

MÕJU ANALÜÜS

Toitlustusteenuste käibemaksumäära langetamise mõjuanalüüs

Käibemaksu alandamine 24%-lt 13%-le toidu ja joogi serveerimise tegevusalal (EMTAK 56)

Keskne analüüsivariant: vähendatud määr toidul ja mittealkohoolsetel jookidel; alkohol jääb standardmäärale

Analüüsi liik
Metoodiline eeskuju
kiiranalüüs"
Koostaja

Kvantitatiivne mõjuanalüüs (sisend-väljundraamistik)
CentAR (2023), „Majutusteenuste käibemaksumäära tõstmise mõju
Eesti Hotellide ja Restoranide Liit (EHRL)

Sisukord

Sissejuhatus	3
1. Toitlustussektori senised arengud	4
2. Hindade reaktsioon maksumuudatusele.....	6
3. Tarbijate reaktsioon hinnamuutusele.....	7
4. Kohalike ja väliskülastajate kulutused	8
5. Käibemaksu langetamise mõju riigieelarve tuludele ja lisandväärtusele	9
5.1 Maksubaas ja staatiline mõju.....	9
5.2 Dünaamilised efektid ja neto-mõju	9
5.3 Formaliseerimine kui isefinantseeruv hoob	12
5.4 Mõju lisandväärtusele, kasumile ja hõivele	13
5.5 Tasakaalupunkt ja tundlikkus.....	14
5.6 Dünaamiline baasjoon: välditud sulgemiste stsenaarium	14
Kokkuvõte	15
Allikad	16
Lisa 1. Metoodiline märkus: eeldustepõhine mudel	17
Lisa 2. Tegevusalade jaotus (sisend-väljund).....	17
Lisa 3. Tundlikkusevõrk: otseste efektide neto-mõju (mln €)	18
Lisa 4. Alkoholiosakaalu tundlikkus ja andmelüngad	18

Sissejuhatus

Käesolev analüüs hindab toidu ja joogi serveerimise tegevusala (EMTAK 56) käibemaksumäära alandamise mõju Eestis loodavale lisandväärtusele, selle komponentidele ja riigieelarve maksutuludele. Hinnatav muudatus on toitlustusteenuste käibemaksu langetamine praeguselt standardmääralt **24%-lt vähendatud määrale 13%**¹

Analüüs järgib metoodiliselt ja struktuurilt Eesti Rakendusuuringute Keskuse CentAR 2023. aasta kiiranalüüsi, mis hindas majutusteenuse käibemaksu tõstmist 9%-lt 22%-le. Säilitatud on sama sektioonijaotus, sama sisend-väljundraamistikul põhinev makroloogika, sama elastsus-stsenaariumide tabel, sama maksutulu liigiline dekompositsioon ning sama joonise-, tabeli- ja lisakonventsioon. Kuna CentAR-i mudel (C-19 makromudel) eristab juba majutust (EMTAK 55) ja toitlustust (EMTAK 56), kandub metoodika toitlustusele otse üle.

Suund on aga vastupidine — maksu *langetamine*, mitte tõstmine — ja seda asümmeetriat ei tohi käsitleda CentAR-i tulemuste pelga märgivahetusena. Kolm struktuurset erinevust kujundavad kogu analüüsi: (1) toitlustusnõudlust domineerib **kodumaine tarbija**, kelle hinnaelastsus on madalam kui turisminõudlusel; (2) maksu **langetamine kandub hindadesse üksnes osaliselt** (rahvusvaheline kogemus näitab, et märkimisväärne osa jääb marginaali ja palkadesse); ning (3) tugevaim isefinantseeruv hoob ei ole nõudluse mahukasv, vaid **sektori formaliseerumine** — madalam määr vähendab stiimulit varjata sularahakäivet, jootraha ja palku.

Analüüs on läbi viidud eeldusel, et muud tingimused jäävad muutumatuks („ceteris paribus” — muud maksud ja makromajanduslik keskkond ei muutu), nii tuleb analüüsitava muudatuse mõju kõige selgemini esile. Töö keskendub variandile B (vähendatud määr toidul ja mittealkohoolsetel jookidel, alkohol standardmääral), mis on EL-i levinuim ja fiskaalselt konservatiivseim lahendus; variante A (täismäär kõigele) ja C (etapiline/tähtajaline) käsitletakse võrdluseks.

Töö piirangud on ausalt välja toodud. Käsutuses ei ole CentAR-i propietaarset C-19 makromodelit; selle asemel on üles ehitatud läbipaistev, eeldustepõhine mudel, mis taastoodab sama dekompositsiooni (otsesed/kaudsed/tingitud efektid; maksuliigiline jaotus; lisandväärtus, kasum, tööjõukulu, hõive) ning iga parameeter on esitatud koos allikaga. Versioonis 2.0 on kaudsed ja tingitud efektid monetiseeritud läbipaistva kordisti abil (ptk 5.2) ning lisatud eraldi stsenaarium dunaamilise baasjoone kohta (ptk 5.6). Seal, kus näitaja eeldab andmeid, mida käesoleva töö raames ei ole (täpne alkoholiosakaal käibes, sektori palgafondi tase, toitlustuse maksuauk), on see **selgelt märgitud kui täpsustamist vajav**, mitte asendatud oletusega.

Tabel 1. Tulemuste kokkuvõte:

Näitaja (variant B, aastast)	Konservatiivne	Kesktee	Optimistlik
Neto fiskaalmõju, mln €	-55,4	-44,8	-34,1
Hõive muutus, töökohti	+288	+361	+385

¹EMTA, „Käibemaksumäärad ja maksuvaba käive”; standardmäär 24% alates 1.07.2025 (püsiv), majutusteenus 13% alates 1.01.2025. Euroopa Liidu õigus lubab vähendatud määra restorani- ja toitlustusteenustele (käibemaksudirektiiv 2006/112/EÜ, III lisa punkt 12a), jättes liikmesriigile õiguse jätta alkohoolsed ja/või mittealkohoolsed joogid välja.

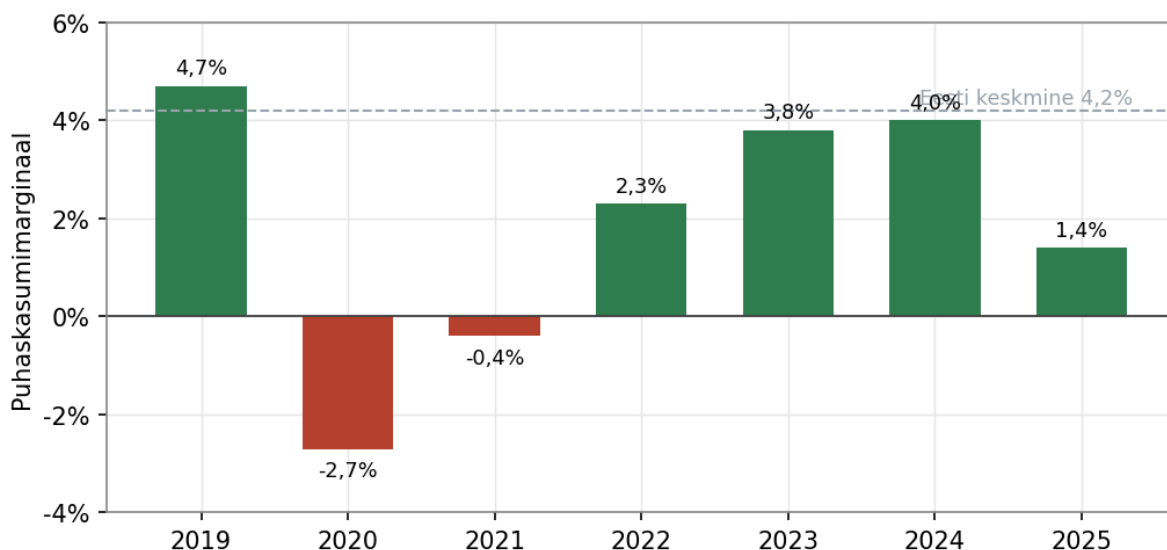
Näitaja (variant B, aastast)	Konservatiivne	Kesktee	Optimistlik
Lisandväärtus (sektor), mln €	+6,8	+21,3	+25,1
Toidumahu muutus	+2,6%	+3,2%	+3,4%

Allikas: Autori arvutused. Kesktee: läbikanduvus 60%, kodumaine elastsus -0,5, väliselastsus -1,205. Sisaldab kaudseid ja tingitud efekte; ei sisalda dünaamilise baasjoone stsenaariumi (ptk 5.6).

