskuse (ECPRD) koostöövõrgustikus korraldati sellel teemal k.a aprillis riikidevaheline uuring. Selle tulemuste põhjal on allpool esitatud meie lähinaabrite, Balti- ja Põhjamaade, kogemused nn patumaksudest (alkohol ja tubakatooted) laekuvate tulude kasutamisel. (Eestis laekuvad need tulud otse riigieelarvesse, ilma et neid suunataks sihtotstarbeliselt mõne konkreetse eesmärgi täitmiseks.)

Leedu

Leedu on vastu võtnud mitmeaastase kava aktsiisimaksude järkjärguliseks tõstmiseks. Kõiki aktsiisimäärasid ja vahendite eraldamist ajakohastatakse igal aastal riigieelarve ja omavalitsuste eelarvete finantsnäitajate kinnitamise seadusega. Kasutusel olnud nn agressiivne maksustamine ja kättesaadavuse piiramine (nt müügiaegade lühendamine ja alkoholi müügi vanusepiiri tõstmine 20

³ Arenguseirekeskus (2021). Tervisekäitumist mõjutavad maksud Eestis 2021. Lühiraport.

eluaastani) on andnud mõningaid tulemusi. WHO⁴ ja Leedu narkootikumide, tubaka ja alkoholi tarbimise kontrolli osakonna andmetel vähenes registreeritud alkoholi tarbimine elaniku kohta märkimisväärselt pärast suuri maksutõuse aastatel 2017–2018. WHO on tõstnud Leedu esile selle eest, et riik kasutab kõrgeid aktsiisimakse rahvatervise eesmärkide saavutamiseks. Lisaks traditsiooniliste tubakatoodete maksude tõstmisele on tulnud reageerida tarbimise nihkumisele kuumutatavate tubakatoodete ja e-vedelike suunas. Valitsus on reageerinud ka nende nn alternatiivsete tubakatoodete maksustamisega.

Läti

Lätis ei kasutata tubakatoodetele ja alkoholsetele jookidele kohaldatavaid makse otseselt ennetus- ega tervise edendamise meetmete rahastamiseks. Tubaka- ja alkoholitoodetelt saadav tulu suunatakse otse riigieelarvesse. Ennetus- ja tervise edendamise meetmeid rahastatakse Lätis nii riigieelarvest kui ka Euroopa Liidu fondidest. Näiteks aastatel 2024–2029 on Euroopa Liidu struktuurifondide kogufinantseeringuks prognoositud 14,7 miljonit eurot, millest 12,5 miljonit eurot moodustab EL-i struktuurifondide toetus ja 2,2 miljonit eurot on Läti enda panus. Läti omavalitsused saavad neid vahendeid kasutada tervise edendamise ja haiguste ennetamise meetmete rakendamiseks. Võrreldes teiste EL-i riikidega on alkoholi tarbimine Lätis üks kõrgemaid. Haiguste Ennetamise ja Tõrje Keskus kogub ja analüüsib regulaarselt andmeid alkoholi tarbimise kohta. Samal ajal kogub riiklik maksuamet andmeid alkoholi, tubakatoodete ja muude toodete ringluse kohta.

Soome

Soomes langetati alkoholi ja tubakatoodete aktsiisimaksude taset 2004. aastal keskmiselt 33 protsenti pärast Balti riikide liitumist Euroopa Liiduga ja Soome ajutiste reisijateveo piirangute lõppemist. Maksu alandamise eesmärk oli suunata alkoholi tarbimine reisijateveolt Soomes maksustatavate toodete poole. Seejärel on alkoholiaktsiisi mitmel korral tõstetud nii riigi rahandusega seotud põhjustel kui ka alkoholist tuleneva rahvatervise kahju ennetamiseks. Rakendatud alkoholiaktsiisi tõusud on aidanud kaasa alkoholi üldise tarbimise vähenemisele, mis omakorda on vähendanud ka alkoholiga seotud kahju. Alates 2017. aasta algusest maksustatakse nii nikotiini sisaldavaid kui ka nikotiinivabu e-sigarettivedelikke. 2022. aasta algusest lisati seadusesse kuumutatavate tubakatoodete tootekategooria ja 2024. aasta algusest suitsuvabade nikotiinitoodete tootekategooria. Aktsiisitulude sihtotstarbelist kasutamist ennetustegevuse rahastamiseks Soome ei rakenda.

Rootsi

Tubaka- ja alkoholimakse ei suunata ennetus- ega tervise edendamise tegevuste rahastamiseks ning eelarvemenetluses puudub õiguslik raamistik, mis võimaldaks täiendavaid maksutulusid tervishoiusüsteemi suunata. Rootsis leitakse üldiselt, et tubaka- ja alkoholimaksud pärivad nende toodete tarbimist. Samas ei ole mõju ulatuse osas üksmeelt. Rootsi andmetel põhinevad uuringud viitavad sellele, et kõrgemad maksud vähendavad tarbimist, kuid mõju tugevus varieerub uuringute lõikes märkimisväärselt. Osa uuringuid rõhutab ka naaberriikide maksutasemete tähtsust ehk piirikaubanduse mõju. Naaberriikide suhteliselt madalamad maksud vähendavad kõrgemate maksude mõju tarbimisele, sest import tõenäoliselt suureneb. Rootsis ei ole viimasel ajal esitatud Soomega võrreldavaid uuringutulemusi, mis näitaksid kõrgete nn patumaksude mõju olulisematele rahvatervise näitajatele.

