



Majutusteenuste käibemaksumäära tõstmise mõju kiiranalüüs

Eesti Rakendusüuringute Keskus CentAR
2023

Esikaane pilt on loodud Midjourney
tehisintellekti poolt.



Uuring: Majutusteenuste käibemaksumäära tõstmise mõju kiiranalüüs
Autorid: Sten Anspal, Janno Järve, Kati Kadarik, Laura Kivi, Makro Sõmer

Teostaja: Eesti Rakendusuringute Keskus CentAR OÜ
Kontaktisik: Janno Järve
E-post: janno.jarve@centar.ee
Address: Rävälä 11-8, 10143 Tallinn
Telefon: +372 617 3306

Sissejuhatus

Käesolev uuring hindab Eesti valitsuse plaani tõsta majutusteenuse käibemaksu määr alates 2025. aastast 9%lt 22%le. Hindame käibemaksu määra tõstmise mõju Eestis loodavale lisandväärtusele, selle komponentidele ja maksutuludele. Analüüs on läbi viidud eeldusel, et muud tingimused (sh muud maksud) jäävad muutumatuks - nii tõuseb analüüsitava muudatuse mõju kõige selgemini esile. Kasutame analüüsi läbiviimiseks sisend-väljundraamistikul põhinevat makromudelit "C-19 makromudel", mida on modifitseeritud nii, et see võimaldab majutussektoris toimuvaid käibemaksu muudatusi analüüsida tootlustusest eraldiseisvalt (rahvamajanduse arvepidamises on need kaks tegevusala sageli koos).

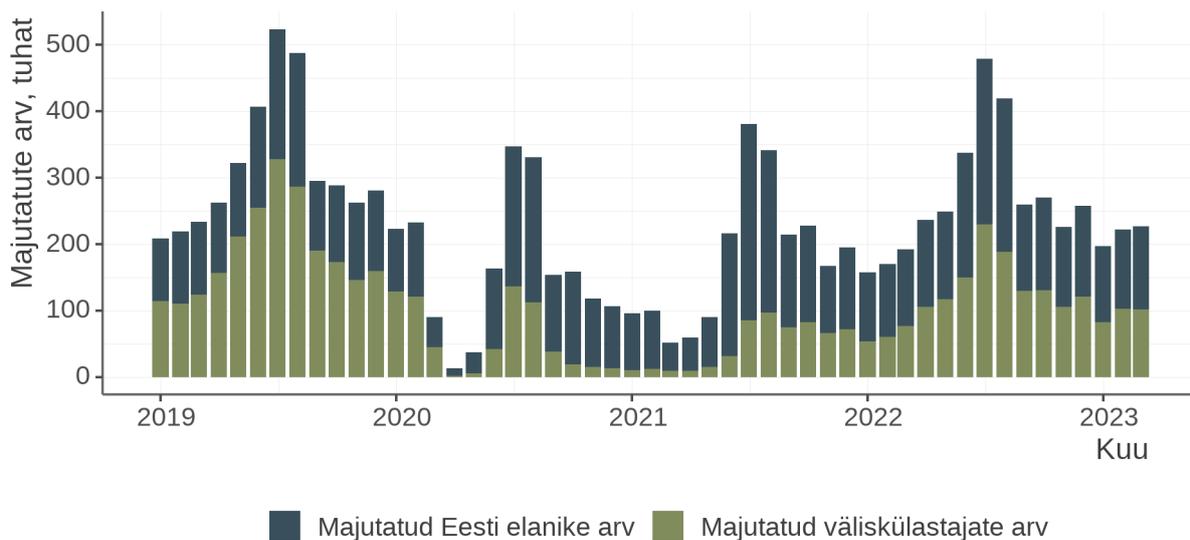
Uuringu tulemused võimaldavad paremini mõista käibemaksu tõstmise tagajärgi majutussektorile ja maksutuludele üldisemalt ning aitavad kaasa teadlikumale poliitikakujundamisele. Kahju, et sellise muudatuste mõjuanalüüsiks on jäetud nii vähe aega. Käibemaksu määra kiire tõstmine on olulise mõjuga nii majutusettevõtetele kui turismisektorile üldisemalt. Nende tagajärgede põhjalikum uurimine oleks hea õigusloome praktika kohaselt tähtis. Käesolev uuring saab kitsa ajaraami tõttu tegeleda vaid üldisema tasandi analüüsiga. Olulised mõjuanalüüsi komponendid (näiteks ettevõtete intervjuerimine ja mõjude kvalitatiivne kirjeldamine, Eesti kui turismi sihtriigi lähimate konkurentide põhjalikum hinnatasemete analüüs jm) on aja puudusel kahjuks teostamatud.

On kahetsusväärne, et sellise muudatuste mõjuanalüüsiks on jätnud nii vähe aega. Käibemaksu määra kiire tõstmine on olulise mõjuga nii majutusettevõtetele kui turismisektorile üldisemalt. Nende tagajärgede põhjalikum uurimine oleks hea õigusloome praktika kohaselt tähtis. Käesolev uuring saab kitsa ajaraami tõttu tegeleda vaid üldisema tasandi analüüsiga. Olulised mõjuanalüüsi komponendid (näiteks ettevõtete intervjuerimine ja mõjude kvalitatiivne kirjeldamine, Eesti kui turismi sihtriigi lähimate konkurentide põhjalikum hinnatasemete analüüs jm) on aja puudusel kahjuks teostamatud.

1. Majutussektori senised arengud

Viimased aastad on majutusteenust pakkuvate ettevõtete jaoks olnud keerulised. 2020. aasta esimeses kvartalis lahvatanud koroonakriis viis sektori majandustegevuse aprillis ja mais pea täieliku seisakuni. Majutusteenuseid kasutavad välituristid kadusid (mõne üksiku suvekuise erandiga) pea täielikult. Majutusteenust kasutavate kohalike inimeste arv aasta edenedes küll taastus ning tõusis suvekuudel isegi kõrgemaks kui eelnevatel aastatel, kuid majutatute üldarv jäi siiski varasemast oluliselt madalamaks.

Joonis 1. Majutatute arv kokku

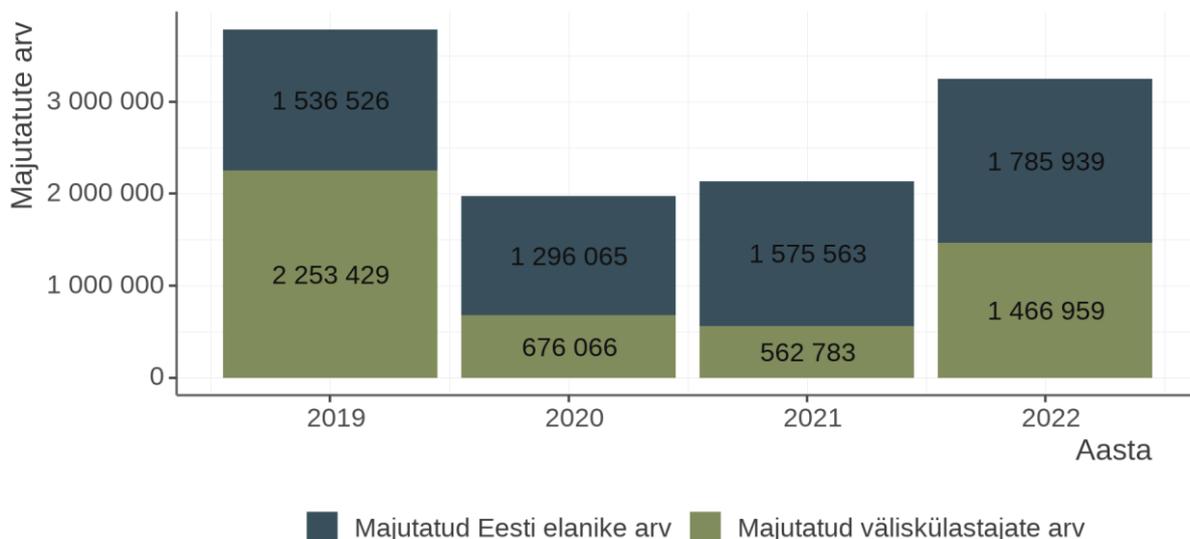


Allikas: Statistikaamet, tabel TU133.

Koroonakriisi mõjud ei olnud 2022. aasta alguseks veel läbi, kui algas Venemaa täiemahuline sissetung Ukrainasse. Selle kriisi mõju majutusteenust kasutavate turistide arvule oli keskmisest tagasihoidlikum, kuid siiski tuntuvalt ning proportsionaalselt valusam nendele ettevõtetele, kelle klientide hulgas oli tavapäraselt rohkem küllastajaid idapiiri tagant.

Kokkuvõttes lõppes 2022. aasta nii, et Eesti majutusautustes ööbinud turistide arv jäi jätkuvalt alla 2019. aasta tasemele, vaatamata sellele, et Eesti elanikest ööbijaid oli 2019. aastaga võrreldes 249,4 tuhande võrra rohkem. Välisriikidest pärit Eestis ööbijaid oli peaaegu 786,5 tuhande võrra vähem ning nende vähenemist ei suutnud aktiivsem siseturism korvata.

