



# Reisiettevõtja tagatise nõuete ja Eestis kehtiva tagatissüsteemi analüüs

PricewaterhouseCoopers Advisors AS

**28.02.2024**



MAJANDUS- JA  
KOMMUNIKATSIOONI-  
MINISTEERIUM

Lp Kati Kikas  
Majandus- ja Kommunikatsiooniministeerium  
Suur-Ameerika 1  
10122 Tallinn

28. veebruar 2024

Austatud Kati Kikas

Reisiettevõtja tagatise nõuete ja Eestis kehtiva tagatissüsteemi analüüs

Käesolev lõpparuande kavand on koostatud AS PricewaterhouseCoopers Advisorsi ("PwC") poolt Majandus- ja Kommunikatsiooniministeeriumile („Tellija“) vastavalt Tellija ja PwC vahel 29.06.2023 a. sõlmitud lepingule ("Leping").

Juhime Teie tähelepanu, et meie aruandes on välja toodud olulised asjaolud seoses 1) meie töövõtuga, 2) meie soovitude kasutamiseesmärgiga, 3) meie eelduste ja meie soovitude aluseks oleva informatsiooni piiratuse kohta.

Aruandes sisalduv info pärineb mitmest allikast. Me ei ole hinnanud nende infoallikate usaldusväärsust ega testinud sealt pärineva info tõepärasust. Sellest tulenevalt ei anna PwC ühelegi isikule (välja arvatud Tellijale Lepingul alusel) mistahes otseseid ega kaudseid kinnitusi aruande täpsuse või täielikkuse osas.

PwC kannab aruandega seoses õiguslikku vastutust Lepingus sätestatud ulatuses üksnes Tellija ja mitte ühegi teise osapoolle ees, kes võib oma otsustes olla tuginenud selles aruandes sisalduvale teabele või seisukohtadele.

Kui Teil on küsimusi seoses aruandega, võtke palun ühendust Erki Mägiga, +372 56256340 erki.magi@pwc.com ja Erki Rajaga, +372 6141908 erki.raja@pwc.com.

Lugupidamisega

Erki Mägi

# Oluline teadaanne isikutele, kes ei ole aruande adreassaadid

Isikud, kes ei ole aruande adreassaadid ja seda aruannet loevad, loetakse ta nõustunuks alljärgnevate tingimustega:

Aruannet lugev isik võtab teadmiseks, et AS PricewaterhouseCoopers Advisors on selle koostanud vastavalt Tellijalt saadud juhiste ja üksnes Tellija huvisid ja kasu silmas pidades.

Aruannet lugev isik tunnistab asjaolu, et ta pole selle aruande adreassaat ning vastamaks tema huvidele ja vajadustele oleks võinud aruande koostamiseks osutada vajalikuks läbi viia teistsuguseid või täiendavaid töid.

Lugeja nõustub, et AS PricewaterhouseCoopers Advisors (sh tema partnerid, volitatud isikud ja töötajad) ja allhankijad ei võta aruandega seoses mingeid kohustusi ega vastutust, ei lepingulist ega lepinguvälist (sh hooletusest ja seadusest tuleneva kohustuse rikkumisest tingitud) vastutust. Lugeja nõustub, et AS PricewaterhouseCoopers Advisors (sh tema partnerid, volitatud isikud ja töötajad) ja allhankijad ei vastuta mistahes kahju, saamata jäänud tulu ega kulutuste eest, mis aruannet lugevale isikule seoses aruande kasutamisega või muul moel aruandega seotult võivad tekkida.

# Sisukord

Sissejuhatus .....	5
Uuringu peamiste mõistete loetelu .....	7
Lühendite ja akronüümide loetelu .....	9
Kokkuvõte .....	10
1. Tagatissüsteemi ja tagatisturu ülevaade .....	18
2. Tagatise taotlemine, kättesaadavus, tingimused ja kulukus reisievetetele .....	26
3. Täna tagatise viiside laiendamise võimalused koos teiste riikide näidetega .....	34
4. Euroopa Liidus kavandatavate muudatuste mõjud .....	40
5. Tagatise miinimummäärade analüüs ja reisijate tagasitoomine .....	60
6. Täna kehtiva tagatissüsteemi hinnang ja soovitused .....	71
Lisa 1. Metoodika lühiülevaade .....	82
Lisa 2. Täpsustavad arvutused mudeli loomisest .....	97
Lisa 3. Andmepäringud Google Forms'i vahendusel reisievetõtjatele .....	98
Lisa 4. Uuringu kokkuvõtlikud esitluslaidid .....	99

# Sissejuhatus

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**. Alates 1990. a on reisijatele reisipakettide ostmisel ette nähtud ulatuslik kaitse, seades reisikorraldajale vastutuse kõikide paketi sisalduvate teenuste nõuetekohase osutamise eest ning tagades, et maksejõuetuse olukorras tagastatakse pakettreisist ostjale raha ja ta toimetatakse turvaliselt kodumaale tagasi.

COVID-19 pandeemia mõjutas ennenägematult viisil inimeste liikumisvabadust ning seeläbi rahvusvahelist turismi, viies peaaegu täieliku seiskumiseni. Pandeemia ohjeldamise meetmed (nt reisipiirangud ja täiendavad nõuded, transpordihenduste katkemised) tõid kaasa suurel määral reiside tühistamist ja edasilükkamist, mis muutis keeruliseks nii reisijate kui ka reisiettevõtjate olukorra – oluliselt vähenenud müügitulu, reisisade tagastamise kohustus ja ebaselgus tulevikukorralduse osas. Selle tulemusena **sattusid reisiettevõtteid likviidsusraskustesse või halvemal juhul muutusid maksejõuetuks**.

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 tuli analüüsi üpris lõpufaasis ehk novembri lõpus 2023. aastal välja direktiivi muudatuseettepanekutega, mille fookuseks on **liikmesriikide tagatissüsteemide tõhustamine ja reisijate majandushuve parem kaitse**. Esiialgse teabe alusel oli kaalumisel mitmed muudatused, mis elluviimise korral mõjutavad oluliselt nii reisiettevõtjate tegevust kui tagatiste valdkonna korraldust. Muuhulgas arutati poliitikamuudatusi nagu reisijatelt võetavate ettemaksete piiramist ning kriisi- või tagavarafondi loomist. Lõppkavandusest mõjutavad käesoleva uuringu skoobi järgmised langetatud otsused: ettemaksu piirang jäi lõppversioonis 25% ja 28 päeva, mis kehtib vaid pakettreisidele; tagavarafondi ehk teise-liini kaitse loomine on sõnastatud võimalusena, mitte kohustusena; kriisifondi loomist ei kavandata; ning tagatise piisavuse ja tagatismäärade analüüsi osas jääb püsima põhimõtte tagatise piisavusest igal ajahetkel.

Tagatise suurus on otseses seoses reisisade summa ning nende tasumise ajaga. Seetõttu, mida väiksemas summas on ettevõtjale tehtud ettemakseid, seda väiksem on ka tema tagatise vajadus, ja ka vastupidi. PTD muudatusega kavandatakse piirata ettemaksete suurust, sh peamise võimalusena on kaalutud **ettemaksu piiramist 25%-le** pakettreisist maksumusest reisi broneerimisel ning võimaldada ülejäänud 75% tasumine 4 nädalat enne reisi algust. Pakettreisilepingute puhul on sagedased olukorrad, kus reisikorraldaja tasub lepingupartneritele teenuste eest ette, sh lennureisi osa tavapäraselt täies ulatuses. Ettemakse piirang tähendab suure tõenäosusega, et reisikorraldajatel tuleks lisaks tagatisele leida veel täiendavaid rahalisi vahendeid ettemaksude tasumiseks reisiteenuse osutajatele.

Teiste võimalustena on kaalumisel ka **kriisifondi ja tagavarafondi loomise ideed**. Kuigi lõplikke täistekste nimetatud fondide osas avaldatud ei ole, siis esialgse teadmuse kohaselt oleks **kriisifondi meetmel nõuendav eesmärk**, tagamaks reisikorraldajatele piisavalt likviidsust teha pakettreisiga reisijatele õigeaegseid tagasimakseid vältimatute ja erakorraliste asjaolude tõttu toimunud massilise tühistamise korral. Meede aitaks suurendada likviidsust ja hoida ära maksejõuetust ning vajadust tagatise avada. Kriisifondi loomise kohutust kaalutakse kitsalt vaid kriiside puhuks (nt COVID-19, sõjad vms), kuid korraldusmudelit ja otsustusmehhanismi kriisi määratlemiseks ning fondi vahendite kasutamiseks tänasel hetkel avaldatud ei ole.

Tagavarafond on nõ **teise liini kaitsemeede** kaitsmaks reisijate majandushuve olukorras, kus n-ö esimese liini kaitse (kindlustused, pangagarantid) on ammendunud ega ole osutunud piisavaks reisijate nõuete rahuldamisel. Selline meede aitaks kaitsta reisijat olukordades, kus maksejõuetuks muutunud reisiettevõtte tagatis ei ole piisav reisijatele tagasimaksete teostamiseks. Mõlema eelnimetatud fondi osas eksisteerib palju määramatust (rakendus – ja haldusmehhanismid, täpsed kaasnevad kulud, tugevused ja nõrkused), kuid kavatsuste kohaselt jääksid **täiendavad kulud reisiettevõtjate**, mitte liikmesriikide haldusorganite kanda.

Käesoleva analüüsi eesmärgiks on viia läbi **Eesti reisiettevõtjatele seotud tagatise nõuete ja Eestis kehtiva tagatissüsteemi analüüs**, eesmärgiga parandada tagatiste kättesaadavust, selgitada välja võimalused reisijate majandushuve kaitse ja reisiettevõtjate järelevalve tõhustamiseks, hoides seejuures ettevõtjate rahalised kohustused ja halduskoormus 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.

Eeltoodust tulenevalt on käesoleva analüüsi käsitluses vajalik otsida **lahendusi tagatissüsteemi tõhustamiseks**. Selleks on oluline kaardistada võimalikult täpne tänane turuolukord reisiettevõtjate ja tagatisturu osas, selgitamaks ja tõendamaks kirjeldatud väljakutsete suurust ning valitsevaid olusid. Samuti kaardistatakse analüüsi käigus peamiste turuosaliste nägemused ning hinnangud nii hetkeolukorra kui tulevikuvõimaluste osas. Analüüsi käigus kaardistatakse välisriikide praktikad ning püütakse leida sobivaid praktikaid individuaalse tagatissüsteemi tõhustamiseks ning vaadeldakse fondi-põhiseid lähenemisi võimalike fondi-elementide ülevõtmise otstarbekuse osas Eesti oludes. Samuti käsitletakse analüüsis PTD muudatusi ning arvutatakse kättesaadavate andmete alusel võimalikud mõjud nii ettemaksete piiramise muudatuse, tagavarafondi loomise kui ka kriisifondi loomise osas. Analüüsis käsitletakse mh tagatise piisavuse kontrolli lahendustele nii menetluslikult kui sisuliselt.

Vastavalt tehnilisele kirjeldusele on analüüsi eesmärgid järgnevad:

1. Teostada analüüs EL-is kavandatavate PTD muudatuste kohta, mis avaldavad mõju tagatise nõuetele või tagatissüsteemile, kaasnevate majanduslike mõjude analüüs ning teha ettepanekud Eesti oludes sobivaimateks poliitikavalikuteks tagatiste valdkonna korraldamiseks, et tagatud oleks nii reisijate majandushuvide kaitse kui ka reisivaldkonna ettevõtete jätkusuutlikkus.
2. Viia läbi tagatise nõuete ja Eestis kehtiva tagatissüsteemi analüüs, eesmärgiga parandada tagatiste kättesaadavust ja/või laiendada valikut, tagada tagatiste regulatsioon asjakohasena, selgitada välja võimalused reisijate majandushuvide kaitse ja reisiettevõtete järelevalve tõhustamiseks, hoides seejuures ettevõtjate rahalised kohustused ja halduskoormus optimaalsena.

Uuring on teostatud Majandus- ja Kommunikatsiooniministeeriumi tellimisel ja rahastusel. Uuringu viis läbi PwC ja läbiviimisse olid juhtrühma liikmetena 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).