1. Toitlustussektori senised arengud

² See on madala kvalifikatsiooninõudega sisenemistöökohtade pakkuja — sektor, mille käekäik kandub vahetult üle noorte ja madalapalgaliste tööturuväljavaadetele. Noorte töötuse määr on Eestis tõusvas trendis (10,9%-lt 2022. aastal 14,9%-le 2025. aastal), mistõttu sektori hõivevõime säilimine on ka laiemal tööturupoliitika küsimus.

Sektori kasumlikkus on viimase poole aasta kümnendi jooksul olnud äärmiselt kõikum. Koroonakriisi aastatel 2020–2021 langes puhaskasumimarginaal negatiivseks; lühiajaline taastumine 2023–2024 viis marginaali tagasi ~4% juurde, kuid 2025. aastal kukkus see järsult **4,0%-lt 1,4%-le** — ligi kolm korda alla Eesti ettevõtete keskmise (~4,2%). Sektori kogukasum langes 2025. aastal aastavõrdluses ligikaudu 65%.

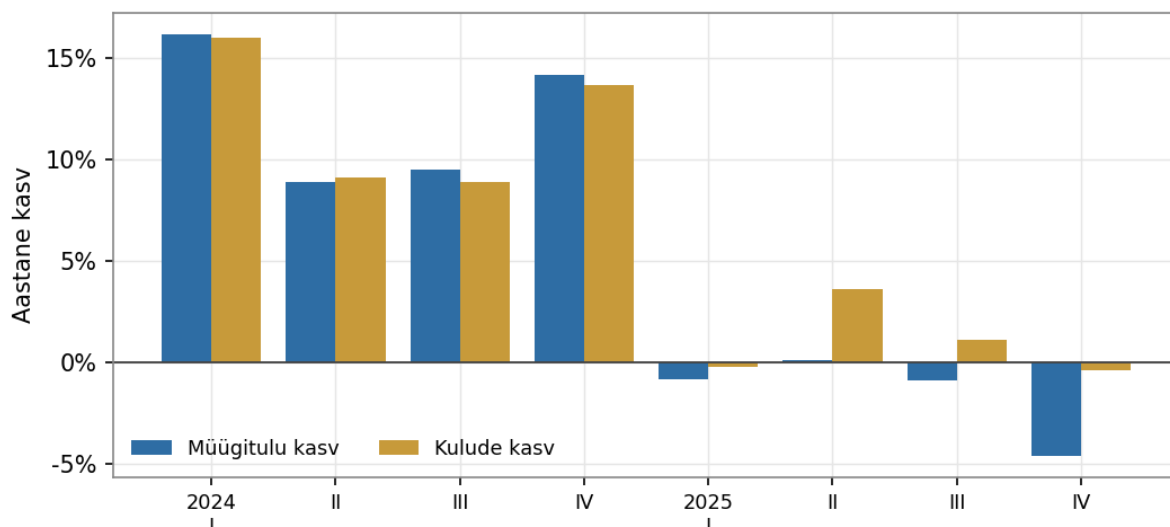


Joonis 1. Toitlustussektori (EMTAK 56) puhaskasumimarginaal, 2019–2025

Allikas: EHRL (2026); Statistikaamet. Märkus: Eesti keskmine marginaal kõikide sektorite peale ~4,2%.

Kasumlikkuse surve allikas on selgelt nähtav käibe ja kulude dünaamika. 2025. aastal pöördus sektori käibekasv negatiivseks (aasta kokkuvõttes -1,6%, IV kvartalis koguni -4,6%), samal ajal kui olulised sisendkulud kasvasid jätkuvalt: toit ja mittealkohoolsed joogid +6,9% ning tööjõukulud +9%. Lõpptarbijahinnad (toitlustus ja majutus kokku) tõusid 2025. aastal 5,2%, jäädes sisendhindade kasvule alla — see tähendab, et sektor **ei suutnud kulusurvet täielikult hindadesse üle kanda** ning kandis osa marginaali arvelt.

²Statistikaameti tööjõu- ja palgastatistika.

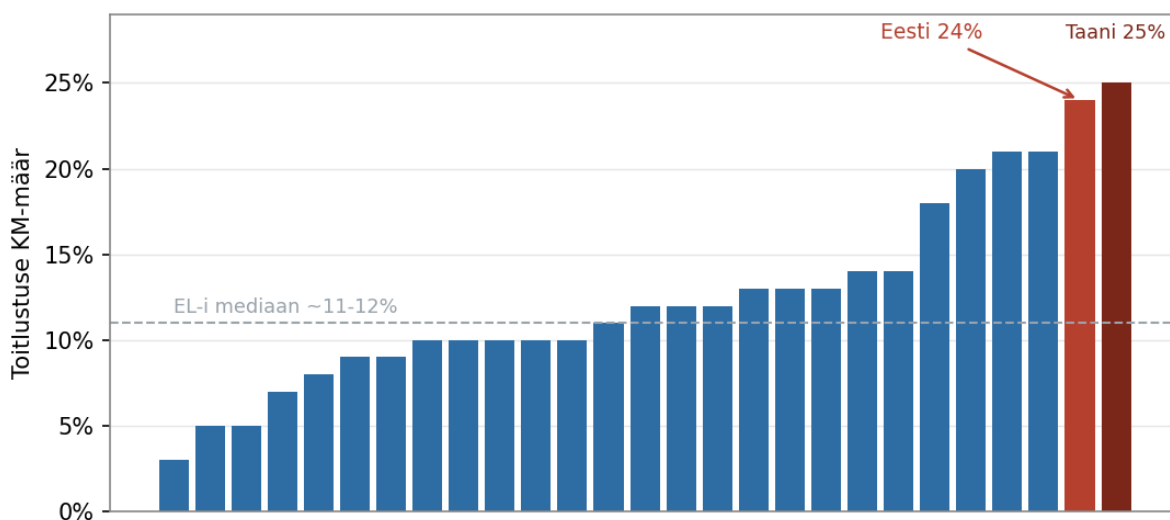


Joonis 2. Toitlustussektori käibe ja kulude aastane kasv kvartaliti, 2024–2025

Allikas: EHRL (2026); Statistikaamet.

2024.–2025. aasta käibemaksutõusud (standardmäär 20% → 22% → 24%) on sektori kulu- ja hinnabaasi pinget võimendanud. Maksu- ja Tolliameti andmetel oli 1. aprilli 2026 seisuga toitlustussektoris **1 114 maksuvõlglast koguvõlga 14,5 mln eurot**³

Eesti toitlustuse käibemaksumäär on Euroopa Liidu kõrgeimate seas. Taani järel on Eesti määr kõrgeim ning standardmäärast madalamat määra toitlustusele ei rakenda peale Eesti vaid Taani, Läti, Leedu, Bulgaaria ja Malta. Valdav enamik EL-i riike on toitlustussektori konkurentsivõime toetamiseks rakendanud vähendatud määra, sageli 10–13% vahemikus.