Joonis 2. Majutatute arv kokku



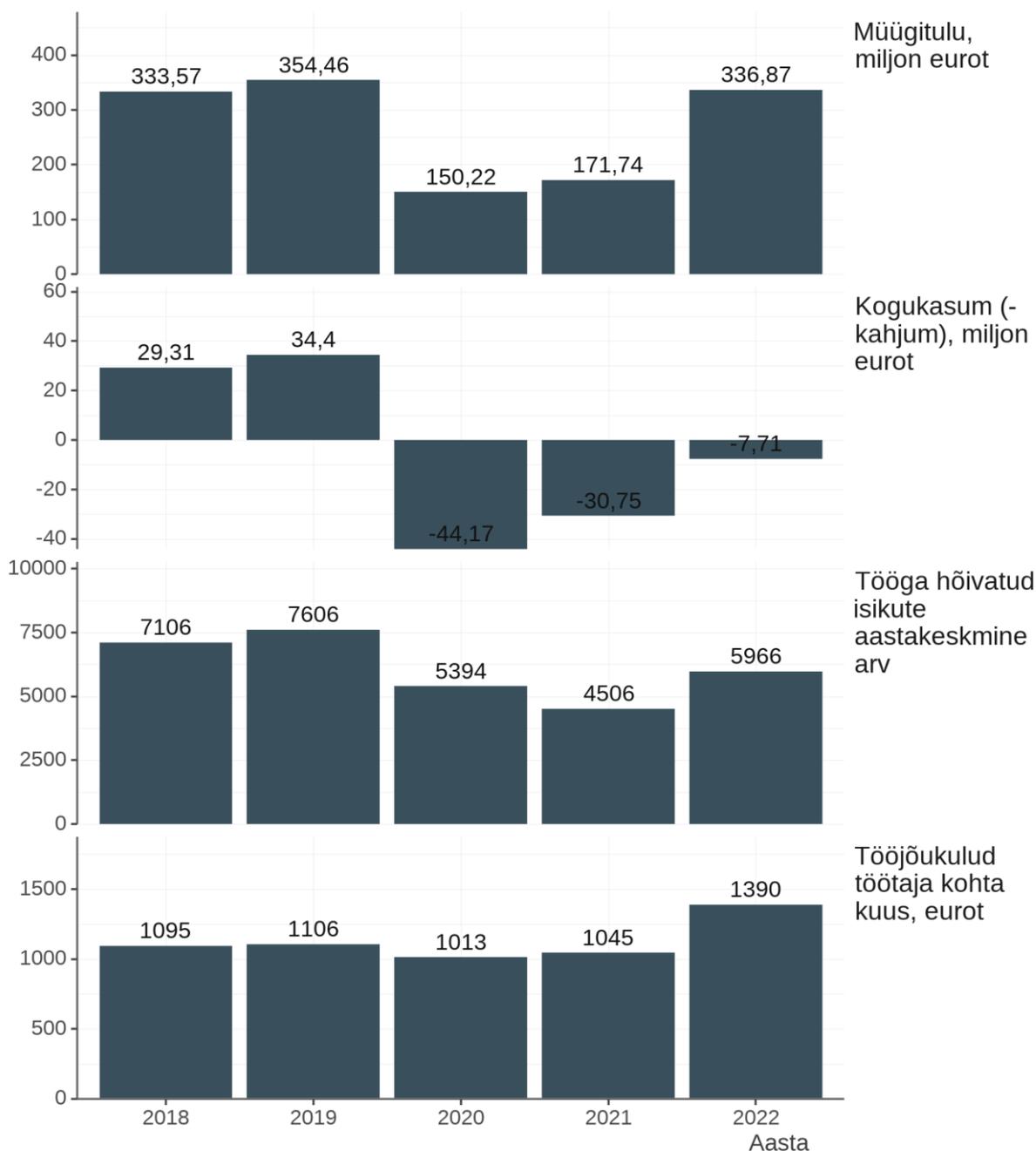
Allikas: Statistikaamet, tabel TU133,

Märkus: aastased näitajad tuletatud kvartaalsetest andmetest.

Majutusasutustes ööbinute arvu vähenemine paistab silma ka sektori majandusnäitajates. Majutusasutuste müügitulude arv oli 2020. ja 2021. aastal rohkem kui poole väiksem 2019. aasta tasemest ning jäi ka 2022. aastal kriiside eelsele tasemele veidi alla.

Töötajate arvu madalpunkt oli 2021. aastal. Eelmisel aastal hakkas see jälle kasvama, kuid jäi aasta keskmisena siiski kriisieelsest tasemest märkimisväärselt madalamaks.

Joonis 3. Majutuse tegevusala valitud majandusnäitajad



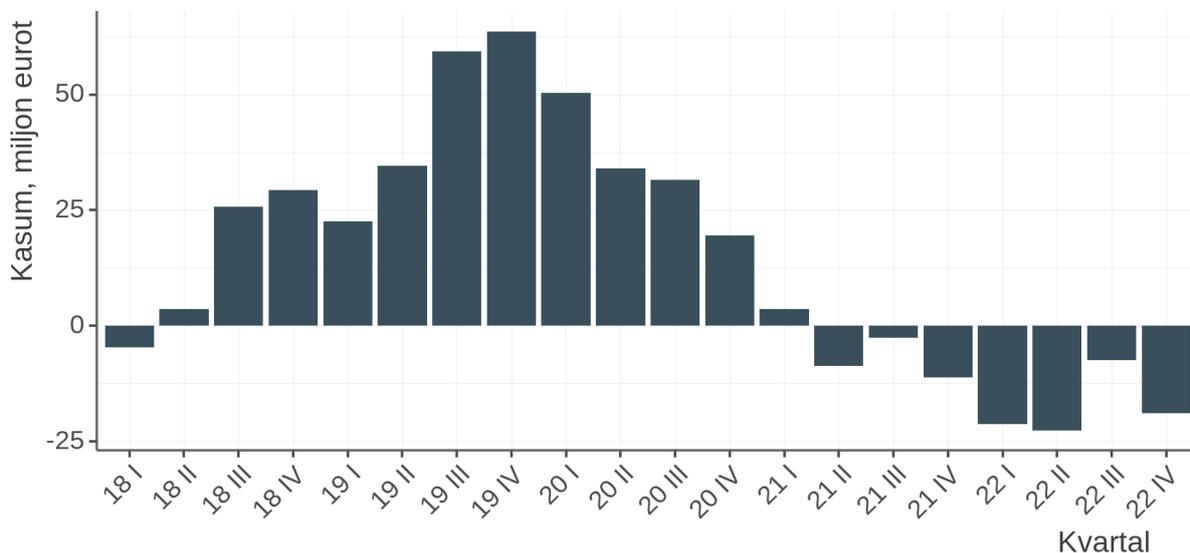
Allikas: Statistikaamet, tabel EM041,

Märkus: aastased näitajad tuletatud kvartaalsetest andmetest.

Kõige kõnekamaks näitajaks antud kontekstis on vast majutusteenust pakkuvate ettevõtete kasumid, mis on kolm viimast aastat püsinud aasta kui terviku vaates negatiivsed. Kogu sektori viimase viie aasta

kumulatiivseks kogutulemiks on -18,9 miljoni eurone kahjum. Kui 2020. ja 2021. aastal oli kahjumi olulisimaks põhjuseks vähenenud klientide arv, siis 2022. aastal mõjutas seda kulude märkimisväärne suurenemine. Seda toetas nii energiakandjate hinnatõus kui tööjõukulude kasv.

Joonis 4. Majutuse tegevusala kumulatiivne kasum alates 2018. aasta I kvartalist



Allikas: Statistikaamet, tabel EM041.

Majutussektori senised arengud võib lühidalt kokku võtta nii:

- Majutusasutustel on seljataga kaks rasket kriisi.
- Toimub kriisist taastumine, majutusteenust pakkuvate ettevõtete külalistajate arv on käesoleva aasta esimeseks kvartaliks jõudnud ligilähedaselt kriisieelsele tasemele, ligilähedaselt samal tasemel on ka müügitulu (kvartaalses vaates).
- Töötajate arv ei ole kriisieelsele tasemele taastunud, samal ajal on tööjõukulud kasvanud.
- Majutusettevõtted on viimased kolm aastat olnud kahjumis ning ka viimase viie aasta kumulatiivne tulem on ca -18,9 eurone kahjum. Sektori ettevõtetel ei ole märkimisväärseid reserve uute šokkide mõjuga toime tulemiseks.

2. Hindade reaktsioon maksutõusule

Mitmeaastane madalseis on pannud majutusteenuse pakkujad keerulisse olukorda. Nagu eelnevalt mainitud, on majutusasutused olnud kolm viimast aastat kahjumis. Majutusettevõtete lühiajalised laenukohustused kasvasid perioodil 2019-2021 ca 33%, samal ajal kui kogu majanduses tervikuna vähenesid need 4,6% võrra¹. Kriisiperioodi üleelamiseks võetud laenu tuleb tagasi maksta. Isegi ilma käibemaksu tõusuta tuleks majutusasutustel kasumlikkuse taastamiseks suure tõenäosusega teenuse hinda tõsta. Seetõttu pole usutav, et majutussektor suudab käibemaksu tõusu järel hinnad muutmata jätta ja kõrgema käibemaksu kulud enda kanda võtta. Tuleb lähtuda eeldusest, et majutusasutused kannavad

¹ Statistikaamet, tabel EM009.

kogu käibemaksu tõusu hindadesse üle. See tähendab, et majutusteenuste maksumus suureneb planeeritava käibemaksu tõusu tagajärjel 11,9%².

$$\left(\frac{1 + 0,22}{1 + 0,09} - 1\right) \times 100\% = 11,9\%$$

3. Majutusteenuse kasutajate reaktsioon hinnatõusule

Teenuse hind ja selle nõudlus on üldjuhul negatiivses seoses - kui hind tõuseb, siis tarbimine väheneb ja vastupidi. Käibemaksuseaduse eelnõu seletuskirjas³ on tehtud lühike kokkuvõtte uuringutest, mis käsitlevad turismiteenuse hinnaelastsust. Seletuskirjas jõutakse järeldusele, et hinnaelastsuste hinnangud on väga erinevad ning seetõttu on keeruline öelda, milliseks tegelik nõudluse reaktsioon hinnatõusule kujuneb.