# Uuringu peamiste mõistete loetelu

Mõiste	Tähendus
<b>Deponeerima</b>	Kasutamiseks v. kindlas kohas säilitamiseks hoiule andma, hoiustama. <sup>1</sup>
<b>Deposiit</b>	Tagatise lahendus, mis tähendab rahasumma pankka hoiustamist; hoiust. <sup>2</sup>
<b>Individuaalne tagatissüsteem</b>	Eestis kehtib individuaalne tagatissüsteem. See tähendab, et kõik reisikorraldajad ja seotud reisikorraldusteenuste lepingute sõlmimist hõlbustavad ettevõtjad on kohustatud omama individuaalset tagatist, mille on välja andnud Euroopa Majanduspiirkonnas tegutsev kindlustusselts, krediidi- või finantseerimisasutus. Neil on kohustus hinnata tagatise piisavust ja vajadusel tagatist suurendada. Tagatis peab olema piisav reisi ettevõtja tegevuse igal ajahetkel. <sup>3</sup>
<b>Kassapõhine arvestus</b>	Kassapõhise raamatupidamisarvestuse korral kajastatakse tulud ja kulud aasta algusest kronoloogilises järjekorras, arvestades raha tegelikku laekumist või väljamaksmist. Tulude ja kulude sissekanded päevaraamatusse tehakse siis, kui raha laekub kassasse või pangakontole ja kui raha kassast või pangakontolt välja makstakse. <sup>4</sup>
<b>KredEx</b>	KredEx on 2001. aastal Majandus- ja Kommunikatsiooniministeeriumi loodud sihtasutus (alates 2022. a uue nimega Ettevõtluse ja Innovatsiooni Sihtasutus), mis ühendab omavahel Eesti finantsasutused ja laenusoovijad ning eksportijad ja välisostjad. <sup>5</sup> KredEx pakub ettevõtetele kiiremaks arenguks ja välisurgudele turvaliseks laenemiseks laene, riskikapitali, krediidikindlustust ja riigi garantiiga tagatise. <sup>6</sup>
<b>Kriisifond</b>	Kriisifond tagab reisikorraldajate likviidsuse teha pakettreisiga reisijatele õigeaegseid tagasimakseid vältimatute ja erakorraliste asjaolude tõttu toimunud massilise tühistamise korral. <sup>7</sup>
<b>Müügitulu</b>	Müügitulu on tulu, mis tekib ettevõtte tavapärase äritegevuse käigus. Müügitulu kajastatakse ettevõtte kasumiaruandes ning arvestus toimub tekkepõhiselt.
<b>Pakettreis</b>	Pakettreis on vähemalt kahe eri liiki reisi teenuse kogum samaks reisiks, kui reisi teenuste kogumi on pannud kokku üks reisikorraldaja, sealhulgas reisija soovil või valikul, enne ühe lepingu sõlmimist kõikide reisi teenuste kohta. <sup>8</sup> Vt täpsemalt TurS § 7 lõiked 1 ja 2.
<b>Reaalajamajandus</b>	(inglise keeles <i>real-time economy</i> ehk RTE) on digitaalne ökosüsteem, kus tehingud eri osapoolte vahel toimuvad reaalajas või minimaalse viitega. See tähendab paberipõhiste majandustehingute ja haldustoimingute asendamist automaatse andmevahetusega digitaalsel, struktureeritud, masintöödeldaval ja standardiseeritud kujul. <sup>9</sup>

<sup>1</sup> *Deponeerima* (2009). Vaadatud 30.08.2023 <https://www.eki.ee/dict/ekss/index.cgi?Q=deponeerima>

<sup>2</sup> *Deposiit* (2009). Vaadatud 30.08.2023 <http://eki.ee/dict/ekss/index.cgi?Q=deposiit>

<sup>3</sup> Tarbijakaitse ja Tehnilise Järelevalve Ameti kodulehekülj (2023). Vaadatud 04.08.2023 <https://www.ttja.ee/tagatis>

<sup>4</sup> Kassapõhine ja tekkepõhine raamatupidamine. EMTA. Vaadatud 30.08.2023 <https://www.emta.ee/node/125/chapter/10666/pdf>

<sup>5</sup> KredExi kodulehekülj (2023). Vaadatud 31.10.2023 <https://www.kredex.ee/et/kes-me-oleme/sa-kredex>

<sup>6</sup> *Ibid.*

<sup>7</sup> Analüüsi lähteülesande kirjeldusele tuginedes, hanke tehniline kirjeldus.

<sup>8</sup> Turismiseadus § 7 (2020). Vaadatud 01.09.2023 <https://www.riigiteataja.ee/akt/128122017031?leiaKehtiv>

<sup>9</sup> Mis on Reaalajamajandus (RTE)? (2024). *Reaalajamajandus*. Vaadatud 30.08.2023 <https://realtimeeconomy.ee/mis-reaalajamajandus-rte>

Mõiste	Tähendus
<b>Reisiettevõtja</b>	Reisiettevõtja on ettevõtja, kes tegutseb pakettreiside ja seotud reiskorraldusteenustega seonduva majandus- või kutsetegevuse eesmärgil kas reiskorraldajana, reisivahendajana või seotud reiskorraldusteenuste lepingute sõlmimist hõlbustava ettevõtjana. <sup>10</sup>
<b>Reisiettevõtte maksejõuetus</b>	Reisiettevõtja on maksejõuetu, kui ta oma maksevõimest tingituna ei suuda reisiteenuseid antud hetkel või tulevikus osutada või osutab neid vaid osaliselt või kui tegelikud teenuseosutajad nõuavad, et reisijad nende teenuste eest tasuksid. Maksejõuetus võib olla ka osaline või ajutine, mistõttu see ei ole maksejõuetus pankrotiseaduse tähenduses. <sup>11</sup> Kaitse peaks olema kättesaadav niipea kui korraldaja likviidsusprobleemide tõttu reisiteenuseid antud hetkel või tulevikus ei osutata või osutatakse üksnes osaliselt või kui teenuse pakkujad nõuavad, et reisijad nende eest tasuksid. <sup>12</sup>
<b>Reiskorraldaja</b>	Reiskorraldaja on reisiettevõtja, kes koostab pakettreise ja pakub neid või sõlmib pakettreisilepinguid ise või teise reisiettevõtja kaudu või koos temaga, samuti ettevõtja, kes edastab reisijat puudutavad andmed teisele ettevõtjale käesoleva [TurS] seaduse § 7 lõike 2 punkti 5 kohaselt. <sup>13</sup>
<b>Seotud reiskorraldusteenused</b>	On vähemalt kaks eri liiki reisiteenust samaks reisiks, mis ei ole pakettreis ja milleks reisija sõlmib eraldi lepingud üksikute reisiteenuste osutajatega, juhul kui reisiettevõtja hõlbustab: 1) reisijal iga reisiteenuse eraldi valimist ja selle eest eraldi maksmist müügikoha ühekordisel külastamisel või sellega ühenduse võtmisel või 2) sihipärasel viisil reisijal vähemalt ühe täiendava reisiteenuse lepingu sõlmimist teise ettevõtjaga, kui teise ettevõtjaga sõlmitakse leping 24 tunni jooksul pärast esimese reisiteenuse broneeringu kinnitamist. <sup>14</sup>
<b>Tagatis</b>	Tagatis on reisiettevõtja esitatav garantii või kindlustus, mis tagab turismiseaduses ette nähtud reisiettevõtja kohustuste täitmise reisijate ees juhul, kui reisiettevõtja ei suuda oma maksevõime tõttu neid kohustusi ise täita.
<b>Tagatise maksumus</b>	Tagatise maksumus on reisiettevõtte kulu, mida see tasub kokkuvõttes tagatise andjale tagatise saamiseks. Maksumust väljendatakse kas eurodes või osakaalus tagatise suuruselt (peaasjalikult käesolevas analüüsis 4%). Tagatis maksumus koosneb riskitasust (nö baastasu), millele lisanduvad täiendavad tagatisteenuse andja poolt lisatud kulud (lepingutasud jmt).
<b>Tagatise miinimummäär</b>	Nõuded tagatisele varieeruvad ning sõltuvad reisiettevõtja tegevusalast. Tagatised, mis kohalduvad TurS § 6 lg 2-6, peavad omama seaduses sätestatud mahus tagatisele. <sup>15</sup> Täpsed nõuded tagatisele on sätestatud TurS § 15.
<b>Tagatiskohustusega müük</b>	Tagatiskohustusega pakettreiside ja seotud reiskorraldus-teenuste kogumüük (kasutatud aruande tekstis ka kui „tagatisega kaetud müük/kogumüük“ või „kogumüük“), ehk pakettreisilepingutest või seotud reiskorraldusteenuste lepingutest tulenevat reisijate poolt või nimel reisiettevõtjale tasutud kõigi maksete kogusumma.

<sup>10</sup> Turismiseadus § 7 (2023). Vaadatud 01.09.2023 <https://www.riigiteataja.ee/akt/128122017031?leiaKehtiv>

<sup>11</sup> Tellija edastatud mõiste

<sup>12</sup> EL-i pakettreiside ja seotud reiskorralduste direktiiv (EL) 2015/2302. Punkt (39). Vaadatud 25.09.2024 <https://eur-lex.europa.eu/legal-content/ET/TXT/?uri=CELEX:32015L2302>

<sup>13</sup> Turismiseadus § 5 (2023). Vaadatud 01.09.2023 <https://www.riigiteataja.ee/akt/128122017031?leiaKehtiv>

<sup>14</sup> Turismiseadus § 71 (2023). Vaadatud 01.09.2023 <https://www.riigiteataja.ee/akt/128122017031?leiaKehtiv>

<sup>15</sup> *Ibid.*

Mõiste	Tähendus
<b>Tagavarafond</b>	Tagavarafond kui teise astme kollektiivkaitse instrument, peaks tõhusamini kaitsma reisijate majandushuve olukorras, kus n-ö esimese liini kaitse (kindlustused, pangagarantiid) on ammendunud ega ole osutunud piisavaks reisijate nõuete rahuldamisel. <sup>16</sup>
<b>Tekkepõhine arvestus</b>	Tekkepõhine raamatupidamine ehk ettevõtja majandustegevus ning raamatupidamise korraldamine on üles ehitatud lähtuvalt kulude tekkepõhisusest.

## Lühendite ja akronüümide loetelu

Lühend	Tähendus
AML	Inglise keeles <i>Anti Money Laundry</i> ehk rahapesu vastased tegevused
FGVT	Portugali Reisi- ja Turismi Garantiifondi
ECTAA	Euroopa reisikorraldajate ja reisibüroode liit, inglise keeles <i>The European Travel Agents' and Tour Operators' Associations</i>
EL	Euroopa Liit
EMP	Euroopa Majanduspiirkond
ETFL	Eesti Turismi- ja Reisifirmade Liit
IAA	Irish Aviation Authority (eesti keeles Iiri Lennuamet)
KYC	Inglise keeles <i>know your customer</i> ehk tunne oma klienti
MKM	Majandus- ja Kommunikatsiooniministeerium
MTR	Majandustegevuse register
PTD	EL-i pakettreiside ja seotud reisikorraldusteenuste direktiiv 2015/2302
PwC	AS PricewaterhouseCoopers Advisors
SRT	Seotud reisikorraldusteenused
Sts	Stsenaarium
TTJA	Tarbijakaitse ja Tehnilise Järelevalve Amet
TurS	Turismiseadus

<sup>16</sup> Info hankedokumentidest.

# Kokkuvõte

Aruande kokkuvõte on koondatud üheks tervikvaateks käesolevas peatükis, sh sisaldades kokkuvõtteid uuringuteemade kaupa koondatult, sisaldades peamiseid tähelepanekuid ning soovitusi edaspidiseks.

## PTD muudatuste mõjud ettemaksete piiramise osas

Analüüsi käigus kaardistati tänased peamised praktikad reisieetevõtete ettemaksete kogumisest 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). PTD lõpptekst ettemaksete piiramist seotud reisieetevõtete korraldajatele enam esialgu ei käsitletud. Lähenemist, sh aluseeldusi ja mõjuarvutusi, on käsitletud täpsemalt peatükkides 4.1; 4.2; 4.3; 4.4; 4.5; ja 4.6.

Direktiivi eelnõu viimase versiooni kohaselt on broneerimistasu ülempiiriks seatud 25% reisi maksumusest. Kuna see on võrdne tänase broneerimistasu arvestusliku keskmisega, siis ei teki sellest piirangust ka mõju kuludele (st piirang pole tegelikkuses piirav). Kulude kasvu mõjutab reaalselt ainult põhiosa maksele seatud tähtajaline piirang. Kulude kasvu mõju leevendab tagatise summa ja sellega koos tagatise maksumuse (kulu) vähenemine.

Kokkuvõtlikult tekib muudatusega reisieetevõtja kulude muutusele eeldatavalt kahesuunaline mõju, mille täpsemad lähtealused ja arvutuskäik on toodud peatükis 4.2. Käesolevalt käsitleti ettevõtete kulude muutust suhtena tagatiskohustusega müügituludesse, mille läbiarvutamisel avaldus, et lähtuvalt tänasest teadmusest peamiste praktikate kohaselt ei tooks muutus sektoriülel kaasa suuri täiendavaid kulutusi – täpsemalt oleks **netomõju sektoriülel 0,002% tagatisega kaetud müügitulust**, mis vähendab samas suurusjärgus ettevõtete ärikasumi marginaali (vt Tabel 7). Samas on üsna tõenäoline, et suurenevad kulud lisatakse teenuse hindadele, mis kokkuvõtlikult ei tooks reisijatele kaasa olulist kulude kasvu. See tähendab, et ettemaksete piirang omab küll teatavat mõju ettevõtete kasumlikkusele, kuid kokkuvõtlikult ei suurendaks muudatus oluliselt ettevõtete kulubaasi.

Sõltumata toodud mõjuarvutuste tulemustest – mis lähtub keskmistatud eeldustest – võib eksisteerida erijuhte, mille korral plaanitavad piirangud ei vasta nii reisieetevõtete, nende klientide kui ka reisieetevõtetele teenuste tarnijate huvidele. Tiheda konkurentsiga turul on otstarbekas jätta maksetingimuste aspektu reguleerida ning võimaldada tingimuste seadmisel paindlikkust, mis lõppkokkuvõttes võib olla ka klientide huvides. Seetõttu soovitame MKM-I kui poliitikakujundajal võimalusel ettemaksete piiramist mitte jõustada või teha seda minimaalses ulatuses tulenevalt PTD nõuetest, jättes seejuures muutmata SRT-d osutavad ettevõtted.

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

Analüüsi käigus käsitleti võimaliku tagavara- ja kriisifondi lahendusi mitmetahuliselt. Esmalt kaardistati võimalikud aluseeldused fondide loomiseks, sh seades fondide esmased mahud ja täituvusajad tulenevalt nii esialgsest arusaamast ja veel kinnitamata PTD lõpptekstist kui ka käsitleti fondide elementide võimalikku kasu tuginedes nii eelnevale maksejõuetuse juhtumitele, tänaste süsteemi väljakutsetele kui ka turuosaliste nägemustele. Fondidega seotud arvutusi ja hinnanguid on mh käsitletud täpsemalt peatükkides 4.7; 4.8; 4.9; 4.10; 4.13; 5.4 ja 6.2.