Taani

Tubakatoodetele ja alkoholile kehtestatud aktsiisimaksud ja käibemaks ei ole ette nähtud alkoholi- ja tubakapoliitika ennetusmeetmete rahastamiseks ega tervishoiukulude katmiseks. Taani õigusaktid, mis reguleerivad tervishoiusüsteemi täiendavat rahastamist, hõlmavad eelarveseadust ja rahandusseadust, millega määratakse kindlaks tervishoiusüsteemi kulupiirangud ja eraldised. Piirkondade rahastamise seadus ja tervishoiuseadus jaotavad finantsvastutuse ja toetused riigi, piirkondade ja omavalitsuste vahel.

⁴ WHO (2024). [Empowering public health advocates to navigate alcohol policy challenges: Alcohol policy playbook](#), lk 24.

Sigarettide müük on Taanis alates 2019. aastast vähenenud; kokku kahanes müük sel perioodil 37%. Maksuministeeriumi hinnangul väheneb tarbimine Taanis 4%, kui sigarettide hind tõuseb 10%. Hinnangute kohaselt on tubaka kogutarbimine taanlaste seas pärast 2020. ja 2022. aasta aktsiisitõuse vähenenud 20%, kusjuures hinnad tõusid kokku ligikaudu 50%. Alkoholiaktsiisi muutmine, nii tõstmine kui ka alandamine, ei ole üldjuhul alkoholi tarbimist oluliselt mõjutanud.

Norra

Norra alkoholipoliitika eesmärk on tasakaalustada majanduslikke ja kaubanduslikke huve ning kultuuritraditsioone alkoholi tarbimisega seotud negatiivsete mõjudega. Peamised poliitilised vahendid hõlmavad litsentsisüsteemi, riiklikku jaemüügimonopoli, reklaamikeeldu, vanusepiiranguid ja kõrgeid alkoholiaktsiise. Tubaka tarbimise vähendamine on olnud Norra rahvatervise poliitika keskmes enam kui 50 aastat. Tubakapoliitika pikaajaline eesmärk on tubakavaba ühiskond. Selle saavutamiseks kasutatakse mitmeid meetmeid: tubakatoodete reklaamimise, turundamise ja sponsorluse täielik keeld; ulatuslikud suitsetamist piiravad piirangud ja regulatsioonid; tubakatoodete müügi vanusepiirangud; standardpakendi kasutamise nõue koos hästi nähtavate tervisehoiatustega; toodete koostise, märgistuse ja aruandluskohustuste range reguleerimine ning tubakatoodete kõrged aktsiisimäärad. Nii alkoholi kui ka tubaka aktsiisimaksud on kõrged ning need on Norra poliitika kesksed elemendid, mille selge eesmärk on vähendada nende toodete tarbimist. Norra uurijad on veendunud, et riiklike suitsetamist piiravate vahendite mitmekesisus on toonud kaasa tubakatoodete tarbimise vähenemise.

Kokkuvõte

Aktsiisimaksud on oluline rahvatervise poliitika tööriist, kuid nende mõju sõltub paljudest teguritest ning on suurim koos teiste regulatsioonidega. EL-i riikides on tubakatoodete maksukoormus koos käibemaksuga kõrgem kui alkoholil – tubakatoodetel jaemüügihinnast 50–70%, alkoholil u 30–50%, sõltudes alkoholi tüübist, tootja hinnastruktuurist jms. Kõrgete aktsiisimaksude mõju on ebaühtlasem ning viimastel aastatel on tubakatoodete tarbimine mõnes riigis, eelkõige nooremates vanuserühmades ja naiste osas, taas mõnevõrra kasvanud. Enamikus vaadeldud naaberriikides kasutatakse aktsiisitulu üldise riigieelarve osana, mitte otseselt tervishoiu või ennetuse sihtotstarbeliseks rahastamiseks. Kõrged aktsiisimaksud toimivad tubakatoodete puhul tarbimist piiravalt, samas kui alkoholi puhul seda üheselt väita ei saa. Piirikaubandus võib mõjutada tubaka ja eriti alkoholi aktsiisimaksude laekumist. Norra paistab silma laia regulatsioonide ja meetmete valikuga (maksud ja piirangud), mis uuringute kohaselt on vähendanud alkoholi ja tubakatoodete tarbimist. Rootsis on aktsiisimaksudel olnud alkoholi tarbimisele lühiajaline mõju, kuid selles osas ei ole üksmeelt ja oluline roll on ka piirikaubandusel. Leedu agressiivne maksupoliitika on vähendanud alkoholi tarbimist ja sellega seotud kahjusid. Eestis on alkoholi- ja tubakaaktsiisi osakaal riigieelarve tuludes EL-i üks kõrgemaid: tubakaaktsiis moodustab 2,4% maksutuludest (EL-i keskmine 1,4%) ja alkoholiaktsiis samuti 2,4% (EL-i keskmine 0,4%).

Toivo Mängel
nõunik
toivo.mangel@riigikogu.ee

Kasutatud allikad

1. Tervise Arengu Instituut (2025). Alkoholi turg, tarbimine ja kahjud Eestis. Aastaraamat 2025.
2. Arenguseirekeskus (2021). Tervisekäitumist mõjutavad maksud Eestis 2021. Lühiraport.
3. Parlamentide vastused Euroopa Parlamendiuringute- ja Dokumendikeskuse (ECPRD) päringule nr 6308 „Fiscal Mechanisms (“Sin Taxes”) on Tobacco and Alcohol” (aprill 2026).