Seletuskirja lõpuosas (vt lk 13) eeldatakse, et turismiteenuse nõudluse hinnaelastsuseks kujuneb -0,4 ning sellest lähtuvalt viidi läbi ka arvutused, mille kohaselt laekub majutusteenuste käibemaksumäär muutmise tulemusena 2025. aastal riigieelarvesse täiendavat käibemaksu ca 20 mln eurot. Seletuskirja autorid möönavad, et: "... arvestades eelnevaid majutuse rahvusvahelisi uuringuid ning hinnaelastsuse kogemust on kasutatud eeldus (turisminõudluse elastsus: -0,4) alumise piiri lähedal, mis paigutab mõjuhinnangu optimistliku stsenaariumi poolele".

Käesoleva uuringu autorid on nõus, et täpset hinnangut Eesti majutusteenuste hinnaelastsusele on keeruline anda. Eesti jaoks on proovitud nõudluse hinnaelastsusi hinnata AIDS (*almost ideal demand system*) mudeli põhjal, tuginedes Eesti leibkonna eelarve uuringule ja Eurostati andmete tarbijahindade harmoniseeritud indeksi komponentide kohta, kuid hindade variatiivsus osutus liiga väikeseks, et hinnaelastsuste kohta kasutatavaid tulemusi saada. Seejuures kasutati oluliselt kõrgemat teenuste üldistusastet, kus majutust ja toitlustust vaadati ühe majandustegevusalana⁴. Detailsemad analüüsid, kus näiteks majutus ja toitlustus on lahutatud erinevateks tegevusaladeks, oleksid veel nõrgema andmekvaliteediga.

Sellele vaatamata oleme seisukohal, et käibemaksuseaduse muutmise seaduse eelnõu mõjuanalüüsis kasutatud hinnaelastsus on (nii nagu ka seletuskirja autorid ise ütlevad) optimistlik, isegi liiga optimistlik. Esiteks peaksid üldisemad suundumused majanduses tegema tarbijad lähitulevikus varasemaga võrreldes hinnatundlikumaks (seda nii siin kui väljapool Eestit), sest:

- kõrge inflatsiooni tingimustes on tarbijate võimekus hinnatõuse säästude arvelt katta vähenenud, mis peaks tähendama seda, et tarbijad reageerivad hinnatõusudele varasemast valulikumalt (nii Eestis kui rahvusvaheliselt);
- inflatsioonitempo jahutamisele suunatud Euroopa Keskpannga intresside tõstmise poliitika tõmbab eluasemelaene võtnud leibkondade tarbimisvõimalusi koomale (nii Eestis kui rahvusvaheliselt).

² Samast eeldusest lähtutakse ka Rahandusministeeriumi poolt koostatud käibemaksuseaduse muutumise seaduseelnõu seletuskirjas (vt lk 6)

³ KMSES, lk 5 [<https://www.riigikogu.ee/download/d513e03d-0737-4cae-870f-c82cddb74e87>]

⁴ Analüüsi viidi läbi projekti "COVID-19 seotud majandusmõjude ning nende pehendamiseks mõeldud poliitikameetmete tõhususe hindamine", vt täpsemalt Andres Võrgu poolt koostatud raportist: https://raportid.centar.ee/2022_RITAC19_elastsused.html

Seetõttu oleks ootuspärane, et lähiaastatel reageerib tarbija hinnatõusudele (sh majutusteenuse hinnatõusule) valulikumalt kui tavapäraselt.

Lisaks sellele on analüüsi läbiviimiseks valitud elastsus (-0,4) ka erialakirjandust vaadates tõesti madalpoolne. Ainuke seletuskirjas viidatud Eestit puudutav hinnang on Eesti Konjunktuuriinstituudi poolt 2014. aastal läbiviidud uuring⁵, kus öeldakse, et hindade 7% tõus tooks kaasa külastajate arvu 6% languse, mis viitab ca kaks korda kõrgemale hinnaelastsusele (-0,857), kui uuringus kasutatud. Uuringus kasutatud küsitlusepõhine lähenemine tarbija hinnareaktsiooni hindamiseks ei ole päris tavapärane hinnaelastsuse arvutamiseks (eelistatum oleks analüüs, mis põhineb hinnamuutusel ja sellega kaasnenud tarbija käitumise muutusel, ehk avaldunud mõjul), kuid mingi indikatsiooni hinnatundlikkuse kohta see siiski annab.

Üldjuhul on Eestit puudutavate uuringute puudumisel mõistlik tugineda meta-analüüsidele ehk uuringutele, mis koondavad kokku palju erinevaid analüüse ning püüavad nende põhjal leida kõige usaldusväärsemaid hinnanguid. Ka seletuskirjas on ühte sellist tsiteeritud⁶, kuid veidi teises kontekstis, kui oleks oodanud – refereeringus ei käsitleta analüüsis hinnangut hinnaelastsusele.

Bo Pengi ja teiste autorite poolt koostatud uurimus on muljetavaldava haardega teadustöö, milles on analüüsitud 195 artiklit ajavahemikust 1961-2011. Mainitud uurimus püüab leida võimalikult puhas hinnangut rahvusvahelise turismi hinnaelastsusele, võttes arvesse uuringute erinevaid parameetreid (reisijate lähte- ja sihtriigid, ajaperiood, millal uuring läbi viidi, hindamismeetod, mida kasutati jpm). Kuna Eestisse saabuvad ja siin vähemalt ühe öö veetvad turistid tulevad valdavalt Euroopast, siis võiks antud juhul kõige paremini sobida keskmine Euroopa-siseste reiside hinnaelastsus, milleks on uuringu kohaselt -1,205. Samast suurusjärgust hinnangu leiame ka teisest, 2020. aastal Šotimaa valitsuse tellimisel valminud süstemaatilise kirjanduse ülevaatest, kus jõutakse järeldusele, et Euroopa keskmine turismi nõudluse hinnaelastsus on -1,26 ning mediaan-hinnaelastsus -1,02⁷.

Kindlasti on võimalik leida teaduskirjandusest täiendavaid hinnaelastsuse hinnanguid, kuid üksikute uuringute üldistusvõime jääb paratamatult meta-analüüsidele alla. Seetõttu tundub käesoleva töö eesmärke silmas pidades mõistlik eeldada, et nõudluse reaktsioon jääb suurusjärgult Peng *et al.* (2015) meta-analüüsis pakutud elastsuse hinnangu juurde. Sellest hinnangust lähtume nii sise- kui väliturismi juures.

Läbipaistvuse huvides mängime hilisemas analüüsis läbi mitmed erinevad hinnaelastsused ning nende mõju välisreisijate arvule (vt järgnevat tabelit). Arvutuste baasina kasutame ööbivate väliskülastajate arvu, mis oli 2022. aasta 1 466 959 inimest.

„Täielik mitteelastsus” on stsenaarium, kus majutusasutuste külastajad on hinnatundetud – ükskõik mis hindadega juhtub, nõudlus sellest ei muutu. Stsenaariumis “Rahandusministeerium” eeldatakse, et nõudluse hinnaelastsus on sama, mida eeldati käibemaksuseaduse muutmise seaduse eelnõu seletuskirjas (-0,4). Stsenaariumis “Konjunktuuriinstituut” kasutame nende 2014. aasta uuringu põhjal leitud hinnaelastsust (-0,86). Ühikelastsuse stsenaariumis toob 1% hinnatõus kaasa 1% turismiteenuse nõudluse languse (elastsus -1). “Metaanalüüsi keskmine” tähistab stsenaariumi, kus turismiteenuse hinnaelastsus on sama, mis Peng *et al.* (2015) metaanalüüsis välja pakutud euroopasiseste reiside hinnaelastsus (-1,205).

⁵ Josing, M. *et al.* (2014). Majutusteenusele kehtestatud alandatud käibemaksumäära mõju turismisektori konkurentsivõimele ja jätkusuutlikkusele. EKI, lk 73.

⁶ Peng, B. *et al.* (2015) A Meta-Analysis of International Tourism Demand Elasticities, *Journal of Travel Research*, 54(5)

⁷ Chen, J.L. *et al.* (2020). Review of Evidence of Elasticities Relevant to Tourism in Scotland, lk 3.

Stsenaarium “Seletuskirja kõrgeim mitte-Vahemeri” pärineb samuti käibemaksuseaduse muutmise seaduse eelnõu seletuskirjast ja tähistab Prantsusmaa pikaajalise välisreiside turisminõudluse elastsust Suurbritannias. Pealkiri võib olla mõnevõrra eksitav (Prantsusmaal on ka Vahemere-äärseid piirkondi), kuid märkimisväärne osa Suurbritannia ja Prantsusmaa vahelisest turistide voost liigub ka muudesse Prantsusmaa paikadesse.