Tagavarafondi eesmärk on pakkuda reisijatele nende majandushuvide lisakaitset olukorras, kus reisieetevõtja võetud tagatis – nii-öelda esimese liini kaitse kindlustuse või pangagarantii näol – on ammendunud või pole osutunud piisavaks reisijate nõuete rahuldamisel. Kriisifondi olemasolu on ennetav meede, mille loomise kohustust kaalus EL kitsalt kriisiolukordades – näiteks ülemaailmsete reisiseisakute tingimustes – et vajadusel hüvitada reisijatele kulu tühistatud reiside eest ja ennetada reisieetevõtete maksejõuetuse tekkimist. 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.

Esiialgselt uuriti tagavarafondi rakendamist kahe stsenaariumi lõikes: kus tagavarafondi stsenaarium 1 puhul antakse fondi haldamine TTJA-le, kusjuures TTJA-l tekib lisakulu ainult reisiettevõtetele maksete kogumise ja haldamise funktsiooni lisandumisega – ehk süsteemi haldamise kulusid ei kannata reisiettevõtteid riik (TTJA). Stsenaarium 2 puhul luuakse fond eraldiseisva üksuse või asutusena, sh antakse TTJA-st fondile maksejõuetuse menetlemise funktsioon, süsteemi järelevalve jääb TTJA-sse.

Nendest kahest käsitletud lähenemisest osutus **reisiettevõtetele kulukamaks stsenaarium 2**, kus täna TTJA-s asuvad funktsioonid (va järelevalve) kantakse üle fondi ning finantseeritakse ettevõtete maksetest, sh kulud seoses uue, maksete kogumise ja haldamise funktsiooniga. Riigile (avalikule sektorile) tekivad lisakulud (alla 50 000 euro aastas) stsenaariumis 1 ning reisiettevõtte aastased kulud suureneksid hinnanguliselt 116 000 eurot ehk lisakulude mahuks oleks suhtena **0,07% tagatiskohustusega müüki**. Stsenaarium 2 korral on reisiettevõtete lisakulude mahuks **0,12% suhtena tagatiskohustusega müüki** ehk aastased kulud suureneksid ettevõtte üleselt 199 000 eurot aastas. Kokkuvõttes võib tagavarafondi süsteemi eeldatavat mõju hinnata pigem väikseks.

Soovitame MKM-l tugevalt kaaluda tagavarafondi loomist, aitamaks lahendada väljakutseid nii võimalike maksejõuetuse juhtumite menetlemisega kui ka reisijate tagasitoomisega välisriikidest. Analüüsi käigus täpsustati võimalikke nägemusi ning analüüsimeeskond jõudis järeldusele, et nõ tagavarafondi asemel oleks otstarbekas luua reserv reisiettevõtjate maksetest kogutava nt riigieelarvelise eraldise näol, sarnasel viisil nagu on seda tehtud Soomes. Tagavarafondi loomise aastane kulukus reisiettevõtjatele sõltub otseselt fondi suurusest ja selle täitmisajast. Esiialgse nägemuse korral arvestati fondi mahuga 300 000 eurot, mis kogutakse kolme aasta jooksul ning mille täitumisel sissemaksed peatatakse (vt ka Tabel 23). Samas võttes arvesse turuosaliste tagasisidet ning sh seniseid maksejõuetuse juhtumeid, võiks fondi asemel kaaluda reservi, mille maht saaks olla ka väiksem, nt suurusjärgus kuni 100 000 eurot. Arvestades 100 000 euro suuruse reserviga, mis täidetakse aasta jooksul, oleks lisanduv **kulu reisiettevõtetele 0,06% tagatisega kaetud müügitulust**. See võimaldab luua väikeste kuludega täiendava kaitseliini, mis aitaks lahendada väljakutseid nii maksejõuetuste tekkimisel kui ka reisijate võimaliku tagasitoomimise puhul. Reservi täitmine oleks tagatud proportsionaalselt seoses ettevõtete tagatisega kaetud müügitulust nõ maksejõuetuse tasu näol, mida ettevõtteid iga-aastaselt tasuksid.

Siinjuures tuleb arvestada, et kollektiivsed tagatistlahendused ei ole reisiettevõtete seas populaarsed. Nii intervjuudel käsitletu alusel kui ka reisiettevõtete seas läbiviidud küsitluse tulemitest ja viimase töötoa najalt võib väita, et suur osa reisiettevõtjaid ei toeta ideed täiendavatest kollektiivkaitse mehhanismidest nagu tagavarafond (vt ptk 4.13). Sellest tulenevalt soovitame nii MKM-l kui TTJA-l soovitusel rakendamise korral tegeleda teavitustööga (infopäevad, meedet tutvustavad e-mailid jmt) reisiettevõtete suunal, kirjeldamaks fondi eesmärki ja kasutegureid ning väikest tõusvat maksekohustust.

### **Hetkeülevaade tagatise teenuse pakkumisest, hinnang olukorrale ja soovitused edaspidiseks**

Tagatisteenuste pakkumise osas viis analüüsimeeskond läbi detailse turukaardistuse, mida on käsitletud teravikuna peatükkides 1 ja 2.

Täna on Eesti turul tagatisteenuseid reaalset pakkuvaid ettevõtteid 19, mis on kokku sõlminud reisiettevõtetele 226 tagatislepingut. Tagatisteenuste pakkumisel analüüsimeeskond turutõrkeid ei tuvastanud, kuid tuvastati, et teenuse kättesaadavus on viimastel aastatel halvenenud tulenevalt nii makromajanduslikest muutustest kui ka COVID-19 kriisist, mistõttu on tagatise pakkujate riskiisu vähenenud ning senisest enam nõutakse ettevõtetele tagatise väljastades täiendavaid tagatise, peamiselt deposiidi ja kinnisvara tagatise näol. Sealjuures on ka kindlustusseltsid oma lähenemist korrigeerinud, mistõttu ei ole täna enam üldjuhul võimalik ka väikeste tagatise saamine ilma lisatagatiseta. Siinkohal on oluline teadvustada, et muutunud majanduskeskkond ei mõjuta vaid reisiettevõtteid, vaid ka teisi sektoreid laiemalt, sh ka tagatisteenuste 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 ettevõtetele olla, ehk teravikuna rakenduvad neile proportsionaalselt kõige piiravamad tingimused. Sarnase olukorra jätkumine ja nõuete kõrge tõus võib kaasa tuua teenuseosutamise konsolideerimise pikema ajalooga stabiilsemate ettevõtete kätte, kes suudavad hõlpsamini täita reisijate täieliku kaitse tingimused (vt ka ptk 2.6).

Sellest tulenevalt soovitame MKM-il kui poliitikakujundajal luua täiendavad võimalused tagatisteenuste kättesaamiseks reisiettevõtetele, mis läbi suurendada konkurentsi ja hõlbustada uute ettevõtete turule tulekut – peamiselt analüüsida **võimalust KredExi ettevõtja käenduse laiendamist**

**kindlustusseltside tagatisteenusele.** Lisaks soovime MKM-I ja TTJA-I suurendada reisieetevõtete teadlikkust KredExi pakutavast laenukäendusest, mis võib oma olemuselt aidata alustavatel reisieetevõtetal hõlbustada tagatise kättesaadavust.

Venemaa sõjalise agressiooni mõjud on tagatisturgu kui tervikut mõjutanud vähesel määral – oluliselt on mõjutatud saanud ettevõtete ärimudelid, kes korraldasid peajasjalikult reise nt Venemaale, Ukrainasse või Valgevenesse, kuid taoliste ettevõtete osakaal kogupopulatsioonist on väike.

### Näited teiste Euroopa riikide tagatisteenuste lahendustest

Välisriikide praktikast tulenevaid võimalusi tagatisteenuste pakkumiseks on käsitletud detailsemalt peatükis 3. Kuigi kaardistatud variante ja alternatiivseid käsitusi on mitmeid, soovib analüüsimeeskond võtta aluspõhimõtetelt üle **tagavarafondi/reservi loomise käsitluse 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. Samas ei oleks tegemist Eesti oludes nõ seniseid praktikaid asendava instrumendiga. Lähtudes Suurbritannia lahendusest, mille kohaselt kasutatakse usalduskontot ettemaksete tegemiseks ning vajadusel mugavalt nende tagastamiseks, tundub antud põhimõte rakendatav ka Eesti oludesse. Kuivõrd Suurbritannias osutab antud teenust erasektor (finantsasutused), sõltub selle instrumendi kasutamise edukus Eesti finantsasutuste huvist (mis täna on pigem madal) teenusepakkumist laiendada. Samas on võimalik kaaluda võimalust antud usalduskonto luua erinevate tegutsemisvaldkondade üleselt (st mitte ainult reisieetevõtete osutatavate teenuste puhul), mis võiks tervikvaates suurendada mahtu ning olla tagatise pakujate jaoks atraktiivsem. Tegemist oleks seeläbi täiendava meetmega, mis ei asendaks tänaseid lahendusi. Tegemist ei ole täna Eestis samaväärset lahendust pakkuva kaitsega (sh reisijate tagasitoomist usalduskontoga ei kata), mistõttu usalduskonto lahenduse puhul tuleb reisijate tagasitoomisega seotud küsimused eraldi läbi mõelda, see on ka üheks riskikohaks antud lahenduse puhul.

Soovime MKM-I ja TTJA-I kaardistada koos tagatisteenuse pakujatega võimaliku huvi ning võimekuse antud teenuse pakkumiseks, sh omandades teadmuse teenuse täpsematest kuludest Eesti olustikust, mis võimaldab hinnata selle atraktiivsust ja jätkusuutlikkust tarbijate jaoks.

### Tagatise miinimummäärade analüüs ja soovitused

Tagatise miinimummäärade hinnanguid ning võimalikku muudetud tegevusalade nimistu muutmise temaatikat on detailsemalt käsitletud peatükis 5.

Kokkuvõtlikult võib hinnata, et tänased TurS-is sätestatud määrad ei ole täielikuks reisijate kaitse tagamiseks enam ajakohased nii fikseeritud miinimummäärade kui ka protsentuaalsete määrade osas, võttes arvesse nii üle kümnendi muutumatuna püsinud määrasid kui ka reiside maksumuse 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.

Oma olemuselt on miinimummäärad poliitika kujundaja poolt määratud miinimumtasemed, millega ettevõtte peab sektoris teenuseid pakkudes arvestama, ehk tegemist on nõ sisenemisbarjääri sätestamisega. Siinkohal on oluline mõista kahepidist mõju – ühelt poolt tagavad kõrgemad miinimummäärad reisijate kaitse suurenemise, teisalt aga võivad liiga kõrged miinimummäärad muuta tagatisteenused osade reisieetevõtjate jaoks kättesaamatuks, mis võib negatiivselt mõjutada nende äritegevuse jätkusuutlikkust. Kuigi **reisieetevõtete maksumus** on perioodil 2013 kuni 2022 **tõusnud Eestis ligikaudu 90%**, on senised määrad püsinud muutumatuna alates 2010. aastast. Soovime korrigeerida MKM-I ja TTJA-I nii miinimummäärasid kui ka tegevusalade nimistut, kuid mitte ühe muudatusega sellises suurusjärgus nagu teenuste hindade kasv indikeerida võiks. Võimaliku uue tegevusalade loetelu ja seotud miinimummäärad oleme esitanud peatükis 5.2 (vt ka Tabel 18).

Peatükis 5.3 oleme detailsemalt käsitletud muudatuste mõju nii tagatise suurusele, maksumusele kui ka teenuse kallinemisele uue kolme peamise tegevusala lõikes – tegevusala 2 ehk Soomes, Rootsis ja Lätis osutatavaid reisieetevõtete sisaldavate pakettreiside korraldamine (täna osaliselt 3 ja 4); tegevusala 3 ehk tegevusalal 2 hõlmamata riikides osutatavaid reisieetevõtete sisaldavate pakettreiside korraldamine (täna

osaliselt 3 ja 4) ja tegevusala 4 ehk väljaspool Eestit osutatavaid reisiteenuseid ja tellimuslendu sisaldavate pakettreiside korraldamine (täna 2).

Kuna PwC poolt analüüsitud muudatused protsentuaalsete muutuste näol hinnatud detailsusastmes tagatise maksumusele tänaste andmete olemasolust lähtuvalt mõju ei avalda, tuleb mõju arvestamisel lähtuda fikseeritud miinimummäärade muutuse mõjust. Selle tulemusel **suureneks tagatisvajadus kokku ettevõtete üleselt 1 942 500 eurot**, mis tagatise keskmist kulukust arvesse võttes moodustab täiendavaks aastaseks maksumuseks 77 700 eurot (vt Tabel 19) ehk kõigi kolme tegevusala üleselt 0,04% aastas tagatisega kaetud kogumüügist. Samas on muutused gruppide sees erinevad ning kõige suurem tõus toimuks uuel tegevusalal 3, mis jääks vahemikku 0,12% kuni 0,14% tagatisega kaetud tegevusala müügist – tegevusalal 2 jääb kulukus vahemikku 0,02% kuni 0,03% ning tegevusalal 4 vähem kui 0,01% aastasest tagatisega kaetud tegevusala müügitulust.

Siinjuures tuleb arvestada, et ka analüüsimeeskonna toodud soovitude alusel (st korrigeerimine tegeliku tegevusega sarnasemaks) määrade korrigeerimine võib osadele reisieetvõtjatele kaasa tuua olukorra, kus tagatiste kättesaadavus muutub veelgi keerulisemaks ning võib tervikvaates kaasa tuua aktiivsete reisieetvõtete arvu vähenemise, kuid määrade korrigeerimine oleks soovitatav reisijate kaitse vaatenurgast. Muudatus käsitleb peamiselt fikseeritud numbrilistes miinimummäärades tegutsevaid ettevõtteid (st tagatise nõudega 13 000 eurot ja 32 000 eurot).

