

Reisiettevõtja tagatise nõuete ja Eestis kehtiva tagatissüsteemi analüüs

Autor: PricewaterhouseCoopers

Tellijä: Majandus- ja kommunikatsiooniministeerium

Märts 2024



MAJANDUS- JA
KOMMUNIKATSIOONI-
MINISTEERIUM



Agenda

Peamiste
tähelepanekute
tutvustus



Küsimused ja
vastused

Algus
10:00

10:15

11:00

Lõpp
11:30



Sissejuhatus ja
avasõnad

Lõppsõnad



Sissejuhatus

Analüüsi taust

Euroopa Liidu (edaspidi EL) pakettreiside ja seotud reisikorralduste direktiivi (EL) 2015/23021 (edaspidi PTD) eesmärk on kaitsta reisijaid reisipakettide ostmisel ja tagada ettevõtjatele siseturul **ühtne tegutsemisraamistik**.

Nii pandeemiast tekkinud kriis turismisektoris kui ka suurte reisikorraldajate pankrotid (nt Thomas Cook) on Euroopa Komisjoni (edaspidi Komisjon) hinnangul näidanud vajadust reisijate kaitse täiendamiseks, sh esitas Komisjon 2021. a PTD kohaldamise aruande, milles käsitleti väljakutseid ja probleemkohti, millistes olukordades ei olnud reisijate õigused olnud alati piisavalt tagatud. Komisjon kavandab direktiivis muudatusettepanekuid, mille fookuseks on liikmesriikide tagatissüsteemide tõhustamine ja reisijate majandushuvide parem kaitse. Kaalumisel on mitmed muudatused, mis elluviimise korral mõjutavad oluliselt nii reisiettevõtjate tegevust kui tagatiste valdkonna korraldust. Muuhulgas arutatakse selliseid poliitikamuudatusi nagu **reisijatelt võetavate ettemaksete piiramist ning kriisi- või tagavarafondi loomist**.

Ka Eestis ei ole reisijate kaitse reisiettevõtte maksejõuetuse olukorras olnud alati täielik – 2018 kuni 2023. a esines kuus maksejõuetuse juhtumit, milles kahel juhul ei osutunud tagatis piisavaks (rahuldamata kogusummas ligikaudu 31 000 EUR). Seetõttu on vaja vaadata üle ka meie tänane tagatissüsteem ja otsida parendusvõimalusi.

Analüüsi peamiseks eesmärgiks on viia läbi Eesti reisiettevõtjatele seatud tagatise nõuete ja Eestis kehtiva tagatissüsteemi analüüs, eesmärgiga parandada tagatiste kättesaadavust, selgitada välja võimalused reisijate majandushuvide kaitse tõhustamiseks, reisiettevõtete järelevalve tõhustamiseks, hoides seejuures reisiettevõtjate rahalised kohustused ja halduskoormuse optimaalsena. Samuti on uuringu eesmärgiks hinnata EL-i pakettreiside ja seotud reisikorraldusteenuste direktiivis (PTD) kavandatavate tagatise puudutavate muudatuste majanduslikku mõju Eestis ja pakkuda välja sobivad poliitikavalikud, mh toetamaks andmepõhiste otsuste tegemist.

Komisjon tuli analüüsi üpris lõpufaasis ehk novembri lõpus 2023. aastal välja direktiivi muudatusettepanekutega, milles enam ettemaksete piiramist seotud reisikorraldusteenustele ei käsitleta. Samuti ei käsitletud enam nõ kriisifondi.

Sissejuhatus

Kaasatud osapooled

Uuring on tellitud Majandus- ja Kommunikatsiooniministeeriumi poolt ja rahastusel. Uuringu viis läbi PwC ja läbiviimisse olid juhtrühma liikmetena ja valdkondlike ekspertidega kaasatud järgmised organisatsioonid:

- Majandus- ja Kommunikatsiooniministeerium,
- Tarbijakaitse ja Tehnilise Järelevalve Amet,
- Eesti Turismi- ja Reisifirmade Liit,
- Eesti Pangaliit (sh Swedbank AS, Luminor Bank AS),
- Eesti Kindlustusseltside Liit (sh AAS "BTA Baltic Insurance Company" Eesti filiaal, Salva Kindlustuse AS).