Joonis 3. Toitlustusteenuste käibemaksumäärad Euroopa Liidus, 2025 (sorteeritud)

Allikas: EHRL / HOTRECI liikmesühendused, avalara.com, KPMG, DG TAXUD. Eesti 24% punasega, Taani 25% tumepunasega.

³EHRL (2026), EMTA andmetel (seisuga 01.04.2026).

Sektori senised arengud võib lühidalt kokku võtta nii:

- Toitlustusettevõtetele on seljatanud koroonakriis ja sellele järgnenud kulushokk; 2025. aastaks on kasumlikkus uuesti langenud kriitilisele tasemele (marginaal 1,4%).
- Käive on 2025. aastal langenud, samal ajal kui sisendhinnad (toit +6,9%, tööjõud +9%) on jätkanud kasvu — marginaal on surve all mõlemast suunast.
- Sektoril puuduvad märkimisväärsed reservid uute šokkide puhverdamiseks; maksuvõlg on kasvanud (1 114 võlglast, 14,5 mln eurot).
- Eesti toitlustuse käibemaksumäär on EL-i üks kõrgemaid, mis nõrgendab sektori konkurentsivõimet ja suurendab varimajanduse stiimulit.

2. Hindade reaktsioon maksumuudatusele

Käibemaksu langetamise mõju tarbijahinnale sõltub kahest tegurist: kui suur on maksubaasi muutus ning kui suur osa maksusäästust kandub hindadesse (läbikanduvus, *pass-through*). Variandi B puhul liigub vähendatud määrale üksnes toit ja mittealkohoolsed joogid; alkohol jääb 24% määrale. Seetõttu on — nagu CentAR-i majutusjuhtumiski — **kaalutud keskmine hinnamuutus väiksem kui määramuutuse põhjal arvatud nimimuutus**.

Toidukomponendi nimihinnamuutus täieliku läbikanduvuse korral on $(1,13 / 1,24 - 1) \times 100\% \approx -8,87\%$. Kuna toit moodustab toitlustuskäibest hinnanguliselt ~80% ja alkoholi (~20%) hind ei muutu, kujuneb **arve-tasandi kaalutud keskmiseks hinnalanguseks täieliku läbikanduvuse korral $\approx -7,1\%$** . Variandi A korral (kogu käive 13%-le) oleks vastav arve-tasandi langus $\approx -8,87\%$.

Erinevalt maksu *tõusust* — mille puhul CentAR eeldas põhjendatult täielikku läbikanduvust, sest kahjumis sektor ei saa seda endale jätta — on maksu *languse*⁴⁵

Seetõttu modelleerime läbikanduvust selgelt stsenaariumimuutujana — 30% / 60% / 100% — ja esitame igale variandile ja läbikanduvusele vastava kaalutud keskmise tarbijahinna muutuse (Tabel 2). See on Rahandusministeeriumi keskne vastuargument („omanikud panevad säästu taskusse”); esitame selle ausalt ning piiritleme tõenduspõhiselt. Keskstes stsenaariumis eeldame osalist läbikanduvust 60%, mis paigutub Prantsuse (~33%) ja täieliku (100%) vahele ning vastab Rootsi kogemusele.

Tabel 2. Kaalutud keskmine tarbijahinna muutus läbikanduvuse ja variandi lõikes

Läbikanduvus	Variant B (toit 13%)	Variant A (kõik 13%)	Toidukomponent (nimimuutus)
30%	-2,1%	-2,7%	-2,7%
60% (kesktee)	-4,3%	-5,3%	-5,3%
100% (täielik)	-7,1%	-8,9%	-8,9%

Allikas: Autori arvutused. Variant B eeldab toidu osakaalu käibes ~80%, alkoholi hind muutumatu.

⁴Court des Comptes (2024); HOTREC/Syntesia (2025), „Impact of Taxation on Hospitality Sector”, lk 21–24.

⁵EHRL (2026), Rootsi kogemus; HOTREC/Syntesia (2025).

Soovitame muudatuse juurde siduda **hinna- ja läbikanduvuse seire** (nt EHRL-i ja Statistikaameti koostöös toitlustushindade jälgimine 12 kuud enne ja pärast jõustumist), et läbikanduvuse tegelik tase oleks tagantjärele kontrollitav ning vajadusel saaks meedet täpsustada.

3. Tarbijate reaktsioon hinnamuutusele

Teenuse hind ja selle nõudlus on üldjuhul negatiivses seoses: kui hind langeb, tarbimine kasvab. Languse ulatus sõltub nõudluse hinnaelastsusest. Otsustav metoodiline erinevus CentAR-i majutusjuhtumist on, et toitlustusnõudlust ei domineeri hinnatundlik välisturist, vaid kodumaine tarbija, kelle restoraninõudlus on üldjuhul vähem elastne. Seetõttu ei tohi importida CentAR-i kasutatud turismielastsust (−1,205) toitlustuse keskse juhtumina, vaid sise- ja välisnõudlust tuleb käsitleda eraldi.

Erialakirjanduse hinnangud restorani- ja toitlustusteenuste nõudluse hinnaelastsusele jäävad vahemikku **−0,3 kuni −0,8**⁶ Riikides, kus väljas söömine on kultuuriline norm ja vähem asendatav kodus valmistamisega, on nõudlus mitteelastsem (−0,2 ... −0,5). Eesti puhul ei ole avaldatud usaldusväärset sektoripõhist hinnaelastsuse hinnangut; CentAR ise märkis, et Eesti andmetel ei õnnestunud majutuse ja toitlustuse koondtasandil kasutatavaid AIDS-mudeli elastsusi tuletada.

Neil kaalutlustel võtame **kodumaise toitlustusnõudluse keskseks elastsuseks −0,5** — see paigutub kirjanduse vahemiku keskele, on madalama magnituudiga kui turismielastsus ning konservatiivsem kui liri/Rootsi ülempiir. Turismielastsust (−1,205, Peng et al. 2015 metaanalüüsi euroopasiseste reise hinnang) rakendame **üksnes restoranikäibe välisküllastajate osale**⁷

Tabel 3. Hinnaelastsused ja neile vastav toidumahu muutus (toidukomponendi hinnamuutus −8,87% täieliku läbikanduvuse korral)

Stsenaarium	Elastsus	Kodumaise toidumahu muutus (täielik läbikanduvus)	Rakendub
Täielik mitteelastsus	0,00	0,0%	—
Kultuuriliselt mitteelastne (alumine)	−0,30	+2,7%	kodumaine
Prantsusmaa kontrollikoda	−0,40	+3,5%	kodumaine
Kesktee (kasutatav)	−0,50	+4,4%	kodumaine
lirimaa hinnang	−0,60	+5,3%	kodumaine
Rootsi (pikk periood)	−0,70	+6,2%	kodumaine
Ühikelastsus (ülempiir)	−1,00	+8,9%	kodumaine
Metaanalüüsi keskmine (turism)	−1,205	+10,7%	välisküllastajad

Allikas: Peng et al. (2015), HOTREC/Syntesia (2025), autori arvutused. Realiseeruv mahumuutus skaleerub lineaarselt läbikanduvuse osakaaluga (vt Tabel 2).

⁶HOTREC/Syntesia (2025), lk 21. Prantsusmaa kontrollikoda: $\approx -0,4$; lirimaa hinnang: $\approx -0,6$; Rootsi pikema perioodi hinnang: $\approx -0,7$ (tugevam mõju noorte ja madalapalgaliste seas). Soome/Rootsi varasemad analüüsid (Harju & Kosonen) väidavad elastsust nullilähedaseks, kuid tulemus sõltub tugevalt vaatlusperioodist ja kontrafaktuaali ülesehitusest.

⁷Peng, B. et al. (2015), „A Meta-Analysis of International Tourism Demand Elasticities”, Journal of Travel Research 54(5); Chen, J.L. et al. (2020).