Ühe võimalusena soovitame uute määrade rakendamisel kaaluda **alustavale ettevõttele teatava tagatisnõude täitmise erisuse loomist**, mis võimaldaks neil esimesel tegutsemisaastal omada miinimummäärast väiksemat tagatist. See võib ühelt küljelt vähendada küll reisijate huvide kaitset, kuid teisalt võimaldab ettevõttel üles ehitada kliendibaas ja jätkusuutlik käive, mis võimaldab alustaval ettevõttel jõuda müügitulude mõistes ka miinimummäärani. Täiendava võimaliku erisuse suurusjärk sõltub siinkohal peamiselt poliitikakujundaja turutunnetusest ja võimalustest, kuid võiks esimesel tegutsemisaastal tagada reisieetvõtjale nõude täita tagatise miinimummäär nt 50% ulatuses.

### **Ettepanekud reisijate tagasitoomiseks või reisi jätkamiseks**

Nii nagu ka Eestis, oli kaardistatud välisriikide puhul tagasitoomise praktika esinemist pigem vähe (st üksikud juhtumid), mille alusel on keeruline luua põhjendatud ettepanekut konkreetsete riikide praktikate ülevõtmiseks olukorras, kus ka Eestis ei ole alates uue PTD jõustumisest 2018. aastal olnud vajadust tegeleda reisijate tagasitoomisega. Käesolevas analüüsis on reisi võimaliku jätkamise ja tagasitoomisega seotud temaatikaid käsitletud peamiselt peatükis 5.4.

Vähene praktiline vajadus on aga loonud olukorra, kus kõik reisieetvõtted aktiivselt oma tagatise vajadusse reisijate tagasitoomisega seotud kulused ei arvesta – sh puudub teadmus nende kulude suurusest. Samas on see ka teatud määral mõistetav, sest reisijate tagasitoomisega seotud kulud on sageli ebaselged ja kohati määramatud ning selguvad alles vajaduse tekkimisel. Kuna sellekohast praktikast ei ole palju, puudub ettevõtetel täna ka põhjendatud teadmine antud kulude täpsemast suurusjärgust. Kuna nii PTD kui ka TurS näevad ette, et ettevõtja peab tagatise arvutamise puhul arvestama kõigi kohustususte täitmisega, soovitame järelevalve teostajal ehk TTJA-l koos reisisektori esindajatega viia läbi ühiseid arutelusid, mille tulemusel ajakohastada põhimõtteid ja juhendmaterjali (sh kuidas hinnata ja arvutada tagatise piisavust kõigi kohustususte täitmiseks) ning viia antud teadmused ettevõtteni laiemalt.

**Tänane Eestis kehtiv tagasitoomine on korraldatud kõige kuluefektivsemal viisil**, kuid meie 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 tagasitoomimise korraldada iseseisvalt** (nt lirimaa kombineeritud lahendus). Kaasuspõhine lähemine võimaldab kõige täpsemalt mõista reisijate vajadusi, sh TTJA rolli edasises tagasitoomise korralduses.

Samuti tasub kaaluda võimalust teise astme kaitse loomiseks, mis võimaldaks kasutada kogutud vahendeid ka reisijate tagasitoomise korraldamiseks, mis tänases olukorras, kus tagasitoomisega seotud kulused suures määras ei arvestata, oleks analüüsimeeskonna hinnangul selgelt põhjendatud meede, mis lahendaks ühte olulist väljakutset.

### **Hinnang Eestis kehtiva tagatissüsteemi toimimisele, sh järelevalvele**

Tervikhinnangut tänase süsteemi toimimisele ja järelevalvele on käsitletud peatükis 6.1, milles käsitletakse tänase süsteemi olemust, peamiseid väljakutseid ning soovitusi süsteemi parendamiseks.

Tänane reisiettevõtete tagatise süsteem on üldjoontes turuosalistele arusaadav, kuid **oluliseks väljakutseks on ettevõtete-poolne hoolsuskohustuse täitmine**, nende tagatise korrektne arvutusviis ning võimalike reisijate tagasitoomise kuludega arvestamine.

Käesoleva analüüsi raames läbiviidud tegevused annavad kinnitust, et üldjoontes on tänane tagatiste süsteem turuosalistele arusaadav ja toimiv, kuid siiski esineb teatud väljakutseid ja probleemkohti, mis vajavad täiendavat tähelepanu. Nii läbiviidud intervjuud, tagatisandmete analüüs kui ka laiem dokumendianalüüs (sh TTJA eraldiseisev tagatise piisavuse kontroll) indikeerivad, et ettevõtete hangitud tagatised ei ole igal ajahetkel vastavuses vajaliku tagatisega. TTJA 2023. a. läbiviidud kontrollide tulemused näitavad, et tagatiste ebapiisavus tuvastati 41-st kontrollitud ettevõttest 27 puhul ehk ligi 66% juhtudest, mille tulemusel suurendati tagatise kokku enam kui 8 miljoni euro võrra.

Seejuures teeb olukorra keerulisemaks teadmine, et ettevõtted **ei hinda oma tagatise vajadust mitte igapäevaselt, vaid kas kord kvartalis või peale suuremahulisi broneeringuid klientide poolt**. See tähendab praktikas, et kõik reisiettevõtted igapäevaselt oma vajaliku tagatise suurust ei jälgi. Üheks peamiseks põhjuseks on ettemaksete arvestamine ning selle kassapõhine element, st paljud ettevõtted ei oma automaatset ülevaadet oma tagatisega kaetud müügitulu ettemaksetest, vaid sageli teostatakse neid väljavõtteid käsitsi.

Samuti esineb teatud ebakõlasid ettemaksete raporteerimises – peaausjalikult on TTJA tuvastanud, et reisikorraldajad on arvestanud ettemakseid üksnes pakettreisi alguseni, mistõttu on mh osutunud tagatised ka ebapiisavaks. Selline lähenemine ei ole õige ja ei anna tegelikku ülevaadet ettemaksetest ning tagatise vajadusest ning ettemakseid võib selle kogusummas maha arvata alles pärast pakettreisi toimumist ehk pärast reisijate turvalist naasmist kodumaale.

Ettevõtted hindavad tagatise piisavust peaausjalikult läbi laekunud ettemaksete, arvestamata seejuures ka võimalikke lisakulusid, mis ilmneksid reisijate tagasitoomisel. Antud väljakutse ulatus viitab osaliselt süsteemsele väljakutsele, kuna reisijate tagasitoomine ei ole olnud sage praktika, mistõttu puudub ettevõtetel teadmus, millises ulatuses tagasitoomise võimalike kuludega arvestada. Siinkohal võib abistavaks meetmeks kujuneda ka eelpool soovitatud tagavarafondi loomine.

TTJA eesmärgiks on tõsta ettevõtjate teadlikkust ning tõhustada reisijate kaitset, mistõttu on TTJA-l võimalik väljastada trahve, et tagada tagatise vastavusse viimist lähtuvalt tegelikule vajadusele. Teadlikkuse tõstmine reisiettevõtjate seas aitab vähendada ettevõtete osakaalu, kes ei täida oma hoolsuskohustust piisavalt teadmatuse tõttu – juhendmaterjalid meililisti koos meeldetuletustega, infotund vmt. Samas **tuleb ka kaaluda piirava või karistava iseloomuga meetmete rakendamise võimaluste tõhusust**.

Soovitame TTJA-l viia läbi regulaarseid kohtumisi või ümarlaudasid reisisektori esindajatega, saamaks varakult täiendava ülevaate turutrendidest ning võimaldamaks luua vahetu platvorm, mille kaudu teavitada ettevõtteid peamistest kavandatavatest muudatustest kas Eesti või EL-i regulatsioonides. See tagab senisest tugevama infovahetuse TTJA ja teenuseosutajate vahel. Kuna Eesti reisiettevõtete turg on jaotunud suurel hulgal mikro- ja väikeettevõtjate vahel, kus üksikud suuremad ettevõtted moodustavad olulise osa kogu sektori müügitulust (sh tagatisega kaetud müügitulust), soovitame TTJA-l jälgida regulaarselt muutusi ennekõike domineerivate ettevõtete finantsseisundites. Tihedamad koostööformaadid võivad muuta reisiettevõtete vastuvõtlikumaks kollektiivkaitse instrumentide kasutulevõtuks, mida käsitleb reisijate kaitse huvides ka PTD.

Soovime rõhutada, et meie hinnangul tulenevad peamised reisiettevõtete tagatisvaldkonna väljakutsed ettevõtete ebapiisavast hoolsuskohustuse täitmisest, mitte ei ole tingitud tänaste süsteemi fundamentaalsest ülesehitusest. Sellest tulenevalt soovitame kaaluda piirava või karistava iseloomuga meetmete rakendamise võimaluste tõhusust korduvrikkujate puhul, kellele senised suunised ja täiendav nõustamine pole soovitud mõju avaldanud.

Oluliseks väljakutseks on **järelevalve teostamine** (nii raporteeritavate kui kontrollijate vaatest) suures osas läbi **käsitöö**.

Täna ei ole võimalik tagatise piisavuse hindamiseks vajalikke andmeid (nt ettemaksud, müügiaruanded) automatiseeritult ja hõlpsasti omandada ettevõtete majandusaasta aruannete põhjal kahel peamisel põhjusel: ühelt poolt kajastavad majandusaasta aruanded ettevõtte kui terviku müügitulu, kuid mitte tagatiskohustusega müüki, ning teiselt ei vasta majandusaasta esitamine oma regulaarsuselt kvartaalse raporteerimise põhimõttele. Seetõttu on aruandlusega seotud tegevused ja ka järelevalve laiemalt oma olemuselt mahukas käsitöö. Soovitame TTJA-l täiendava meetmena kaaluda kasutusele võtta

automatiseeritud kontrolli majandusaasta aruannete põhjal ning kaaluda kontrollide läbiviimise võimalust läbi kolmandate osapoolte.

**Majandusaasta aruannete automatiseeritud kontroll** võib anda TTJA-le väärtuslikku sisendit tulevaste kontrollide läbiviimiseks. Tagatiseid on püstitatud selleks, et ettevõtete maksejõuetuse tekkimise olukorras oleksid reisijad kaitstud. Kuigi tagatise piisavuse kontrollid annavad indikatsiooni kohustuste täitmise osas, selgub lõppseis alles maksejõuetuse tekkimisel ja tagatise avamisel. Samas on võimalik maksejõuetuse ilminguid tuvastada juba varem.

Maksejõuetuse ilmnemise oht on asjaolu, mida oleks teatud juhtudel võimalik automaatselt kontrollida – nt Äriregistrist alla laadida soovitud tegevusalade/ettevõtete majandusaasta aruanded avaandmetena ning viia läbi seejärel ettevõtete põhiliste finantsnäitajate osas nõ jätkusuutlikkuse tervisekontroll, võttes kasutusse indikaatoritena nt Ettevõtja elujõulisuse indeksi tööriista (varasema nimega Ettevõtja varajase hoiatamise teenus)<sup>17</sup> käsitletud olulisemaid majandusnäitajaid ning luua üpris hõlpsasti automatiseeritud hinnangud ettevõtete finantsilise tervise osas (bilansi ja kasumiaruande pinnalt toodud suhtarvud – nt varad, võla/EBITDA suhe, koguvõla/omakapitali suhe jmt). Antud automatiseeritud analüüsi koondamise eest võib vastutada TTJA näiteks kaasates nii MKM-i kui ka Statistikaameti või mõne kolmanda teenuse osutaja abi.

Tulemuste põhjal on võimalik ettevõtted liigitada erinevatesse riskiastmesse, mis annab indikatsiooni, milliste ettevõtete käekäigu kohta oleks mõistlik rohkem huvi tunda. Kui ettevõttel on majandusaasta aruanne õigeaks ajaks esitamata, on võimalik see liigitada kõrgendatud riskiga ettevõtteks. Kasvõi üks suure müügiühinguga reisiettevõtja maksejõuetuse juhtum ning tagatise ebapiisavus tõstaks oluliselt senise perioodi keskmiseid kahjusid. Seetõttu oleks tarvilik analüüsida regulaarselt reisiettevõtjaid kasumimarginaalide alusel, saamaks varajase indikatsiooni olukorra potentsiaalsest halvenemisest.

Kuna TTJA kui järelevalve teostaja spetsialistide ressurss on piiratud, tasub kaaluda ka võimalust ettevõtete kontrollitoiminguid sisse osta läbi usaldusväärse teenusepakkuja, kelleks võivad olla näiteks nii raamatupidamisettevõtted kui ka audiitorbürood.

### **Optimaalne tagatiste valdkonna korraldus**

Tuginedes nii analüüsi läbiviidud tegevustele, juba eelpool kirjeldatud soovitudele kui ka analüüsi viimasele peatükile 6, toome kokkuvõtlikult välja analüüsimeeskonna-poolsed soovitud tagatiste valdkonna optimaalseks korraldamiseks.

- Soovitame säilitada baasalusena tänase ettevõtete individuaalsetel tagatistel põhineva süsteemi.
- Soovitame lisaks tänasele individuaalsele tagatissüsteemile luua teise astme kaitse nõ tagavarafondi või -reservi näol, mis aitaks lahendada nii maksejõuetuse juhtumite menetlemise kui ka reisijate tagasitoomisega seotud väljakutseid.
- Soovitame ajakohastada ja korrigeerida nii reisiettevõtete tegevusala nimistut kui ka tegevusaladele rakenduvaid miinimummäärasid.
- Soovitame luua täiendava alustava ettevõtja tagatismäära erandi tagatise kättesaadavuse hõlbustamiseks (uutele tegevusaladele 2 ja 3), sh võimaluse korral laiendada tänast KredExi käendust kindlustusseltside poolt pakutud tagatisele.
- Soovitame kasutusele võtta täiendava järelevalvemehhanismi automatiseeritult ettevõtete majandusaastaruannete analüüsamiseks, tuvastamaks nende finantsseisu ning indikatsioone maksejõuetuse ilmnemise osas.
- Soovitame TTJA-l kaaluda tagatise piisavuse kontrollide teenusena sisseostmist kolmandatelt osapooltelt, nt audiitor- või raamatupidamisbüroodelt.
- Soovitame MKM-l ja TTJA-l jätkata teavitustööd sektori suunal võimalike reaalamajanduse lahenduste kasutuselevõtuks reisiettevõtjate aruandluses, vähendamaks sektori hirmu ning suurendamaks võimalikust pilootprogrammist osavõtjaid.