1

**Analüüsi peamised
tähelepanekud ja
soovitused**

Aeg: 10:15 – 11:00

PTD muudatuste mõjud ettemaksete piiramise osas

- Analüüsi käigus kaardistati tänased peamised praktikad reisiettevõtete **ettemaksete kogumisel** tuginedes peamistele maksetingimustele, mida kõrvutati PTD-st tulenevate ettepanekutega maksimaalse tasu osas reisi broneerimisel (25% pakettreisi maksumusest) ning põhiosa maksmise tähtajast (maksimaalselt 28 päeva enne reisi algust).
- Lähtuvalt tänasest teadmusest peamiste praktikate kohaselt **ei tooks muutus sektoriülevalt kaasa suuri täiendavaid kulusi** – täpsemalt oleks netomõju sektoriülevalt 0,002% tagatisega kaetud müügitulust, mis vähendab samas suurusjärgus ettevõtete ärikasumi marginaali.
- Sõltumata toodud mõjuarvutuste tulemustest – mis lähtub keskmistatud eeldustest – võib eksisteerida omajagu **erijuhte**, mille korral plaanitavad piirangud ei vasta nii reisiettevõtete, nende klientide kui ka reisiettevõtetele teenuste tarnijate huvidele. Tiheda konkurentsiga turul on otstarbeks jätta maksetingimuste aspekt turu reguleerida ning võimaldada tingimuste seadmisel paindlikkust, mis lõppkokkuvõttes võib olla ka klientide huvides.
- Seetõttu on soovitus MKM-l kui poliitikakujundajal võimalusel **ettemaksete piiramist mitte jõustada või teha seda minimaalse ulatuses** tulenevalt PTD nõuetest, jättes seejuures muudatusest puutumata SRT-d osutavad ettevõtted.

PTD muudatuste esmane hinnang tagavara- ja kriisifondi loomise osas ning turuosaliste nägemused

- **Tagavarafondi** eesmärk on pakkuda reisijatele nende majandushuvide lisakaitset olukorras, kus reisiettevõtja võetud tagatis on ammendunud või pole osutunud piisavaks reisijate nõuete rahuldamisel.
- Analüüsi käigus jõuti järeldusele, et tagavarafondi asemel **oleks otstarbekas luua reserv reisiettevõtjate maksetest kogutava nt riigieelarvelise eraldise näol**, sarnasel viisil nagu on seda tehtud Soomes. Kuivõrd fondi loomisega kaasnevad fondi ülalpidamise kulud, on riigieelarvelise eraldise puhul halduskulu väiksem.
- **Kriisifondi** eesmärk on tagada, et reisikorraldajatel on piisavalt likviidsust teha pakettreisiga reisijatele õigeaegseid tagasimakseid vältimatute ja erakorraliste asjaolude tõttu toimunud massilise tühistamise korral. Siinkohal tuleb lisada, et kriisifondi esialgsel kujul PTD lõpptekst enam ei käsitle.
- Siinjuures tuleb arvestada, et **kollektiivsed tagatislahendused ei ole reisiettevõtete seas populaarsed**. Nii intervjuudel käsitletu alusel kui ka reisiettevõtete seas läbiviidud küsitluse tulemite ja viimase töötoa najalt võib väita, et suur osa reisiettevõtjaid ei toeta ideed täiendavatest kollektiivkaitse mehhanismidest nagu tagavarafond.

Hetkeülevaade tagatise teenuse pakkumisest, hinnang olukorrale ja soovitused edaspidiseks

- Täna on Eesti turul tagatisteenusid reaalselt pakkuvaid ettevõtteid 19, mis on kokku sõlminud reisiettevõtetega 226 tagatislepingut.
- Tagatisteenusete pakkumisel analüüsimeeskond **turutörkeid ei tuvastanud**, kuid tuvastati, et teenuse kättesaadavus on viimastel aastatel halvenenud tulenevalt nii makromajanduslikest muutustest kui ka COVID-19 kriisist. Siinkohal on oluline teadvustada, et **muutunud majanduskeskkond ei mõjuta vaid reisiettevõtteid**, vaid ka teisi sektoreid laiemalt, sh ka tagatisteenusete puhul.
- Antud olukord muudab keerulisemaks ennekõike **väikeste ning alustavate reisiettevõtete olukorra**, kus lisaks kõrgemale maksumusele on tarvilik tagada ka täiendav garantii, mille võimekkust ei pruugi kõikidel ettevõtetel olla ehk tervikuna rakenduvad neile proportsionaalselt **kõige piiravamad tingimused**.
- Sellest tulenevalt soovitame MKM-il kui poliitikakujundajal luua täiendavad võimalused tagatisteenusete kättesaamiseks reisiettevõtetele, mis läbi **suurendada konkurentsi ja hõlbustada uute ettevõtete turule tulekut** – peamiselt analüüsida võimalust KredExi ettevõtja käenduse laiendamist kindlustusseltsidele tagatisteenusetele.