Tabel 1. Elastsused ja neile vastavad Eestis ööbivate välisküllastajate arvu muutused

Stsenaarium	Elastsus	Eestis ööbivate välisküllastajate arvu muutus
Täielik mitteelastsus	0,000	0
Rahandusministeerium	-0,400	-69 983
Konjunktuuriinstituut	-0,860	-150 464
Ühikelastsus	-1,000	-174 958
Metaanalüüsi keskmine	-1,205	-210 825
Seletuskirja kõrgeim mitte-Vahemeri	-1,706	-298 479

Allikas: Statistikaamet, Rahandusministeerium, Peng et al. (2015), Josing et al. (2014), autori arvutused.

4. Välisküllastajate kulutused Eestis

Välituristide arvu vähenemine mõjutab Eesti majandust läbi siin tarbitavate kaupade ja teenuste vähenemise. Värsket informatsiooni ööbimisega välisküllastajate Eestis tehtavate kogukulutuste kohta kahjuks ei ole. Viimane EASi välisküllastajate uuring viidi läbi 2017. aastal. Selle põhjal koostatud ülevaate⁸ kohaselt kulutasid Eestis vähemalt ühe öö ööbinud turistid Eestis 2016. ja 2017. aastal keskmiselt 264 eurot⁹. Kuna uuring on kuue aasta vanune, siis vajab hinnang kaasajastamist.

Kasutame selleks Eesti Panga välisküllastajate statistikat, mis näitab, et 2016. ja 2017. aastal kulutas keskmine välisküllastaja (nii need kes ööbisid, kui need, kes ei ööbinud Eestis) keskmiselt Eestis 224 eurot¹⁰. See tähendab, et keskmine ööbimisega välisküllastaja kulutas Eestis reisi kohta keskmiselt ca 18% rohkem kui Eesti Panga poolt avaldatav keskmine välisküllastaja kulutus reisi kohta. Eeldame, et selline suhe kehtib ka 2022. aastal kohta.

Eesti Panga andmetel külastas 2022. aastal Eestit 3 506 492 mitteresidenti, kes kulutasid siin ca 1,1 miljardit eurot, ehk 310 eurot inimese kohta. Arvestades, et ööbimise reisi kulutused on sellest näitajast 18% suuremad, kujuneb ööbimisega reisi keskmiseks kulutuste hinnanguks $310 \times (1+0,18) = 366$ eurot.

Välisküllastajate uuringust teame ka seda, et nende kulutused Eestis jaotuvad vastavalt järgnevas tabelis toodule: kaupadele kulub ca 34%, majutusele ja toitlustusele kummalegi napilt alla veerandi ning teenustele veidi vähem kui viiendik.

⁸ EAS (2017). Eestis ööbinud välituristid 2016.-2017. a. välisküllastajate uuringu põhjal, lk 51.

⁹ Uuringus on esitatud talviste ja suviste reise kulutused, kasutame siin nende aritmeetilist keskmist $((280+249)/2=)$ 265 eurot.

¹⁰ STATISTIKATEADE. Välituristid jätsid mullu Eestisse ligi 1,1 miljardit eurot [<https://www.eestipank.ee/press/statistikateade-valituristid-jatsid-mullu-eestisse-ligi-11-miljardit-eurot-09022023>], autori arvutused.

Tabel 2. Ööbimisega välisküllastajate kulud kululiigiti 2022. aastal

Kulutuse liik	Aasta kaalumata keskmine osakaal	Kulu eurodes, 2022
Kaubad	34%	124,44
Majutus	24%	87,84
Toitlustus	24%	87,84
Muud teenused	18%	65,88
KOKKU	100%	366,00
sh ilma majutuseta	76%	278,16

Allikas: autorite arvutused, 2016.-2017. aasta EASi, MKMi ja Statistikaameti välisküllastajate uuringu andmetel. Märkus: aasta kaalumata keskmine tähendab, et on arvatud eraldi talvise küsitlusetapi (14.11-11.12.2016 ja 1.11-17.12.2017) ja suvise küsitlusetapi (1.07-11.08.2016 ja 17.07-13.08.2017) keskmised kulutused ning võetud neist aritmeetiline keskmine nii, et suvise kui talvise küsitlusetapi osakaal on 50%.

Välisküllastajate kulutuste majandusliku mõju hindamiseks jääb selline jaotus liiga üldiseks, sest peame jagama kulutused 64 majandustegevusala vahel. Kuna sedavõrd täpne info välisküllastajate kulutuste kohta puudub, siis eeldame, et eelpool viidatud neli kulukategooriat jaotuvad vastavalt Eesti kodumajapidamiste tarbimiskorvile, tehes siiski mõningaid erandeid:

- Kaupade osas eeldame, et välisküllastajate tarbimiskorv on sama, mis Eesti kodumajapidamistel.
- Muude teenuste puhul jaotame tegevusalad sellisteks, mille teenuseid välisurist suure tõenäosusega tarbib ja sellisteks, mida välisurist ei tarbi. Esimesse gruppi kuuluvad näiteks sport ning lõbustus- ja vaba aja tegevused, samas kui teises grupis on nt erinevad kommunaalteenused (kanalisatsioon, veevarustus jms), haridus ja finantsteenused. Jagame välisuristi muude teenuste tarbimise esimesse gruppi kuuluvate teenuste vahel vastavalt kohalike tarbimiskorvile, arvestades, et muude teenuste osakaal välisuristi tarbimises on 18%.
- Majutuskulutused arvestame majutuse tegevusala teenuste alla ning toitlustusele minevad kulutused toidu ja joogi serveerimise tegevusala alla. Välisuristi tarbimise jaotumine erinevate tegevusalade vahel on toodud töö lisas (vt Lisa 2).

5. Käibemaksu tõstmise mõju riigieelarve tuludele ja lisandväärtusele

Kasutame käibemaksu tõusu mõjude hindamiseks uuendatud C-19 makromudelit¹¹. See on sisend-väljund raamistikul põhinev mudel, mille abil saab hinnata toodete ja teenuste lõpptarbimises toimunud muutuste mõju majanduses loodavale lisandväärtusele, selle komponentidele ja maksutulule. Mudelisse on sisse ehitatud ka lihtsustatud võimalus analüüsida käibe- ja sotsiaalmaksu muudatuste mõju eeltoodud näitajatele.

C-19 makromudel arvutab kokku lõpptarbimise muutusest tulenevad otsesed, kaudsed ja tingitud efektid. Milles need väljenduvad? Kujutame ette, et Eestisse tuleb 100 000 välisuristi, kes soovivad siin aega veeta. Esiteks kasvab nõudlus toodete ja teenuste järele, mida välisküllastajad Eestis tarbivad (otsesed mõjud).

¹¹ Mudeli täiendusi on lühidalt kirjeldatud lisas 3. Originaalmudeli metoodika kirjeldus on leitav siit: https://raportid.centar.ee/2022_RITAC19_metoodikaraport.html

Samas on kaudne mõju ka teistele tegevusaladele, mis tuleneb sellest, et ühe toote (nt juust) tootmiseks läheb vaja teiste tegevusalade sisendit (nt piim, transport). Need on kaudsed mõjud. Lisaks otsestele ja kaudsetele mõjudele tuleb arvestada ka seda, et lisanduva nõudluse tõttu saab rohkem töötajaid tööd ja nende lisanduva sissetuleku kasutamise võrra suureneb nõudlus erinevate kaupade ning teenuste järele ja kogutoodang veelgi. Nii tekivad tingitud efektid. Loomulikult toimub sama protsess ka vastupidi - kui väliskülastajaid tuleb Eestisse vähem, siis jäävad need mõjud olemata.

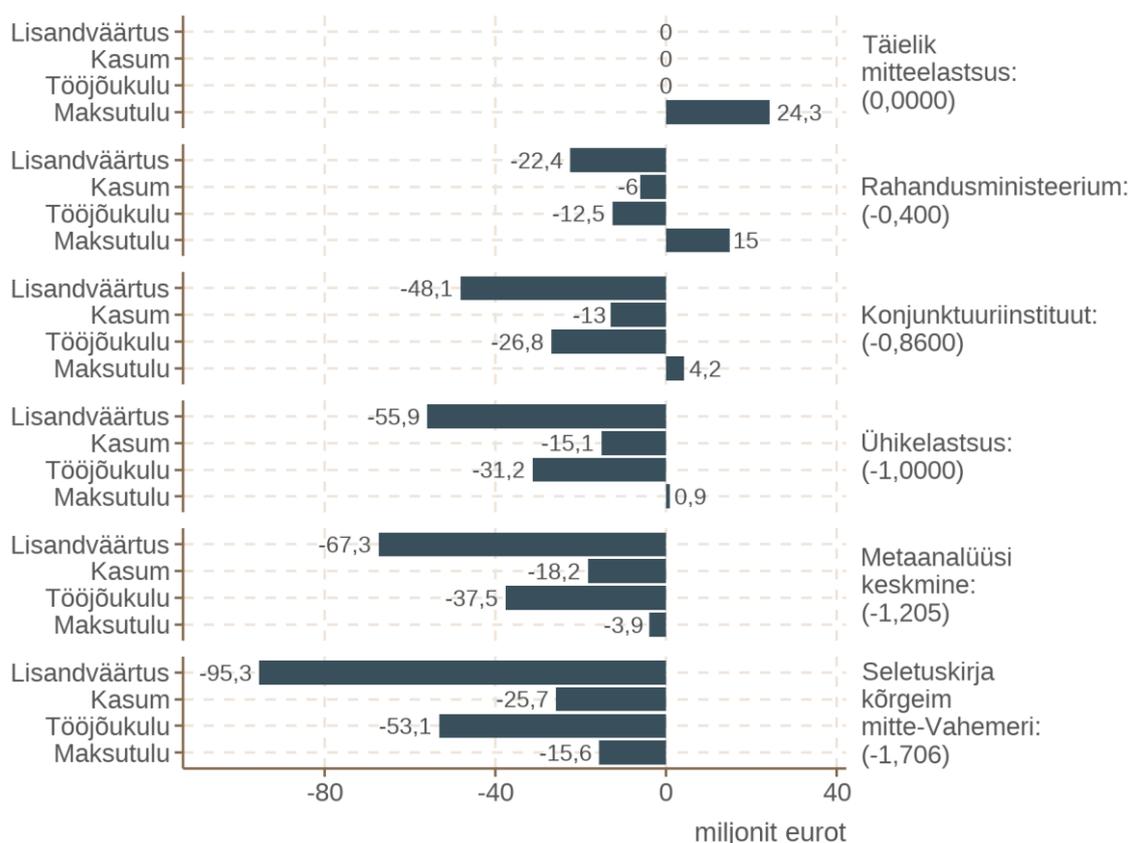
Majutusteenuste käibemaksu tõstmise (9%-lt 22%-le) mõju hindame C-19 makromudeli abil kaheastmelisena:

- C-19 makromudel võimaldab otseselt hinnata majutustevõtete käibemaksu muutmise mõju majandusnäitajatele. Tõstame mudelis majutussektori käibemaksu 9% 22% peale, jättes kõik muu muutumatuks. Muudatusel on mõju eeskätt **majutussektorile**, aga ka teistele sektoritele (läbi kaudsete ja tingitud efektide). Olgu mainitud, et mudel opereerib arvutuste selles etapis majandustegevusala keskmise hinnatõusuga, mis kujuneb väiksemaks kui 11,9%, sest lisaks 9% käibemaksu määraga maksustatud tulule on majutusasutuses ka märkimisväärne osa 20% käibemaksumääraga maksustatud käivet, mille maksutõusu praegu arvesse ei võeta. Majutussektori kaalutud keskmiseks hinnatõusuks kujuneb nii 6,8% ning seda väärtust kasutatakse ka hinnaelastsuse alusel nõudluse vähenemise leidmiseks¹². Nõudluse vähenemisel võtab mudel arvesse nii kodumaise kui väliskülastaja nõudluse muutumist.
- Majutussektori hinnatõus toob kaasa selle, et Eestisse tuleb vähem siin ööbivaid väliskülastajaid. Analüüsi selles etapis arvutame välja, milline on väliskülastajate arvu vähenemisest tulenev **majutussektori väliste** kaupade ja teenuste lõpptarbimise langus (mõju majutussektorile võtsime arvesse juba analüüsi esimeses etapis). Selle arvutuse teostamisel eeldame, et väliskülastajate jaoks muutub majutusteenus käibemaksu muudatuse tulemusena 11,9% kallimaks ning nad reageerivad sellele hinnataseme muutusele vastavalt üle-eelmises peatükis käsitletud hinnaelastsustele.

Analüüsi tulemused näitavad, et riigieelarve tulude tõstmiseks ei ole majutusteenuste käibemaksu erandi kaotamine tõhus meede. Kui eeldada, et nii välituristid kui kohalikud majutusteenuse kasutajad on täiesti hinnatundetud (hindade tõus nende tarbimiskäitumist ei mõjuta), siis oleks käibemaksuerandi kaotamise tulemusena võimalik riigieelarvesse 2025. aastal koguda 24,3 mln eurot. See ei ole aga kuigi realistlik eeldus. Suure tõenäosusega reageerivad majutusasutuste kliendid hinnatõusule nõudluse vähenemisega. Kui nende hinnatundlikkus on selline nagu eelnevalt mainitud meta-analüüsi keskmine (hinna 1% tõus toob kaasa -1,205% nõudluse languse), siis laekuks riigieelarvesse lisaeurode asemel hoopis 3,9 mln eurot vähem.

¹² Sisuliselt võtame siin arvesse seda, et majutussektor tegeleb lisaks majutusteenuse pakkumisele ka muude tegevustega, mille hinda see konkreetne käibemaksumuudatus (9% -> 22%) ei mõjuta

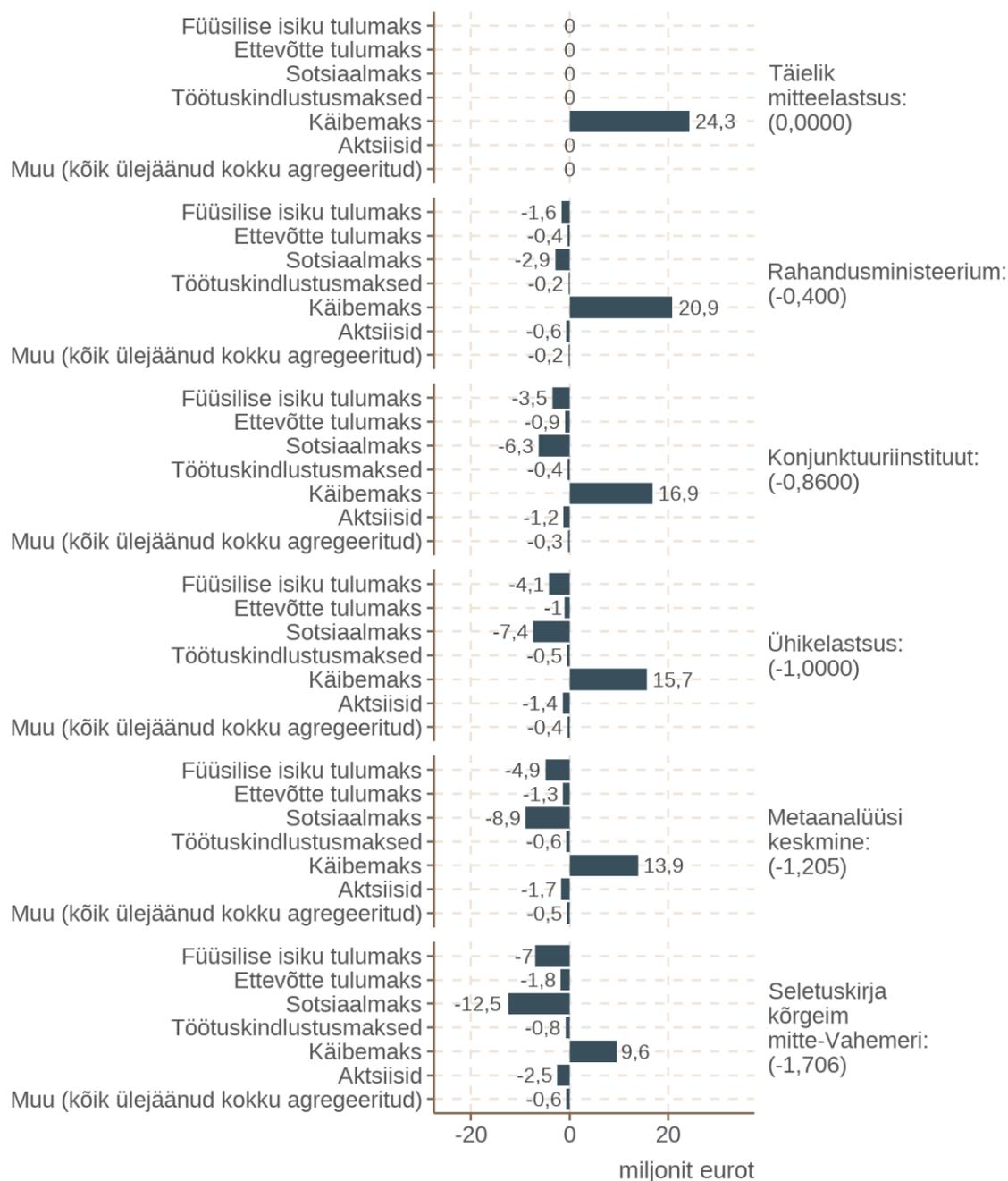
Joonis 5. Mõju Eesti majandusnäitajatele 2025. aastal



Maksuliigiti tähendab see seda, et käibemaksu laekuks küll 13,9 mln eurot rohkem, kuid selle lülitab tasa teiste maksude (eeskätt sotsiaal- ja tulumaksu) tulu vähenemine (vt järgnevat joonist). Maksutulu vähenemise põhjused peituvad eelmiselt jooniselt nähtavas ligi 67,3 mln eurosos lisandväärtuse vähenemises - nõudluse langus toob kaasa selle, et majanduses luuakse vähem lisandväärtust (sh on vähem töökohti, madalamad kasumid) ning seetõttu väheneb ka kõigi teiste maksude laekumine.