<sup>17</sup> Ettevõtja elujõulisuse indeks (2024). *Reaalajamajandus*. Vaadatud 25.01.2024 <https://realtimeeconomy.ee/ettevotja-elujouluisuindeks-ja-tooriist>

## Reisiettevõtja tagatise nõuete ja Eestis kehtiva tagatissüsteemi analüüs



### Tänane süsteem

Tänane reisiettevõtete tagatise süsteem ei vaja fundamentaalset reformi, kuid kitsaskohtasid eksisteerib.

Kuigi tagatiste turul pakkujaid jagub ning lepinguid aktiivselt sõlmitakse, on tingimused muutunud rangemaks, sh on tõusnud vajamineva omatagatiste määr.

Proportsionaalselt kõige karmimad tingimused tagatise saamisel rakenduvad väikestele ja alustavatele ettevõtetele.

Reisiettevõtjale võimaldab teatud tingimustel käendust KredEx, kuid see ei laiene kindlustusseltside poolt pakutule.

Süsteem on üldjoontes turuosalistele arusaadav, kuid oluliseks väljakutseks on ettevõtete-poolne hoolsuskohustuse täitmine, tagatise korrektne arvutusviis ning võimalike reisijate tagasitoomise kuludega arvestamine.

Ettevõtete-poolne raporteerimine ja regulaatori poolt teostatav järelevalve on oma olemuselt suuresti käsitöö, mis tuleneb peaausjalikult tagatisega kaetud müügiandmete ettemaksete hindamisest ja kontrollimisest.

Reisiettevõtteid on täna tugevalt vastu kollektiivkaitsel põhinevatele tagatislahendustele ning parimaks hinnatakse kehtivat süsteemi.

### Soovitused tagatissüsteemi tõhustamiseks

1. 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 maksejõuetuste menetlemise kui ka reisijate tagasitoomisega seotud väljakutseid.
2. Soovitame ajakohastada ja korrigeerida nii reisiettevõtete tegevusala nimistut MTR-is kui ka tegevusaladele rakenduvaid miinimummäärasid.
3. Soovitame kasutusele võtta täiendava järelevalvemehhanismi automatiseeritud ettevõtete majandusaasta-aruanete analüüsimiseks, tuvastamaks nende finantsseisu ning indikatsioone maksejõuetuse ilmnemise osas.
4. Soovitame TTJA-I kaaluda tagatise piisavuse kontrollide teenusena sisseostmist kolmandatelt osapooltelt, nt audiitor- või raamatupidamisbüroodelt.
5. Soovitame luua täiendava meetme alustavatele ettevõtete tagatise kättesaadavuse hõlbustamiseks, sh võimaluse korral laiendada KredExi käendust kindlustusseltside poolt pakutud tagatisele.
6. Soovitame aruandluse lihtsustamiseks MKM-I ja TTJA-I jätkata teavitustööd sektori suunal võimalike reaalamajanduse lahenduste kasutuselevõtuks, vähendamaks sektori hirmu ning suurendamaks võimalikust pilootprogrammist osavõtjaid.



MAJANDUS- JA  
KOMMUNIKATSIOONI-  
MINISTEERIUM



### Euroopa Liidus kavandatavate muudatuste kaardistatud mõjud

On tõenäoline, et suurenevad kulud reisiettevõtetele lisatakse teenuse hindadele, mis kokkuvõttel ei tooks reisijatele kaasa olulist kulude kasvu. See tähendab, et ettemaksete piirang omab küll teatavat mõju ettevõtete kasumlikkusele, kuid muudatus ei suurendaks oluliselt ettevõtete kulubaasi.

## Analysis of Travel Guarantee System and security requirements in Estonia

### Current system and its challenges

Current security system is not necessarily in need of fundamental reform, but bottlenecks do exist.

Although there are many providers in the security market and contracts are actively concluded, the conditions have become stricter, including the required level of personal securities.

Proportionally, the strictest conditions for obtaining a security apply to micro and small enterprises.

KredEx provides surety for entrepreneurs under certain conditions, but this does not extend to the security offered by insurance companies.

The system is generally comprehensible to market participants, but an important challenge is the fulfillment of the duty of care by the companies, the correct calculation method of the security and taking into account the possible costs of returning the passengers.

Reporting by the companies and supervision by the regulator is largely manual in nature, resulting mainly from the assessment and verification of advance payments.

Today, travel companies strongly oppose security solutions based on collective protection, and the current system is considered the best.

### Recommendations to improve the current security system

1. We recommend maintaining current system based on individual securities of companies as a basis. In addition to current individual security system, we recommend creating a second level of protection in the form of a so-called reservefund, which would help solve the challenges related to insolvency proceedings and the return of passengers.
2. We recommend updating and correcting both the list of travel companies' fields of activity and the minimum security requirements applicable to the fields of activity.
3. We recommend introducing an additional monitoring mechanism for automated analysis of companies' financial annual reports, to identify their financial status and potential early indications of insolvency.
4. We recommend that TTJA consider outsourcing security adequacy checks as a service from third parties, e.g. auditors or accounting firms.
5. We recommend creating an additional measure to facilitate the availability of securities for newly started companies, including, if possible, extending the KredEx surety to the security offered by insurance companies.
6. In order to simplify reporting, we recommend MKM and TTJA to continue outreach work in the direction of the sector for the introduction of possible real-time solutions.



### Effects of the changes planned in the EU

At the same time, it is quite likely that the increasing costs will be added to the prices of the service, which in summary would not lead to a significant increase in costs for passengers. This means that the limitation of advance payments has a certain effect on the profitability of companies, but in summary, the change would not significantly increase the cost base of companies.

# 1. Tagatissüsteemi ja tagatisturu ülevaade

Selleks, et tuvastada tänase tagatissüsteemi võimalikke parendus- või täiendusvõimalusi, on vajalik luua arusaam hetkel kehtivast tagatissüsteemist, anda ülevaade valdkonnast ja peamistest turuoludest, sh nii tagatisteenuse pakkujatest kui ka seotud mahtudest ja turuosadest ning peamistest kliendiprofiilidest.

Hetkeolukorra kirjeldus on aluseks, mille põhjal tuuakse esile ülevaade nii kehtivast tagatissüsteemist kui tagatisturu olukorrast ja tagatisteenuste kättesaadavuse ja peamiste kitsaskohtade osas ning käsitletakse võimalikke soovitusi nende lahendamise võimalustest, mis aitaks kaasa teenusepakkumise laiendamisele ja paremale kättesaadavusele (vt ka ptk 2 Tagatise taotlemine, kättesaadavus, tingimused ja kulukus reisiettevõtetele).

Hetkeolukorra ja kehtiva tagatissüsteemi kirjeldamiseks viidi läbi dokumendianalüüs seotud regulatsioonide ja valdkonda kujundavate suuniste osas, intervjuud peamiste seotud osapooltega (sh poliitikakujundaja ehk MKM esindajatega; valdkonna regulaatori ja järelevalve teostaja ehk TTJA esindajatega, suurima reisiettevõtjaid koondava erialaliidu ehk ETFL esindajatega; tagatisteenuste pakkujate ehk Eesti Pangaliidu ja Eesti Kindlustusseltside Liidu esindajatega), viidi läbi andmepäringud ja küsitlused nii TTJA, tagatisteenuste pakkujate kui ka reisiettevõtete seas. Tegevuste käigus koguti nii kvantitatiivseid andmeid hetkeolukorra kirjeldamiseks kui ka kvalitatiivseid andmeid ja hinnanguid hetkeolukorra ja tulevikuvõimaluste osas.

## 1.1 Eestis kehtiv tagatissüsteem

Eestis on kasutusel reisiettevõtja individuaalne kindlustus- ja garantiisüsteem, mis tähendab, et tagatiskohustustega tegevusalal tegutsev reisiettevõtja (reisikorraldaja, seotud reisikorraldusteenuseid osutav ettevõtja ja teatud juhtudel ka reisivahendaja) peab omama individuaalset tagatist, mille on välja andnud Euroopa Majanduspiirkonnas tegutsev kindlustusselts, krediidasutus või finantseerimisasutus (ehk asutused, kes on ise võimaliku maksejõuetuse vastu üldjuhul piisavalt kaitstud).

Tagatisteenuse pakkumine toimub Eestis eraturu tingimustes, milles lepingupartnerid lepivad kokku iseseisvalt ning millesse riik ei sekku. TurS-is (§ 15 ja 15<sup>1</sup>) kehtestatakse nõuded tagatise vormile, suurusele jm olulistele tingimustele, mis võimaldavad tagada tagatise eesmärgipärase kasutamise. Üheks selliseks tingimuseks on, et garantii/kindlustuse saajaks/soodustatud isikuks peab olema Tarbijakaitse ja Tehnilise Järelevalve Amet (TTJA), et TTJA-l oleks võimalik reisiettevõtja maksejõuetuse tekkides tagatist kasutada. Reisiettevõtjad esitavad TTJA-le kvartaalseid pakettreiseid ja seotud reisikorraldusteenuste müügi aruandeid (TurS § 15<sup>2</sup>) ning TTJA teostab järelevalvet tagatise olemasolu ja selle piisavuse üle (TurS § 30 lg 1) ning menetleb maksejõuetusjuhtumeid (TurS § 15<sup>3</sup>). Tagamaks ülevaate olemasolu neist reisiettevõtjatest, kes tegutsevad erinõuetega tegevusalal, peavad need reisiettevõtjad esitama Majandustegevuse registrisse (edaspidi MTR) enne tegevuse alustamist majandustegevusteate. Majandustegevuse teate peavad esitama a) reisikorraldajad; b) reisivahendajad, kes pakuvad väljaspool Euroopa Majanduspiirkonda asutatud reisiettevõtja koostatud pakettreise või sõlmivad viimase nimel pakettreisilepinguid; ning c) seotud reisikorraldusteenuste lepingute sõlmimist hõlbustavad ettevõtjad.

Eestis tegutseb 16.08.2023 seisuga **180 tagatisega reisiettevõtet**, kes on registreeritud MTR-is.<sup>18</sup> Registris on ettevõtted markeeritud ära oma tegevusala liigi, mis jaotub seitsme erineva tegevusala liigi vahel, mis on koos minimaalse tagatise suurusega kirjeldatud järgnevas tabelis (Tabel 1). Üldjuhul on ettevõtted majandustegevusteates toonud välja rohkem kui ühe tegevusala liigi, st üheaegselt tegutsetakse sageli mitmel tegevusliigil.

<sup>18</sup> Tarbijakaitse ja Tehnilise Järelevalve Ameti MTR. Üldstatistika (2023). [https://mtr.ttja.ee/taotluse\\_tulemus/eriotsing/reisiettevotja?reset=1&m=198](https://mtr.ttja.ee/taotluse_tulemus/eriotsing/reisiettevotja?reset=1&m=198)

Tabel 1. Reisiettevõtjate tegevusalad ning seotud tagatise minimaalne suurus. *Allikas: kehtiv TurS*

Tegevusala	Tagatise minimaalne suurus
1. Eestis osutatavaid reisiteenuseid sisaldavate pakettreiside korraldamine (minimaalse tagatise suuruse nõuet ei ole, aga tagatise olemasolu on nõutav)	Minimaalse tagatise suuruse nõuet ei ole, aga tagatise olemasolu on nõutav
2. väljaspool Eestit osutatavaid reisiteenuseid ja tellimuslendu sisaldavate pakettreiside korraldamine	Vähemalt 7% pakettreiside kogumüügist, kuid mitte vähem kui 32 000 eurot
3. väljaspool Eestit osutatavaid reisiteenuseid ja liinilendu sisaldavate pakettreiside korraldamine	Vähemalt 3% pakettreiside kogumüügist, kuid mitte vähem kui 32 000 eurot
4. väljaspool Eestit osutatavaid reisiteenuseid, välja arvatud tellimus- või liinilendu, sisaldavate pakettreiside korraldamine,	Vähemalt 7% pakettreiside kogumüügist, kuid mitte vähem kui 13 000 eurot
5. Euroopa Majanduspiirkonna välise riigi reisiettevõtja koostatud pakettreiside vahendamine,	Vähemalt 7% pakettreiside kogumüügist, kuid mitte vähem kui 32 000 eurot
6. Eestis ja väljaspool Eestit või üksnes väljaspool Eestit osutatavaid reisiteenuseid sisaldavate seotud reisikorraldusteenuste pakkumine ja lepingute sõlmimise hõlbustamine,	Vähemalt 3% seotud reisikorraldusteenuste kogumüügist, kuid mitte vähem kui 13 000 eurot
7. Eestis osutatavaid reisiteenuseid sisaldavate seotud reisikorraldusteenuste pakkumine ja lepingute sõlmimise hõlbustamine	Minimaalse tagatise suuruse nõuet ei ole, aga tagatise olemasolu on nõutav

Eestis tegeleb antud valdkonna poliitikakujundamisega MKM ning valdkonna regulaatoriks ja järelevalve teostajaks on TTJA. Õigusaktiks, mis teiste hulgas reisiettevõtja tegevust reguleerib, on Turismiseadus (edaspidi TurS). TurS sätestab üldised nõuded turismiteenuse pakkumisele ja osutamisele ning turismiinfokeskusele, samuti vastutuse seaduse rikkumise eest ja järelevalve teostamise korra.<sup>19</sup> TurS-i koostamisel lähtutakse PTD-s kehtestatud eesmärkidest ja nõuetest.