Näited teiste Euroopa riikide tagatisteenuste lahendustest

- Kuigi kaardistatud variante ja alternatiivseid käsitlusi on mitmeid, soovib analüüsimeeskond võtta aluspõhimõtelt üle tagavarafondi/reservi loomise Soome praktikast koos võimaliku **maksejõuetustasuga**, mida kirjeldati mh tagavarafondi tähelepanekus.
- Tegemist oleks seejuures **teise kaitseliini meetme loomisega**, mis arvestaks Eesti olusid ja turu suurust ning eripära, mitte muutmata kujul rakendatava välispraktika instrumendiga.
- Teisalt leiame, et Eesti oludesse võiks sobida ka Suurbritannia näitel usalduskonto instrumendi kasutamine, mis võiks luua teatavat paindlikkust reisijate kaitse tõhustamisel – **usalduskonto** lähenemise lisamine tänasesse süsteemi nõ täiendava võimalusena võib tagada reisijate huvide suurema kaitse.
- Kuivõrd Suurbritannias **osutab antud teenust erasektor** (finantsasutused), sõltub selle instrumendi kasutamise edukus Eesti finantsasutuste huvist (mis täna on pigem madal) teenusepakkumist laiendada.

Tagatise miinimummäärade analüüs ja soovitused

- Tänapäevased TurS-is sätestatud määrad ei ole täielikuks reisijate kaitse tagamiseks enam ajakohased nii **fikseeritud miinimummäärade** kui ka protsentuaalsete määrade osas, võttes arvesse nii üle kümnenäi muutumatuna püsinud määrasid kui ka teenuste kalliduse kasvu.
- Seetõttu oleks vajalik **sätestata uued miinimummäärad**, mis võtaks ühelt küljelt rohkem arvesse nii tegelikku tagatisvajadust kui ka teiselt küljelt arvestaks võimaliku sisenemisbarjääri tõusuga ettevõtete jaoks.
- Siinjuures tuleb arvestada, et ka analüüsimeeskonna toodud soovituste alusel (st korrigeerimine tegeliku tegevusega sarnasemaks) määrade korrigeerimine võib osadele reisiettevõtjatele kaasa tuua olukorra, kus **tagatiste kättesaadavus muutub veelgi keerulisemaks** ning võib tervikvaates kaasa tuua aktiivsete reisiettevõtete arvu vähenemise, kuid määrade korrigeerimine oleks soovitatav reisijate kaitse vaatenurgast.

Ettepanekud reisijate tagasitoomiseks või reisi jätkamiseks

- Nii nagu ka Eestis, oli välisriikide puhul tagasitoomise praktika esinemist pigem vähe (st üksikud juhtumid). Ka **Eestis ei ole alates uue PTD jõustumisest 2018. aastal olnud vajadust tegeleda reisijate tagasitoomisega.**
- Vähene praktiline vajadus on loonud olukorra, kus reisiettevõtted aktiivselt oma tagatise vajadusse reisijate tagasitoomisega seotud kulusid ei arvesta. Samas on see teatud määral mõistetav, sest reisijate tagasitoomisega seotud kulud on sageli **ebaselged ja kohati määramatud** ning selguvad alles vajaduse tekkimisel.
- Tänapäevane Eestis kehtiv tagasitoomine on korraldatud kõige kuluefektiivsemal viisil, kuid analüüsimeeskonna hinnangul tuleks süsteemis tagada teatav **paindlikkus.**
- Soovitame kasutusele võtta senisest **paindlikuma lahenduse**, mille kohaselt saaks vajadusel tagasitoomise korraldada nii keskselt/riiklikult (nagu ka täna) kui ka viisil, kus **reisija saab oma tagasitoimetamise korraldada iseseisvalt** (nt lirimaa lahendus).