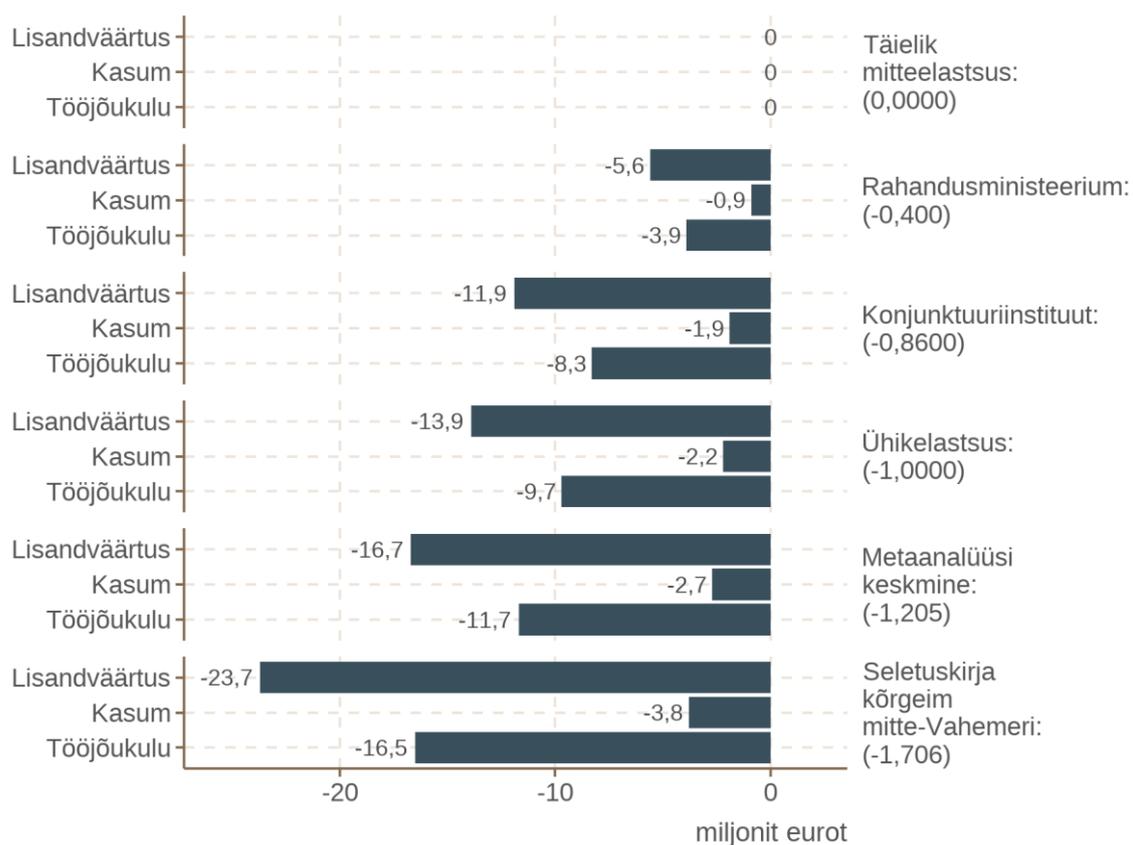
Märkimisväärset maksutulu ei õnnetuks teenida ka siis, kui majutusteenuse tarbijate hinnatundlikkus on väiksem, kui meta-analüüsi keskmine näitaja. Ühikelastsuse korral oleks eelarve küll plussis, kuid kõiges 0,9 mln euroga. Konjunkturiinstituudi andmetel põhjal leitud elastsuse korral oleks täiendav maksulaekumine eelarvesse veidi suurem, kui sellele vaatamata kõigest 4,2 mln eurot.

Joonis 6. Mõju maksutuludele maksuliigiti 2025. aastal



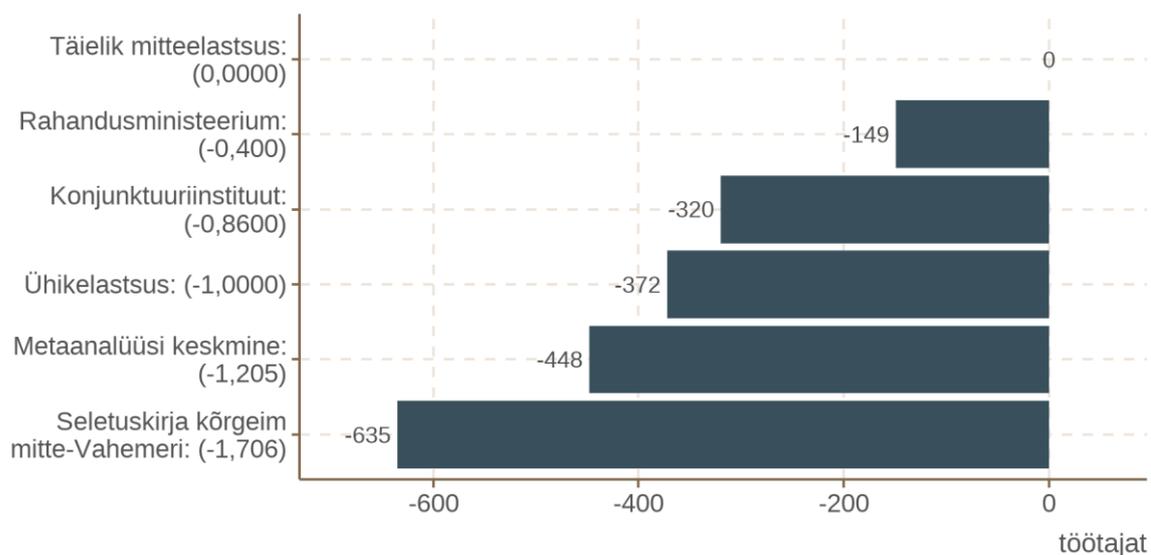
Majutusteenust pakkuvate ettevõtete jaoks on maksutõus ootuspäraselt valus. Kriisidest niigi räsitud sektoris väheneks lisandväärtus 16,7 mln eurot ning kasum 2,7 mln eurot. Selline kasumi langus ei pruugi olla suureks probleemiks siis, kui majanduses valitseks pikemalt n-ö head ajad. Olukorras, kus majutussektori viimase viie aasta kumulatiivne kasum on ca 19 mln euroga miinuses, on see aga kindlasti probleem.

Joonis 7. Mõju majutussektorile 2025. aastal



Maksutõusul oleks arvestatav mõjuka majutussektori hõivele, mis kujuneks (muude tingimuste samaks jäädes) ca 450 töötaja jagu väiksemaks kui ilma maksutõusuta.

Joonis 8. Mõju majutussektori hõivele 2025. aastal



Kokkuvõte

Ettevõtete perspektiivist on maksutõusu ajastus harva ideaalne, kuid Vabariigi Valitsuse plaan tõsta majutusasutuste käibemaksu 9%-lt 22%-le tabab majutusasutusi tõesti halval ajal. Viimased aastad on pakkunud sektorile mitmeid suuri väljakutseid, sealhulgas on kolm järjestikust aastat lõppenud majutusasutustele kahjumis. Suuremahuline käibemaksu tõus ei anna majutusettevõtetele palju mänguruumi ning sellest tekkinud kulud jäävad tarbijate kanda. See tähendab, et 9% käibemaksuga maksustatud majutusteenused muutuvad umbes 12% kallimaks.

Reisimine ja majutusteenuste kasutamine on kulutused, mille pealt saavad inimesed majanduslikult keerulisel ajal kokku hoida. Kõrge inflatsioon on inimeste ostujõudu juba vähendatud ja Euroopa Keskpanga pingutused läbi intressitõusude inflatsiooni ohjeldada vähendavad lühiajaliselt seda veelgi. Intressimäärade kasv ja inflatsioon mõjutavad ka neid riike, kelle kodanike hulgas on Eesti populaarne turismisihtkoht. Sellistes tingimustes on raske uskuda, et majutusteenuste hinnatõus ei põhjusta nõudluse langust. Eesti majutusteenuste tarbijate hinnatundlikkust on keeruline hinnata. Siiski, tuginedes ulatuslikele rahvusvahelistele kogemustele, võib eeldada, et hinnatundlikkus on märkimisväärne. Käesolevas uuringus eeldame, et 1% hinnatõus toob kaasa 1,205% languse nõudluses (hinnang põhineb Peng, B. *et al.* (2015) poolt koostatud 195 artikli analüüsil).

Uuringu tulemused näitavad, et majutusteenuste käibemaksu erandi kaotamine ei ole tõhus viis riigieelarvesse lisaraha kogumiseks. Kohalikud majutusteenuse kasutajad reageerivad hinnatõusule nõudluse vähenemisega. Maksumuudatuse tõttu jätab Eestisse tulemata ka ca 211 tuhat välituristi, kes lisaks majutusteenustele ei tarbi ka muid siinseid teenuseid (nt toitlustus, rekreatsioon). Maksumuudatuse otseste, kaudsete ja tingitud efektide summana on eeldatav mõju riigieelarvele negatiivne. Käibemaksutulu suureneks küll 13,9 miljoni euro võrra, kuid teiste maksutulude vähenemise tõttu oleks kogulaekumine aastas umbes 3,9 miljonit eurot väiksem, kui maksumuudatust ei tehtaks.

Kuigi maksumuudatus ei too märkimisväärselt tulu riigieelarvesse ja pigem tekitab väikese defitsiidi, on sellel siiski selge negatiivne mõju majutussektorile, põhjustades lisandväärtuse vähenemise 16,7 miljoni euro võrra ning kasumite vähenemise 2,7 miljoni euro võrra. Muudatuse tagajärjel võib sektoris kaduda ligi 450 töökohta.