## 1.2 Tagatissüsteemi järelevalve ja tagatise kasutamine

**Tagatise piisavuse kontrolli teostajaks on Eestis TTJA ning see baseerub ettevõtja kvartaalsel aruandlusel** (TurS § 15<sup>2</sup>). Eesti reisiettevõtjad on registreeritud majandustegevuse registris (MTR), mille eesmärgiks on ettevõtjate ja nende majandustegevuse üle arvestuse pidamine ja järelevalve teostamine. Registrit haldab ja arendab TTJA. TTJA-s tegutseb MTR-i andmekorje ja analüüsi, järelevalve ning maksejõuetuse menetluste protsessidega kokku 2,6 täistööajale taandatud ametikohta ehk FTE-d, kusjuures hinnanguline palgakulu koos kaasnevate kuludega (ruumide rent, väikevahendid, lähetused, koolitused jmt) moodustavad kokku 117 000 eurot aastas.<sup>20</sup> Seega tegeleb TTJA järelevalvega vastavalt TTJA-le seaduses sätestatud ootustele.

Tõendamaks, et reisiettevõtja tagatis on piisav, esitab reisiettevõtja TTJA-le igas kvartalis pakettreiside ja seotud reisikorraldusteenuste kogumüügi aruande.<sup>21</sup> Aruandes esitab ettevõtja andmed eelneva kvartali müügi ja võetud ettemaksete kohta ning prognoosib järgmise kvartali müüki. Kontrolli fookuses on nii tagatise olemasolu kui ka selle piisavus. Kogumüügi aruannete põhjal on TTJA-l võimalik tuvastada reisiettevõtja poolt turismiseaduse alusel seatud tagatise nõuetekohasust ning ühtlasi ka hinnata võimalikku kahtlust tagatiskohustuse mittenõuetekohase täitmise näol.<sup>22</sup>

Aruandes tuleb ettemaksete kajastamisel lähtuda kassapõhisest raamatupidamise loogikast (st kui palju on konkreetsel ajahetkel reisijatelt pakettreiside ja SRT osas ettemakseid kogutud), kuid igapäevaselt

<sup>19</sup> Turismiseadus § 1 (2023). Vaadatud 01.09.2023 <https://www.riigiteataja.ee/akt/129062014087?leiaKehtiv>

<sup>20</sup> TTJA edastatud materjal

<sup>21</sup> *Majandus- ja taristuministri 14.03.2018 määrus nr 12* (2019). Vaadatud 25.01.2024 <https://www.riigiteataja.ee/akt/119022019024?leiaKehtiv>

<sup>22</sup> Tellija edastatud materjal. TTJA edastatud fail nimega „Andmed“

lähtuvad reisiettevõtjad tekkepõhise raamatupidamise loogikast.<sup>23</sup> See tähendab, et reisiettevõtjatel ei ole võimalik igal ajahetkel hõlpsalt omada täpset ülevaadet ettemaksete suuruselt ning selle väljaselgitamiseks on vajalik ettevõtetel teostada arvutusi nõ käsitööna. See muudab aruande täitmist ja andmete raporteerimist reisiettevõtjate hinnangul ajamahukaks.

Eestis täna kehtiva reisiettevõtete individuaalse tagatissüsteemi puhul **sõltub reisijate kaitse suurel määral reisiettevõtja hoolsusest ja ettenägelikkusest ning järelevalve efektiivsusest**. Kuna vajamineva tagatise summa arvutab ja määrab iga reisiettevõtja iseseisvalt, siis puudub kindlus, et võetud tagatis on reisijate kaitse tagamiseks vajalik mahus. Samuti ei ole võimalik tänase korraldusel puhul TTJA-l reaajas kontrollida tagatise piisavust. Tagatise vajaduse hindamisel lähtub ettevõtja nii eelneva kvartali müügi ja ettemaksete andmetest kui järgmise kvartali müügitulu prognoosnumbritest. See tähendab, et ootamatult suureneva reiside müügi puhul peaks ettevõtte koheselt suurendama ka kehtiva tagatise mahtu või arvestama juba tagatist võttes teatava nõ puhver-mahuga. Siinkohal on aga oluline toonitada, et tagatise maksumus on proportsionaalselt seotud vajaliku tagatise suurusel, mistõttu püüavad reisiettevõtjad oma kulusid optimeerida ning seetõttu tagatise taotlemisel olulise puhvriga üldjuhul ei arvestata.

Tulevikuprognosisid on koostatud **ettevõtja parima teadmuse kohaselt**, mistõttu on süsteemi üheks suureks väljakutseks asjaolu, kuidas tagada, et tagatis on piisav näiteks ka paari kuu möödudes. Kuna tuleviku kohta ei ole võimalik esitada täielikult usaldusväärseid andmeid, siis tugineda saab hetkeolukorral (ehk ettevõtja poolt juba võetud kohustused). Hetkeolukord võib aga ajas kiiresti muutuda (nt ootamatult suurenev reiside müük) ning selliste riskide maandamiseks ei ole täna Eestis head lahendust, vaid tugineda tuleb ettevõtte hoolsuskohustusel tagatise piisavuse tagamiseks.

Tagatise piisavuse kontrollitegevused ei ole automatiseeritud, vaid on TTJA spetsialistide jaoks aeganõudev nõ käsitöö, mistõttu ei ole hõlpsalt võimalik täna piisavuse kontrolli kõikidele ettevõtetele iga-aastaselt läbi viia (lisaks ei tagaks iga-aastase kontrolli läbiviimine reisiettevõtja tagatise piisavust tema tegevuse igal ajahetkel), vaid kontrolli teostatakse piiratud mahus vastavalt olemasolevale võimekusele. See loob omakorda olulise riski, et tagatise ebapiisavus võib ilmuda alles ettevõtte maksejõuetuse olukorras tagatise kasutamisel. Paralleelselt käesoleva analüüsiga on TTJA ellu viimas eraldiseisvat projekti, mille käigus teostatakse kontrolli valimi alusel 60 erineva reisiettevõtja tagatise piisavuse olemasolu üle, st käesoleva aasta kontrollide maht on võrreldes tavapärasega oluliselt suurem. Mainitud projekti esialgsed järeldused, mis võivad käesoleva analüüsi vältel veel muutuda, on TTJA hinnangul murettekitavad, kuivõrd kõik kontrollitud ettevõtted ei ole omanud vajalik mahus tagatist.

Tagatiste kasutamise menetluse algatab TTJA olukorras, kui ilmneb, et **reisiettevõtja ei suuda oma maksevõime tõttu reisijate ees kohustusi täita**. Üldjuhul teavitab sellisest vajadusest TTJA-d reisiettevõtja ise, kuid võimalik on menetluse algatamine ka TTJA initsiatiivil (nt reisijate pöördumisest nähtub, et reisiettevõtja ei suuda kohustusi oma maksevõime tõttu täita). Sellise olukorra ilmnemisel selgitab TTJA esmalt välja, kas maksejõuetusest tulenevalt esineb vajadus reisijate tagasitoimetamiseks ja/või majutamiseks tagasitoimetamiseni ja tagatist kasutatakse esmajärjekorras nende kulude katmiseks.

Reisijate tagasitoomised on olnud praktikas väga harvad juhtumid, mille kaasuseid lähiajaloo esinenud ei ole, mistõttu ei ole võimalik välja tuua ühtset korraldusmudelit ning olukorrale lähenetakse vajaduspõhiselt. Siinkohal on oluline toonitada, et TTJA-l on olemas selge reeglistik, mis reguleerib reisijate tagasitoomist ning laiemalt selle riigipoolset korraldust. Kuivõrd seda ei ole kasutatud vähemalt viimased 10 aastat, ei ole analüüsimeeskonna hinnangul võimalik selle rakendatavust ja asjakohasust hinnata. Tagasitoomise võimalused sõltuvad mitmest asjaoludest, sh nt reisijate asukohast, paiknevusest ühes või mitmetes sihtkohtades. Näiteks kui reisijad asuvad ühes sihtkohas, võib olla sõltuvalt olemasolevatest liinilennuühendustest ja reisijate arvust mõistlik tellida ühine tagasilend tellimuslennu näol. Kui aga reisijad on mitmetes erinevates sihtkohtades, tuleb neile leida eraldi võimalused tagasilennuks. Oluline on siinkohal arvestada, kas esineb võimalus välismaal reisil viibivatele reisijatele pakkuda nõ reisi jätkamise võimalust - nt sel viisil, et tegelikele teenuseosutajatele tagatakse arвете tasumine tagatise arvelt ilma reisi katkestamata. Sellises olukorras arvestatakse, kuidas reisi jätkamisega kaasnevad kulud suhestuvad reisija tagasitoimetamise kulukusega (sh vajadusel reisija majutusega kaasnevad kulud).

Kuna viimastel aastatel selliseid juhtumeid reisijate tagasitoomisel esinenud ei ole, on tänane käsitlus oma olemuselt teoreetiline ning puuduvad konkreetset näited reisi jätkamise või tagasitoomise osas.

Protsessi kohaselt teavitab TTJA menetluse alustamisest avalikkust, määrab reisijatele nõuete esitamise tähtaja, kogub reisijate nõuded, kontrollib nende nõuete põhjendatust ja teeb otsuse tagasimaksmisele

<sup>23</sup> TTJA edastatud materjal. TTJA, „Tagatise“; intervjuud reisiettevõtjatega käesoleva analüüsi raames

kuuluvate summade suhtes. Seejärel määrab TTJA tagatise andjale tagatisest väljamaksete tegemise tähtaja. Tagatise kasutamise menetluse senine praktika on suhteliselt kiire, väljamaksed reisijatele tehakse keskmiselt 2–4 kuu jooksul. Juhul, kui reisiettevõtja tagatis jääb siiski ebapiisavaks kõigi kohustuste täitmiseks ja nõuete rahuldamiseks, teeb TTJA otsuse nõuete proportsionaalseks rahuldamiseks.

Nii poliitikakujundaja kui järelevalve teostaja hinnangul on olukord problemaatiline Eesti reisijate kaitsmisel pakettreiside eest makstud ettemaksude tagasi saamisel teistest EL-i riikidest. **Tagatissüsteemid on liikmesriikides erinevad** ning enamasti on tagatise summad piiratud ja järelevalve kvaliteet riikides ebahütlane.

Täheldatud on asjaolu, et järjest rohkem EL-is registreeritud ja Eestis püsivat tegevuskohta mitteomavad reisikorraldajad pakuvad pakettreise mõnes teises EL-i liikmesriigis registreeritud tagatise alusel, mille olemasolu ja piisavust on Eesti regulaatoril väga keeruline kui mitte võimatu kontrollida. Kuna PTD näeb ette, et ühes liikmesriigis saadud maksejõuetusvastast kaitset (tagatist) tuleb teistes liikmesriikides tunnustada, siis tagatise olemasolu ja piisavuse kontrolli kohustus, sh kas tagatis katab ära ka Eestist müüdnud pakettreiside ettemaksed, lasub reisiettevõtja asukohariigi pädeval asutusel. See tähendab, et nõuete menetlemise edukus ja kiirus sõltub olulisel määral pädevate asutuste omavahelisest suhtlusest ja koostööst.

### 1.3 Maksejõuetuse juhtumid aastatel 2018 kuni 2023

Alates uue PTD jõustumisest 2018. aastal on esinenud kuus maksejõuetuse juhtumit, millest viis leidis aset COVID-19 pandeemia ajal (2020 kuni 2021 a.) ning üks aastal 2023. Nendest nelja juhtumi puhul rahuldati nõuded kogumahus, kahel juhul osaliselt (vastavalt 57% ning 85% ulatuses) (vt Tabel 2).

Tabel 2. Maksejõuetuse juhtumid uue PTD jõustumisest (aastad 2018 kuni 2023). *Allikas: TTJA*

Aasta	Ettevõtte	Tagatise maht	Nõuete kogusumma	Rahuldatud summa	Rahuldamise osakaal
2020	Activetours OÜ	13 000 €	3 740 €	3 740 €	100%
2020	Fix Ideed Estonia AS	35 000 €	61 656 €	34 996 €	57%
2020	Kumari Reisid OÜ	20 000 €	18 713 €	18 713 €	100%
2021	Scandinavian Tours OÜ	60 000 €	35 144 €	35 144 €	100%
2021	Sputnik OÜ	23 000 €	27 120 €	22 998 €	85%
2023	Miliam Travel OÜ	15 000 €	300 €	300 €	100%
		<b>KOKKU</b>	<b>146 673 €</b>	<b>115 891 €</b>	<b>79%</b>

Eeltoodud tabelist 2 avaldub, et kuigi COVID-19 pandeemiast tulenevad ennenägematud pikaajalised reisipiirangud ning reisiteenuste osutamise takistused muutsid kogu turismisektori olukorra väga keeruliseks, siis menetletud maksejõuetuse juhtumeid oli kokku vaid kuus, millest nelja puhul oli reisiettevõtja tagatis nõuete täielikuks hüvitamiseks piisav.

**Kahjujuhtumite suuruseks vaadeldud aastatel (2018 kuni 2023) oli kokku 146 673 eurot** ehk 24 446 eurot aastas; sh reisijatele hüvitamata jäänud kogukahju oli kokku 30 783 eurot, mis teeb keskmiseks aastaseks kahjuks 5 131 eurot. Viimaste aastate maksejõuetuse menetluse juhtumitest järeldub, et ettevõtted on vaatamata keerulistele turuoludele saanud valdavalt hästi hakkama ning keskmised kahjud on olnud pigem madalad. Siinkohal on paslik võrrelda maksejõuetuse juhtumeid varasema perioodiga, kus aastatel 2002 kuni 2015 oli keskmine reisiettevõtjate maksejõuetuse kahjujuhtumite suurus umbes 450 000 eurot aastas<sup>24</sup>. See indikeerib, et **reisijaid on oluliselt paremini kaitstud kui varem** ning keskmised aastased kahjujuhtumite suurused on vähenenud ligikaudu 14,5 korda.