Rõhutame, et need on *mahureaktsioonid* täieliku läbikanduvuse korral; tegelik mahumuutus on väiksem võrdeliselt läbikanduvuse osakaaluga. Keskstes stsenaariumis (läbikanduvus 60%, kodumaine elastsus -0,5, väliselastsus -1,205) kasvab toidumaht $\approx 3,2\%$.

Rahvusvaheline kogemus toetab käesoleva analüüsi parameetrivalikuid ja näitab, et toitlustuse käibemaksumäära muutuste mõju avaldub eelkõige hõives, hindades ja maksukuulekuses (Tabel 4). Eraldi tähelepanu väärib Läti vastassuunaline näide: 2009. aasta käibemaksu tõus tõi kaasa käibe languse $\sim 33\%$ ja ligi 10 000 töökoha kao — kinnitades, et toitlustusnõudlus reageerib maksumuutustele märkimisväärselt.

Tabel 4. Toitlustuse käibemaksumäära muutuste rahvusvaheline kogemus

Riik	Muudatus	Läbikanduvus	Tulemus
Rootsi	25% → 12% (2012)	$\sim 50\%$	Hinnad -5%; käive +5,6%/a; hõive +5%; marginaal +1,25pp
Prantsusmaa	19,6% → 5,5% (2009)	$\sim 33\%$	Sääst jagunes $\sim 1/3$ hinnad, $1/3$ palgad/töökohad, $1/3$ marginaal
Iirimaa	13,5% → 9% (2011)	osaline	Hõivekasv; elastsus $\approx -0,6$
Kreeka	23% → 13% (2013)	—	Tegelik laekumiskadu vaid $\sim 1/3$ prognoositust (kuulekuse paranemine)
Saksamaa	majutus 19% → 7%	osaline	Maksubaas kasvas; investeeeringud suurenesid
Läti	tõus 2009	—	Käive -33%; $\sim 10\,000$ töökohta kadus

Allikas: HOTREC/Syntesia (2025); Court des Comptes (2024); Artavanis (2015); EHRL (2026). Läti rida illustreerib vastassuunalist (tõstmise) mõju.

4. Kohalike ja väliskülastajate kulutused

Toitlustuse puhul domineerib — erinevalt majutusest — kodumaine kanal. HOTRECi üleeuroopaline analüüs rõhutab, et toidu ja joogi serveerimise nõudlus teenindab peamiselt kodumaist, mitte-turismiga seotud tarbimist. Seetõttu juhime sisend-väljundarvutuse kodumaise toitlustuskulutuse pealt ning lisame väliskülastajate toitlustusosa.

⁸ Standardmääraga maksustatava toitlustuse netokäibe (~ 730 mln eurot, tuletatud allpool) suhtes on väliskülastajate osa seega ligikaudu **15%**, kodumaine osa $\sim 85\%$. Tabel 5 esitab selle jaotuse; täpsustamiseks oleks vaja uuendatud väliskülastajate uuringut.

Tabel 5. Toitlustuskäibe jaotus kodumaise ja väliskülastajate nõudluse vahel (hinnang)

Kululiik	Osakaal	Netokäive (mln €)	KM-baas
Kodumaine toitlustus	$\sim 85\%$	~ 620	13% (toit) / 24% (alk)
Väliskülastajate toitlustus	$\sim 15\%$	~ 110	13% (toit) / 24% (alk)
KOKKU (standardmääraga baas)	100%	~ 730	

Allikas: CentAR (2023), Eesti Pank, autori arvutused. Hinnang; täpsustamiseks vajalik uuendatud väliskülastajate uuring ja Statistikaameti EMTAK 56 käibejaotus.

⁸CentAR (2023); Eesti Pank, väliskülastajate statistika. EASI väliskülastajate uuring pärineb 2017. aastast ning vajab kaasajastamist (märgitud andmelünk).

Sisend-väljundmudeli jaoks jaotatakse kulutused majandustegevusalade vahel. Toitlustuskulutus läheb otse toidu ja joogi serveerimise tegevusala (EMTAK 56) alla; selle sektori sisendvajadus (toiduainetööstus, põllumajandus, energia, hulgi- ja jaekaubandus, transport, kinnisvara) genereerib kaudsed mõjud. Detailne tegevusalade jaotus on esitatud Lisas 2.

5. Käibemaksu langetamise mõju riigieelarve tuludele ja lisandväärtusele

Mõju hindame kahes etapis, taastoodes CentAR-i sisend-väljunddekompositsiooni. Esmalt arvutame **staatilise (mehaanilise) maksukao**: kui suur on otsene käibemaksu vähenemine, kui EMTAK 56 toidubaas liigub 24%-lt 13%-le, eeldades muutumatut mahtu. Seejärel lisame dünaamilised efektid — otsesed (mahukasvust tulenev käibemaks, hõive- ja palgakasvust tulenevad tööjõumaksud, marginaali paranemisest tulenev ettevõtte tulumaks), kaudsed ja tingitud (tarneahela ja tarbimise kaudu) — ning eraldi nimetatud formaliseerimishoova.

5.1 Maksubaas ja staatiline mõju

⁹ Sellest tuletame standardmääraga maksustatava netokäibe ≈ 730 mln eurot ($\approx 80,3 / 0,11$). Variandi B puhul liigub vähendatud määrale üksnes toidubaas ($\sim 80\% \approx 584$ mln eurot); alkohol (~ 146 mln eurot) jääb 24%-le. Staatiline käibemaksukadu variandis B on seega:

$$584 \text{ mln } \text{€} \times (0,24 - 0,13) \approx -64,2 \text{ mln eurot aastas}$$

See on **umbes viiendiku võrra väiksem** kui variandi A staatiline kadu ($\sim 80,3$ mln eurot) — alkoholi väljajätmine vähendab nii fiskaalkulu kui ka administratiivset arbitraažiriski. Alkoholiosakaal käibes (eeldatud 20%) on täpsustamist vajav andmelünk; tundlikkus on esitatud Lisas 4.

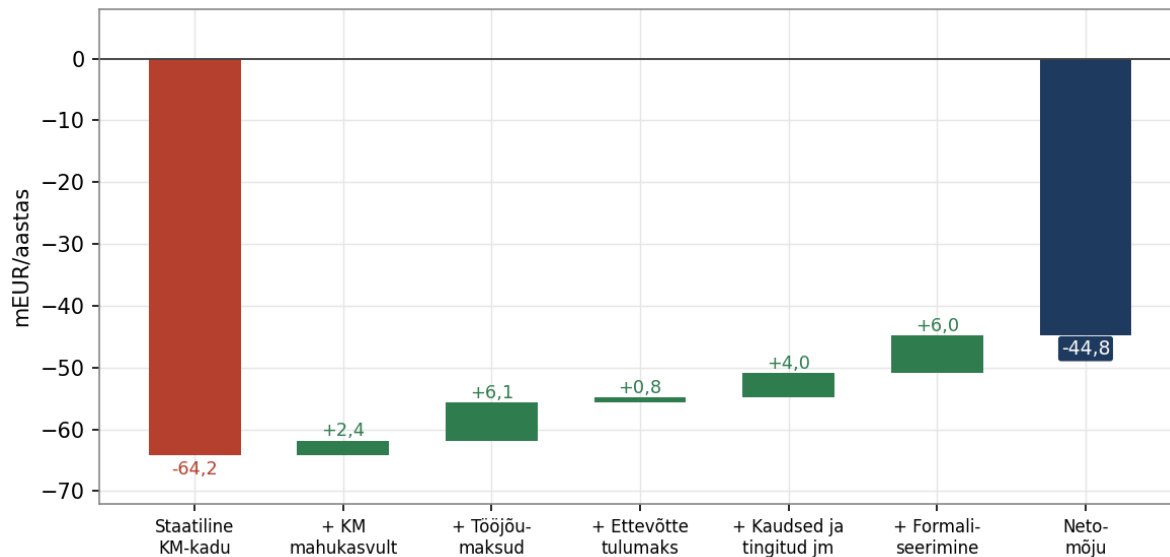
5.2 Dünaamilised efektid ja neto-mõju

Staatiline arvutus eeldab nõudluse ja maksubaasi muutumatust — see ei ole realistlik eeldus. Madalam hind ja paranev marginaal käivitavad vastassuunalisi efekte, mis osa staatilisest kaost tagasi toovad:

- **Käibemaks mahukasvult.** Madalamast hinnast tingitud nõudluse kasv suurendab toitlustuskäivet ja sellega kogutavat käibemaksu (13% toidult). Keskstes stsenaariumis +2,4 mln eurot.
- **Tööjõumaksud (otsesed).** Suurem aktiivsus ja säilitatud marginaali suunamine palkadesse (Prantsusmaa „contrat d’avenir“ loogika) tõstavad hõivet ja palgafondi, suurendades sotsiaalmaksu (33%), töötuskindlustusmaksid (0,8% + 1,6%) ja füüsilise isiku tulumaksu (22%). Keskstes stsenaariumis +6,1 mln eurot.
- **Ettevõtte tulumaks.** Paranenud kasumlikkus suurendab jaotatavalt kasumilt kogutavat tulumaksu. Konservatiivselt (jaotatav osa $\sim 30\%$) +0,8 mln eurot.

⁹EHRL (2026). 1,9% kogu käibemaksulaekumisest viitab, et kogu KM-laekumine on $\sim 4,2$ mld eurot; staatiline kadu / 0,11 annab standardmääraga netobaasiks ~ 730 mln eurot.

- **Kaudsed ja tingitud efektid ning komplementaarsus.**¹⁰
- **Formaliseerimine (eraldi hoob, vt 5.3).** Madalam määr vähendab stiimulit varjata käivet ja palku.

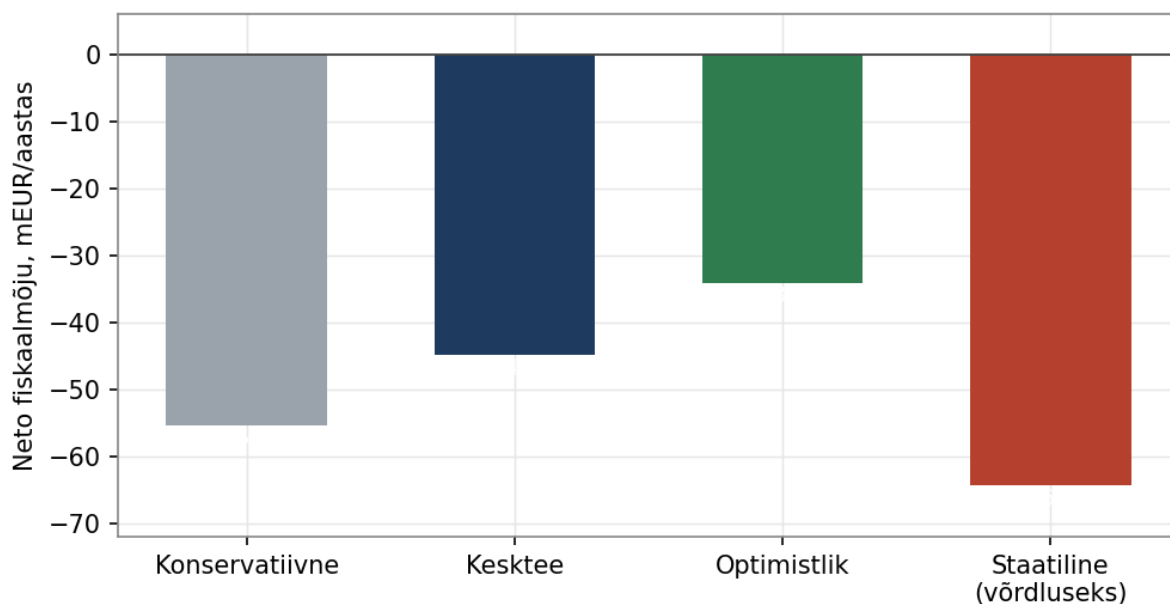


Joonis 5. Variandi B fiskaalmõju dekompositsioon, kesktee stsenaarium (läbikanduvus 60%, kodumaine elastsus -0,5)

Allikas: Autori arvutused. Punane = staatiline kadu; roheline = dünaamilised, kaudsed/tingitud ja formaliseerimise efektid; tumesinine = neto-mõju.

Kesktes stsenaariumis kujuneb neto-mõjuks riigieelarvele **≈ -44,8 mln eurot aastas** — ehk ligikaudu **70% staatilisest kulust**, kui dünaamilised, kaudsed ja formaliseerimise efektid arvesse võtta. Konservatiivses stsenaariumis (läbikanduvus 100%, elastsus -0,2, minimaalne formaliseerimine) on neto **≈ -55,4 mln eurot**; optimistlikus (läbikanduvus 50%, elastsus -0,7, tugevam formaliseerimine) **≈ -34,1 mln eurot**.

¹⁰Kordisti 1,5 pärineb turismi- ja toitlustusökonoomika kirjandusest (HOTREC/Syntesia 2025; UNWTO); tundlikkus 1,3–1,8 liigutab netot ± 1 mln. Töötukassa 2026: sissetulekupõhine hüvitis 60%/40% varasemast palgast (min 279, max 1656 €/kuu), kestus 180–360 päeva; ühe töötuseperioodi kulu toitlustustöötaja palgatasemel $\approx 4\,800$ €; eeldatud, et 50% uutest töökohtadest oleks muidu hüvitisel. Kokku +4,0 mln eurot kesktes stsenaariumis.



Joonis 6. Neto fiskaalmõju stsenaariumide lõikes (variant B), võrdluseks staatiline kadu
Allikas: Autori arvutused.

Tabel 6 esitab keskse stsenaariumi maksuliigilise dekompositsiooni. See teeb nähtavaks olulise nüansi: käibemaksulaekumine väheneb, kuid teiste maksude laekumine kasvab, sest sektoris ja selle tarneahelas luuakse rohkem lisandväärtust ja töökohti.

Tabel 6. Maksuliigiline dekompositsioon, kesktee stsenaarium

Maksuliik (kesktee, mln €/aastas)	Muutus	Märkus
Käibemaks — staatiline	-64,2	toidubaas × 11pp
Käibemaks — mahukasvult	+2,4	13% täiendavalt käibelt
Käibemaks — alkoholi komplementaarsus	+0,6	24% lisamahult
Käibemaks — tingitud tarbimine	+0,4	lisapalkade kulutamine
Sotsiaalmaks (33%)	+4,0	palgafondi kasv (otsene)
Töötuskindlustus (0,8% + 1,6%)	+0,3	palgafondi kasv (otsene)
Füüsilise isiku tulumaks (22%)	+1,8	efektiivne ~15% (otsene)
Tööjõumaksud tarneahelas	+2,2	kaudne, kordisti 1,5
Ettevõtte tulumaks (22%)	+0,8	jaotatav osa ~30%
Töötushüvitiste kokkuhoid	+0,9	kulupool, Töötukassa
Formaliseerimine	+6,0	eraldi hoob (5.3)
NETO-MÕJU	-44,8	

Allikas: Autori arvutused. Negatiivne = laekumise vähenemine, positiivne = laekumise kasv või kulu kokkuhoid.

See on CentAR-i majutusjuhtumi **peegelpilt**: seal tõi maksu *tõus* kaasa lisandväärtuse ja hõive languse ning teiste maksude vähenemise; siin toob maksu *langus* kaasa nende kasvu. Just see teiste maksude vastassuunaline liikumine selgitab, miks neto-mõju (–44,8 mln €) on staatilisest kaost (–64,2 mln €) oluliselt väiksem.