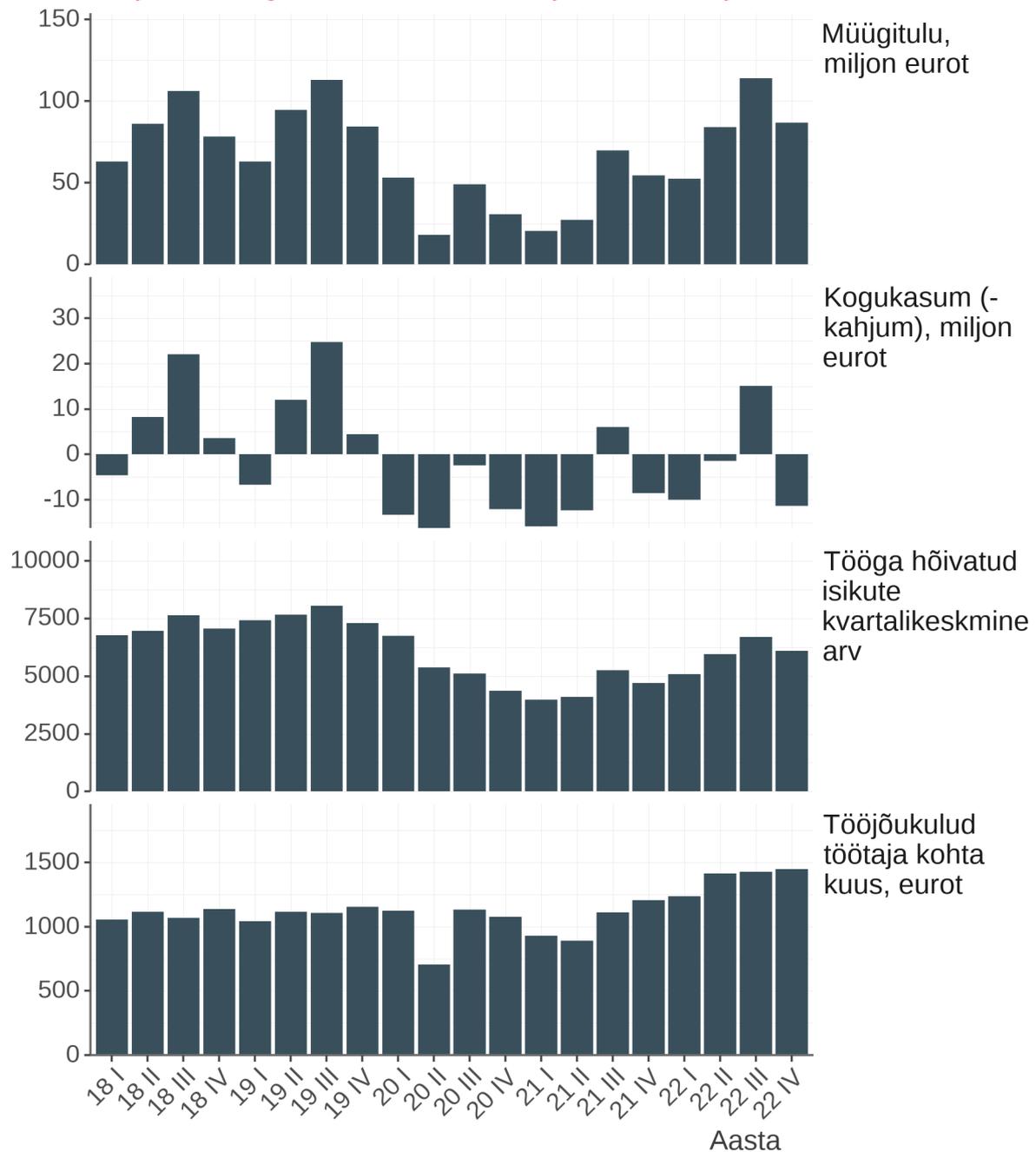
Lõpetuseks olgu mainitud, et märkimisväärset maksutulu ei õnnetuks teenida ka siis, kui majutusteenuse tarbijate hinnatundlikkus on väiksem, kui käesolevas analüüsis eeldati. Ühikelastsuse (-1,000) korral oleks eelarve küll plussis, kuid kõiges 0,9 mln euroga. Konjunktuuriinstituudi andmetel põhjal leitud elastsuse (-0,860) korral oleks täiendav maksulaekumine eelarvesse veidi suurem, kui sellele vaatamata kõigest 4,2 mln eurot.

Allikad

1. CentAR ja CITIS (2022). Metoodikaraport [https://raportid.centar.ee/2022_RITAC19_metoodikaraport.html]
2. Chen, J.L. et al. (2020). Review of Evidence of Elasticities Relevant to Tourism in Scotland. <https://www.gov.scot/binaries/content/documents/govscot/publications/research-and-analysis/2021/06/elasticities-relevant-tourism-scotland-evidence-review/documents/elasticities-relevant-tourism-scotland-evidence-review/elasticities-relevant-tourism-scotland-evidence-review/govscot%3Adocument/elasticities-relevant-tourism-scotland-evidence-review.pdf>
3. EAS (2017). Eestis ööbinud välituristid 2016.-2017.a. väliskülastajate uuringu põhjal
4. Eesti Pank (2023). STATISTIKATEADE. Välituristid jätsid mullu Eestisse ligi 1,1 miljardit eurot [<https://www.eestipank.ee/press/statistikateade-valituristid-jatsid-mullu-eestisse-ligi-11-miljardit-eurot-09022023>], autori arvutused.
5. Josing, M. et al. (2014). Majutusteenusele kehtestatud alandatud käibemaksumäära mõju turismisektori konkurentsivõimele ja jätkusuutlikkusele. EKI
6. Käibemaksuseaduse eelnõu seletuskiri [<https://www.riigikogu.ee/download/d513e03d-0737-4cae-870f-c82cddb74e87>]
7. Peng, B. et al. (2015) A Meta-Analysis of International Tourism Demand Elasticities, Journal of Travel Research, 54(5)
8. Statistikaamet, tabel EM041
9. Statistikaamet, tabel TU133
10. Võrk, A. (2022). Tarbimise hinna- ja sissetulekuelastsused AIDS mudeli abil [https://raportid.centar.ee/2022_RITAC19_elastsused.html]

Lisad

Lisa 1. Majutuse tegevusala valitud majandusnäitajad, kvartaalselt



Lisa 2. Kodumajapidamiste lõpptarbimise kulustruktuur 2018. aastal

EMTAK	Tegevusala	Osakaal, %
01	Taime- ja loomakasvatus	2,6087
02	Metsamajandus ja metsavarumine	0,2078
03	Kalapüük ja vesiviljelus	0,0990
05-09	Mäetööstus	0,0653
10-12	Toiduainete, jookide ja tubakatoodete tootmine	14,1078
13-15	Tekstiilitootmine; rõivatootmine; nahatöötlemine ja nahktoodete tootmine	3,5627
16	Puidutöötlemine ning puit- ja korktoodete tootmine, v.a mööbel	0,1899
17	Paberi ja pabertoodete tootmine	0,2780
18	Trükindus ja salvestiste paljundus	0,0754
19	Koksi ja puhastatud naftatoodete tootmine	1,5431
20	Kemikaalide ja keemiatoodete tootmine	0,9072
21	Põhifarmaatsiatoodete ja ravimpreparaatide tootmine	0,7958
22	Kummi- ja plasttoodete tootmine	0,5140
23	Muude mittemetalsetest mineraalidest toodete tootmine	0,3333
24	Metallitootmine	0,0148
25	Metalltoodete tootmine, v.a masinad ja seadmed	0,3392
26	Arvutite, elektroonika- ja optikaseadmete tootmine	1,1815
27	Elektriseadmete tootmine	0,6428
28	Mujal liigitamata masinate ja seadmete tootmine	0,1624
29	Mootorsõidukite, haagiste ja poolhaagiste tootmine	1,7328
30	Muude transpordivahendite tootmine	0,1168
31-32	Mööbli tootmine; muu tootmine	1,2277
45	Mootorsõidukite ja mootorrattaste hulgi- ja jaemüük ning remont	1,4958
46	Hulgikaubandus, v.a mootorsõidukid ja mootorrattad	5,4901
47	Jaekaubandus, v.a mootorsõidukid ja mootorrattad	12,4628
58	Kirjastamine	0,7338
55	Majutus	2,9714
33	Masinate ja seadmete remont ja paigaldus	0,0472
49	Maismaaveondus ja torustransport	2,2780
50	Veetransport	0,7126
51	Õhustransport	0,3064
52	Laondus ja veondust abistavad tegevusalad	0,3011
53	Posti- ja kulleriteenistus	0,2205
59-60	Filmide, videote ja telesaadete tootmine; helisalvestiste ja muusika kirjastamine; ringhääling	0,2835
61	Telekommunikatsioon	2,0263
77	Rentimine ja kasutusrent	0,4801
79	Reisibüroode ja reisikorraldajate tegevus, reserveerimine ning sellega seotud tegevus	1,2937
86	Tervishoid	1,6313
90-92	Loome- ja meelelahutustegevus; raamatukogude, muuseumide jms tegevus; hasartmängude korraldamine	1,4554