Olukorra paranemine siiski ei tähenda, et tänane süsteem toimiks laitmatult. Kasvõi üks suure müüginahuga reisiettevõtja maksejõuetuse juhtum ning tagatise ebapiisavus tõstaks oluliselt senise

<sup>24</sup> EY. (2015). *Pakettreisidirektiivi mõju ja alternatiivsete tagatissüsteemide rakendatavuse uuring*, lk 91

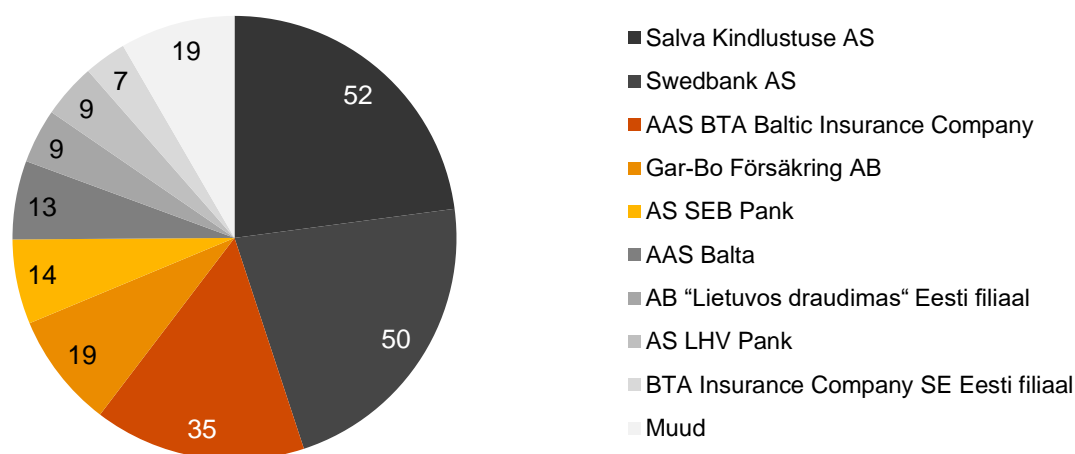
perioodi keskmiseid kahjusid, mistõttu oleks tarvilik regulaarselt analüüsida reisiettevõtjaid kasumimarginaalide alusel, saamaks varajase indikatsiooni olukorra potentsiaalsest halvenemisest.

## 1.4 Tagatisturu peamised turuosalisid

Tagatisturu ülevaate koostamise hetkel<sup>25</sup> oli registris registreeritud 180 tagatisega reisiettevõtet, kellest 15 puhul oli samaaegselt kehtiv rohkem kui üks tagatis. Kokku oli MTR-is registreeritud 226 kehtivat lepingut, mille väljastasid 19 erinevat kindlustusseltsi, panka või finantseerimisasutust. Kuigi tagatise pakkujate arv tundub esmapilgul suur, esineb antud turul arvestatav koondumine tagatise pakkujate vaates, kus **kolm lepingute arvu järgi suurimat pakkujat** (Salva Kindlustuse AS, Swedbank AS ja AAS "BTA Baltic Insurance Company" Eesti filiaal) **moodustavad 60% kõikidest lepingutest**. Olukorda selgitab asjaolu, et kaheksa tagatise pakkuja puhul on sõlmitud vaid üks tagatisinstrumendi leping.

Järgnev Joonis 1 annab ülevaate suurimate lepingu arvuga tagatisteenuse pakkujate kohta. Joonisel on kujutatud tagatisteenuse pakkujad, kellel on sõlmitud vähemalt üle viie lepingu – vähemate lepingute arvudega turuosalisid on koondatud kategooriasse „Muud“, milles sisaldub 11 ettevõtet.<sup>26</sup> Lisaks lepingute arvule on oluline arvestada ka lepingute mahtu ehk lepingute kaetud tagatiste kogumahtu.

### Lepingute arv tagatise pakkujate jaotuses



Joonis 1. Lepingute arv tagatise pakkujate jaotuses 16.08.2023 seisuga. Joonisel on kujutatud tagatise pakkujad, kellel on üle viie kehtiva lepingu. *Allikas: MTR*

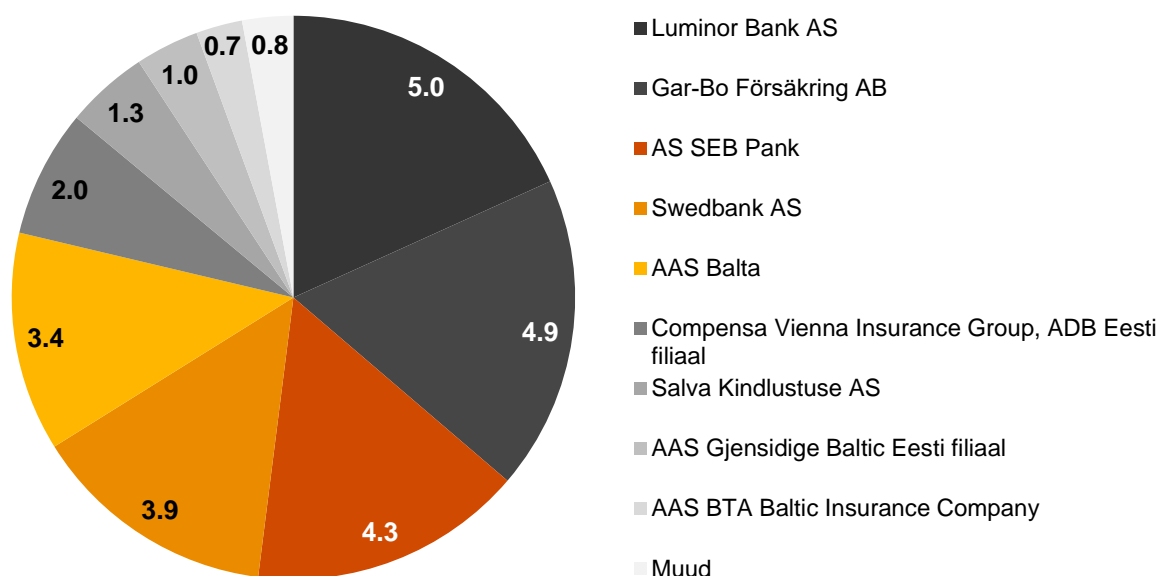
Lepingute mahtude analüüsis eristub, et teenuspakkujate keskmised lepingu mahud ja kliendiprofiilid erinevad oluliselt. Tagatiste kogumaht oli analüüsi teostamise hetkel 27,35 miljonit eurot, mille vaates eristusid selgelt suuremate ja väiksemate mahtudega teenusepakkujad. Mahtude vaates on suurimateks tagatise pakkujateks Luminor Bank AS, Gar-Bo Försäkring AB, AS SEB Pank, Swedbank AS ja AAS Balta, kes moodustasid kogutagatistest 21,5 miljonit eurot ehk 74% kogu reisiettevõtete tagatisturu mahust. Joonis 2 on kujutatud tagatise pakkujad lepingute kogumahtude jaotuses miljonites eurodes. Joonisel on

<sup>25</sup> MTR väljavõte 16.08.2023 seisuga

<sup>26</sup> sh Luminor Bank AS; ERGO Insurance SE; PZU Lietuva; AAS Gjensidige Baltic Eesti filiaal; Compensa Vienna Insurance Group, ADB Eesti filiaal; Krediidiri Ressurss OÜ; Luminor Bank AB; OP Corporate Bank plc Eesti filiaal; Tartu Hoiu-Laenuühistu; UAB DK "PZU Lietuva" Eesti filiaal.

nimetatud vaid need ettevõtted, kelle väljastatud tagatiste maht on üle 500 000 euro; väiksema kogumahuga teenusepakkujad on koondatud kategooriasse „Muud“, milles sisaldub 10 ettevõtet.<sup>27</sup>

### Lepingute maht tagatise pakkujate jaotuses (miljonit eurot)



Joonis 2. Lepingute maht tagatise pakkujate jaotuses (miljonit eurot) 16.08.2023 seisuga. Joonisel on kujutatud tagatise pakkujad, kelle väljastatud tagatise maht on üle 500 000 euro. Allikas: MTR

Eeltoodust tulenevalt esinevad suured erisused ka väljastatud tagatislepingute keskmistes mahtudes, kus kõige suuremaid lepinguid omavad mh ühe kehtiva lepinguga tagatise andjad - Compensa Vienna Insurance Group ADB Eesti filiaal (keskmine lepingu suurus 2,0 miljonit eurot) ja AAS Gjensidige Baltic Eesti filiaal (keskmine lepingu suurus 1,0 miljonit eurot), sh on keskmiseks tagatisturu lepingu suuruseks 121 000 eurot. Suurimate lepingute arvuga tagatise pakkujate keskmised lepingu mahud on seevastu oluliselt väiksemad – Salva Kindlustuse AS puhul 25 000 eurot, Swedbank AS puhul 77 000 eurot, AAS "BTA Baltic Insurance Company" Eesti filiaal puhul 21 000 eurot.

Samas on mediaanlepingu maht tagatisturul 25 000 eurot, mis on ligi 4,8 korda väiksem kui keskmine. See tuleneb asjaolust, et reisieetevõtete sektoris on palju aktiivseid väikeettevõtteid, kelle müügitulu on madal ning samas eksisteerib üksikud kõrgete müügiimahudega ettevõtteid. Tervikliku ülevaate nii mediaan- kui keskmistest lepingumahudest annab Tabel 3.

Tabel 3. Tagatise andjad keskmise lepingu mahu järjestuses. Allikas: MTR, 16.08.2023 seisuga

Tagatise andja	Keskmine lepingumaht	Lepingute arv	Mediaan lepingumaht	Tegutsemisvorm
Compensa Vienna Insurance Group, ADB Eesti filiaal	2 000 000 €	1	2 000 000 €	Kindlustusselts
AAS Gjensidige Baltic Eesti filiaal	1 000 000 €	1	1 000 000 €	Kindlustusselts
Luminor Bank AS	996 800 €	5	507 000 €	Pank
AS SEB Pank	307 171 €	14	67 500 €	Pank
AAS Balta	264 385 €	13	13 000 €	Kindlustusselts

<sup>27</sup> sh AAS "BTA Baltic Insurance Company" Eesti filiaal; AS LHV Pank; AB "Lietuvos draudimas" Eesti filiaal; ERGO Insurance SE; PZU Lietuva; Tartu Hoiu-Laenuühistu; UAB DK "PZU Lietuva" Eesti filiaal; Krediid Ressurs OÜ; Luminor Bank AB; OP Corporate Bank plc Eesti filiaal.

Tagatise andja	Keskmine lepingumaht	Lepingute arv	Mediaan lepingumaht	Tegutsemisvorm
Gar-Bo Försäkring AB	259 316 €	19	100 000 €	Kindlustusselts
Swedbank AS	77 196 €	50	28 000 €	Pank
AAS "BTA Baltic Insurance Company" Eesti filiaal	33 571 €	7	32 000 €	Kindlustusselts
ERGO Insurance SE	26 500 €	4	16 500 €	Kindlustusselts
Salva Kindlustuse AS	24 895 €	52	13 500 €	Kindlustusselts
AS LHV Pank	23 867 €	9	28 000 €	Pank
PZU Lietuva	22 500 €	2	22 500 €	Kindlustusselts
AAS "BTA Baltic Insurance Company" Eesti filiaal	20 757 €	35	16 500 €	Kindlustusselts
AB "Lietuvos draudimas" Eesti filiaal	17 111 €	9	13 000 €	Kindlustusselts
Tartu Hoiu-Laenuühistu	16 000 €	1	16 000 €	Muu finantseerimisasutus
UAB DK "PZU Lietuva" Eesti filiaal	14 000 €	1	14 000 €	Kindlustusselts
Krediidi Ressurss OÜ	13 000 €	1	13 000 €	Muu finantseerimisasutus
Luminor Bank AB	13 000 €	1	13 000 €	Pank
OP Corporate Bank plc Eesti filiaal	13 000 €	1	13 000 €	Pank
<b>KOKKU</b>	<b>121 031 €</b>	<b>226</b>	<b>25 000 €</b>	

## 1.5 Pangad, kindlustusseltsid ja muud finantseerimisasutused

Eelnimetatud tagatisteenuse turuosalisel jagunevad oma tegutsemisvormilt kolmeks peamiseks grupiks, milleks on pangad, kindlustusseltsid ja muud finantseerimisasutused. Arvuliselt on kõige suuremaks grupiks **kindlustusseltsid (kokku 11)**, millele järgnevad **pangad (kokku 6)** ja muud finantseerimisasutused (kokku 2).

Kindlustusseltsid on ühtlasi kõige suurem grupp nii väljastatud tagatise mahtude (13,94 miljonit eurot ehk 51% kogumahust) kui ka sõlmitud tagatislepingute poolest (144 lepingut ehk 64% kõikidest sõlmitud lepingutest). Samas ei ole kindlustusseltside poolt väljastatud keskmised lepingud kõige suuremad – keskmiseks lepingu mahuks on 97 000 eurot. Samuti on mediaanlepingu maht 20 000 eurot, mis on 4,8 korda väiksem kui kindlustusseltside keskmine.