5.3 Formaliseerimine kui isefinantseeruv hoob

Toitlustuse jaoks ei ole tugevaim fiskaalse tagasiteenimise argument mitte nõudluse kordisti, vaid **formaliseerumine**¹¹

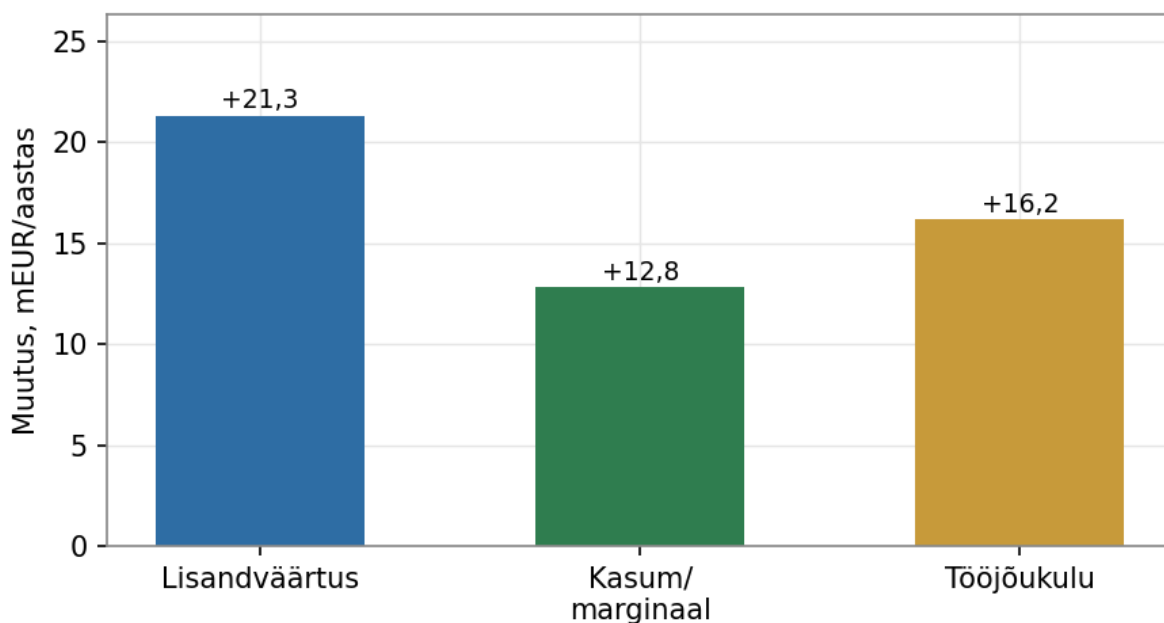
Rahvusvaheline kogemus kinnitab formaliseerimise efekti suurust. Kreekas tõsteti finantskriisi ajal toitlustuse käibemaks 13%-lt 23%-le, mis viis maksukuulekuse järsu languseni ja deklareerimata müügini; pärast tagasipööret 13%-le (2013) osutus tegelik laekumiskadu vaid **kolmandikuks prognoositust**¹² Eesti maksukuulekus on kriisi-Kreekast oluliselt parem, mistõttu me ei eelda sellist ulatust, kuid suund on sama.

Modelleerime formaliseerimist eraldi stsenaariumihoovana: kui madalam määr (koos seire ja täitemeetmetega) toob deklareeritud baasi tagasi tagasihoidliku osa praegu varjatud toitlustuskäibest ja -palkadest, on lisalaekumine **konservatiivselt ~2 mln, keskmiselt ~6 mln ja optimistlikult ~15 mln eurot aastas**. Täpsustamiseks on vaja EMTA toitlustuse maksuaugu hinnangut (andmelünk); ilma selleta ei ole põhjendatud keskset hinnangut tõsta. Formaliseerimishoob on jooniste 5 ja 6 neto-arvutustesse kaasatud eraldi, läbipaistvalt eristatud reana.

¹¹SSE Riga, „Shadow Economy Index for the Baltic Countries“ (2024), prof. Arnis Sauka. Toitlustus kuulub sularahamahukuse tõttu keskmisest kõrgema varimajandusosakaaluga sektorite hulka; EHRL on korduvalt juhtinud tähelepanu varimajandusele toitlustuses.

¹²Artavanis (2015); HOTREC/Syntesia (2025), lk 22. Soome (2010) põhjendas restoranikäibemaksu langetust osaliselt „võrdsete tingimuste“ loomisega kodus valmistamisega ja sularahamüügi vähendamisega; Slovakkia (2024) langetas määra 5%-le, vältimaks transaktsioonide liikumist varimajandusse.

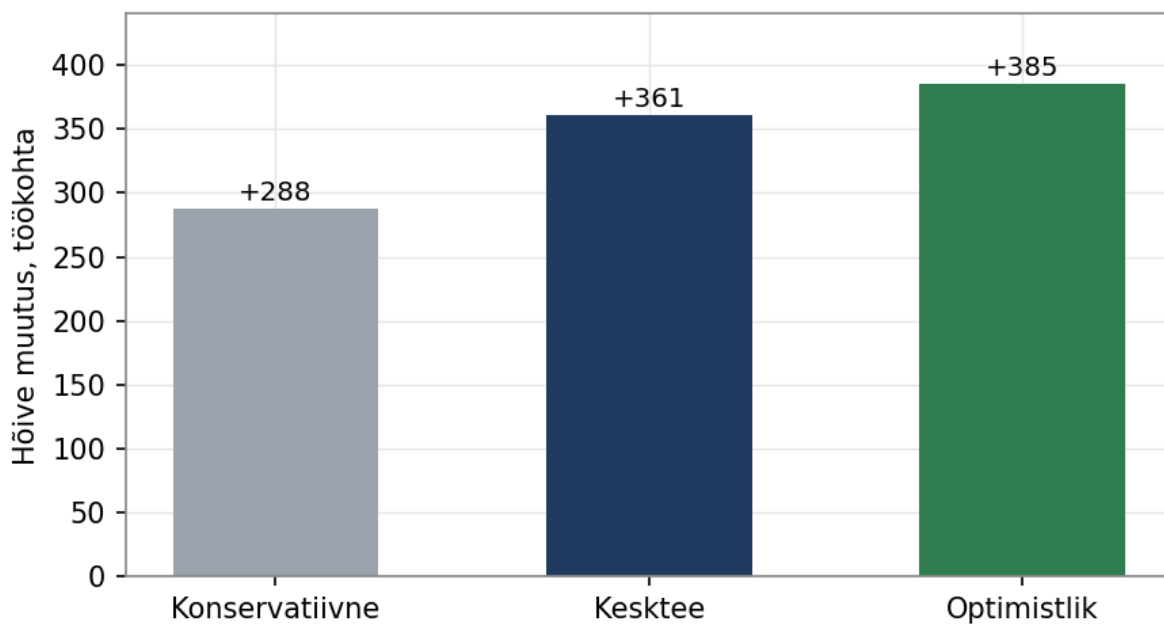
5.4 Mõju lisandväärtusele, kasumile ja hõivele



Joonis 7. Mõju toitlustussektorile, kesktsee stsenaarium (aastane muutus, mln eurot)

Allikas: Autori arvutused. Näidatud on sektori otsesed mõjud; tarneahela mõju vt ptk 5.2.

Hõivele on mõju selgelt positiivne. Hõive-toodangu elastsusega 0,7 (OECD/ILO/EK vahemik 0,6–0,9) kujuneb keskses stsenaariumis hõivekasvuks **≈ +361 töökohta**¹³



Joonis 8. Mõju toitlustussektori hõivele stsenaariumide lõikes (töökohti)

¹³EHRL (2026) restoranide küsitlus; OECD (2018), ILO (2015), Euroopa Komisjon (2017) hõive-toodangu elastsuse kohta.