Hinnang Eestis kehtiva tagatissüsteemi toimimisele, sh järelevalvele

- Tänapäevane reisiettevõtete tagatise süsteem on üldjoontes **туруosalistele arusaadav**, kuid oluliseks väljakutseks on ettevõtete-poolne **hoolsuskohustuse täitmine**, nende tagatise korrektne arvutusviis ning võimalike reisijate tagasitoomise kuludega arvestamine.
- Seejuures teeb olukorra keerulisemaks teadmine, et **ettevõtted ei hinda oma tagatise vajadust mitte igapäevaselt**, vaid kas kord kvartalis või peale suuremahulisi broneeringuid klientide poolt.
- Peamiseks põhjuseks on ettemaksete arvestamine ning selle **kassapõhine** element, st paljud ettevõtted ei oma automaatset ülevaadet oma tagatise kaetud müügitulu ettemaksetest, vaid sageli teostatakse neid väljavõtteid käsitsi.
- Soovime rõhutada, et analüüsimeeskonna hinnangul tulenevad peamised reisiettevõtete tagatisvaldkonna väljakutsed **ettevõtete ebapiisavast hoolsuskohustuse täitmisest**, mitte ei ole tingitud tänaste süsteemi fundamentaalsest ülesehitusest.
- Sellest tulenevalt soovime kaaluda **piirava või karistava iseloomuga meetmete rakendamise võimaluste tõhusust korduvrikkujate puhul**, kellele senised suunised ja täiendav nõustamine pole soovitud mõju avaldanud.

Optimaalne tagatiste valdkonna korraldus (1/2)

- Soovitame **säilitada** baasalusena tänase ettevõtete **individuaalsetel tagatistel** põhineva süsteemi;
- Soovitame lisaks tänasele individuaalsele tagatissüsteemile **luua teise astme kaitse nõ tagavarareservi näol**, mis aitaks lahendada nii maksejõuetuse juhtumite menetlemise kui ka reisijate tagasitoomisega seotud väljakutseid; kusjuures tagavarareserv ja tagavarafond on erinevad lähenemised teise astme kaitsele ning kaaluda võiks mõlema lähenemise rakendamist.
- Soovitame **ajakohastada ja korrigeerida** nii reisiettevõtete **tegevusala nimistut** kui ka tegevusaladele rakenduvaid **miinimummäärasid**;
- Soovitame luua täiendava alustava ettevõtja **tagatismäära erandi tagatise kättesaadavuse hõlbustamiseks**, sh võimaluse korral laiendada KredExi käendust kindlustusseltside poolt pakutud tagatisele;

Optimaalne tagatiste valdkonna korraldus (2/2)

- Soovitame kasutusele võtta täiendava **järelevalvemehhanismi automatiseeritult ettevõtete majandusaastaruannete analüüsimiseks**, tuvastamaks nende finantsseisu ning indikatsioone maksejõuetuse ilmnemise osas;
- Soovitame TTJA-I kaaluda tagatise piisavuse kontrollide teenusena **sisse ostmist** kolmandatelt osapooltelt, nt audiitor- või raamatupidamisbüroodelt;
- Soovitame MKM-I ja TTJA-I jätkata teavitustööd sektori suunal **võimalike reaalamajanduse lahenduste kasutuselevõtuks reisiettevõtjate aruandluses**, vähendamaks sektori hirmu ning suurendamaks võimalikust pilootprogrammist osavõtjaid.

2

Küsimused ja vastused

Aeg: 11:00 – 11:30

Aitäh!

[pwc.com](https://www.pwc.com)

© 2024 AS PricewaterhouseCoopers Advisors. Kõik autoriõigused kaitstud. "PwC" viitab Eesti seaduste alusel asutatud ja tegutsevale äriühingule AS PricewaterhouseCoopers Advisors või kontekstist lähtuvalt teistele PricewaterhouseCoopers International Limited rahvusvahelise võrgustiku liikmetele, kellest igaüks on eraldiseisev ja sõltumatu juriidiline isik