93	Sporditegevus ning lõbustus- ja vaba aja tegevused	1,1637
95	Arvutite ning tarbeesemete ja kodutarvete parandus	0,0336
96	Muu teenindus	1,2036
56	Toidu ja joogi serveerimine	5,2789
35	Elektrienergia, gaasi, auru ja konditsioneeritud õhuga varustamine	4,4405
36	Veekogumine, -töötlus ja -varustus	0,6270
37-39	Kanaliseerimine; jäätme- ja saastekäitlus	0,3126
41-43	Ehitus	0,4531
62-63	Programmeerimine, konsultatsioonid jms tegevused; infoalane tegevus	0,1165
64	Finantsteenuste osutamine	3,2240
65	Kindlustus, edasikindlustus ja pensionifondid	1,2427
66	Finantsteenuste ja kindlustustegevuse abitegevusalad	0,1489
68	Kinnisvaraalane tegevus	13,6630
69-70	Juriidilised toimingud ja arvepidamine; peakontorite tegevus; juhtimisalane nõustamine	0,1644
71	Arhitekti- ja inseneritegevused; teimimine ja analüüs	0,1210
72	Teadus- ja arendustegevus	0,0051
73	Reklaamindus ja turu-uuringud	0,0210
74-75	Muu kutse-, teadus- ja tehnikaalane tegevus; veterinaaria	0,2335
78	Tööhõive	0,0447
80-82	Turvatöö ja juurdlus; hoonete ja maastike hooldus; büroohaldus, büroode jm äritegevuse abitegevused	0,1284
84	Avalik haldus ja riigikaitse; kohustuslik sotsiaalkindlustus	0,5205
85	Haridus	1,2036
87-88	Hoolekandeesutuste tegevus; sotsiaalhoolekanne majutuseta	0,5760
94	Organisatsioonide tegevus	0,0522
97-98	Kodumajapidamised tööandjana; oma tarbeks mõeldud kaupade tootmine ja teenuste osutamine	0,1255
	KOKKU	100,0000

Lisa 3. Eeldatav ööbimisega väliskülastajate lõpptarbimiskulutuste struktuur 2022. aastal

EMTAK	Tegevusala	Osakaal kulutuste grupis, %	Ühe ööbimisega välisturisti kulutused eurodes, 2022
01	Taime- ja loomakasvatus	5,1263	6,3792
02	Metsamajandus ja metsavarumine	0,4082	0,5080
03	Kalapüük ja vesiviljelus	0,1946	0,2422
05-09	Mäetööstus	0,1284	0,1598
10-12	Toiduainete, jookide ja tubakatoodete tootmine	27,7231	34,4986
13-15	Tekstiilitootmine; rõivatootmine; nahatöötlemine ja nahktoodete tootmine	7,0010	8,7120
16	Puidutöötlemine ning puit- ja korktoodete tootmine, v.a mööbel	0,3731	0,4643
17	Paberi ja pabertoodete tootmine	0,5462	0,6797
18	Trükindus ja salvestiste paljundus	0,1481	0,1843
19	Koksi ja puhastatud naftatoodete tootmine	3,0323	3,7734
20	Kemikaalide ja keemiatoodete tootmine	1,7828	2,2185
21	Põhifarmaatsiatoodete ja ravimpreparaatide tootmine	1,5638	1,9460
22	Kummi- ja plasttoodete tootmine	1,0101	1,2570
23	Muude mittemetalsetest mineraalidest toodete tootmine	0,6550	0,8151
24	Metallitootmine	0,0291	0,0362
25	Metalltoodete tootmine, v.a masinad ja seadmed	0,6665	0,8294
26	Arvutite, elektroonika- ja optikaseadmete tootmine	2,3217	2,8891
27	Elektriseadmete tootmine	1,2631	1,5718
28	Mujal liigitamata masinate ja seadmete tootmine	0,3192	0,3972
29	Mootorsõidukite, haagiste ja poolhaagiste tootmine	3,4050	4,2372
30	Muude transpordivahendite tootmine	0,2295	0,2856
31-32	Mööbli tootmine; muu tootmine	2,4125	3,0021
33	Masinate ja seadmete remont ja paigaldus	0,3514	0,2315
35	Elektrienergia, gaasi, auru ja konditsioneeritud õhuga varustamine		
36	Veekogumine, -töötlus ja -varustus		
37-39	Kanaliseatsioon; jäätme- ja saastekäitlus		
41-43	Ehitus		
45	Mootorsõidukite ja mootorrataste hulgi- ja jaemüük ning remont	2,9393	3,6577

46	Hulgikaubandus, v.a mootorsõidukid ja mootorrattad	10,7886	13,4253
47	Jaekaubandus, v.a mootorsõidukid ja mootorrattad	24,4905	30,4760
49	Maismaaveondus ja torustransport	16,9536	11,1690
50	Veetransport	5,3031	3,4937
51	Õhustransport	2,2800	1,5021
52	Laondus ja veondust abistavad tegevusalad	2,2408	1,4762
53	Posti- ja kulleriteenistus	1,6411	1,0812
55	Majutus	100,0000	0,0000
56	Toidu ja joogi serveerimine	100,0000	87,8400
58	Kirjastamine	1,4419	1,7943
59-60	Filmide, videote ja telesaadete tootmine; helisalvestiste ja muusika kirjastamine; ringhääling	2,1095	1,3897
61	Telekommunikatsioon	15,0799	9,9346
62-63	Programmeerimine, konsultatsioonid jms tegevused; infoalane tegevus		
64	Finantsteenuste osutamine		
65	Kindlustus, edasikindlustus ja pensionifondid		
66	Finantsteenuste ja kindlustustegevuse abitegevusalad		
68	Kinnisvaraalane tegevus		
69-70	Juriidilised toimingud ja arvepidamine; peakontorite tegevus; juhtimisalane nõustamine		
71	Arhitekti- ja inseneritegevused; teimimine ja analüüs		
72	Teadus- ja arendustegevus		
73	Reklaamindus ja turu-uuringud		
74-75	Muu kutse-, teadus- ja tehnikaalane tegevus; veterinaaria		
77	Rentimine ja kasutusrent	3,5732	2,3540
78	Tööhõive		
79	Reisibüroode ja reisikorraldajate tegevus, reserveerimine ning sellega seotud tegevus	9,6276	6,3427
80-82	Turvatöö ja juurdlus; hoonete ja maastike hooldus; büroohaldus, büroode jm äritegevuse abitegevused		
84	Avalik haldus ja riigikaitse; kohustuslik sotsiaalkindlustus		
85	Haridus		
86	Tervishoid	12,1402	7,9980

87-88	Hoolekandeesutuste tegevus; sotsiaalhoolekanne majutuseta		
90-92	Loome- ja meelelahutustegevus; raamatukogude, muuseumide jms tegevus; hasartmängude korraldamine	10,8314	7,1357
93	Sporditegevus ning lõbustus- ja vaba aja tegevused	8,6604	5,7055
94	Organisatsioonide tegevus		
95	Arvutite ning tarbeesemete ja kodutarvete parandus	0,2503	0,1649
96	Muu teenindus	8,9575	5,9012
97-98	Kodumajapidamised tööandjana; oma tarbeks mõeldud kaupade tootmine ja teenuste osutamine		
	KOKKU		278,1600

Lisa 4. C-19 makromudeli täiendused

C-19 makromudel töötati välja RITA projekti "COVID-19 seotud majandusmõjude ning nende pehmendamiseks mõeldud poliitikameetmete tõhususe hindamine" raames. Mudeli metoodika põhjalikum kirjeldus on kättesaadav CentARi kodulehelt:

https://raportid.centar.ee/2022_RITAC19_metoodikaraport.html

Mudeli väljatöötamisest on käesoleva raporti koostamise ajaks möödas pea kaks aastat ning nagu iga asi, vajab ka mudel uuendamist. Olulisemad muudatused võrreldes mudeli esimese versiooniga on:

- Sisend-väljund raamistik on uuendatud. Nii toodete kui tegevusalade all on majutus ja toitlus lahku löödud. Aluseks on 2018. aasta pakkumise ja kasutamise tabelid (originaalis 2017).
- Muud andmed on vastavalt uuele sisend-väljund raamistiku struktuurile samuti uuendatud. Nende baasaasta on 2022 (efektiivsed maksumäärad on selle põhised).
- Efektiivsete maksumäärade arvestustes ei kasutata enam sektori-spetsiifilisi efektiivseid maksumäärasid, vaid kõigi sektorite jaoks on üks efektiivne määr. Eranditeks on käibemaks ja aktsiisid, kus kasutatakse C-19 makromudeli algupärast lähenemist.
- Käibemaksu disaini on lisatud 5% maksumäär.
- Hinnates maksumäär muutuse mõjul kogu maksubaasilt laekuva maksutulu suurust võetakse nüüd arvesse simulatsiooni läbiviimise aastat ning kui see erineb aastast, mille kohta on viimased pärisandmed maksubaasist, siis kasvatatakse maksubaasi SKP nominaalkasvu indeksiga (algupärane mudel oli disainitud 2020. aasta põhiselt).
- Muutunud on käibemaksu muutmise mõju hinnatasemele. Varem leiti see juurde laekuva käibemaksu tulu ja kogutoodangu suhte alusel. Nüüd arvutame selle nominaalsete maksumäärade muutuse kaalutud keskmise põhjal. Kaalumise aluseks on 20%, 9% ja 5% määraga maksustatavad ning käibemaksuvaba käibe osakaalud.
- Aktsiiside arvutust on muudetud – alkoholi- ja tubakaaktsiis on arvesse võetud nende laekumise 2020. aasta majandustegevusalade proportsioonide alusel.
- Majandusprognoos kuni 2027. aastani on pärit Rahandusministeeriumi 2023. aasta kevadprognoosist, sealt edasi pikaajalisest prognoosist aastani 2070.