Allikas: Autori arvutused; hõive-toodangu elastsus 0,7.

5.5 Tasakaalupunkt ja tundlikkus

Tundlikkusevõrk (Lisa 3) näitab otseste efektide neto-mõju läbikanduvuse ja elastsuse kombinatsioonide lõikes (formaliseerimise ja kaudsete efektideta). Neto-kulu jääb kõigis realistlikes kombinatsioonides vahemikku ligikaudu **-47 kuni -61 mln eurot**. **Eelarveneutraalsus ei ole usutav**: nullini jõudmiseks peaksid kompenseerivad efektid katma kogu 64,2 mln euro suuruse staatilise kao, kuid optimistlikgi stsenaarium katab neist ~30 mln eurot. Eelarveneutraalsus eeldaks kas ebareaalselt kõrget elastsust/läbikanduvust või formaliseerimist suurusjärgus ~50 mln eurot (≈ 400 mln euro suuruse varjatud baasi deklareerimist), mis ei ole usutav.

Aus järeldus staatilise baasjoone suhtes on seega: meede toob kaasa **mööduka, osaliselt isefinantseeruva neto-fiskaalkulu** — keskmiselt ≈ -44,8 mln eurot aastas (~1,1% kogu käibemaksulaekumisest, ~0,3% kogu maksutulust) — millega kaasnevad positiivsed lisandväärtuse-, hõive-, konkurentsivõime- ja maksukuulekuse efektid.

5.6 Dünaamiline baasjoon: välditud sulgemiste stsenaarium

Eeltoodud arvutused võrdlevad muudatust *staatilise baasjoonega*: eeldatakse, et ilma muudatuseta jääb sektori maksubaas praegusele tasemele. Sektori 2025.–2026. aasta näitajad (marginaal 1,4%, kogukasumi langus 65%, kasvav maksuvõlg, üle 25 sulgenud restorani) seavad selle eelduse kahtluse alla. EHRL prognoosib, et muutumatu maksukeskkonna juures kaob 2028. aastaks **~600 toitlustusettevõtet ja ~2 800 töökohta**¹⁴

Kui see prognoos realiseerub, on osa tulubaasist kadumas niikuinii ja langetuse tegelik kulu staatilisest väiksem. Ohus olev tulu 2028. aasta tasemel on ≈ **66,4 mln eurot aastas**: käibemaks 24,5 mln (24% kaotatavalt käibelt), tööjõumaksud 28,5 mln (2 800 töökohta palgafondilt) ja töötushüvitised 13,4 mln. Tabel 7 näitab, kuidas neto-mõju muutub sõltuvalt sellest, kui suure osa kaost langetus ära hoiab.

Tabel 7. Dünaamilise baasjoone stsenaarium: neto-mõju välditud sulgemiste arvestamisel

Stsenaarium	Välditud tulukadu, mln €/a	Neto-mõju, mln €/a
Staatiline baasjoon (kesktee, ptk 5.2)	—	-44,8
Langetus hoiab ära 25% prognoositud kaost	+16,6	-28,2
Langetus hoiab ära 50% prognoositud kaost	+33,2	-11,6

Allikas: Autori arvutused EHRL-i 2028. aasta sulgemisprognoosi alusel. Esitatud eraldi stsenaariumina; sõltub täielikult prognoosi ja põhjuslikkuse kehtivusest.

Kaks hoiatust. Esiteks sõltub see stsenaarium täielikult sulgemisprognoosist ning väitest, et just käibemaksuäär on sulgemiste peamine põhjus; Rahandusministeerium hindab eelnõusid staatilise baasjoone vastu ja vaidlustab dünaamilise baasjoone esimesena. Teiseks ei ole prognoos veel sõltumatult kontrollitud. Seetõttu **ei kaasa me seda kesksesse hinnangusse**, vaid esitame eraldi: kui prognoos sõltumatute andmetega kinnitust leiab, langeb neto-kulu

¹⁴EHRL (2026), sektori sulgemisprognoos 2028. Prognoos vajab tugevdamist EMTA maksuvõlglaste registri, Statistikaameti ettevõtete demograafia (EMTAK 56 sündid ja surmad) ning 2025.–2026. aasta tegelike sulgemiste alusel; käesolev peatükk esitab selle eraldi stsenaariumina, mitte keskse hinnangu osana.

vahemikku $\approx 28 \dots 12$ mln eurot aastas. Ühekordse efektina lisandub sektori 14,5 mln euro suuruse maksuvõla parem laekumine (realistlikult 20–30% ehk 3–4 mln eurot), mida tuleb korduvast tulust selgelt eristada.

Kokkuvõte

Toitlustusteenuste käibemaksu langetamine 24%-lt 13%-le (toit ja mittealkohoolne jook 13%-le, alkohol 24%-le) toob kaasa mõõduka, osaliselt isefinantseeruva neto-fiskaalkulu, millega kaasnevad selged positiivsed mõjud sektori elujõulisusele, hõivele ja maksukuulekusele.

Staatiline (mehaaniline) käibemaksukadu on $\approx -64,2$ mln eurot aastas ehk ~viieendiku võrra väiksem kui variandil kus nii jook kui toit langeks 13% käibemaksu määrale ($-80,3$ mln eurot), sest alkohol jääb standardmääradele. Dünaamilisi efekte (mahukasv, tööjõu- ja ettevõtte tulumaks), kaudseid ja tingitud efekte tarneahelas ning formaliseerimishooba arvesse võttes kujuneb **neto-mõjuks ≈ -45 mln eurot aastas** (vahemik konservatiivsest ≈ -55 kuni optimistlikuni ≈ -34 mln eurot). See on ~1,1% kogu käibemaksulaekumisest ja ~0,3% kogu maksutulust.

Analüüsi keskne sõnum on aus ja kahe-suunaline:

- **Eelarveneutraalsus ei ole usutav.** Meede toob kaasa reaalse, kuigi mõõduka netokulu; väited täielikust isefinantseerumisest ei pea tundlikkusanalüüsis vett.
- **Kuid kulu on oluliselt väiksem kui staatiline arvutus näitab.** Dünaamilised, kaudsed ja formaliseerimise efektid toovad tagasi kolmandiku kuni poole staatilisest kaost.
- **Dünaamilise baasjoone juures on kulu veel väiksem.** Kui EHRL-i prognoos ~600 ettevõtte ja ~2 800 töökoha kadumisest 2028. aastaks leiab sõltumatut kinnitust, on osa tulubaasist kadumas niikuinii ning langetuse neto-kulu langeb $\approx 28 \dots 12$ mln eurole aastas (ptk 5.6). Seda stsenaariumi esitame eraldi, mitte keskse hinnangu osana.
- **Mittefiskaalsed mõjud on positiivsed.** Sektori lisandväärtus ($+ \sim 21$ mln eurot), marginaali taastumine (1,4% $\rightarrow$ lähemale 4%-le), hõive ($+ \sim 360$ töökohta) ja maksukuulekus paranevad; kasu saavad eelkõige noored ja madalapalgalised töötajad.

Soovitame muudatuse juurde siduda hinna- ja läbikanduvuse seire ning kasutada käesolevat analüüsi raamistikku järelhindamiseks. Allpool loetletud andmelüngad (alkoholiosakaal käibes, sektori palgafondi tase, toitlustuse maksuauk, väliskülastajate ajakohane kulustatistika, sõltumatult kontrollitud sulgemisprognoos) tuleks täpsustada EMTA ja Statistikaameti andmetega, mis kitsendaksid eeltoodud vahemikke.

Allikad

1. CentAR (2023). Majutusteenuste käibemaksumäära tõstmise mõju kiiranalüüs. Eesti Rakendusuuringu Keskus CentAR.
2. EHRL (2026). Käibemaksumäära langetamine toitlustussektoris 13% tasemeni. Eesti Hotellide ja Restoranide Liit, 2. aprill 2026; restoranide küsitlus 2026 (98 restorani); sektori sulgemisproгноos 2028.
3. HOTREC / Syntesia (2025). Impact of Taxation on the Hospitality Sector — Full Report. HOTREC, Brüssel.
4. HOTREC / Syntesia (2025). Impact of Taxation on the Hospitality Sector — Executive Summary.
5. Peng, B., Song, H., Crouch, G.I., Witt, S.F. (2015). A Meta-Analysis of International Tourism Demand Elasticities. *Journal of Travel Research*, 54(5), 611–633.
6. Chen, J.L., Li, G., Wu, D.C., Shen, S. (2020). Tourism Demand Elasticities: A Review. *Annals of Tourism Research*.
7. Cour des Comptes (2024). La TVA dans la restauration : bilan du taux réduit. Pariis.
8. Artavanis, N. (2015). VAT, Tax Evasion and the Greek Restaurant Sector.
9. SSE Riga (2024). Shadow Economy Index for the Baltic Countries (autor prof. A. Sauka). Stockholm School of Economics in Riga.
10. Maksu- ja Tolliamet (EMTA). Käibemaksumäärad ja maksuvaba käive; maksumäärad 2024–2026; toitlustussektori maksuvõlastatistika (01.04.2026).
11. Eesti Töötukassa (2026). Toetused ja hüvitised 2026. aastal: töötuskindlustushüvitise määrad ja kestus.
12. Statistikaamet. Toitlustuse ja majutuse käibe-, kulu-, palga- ja hõivestatistika (EMTAK 55–56).
13. Eesti Pank. Väliskülastajate kulutuste ja reisibilansi statistika.
14. Euroopa Liidu Nõukogu. Käibemaksudirektiiv 2006/112/EÜ, III lisa punkt 12a; direktiiv 2009/47/EÜ; Euroopa Kohtu otsus C-703/19.
15. OECD (2018), ILO (2015), Euroopa Komisjon (2017). Hõive-toodangu elastsuse ja maksupoliitika hõivemõjude hinnangud.
16. KPMG, Avalara, EY (2025–2026). Eesti maksumäärade ülevaated (käibemaks, sotsiaalmaks, tulumaks 2026).

Lisa 1. Metoodiline märkus: eeldustepõhine mudel

CentAR-i analüüs tugines privaatsele Eesti majanduse sisend-väljundmudelile (C-19), mis ei olnud käesoleva töö koostamisel kättesaadav. Selle asemel on üles ehitatud läbipaistev, eeldustepõhine mudel, mis taastoodab sama dekompositsiooniloogikat: (1) staatiline maksukadu maksubaasilt; (2) mahukasvust tulenev otsene käibemaks; (3) lisandväärtuse jaotus tööjõuks ja kasumiks ning sellelt arvutatav tööjõu- ja ettevõtte tulumaks; (4) hõivemuutus hõive-toodangu elastsuse kaudu; (5) kaudsed ja tingitud efektid kordisti kaudu (tarneahela tööjõumaksud, tingitud tarbimise käibemaks), alkoholi komplementaarsus ja töötushüvitiste kokkuhoid; (6) eraldi formaliseerimishoob; (7) eraldi dünaamilise baasjoone stsenaarium.

Peamised parameetrid: standardmääraga netobaas 730 mln € (tuletatud EHRL staatilisest hinnangust); alkoholiosakaal 20% (eeldus); läbikanduvus 30/60/100%; kodumaine elastsus -0,5 (kesktee), väliselastsus -1,205; hõive-toodangu elastsus 0,7; sotsiaalmaks 33%, töötuskindlustus 0,8% + 1,6%, füüsilise isiku tulumaks 22% (efektiivne ~15%), ettevõtte tulumaks 22% (jaotatav osa ~30%); kordisti 1,5 (tundlikkus 1,3–1,8), tööjõu osakaal kaudses lisandväärtuses 0,55, tingitud tarbimise efektiivne KM 10%; alkoholimahu jälgimine 0,5 toidumahu kasvust; töötuseperioodi kulu 4 800 €, 50% uutest töökohtadest muidu hüvitusel. Teadlikult välja jäetud (mahaarvatav sisendkäibemaks, netoeffekt null): investeeringute ja tarneahela B2B käibemaks. Väljajäetud kui mitte muudatusest põhjustatud: üldine turismikasv.

Lisa 2. Tegevusalade jaotus (sisend-väljund)

Toitlustuskulutus (EMTAK 56) genereerib sisendnõudluse järgmistelt tegevusaladelt; need on kaudsete mõjude kanalid:

- **Toiduainetööstus ja põllumajandus:** toidu- ja joogisisendid, esmatootmine
- **Hulgi- ja jaekaubandus:** toidu- ja joogivahendus
- **Energeetika ja kommunaal:** elekter, gaas, vesi
- **Transport ja logistika:** tarned, kuller
- **Kinnisvara ja rent:** äripinnad
- **Äriteenused:** raamatupidamine, turundus, IT, hooldus

Täpsed Leontieffi kordajad EMTAK 56 jaoks tuleks võtta Statistikaameti sisend-väljundtabelitest või C-19 mudelist; käesolev analüüs kasutab koondkordistit 1,5 (turismiökonomika kirjandus), mille fiskaalne mõju on monetiseeritud peatükis 5.2.

Lisa 3. Tundlikkusevõrk: otseste efektide neto-mõju (mln €)

Tabel L3. Otseste efektide neto fiskaalmõju (mln €/aastas) läbikanduvuse ja kodumaise elastsuse lõikes; väliselastsus -1,205; formaliseerimise ja kaudsete efektideta

Läbikanduvus \ elastsus	0,00	-0,30	-0,50	-0,70	-1,00
30%	-57,6	-56,3	-55,5	-54,6	-53,3
60%	-59,1	-56,6	-54,9	-53,1	-50,6
100%	-61,2	-56,9	-54,0	-51,2	-46,9

Allikas: Autori arvutused. Kaudsed ja tingitud efektid lisavad igale lahtrile $\approx +2 \dots +5$ mln, formaliseerimine $+2 \dots +15$ mln.

Lisa 4. Alkoholiosakaalu tundlikkus ja andmelüngad

Variandi B staatiline kadu sõltub eeldatud alkoholiosakaalust käibes:

- **Alkohol 15%:** staatiline kadu $\approx -68,2$ mln € (toidubaas $\times$ 11pp)
- **Alkohol 20% (kesktee):** staatiline kadu $\approx -64,2$ mln € (toidubaas $\times$ 11pp)
- **Alkohol 25%:** staatiline kadu $\approx -60,2$ mln € (toidubaas $\times$ 11pp)
- **Alkohol 30%:** staatiline kadu $\approx -56,2$ mln € (toidubaas $\times$ 11pp)

Täpsustamist vajavad andmelüngad, mille kitsendamine vähendaks hinnanguvahemikke:

- Standardmääraga EMTAK 56 netokäive ning toidu/alkoholi täpne jaotus (POS-/EMTA andmed).
- Sektori palgafondi tase ja keskmine tööjõukulu töötaja kohta (Statistikaamet).
- Eesti toitlustuse spetsiifiline maksuauk / varimajandusosakaal (EMTA).
- Väliskülastajate ajakohane toitlustuskulu (viimane uuring 2017; vajab kaasajastamist).
- Puhastatud kvartaalne EMTAK 56 käibe- ja kuluseeria reaalmõju eristamiseks inflatsioonist.
- Sõltumatult kontrollitud sulgemisproгноos 2028 (ettevõtete demograafia, maksuvõlglaste register) dünaamilise baasjoone stsenaariumi jaoks.

Kõik eeltoodud eeldused on valitud konservatiivselt ning esitatud tundlikkusega; ükski tulemus ei tugine täpsustamata oletusele, mida ei oleks tekstis selgelt sellisena märgitud.