Kõige kõrgemate keskmiste lepingu mahtudega eristuvad pangad, kus keskmine lepingu maht on 167 000 eurot, mis on ligikaudu 73% kõrgem kui kindlustusseltside puhul. Pankade poolt väljastatud lepingute kogumaht on 13,4 miljonit eurot ehk 49% kogumahust ning sõlmitud lepingute arv on 80 ehk 35% kõikidest sõlmitud lepingutest. Pankade väljastatud lepingute mediaanmaht on 32 000 eurot, mis on ligi 5,2 korda väiksem kui pankade keskmine. See indikeerib, et pankade tagatisteenuse tarbija on keskmiselt suurem

reisiettevõtte ning väiksemad ettevõtted hangivad vajaliku tagatisteenuse enamajalt kindlustusseltside vahendusel, kuid erisused ei ole suuremahulised.

Kõige väiksem grupp on muu finantseerimisasutus, mille kahe turuosalisega sõlmiti kokku kaks lepingut mahtudega 13 000 eurot ja 16 000 eurot, mis moodustavad tagatisturu kogumahust 0,1% ning 0,9% kõikidest sõlmitud lepingutest.

## 1.6 Välismaist päritolu tagatisteenuse pakkujad

Viimastel aastatel on turuosaliste hinnangul (sh ETFL, TTJA, MKM) suurenenud välismaiste ettevõtete kaudu hangitud tagatiste osakaal, mis näitab trendi EL-i piiriüleste finantsteenuste kasutuse laialdasemast levikust. Käesolevas käsitluses on välismaisteks teenusepakkujateks nii välisriikides registreeritud ettevõtted kui ka nende Eestis paiknevad filiaalid.

Välismaiste päritolu tagatise pakkujad on väljastanud Eestis registreeritud reisiettevõtetele **kokku 93 lepingut ehk 41% kõikidest lepingutest kogumahuga ligikaudu 12,6 miljonit eurot ehk 44% kogu tagatisturu mahust.**

See tähendab, et tagatisturu tervikmaht jaguneb peaaegu võrdselt kohalike ja välismaist päritolu asutuste väljastatud tagatiste vahel. Keskmiselt on välismaiste tagatiste lepingute mahud ligi 23% suuremad võrrelduna kohalike teenuseosutajatega – vastavalt 136 000 ja 110 000 eurot. Samas vahe mediaanlepingute mahus on väga väike ning kõrgem kohalike tagatisteenuse pakkujate vaates – vastavalt 25 000 ja 20 000 eurot. Antud asjaolu indikeerib, et välismaise päritolu tagatisteenuse kasutamine on läbiv praktika erinevates suurustes Eesti reisiettevõtjate poolt, kuid sageli kasutavad välismaist teenusepakkujat keskmisest suurema tagatisvajadusega ettevõtted.

Lisaks on oluline arvestada, et välismaist päritolu teenuseosutajate seas on kõik peale ühe tagatislepingu väljastatud kindlustusseltside poolt.

## 2. Tagatise taotlemine, kättesaadavus, tingimused ja kulukus reisieetvõtetele

Käesoleva peatüki eesmärgiks on kirjeldada ja selgitada tagatiste turu toimivust, kirjeldades nii tagatise hankimise protsessi ja tagatiste kättesaadavust, sh erisusi ettevõtete raames, kergendavaid tingimusi kui ka üldisemalt tagatiste saamise tingimusi ja kulukust. Peatüki lõpus esitatakse üld hinnang olukorrale koos soovitud võimalike parendusettepanekute kohta. Lisaks eeltoodule kirjeldatakse väliskeskonnast tulenevaid mõjutusi viimastel aastatel. Peatüki ühe osana käsitletakse COVID-19 pandeemia ja Venemaa sõjalise agressiooni mõjusid tagatisteenuse pakkumisele (sh mõju teenuse tingimustele, maksumusele, kättesaadavusele), mis tugineb nii küsitluste tulemitel kui läbiviidud intervjuudele. Peatükis käsitletakse mh tingimusi ja nende tagamaid nii alustatavatele ettevõtjatele kui ka e-residentide asutatud ettevõtete osas.

Tagatise tingimuste ja kulukuse kaardistamine toimus intervjuude, andmepäringute ja küsitluste läbiviimisel ja nende tulemitel omavahelises seostamisel ning analüüsil. Kaardistamisel lähtuti põhimõttest, et sisendit küsitakse nii tagatise taotlejate (ehk ETFL-i ja MTR-s registreeritud reisieetvõtjad) kui ka tagatise andjate (ehk Eesti Pangaliidu kui ka Eesti Kindlustusseltside Liidu) esindajate käest. Siinkohal on oluline arvestada, et reisieetvõtete tagatisteenus moodustab tagatise andjate portfellidest väikese osa, mistõttu ei ole tegemist peamise fookusvaldkonnaga, mille arendamisega aktiivselt tegeletakse. Samuti esines andmekogumisel olulisi piiranguid, kuna tagatise andjad ei soovinud detailselt avada peamised pakutavad tingimusi, viidates ärisaladuse kaitsele ning asjaolule, et tingimused ja kulukus sõltuvad taotlevast osapooldest ning peaasjalikult tema finantsvõimekusest ning standardset avalikku hinnakujundust ei eksisteeri.

### 2.1 Tagatise taotlemise protsessi üldkirjeldus

Tagatise taotlemine pangast või kindlustusseltsist on standardne tegevus ega aseta reisieetvõtjaid erinevasse olukorda teistest tegutsemisvaldkondadest tagatistoodete taotlejatega. See tähendab, et **tagatist antakse reisieetvõtjatele samasugustel alustel kui ka teistele ettevõtjatele** – taotleja võtab tagatisteenuse pakkujaga ühendust ning esitab tagatise andjale informatsiooni oma vajaduste ja võimaluste kohta, mille alusel tagatise andja langetab otsuse, kas tagatist anda või mitte.

**Siinkohal on oluline rõhutada, et nii pankade kui kindlustusseltside puhul on protsess oma olemuselt väga sarnane. Lisaks ei eristata protsessi mõttes ega teenuste tingimuste (sh kulukuse) osas reisikorraldajaid teiste reisieetvõtete pakkujatest – tagatise andja vaates liigituvad reisieetvõtjad ühte kategooriasse ehk nõ turismiettevõtte tagatise finantsinstrumendi nimetuse alla.**

Kuigi tagatisteenuse pakkujate lõikes võib esineda väikeseid erinevusi, on tagatise taotlemise protsess<sup>28</sup> ülevaatliselt järgmine: (1) reisieetvõtja pöördub tagatise andja poole (e-kirja või telefoni teel) tagatise saamise sooviga, milles esitab oma andmed ning soovitud tagatise suuruse, kohustuslikud dokumendid, sh lõppenud majandusaasta aruande (mis on üleval ka Äriregistris) ning jooksva aasta vahearuanded (kasumiaruanne ja bilanss), (2) tagatise andja poolt toimub vastavalt esitatud materjalidele riskihindamine (mille käigus hinnatakse reisieetvõtja tausta ja ettevõtet laiemalt) ning sellest tulenevalt määratakse limiit tagatise mahule. Tagatise saamiseks on vajalikud ettevõttepoolsed tagatised,<sup>29</sup> mis enamasti vormistatakse käendusena, deposiidi või hüpoteegina. (3) Kui reisieetvõtja on aktsepteerinud tagatise andja pakkumise, tasunud vajalikud maksed (tasunud kindlustusmaksed või deposiidi maksed ja see on laekunud tagatise andja kontole), allkirjastanud vajalikud lepingu (nt tagatisleping), väljastab tagatise andja reisieetvõtjale garantii/kindlustuspoliisi, (4) mille reisieetvõtja TTJA-le edastab.

<sup>28</sup> Põhineb tagatise andjate seas läbiviidud küsitlusel 2023 aastal.

<sup>29</sup> Lisatagatiseta on võimalik positiivne otsus saada väga vähestel taotlejatel (osades pankades suurtele ja stabiilsetele tippkliendidele), seega võib lisatagatist pidada protsessis kohustuslikuks.

Protsessi pikkus sõltub taotleva ettevõtte valmisolekust ja kiirusest aruannete koostamisel ja esitamisel, mis võib varieeruda mõnest tunnist kuni mitmete nädalateni – oluliseks asjaoluks on mh, kas taotleja on aegsasti viinud läbi tagatistega seotud toimingud, nt tagatiseks oleva kinnisvara hindamise, leppinud kokku notariaja jmt. Taotlejal on võimalik nimetatud tegevused teostada juba enne tagatise taotlemist – juhul kui nimetatud tegevused algatatakse alles taotlemise käigus, võib tervikprotsessi pikkus pikeneda mõne päeva kuni paari nädala võrra (tulenevalt mh notarite ajalisest kättesaadavusest).

Tagatise andja poolse pakkumise tegemine ja selle kiirus sõltub mh ka asjaolust, kas taotleva äriühingu näol on tegemist juba asutuse kliendiga – sel juhul ei ole enam tarvilik teostada arvelduskonto avamisega seotud toiminguid, sh kliendi esmast tuvastust ja muid sarnaseid tegevusi, mille tulemusena on protsess kiirem. **Tervikprotsessi pikkuseks kujuneb tavapäraselt kaks nädalat**, kuid sh võib hästi ettevalmistanud taotleja saada otsuse juba paari tööpäeva möödudes. Protsess võib samas pikeneda keerulise rahvusvaheliste omanike struktuuriga ettevõtete puhul. Tõrgete esinemise korral võib protsess kujuneda pikemaks või lõppeda negatiivse otsusega tagatise pakkuja poolt.

Tagatist väljastatakse Eesti äriregistris registreeritud ettevõttele, kellel on piisavalt tagatist (nt vara ja käibevahendeid) ning kes suudab tõestada kas ajalooliste finantside või tuleviku prognooside põhjal, et ettevõtte on võimeline genereerima positiivset rahavoogu. Tagatise andmisest keeldutakse peamiselt kolmel põhjusel: i) klient ei läbi KYC/AML-teemalisi taustakontrole,<sup>30</sup> ii) kliendil puudub piisav tagatis; iii) kliendi eelmiste perioodide finantstulemused on olnud väga nõrgad (nt EBITDA või omakapital on negatiivne). Peamise põhjusena ei jõuta kahepoolse kokkuleppeni asjaolul, et taotlejale ei ole sobilikud tagatise andja poolsed tingimused ning seetõttu loobutakse pakkumisest.

### **Turuosalised, sh tagatise andjad ning reisiettevõtted ei näe tänases tagatissüsteemis fundamentaalset probleemi**

Analüüsi raames ellu viidud intervjuude ja küsitluste põhjal on võimalik väita, et turuosalised ei näe täna rakendatud individuaalses tagatissüsteemis fundamentaalset probleemi, vaid pigem tõdetakse, et saajaprotsendilisel individuaalsel vastutusel põhinev tagatissüsteem on Eesti süsteemi üks tugevus. See tagab, et iga ettevõtte vastutab oma tegevuse ja tagatise piisavuse eest ise ning mõjutab teisi turul tegutsejaid minimaalselt. Siinkohal on vajalik arvestada Eesti inimeste kultuuriliste eripäradega, mis selgelt määratlemata põhjustel soosib indiviidi vastutust ning vabadust ning kandub üle ka reisiettevõtte tagatisinstrumentidesse, mille osas üldjuhul eelistatakse individuaalsete tagatisinstrumentide kasutamist. Süsteemi ühetaolisust, individuaalsust ning vähest finantsilist ühisosa ja üksteisest sõltuvust peetakse reisiettevõtte seas tänase süsteemi üheks peamiseks tugevusest. Samas tuleb tõdeda, et tänases olukorras, kus kõik turul tegutsevad ettevõtted ei täida neile seatud hoolsuskohustust – st tagatisevajaduse hindamine ei ole piisavalt täpne ning tagatis ei ole igal ajahetkel piisav – ei ole tagatud reisijate täielikku kaitset, mistõttu tuleb leida täiendavaid viise reisijate kaitse tõhustamiseks.

Samas toodi analüüsi tegevuste käigus esile, et arvestatavaks väljakutseks on nõue tagada tagatise piisavus igal ajahetkel ning antud nõuet sisuliselt kõikide reisiettevõtete poolt ei täideta, vaid sageli hangitakse tagatis kord aastas vana garantiikirja või kindlustuspoliisi lõppemisel.

## **2.2 Tagatise mahu muutmine**

Vastavalt tagatise vajaduse suurenemisele peavad reisiettevõtted oma olemasolevat tagatist ka aegsasti suurendama. Tagatise suurendamise protsess on enamike reisiettevõtjate hinnangul oma loomult lihtne ja arusaadav, kuid vajab ka tagatiste suurendamist. Sellisel juhul vormistatakse tavapäraselt garantiikindlustuse lisaleping ja väljastatakse lisagarantii TTJA-le puuduolevas summas, st üldjuhul kehtivat lepingut/polliisi ei muudeta, vaid vormistatakse lisa, mille tulemusena jääb üheaegselt kehtima mitu tagatislepingut. Lisagarantii väljastamise protsess on oma loomult sarnane ka põhigarantii puhul. Teise harvemini esineva võimalusena sõlmitakse üks leping suurema tagatissumma osas, nt kui tagatise suurendamise vajadus on üldine, mitte vaid ajutiselt suurenenud müügi mahu katteks. Üheks oluliseks teguriks on limiidi suurendamise soovi ulatus – st **väiksemate suurendamiste puhul on muudatused kiiremini menetletavad ja protsess seeläbi kiirem**. Keerulisem olukord esineb aga juhul, kui ettevõtte on

<sup>30</sup> KYC (inglise keeles *Know Your Customer*) ja AML (inglise keeles *Anti-Money Laundering*) on protsessid, mida finantsasutused kasutavad, et ennetada rahapesu ja teisi ebaseaduslikke tegevusi. KYC protsessiga viivad finantsasutused läbi klientide taustakontrole. Selleks koguvad finantsasutused vajalikke andmeid, näiteks lõplikud kasusaajad, tegutsemisasukoht, kontaktandmed ja muu äritegevusalane teave. AML-i protsessi fookuses on ennetada rahapesu ja terrorismi rahastamist, protsess sisaldab endas klientide tehingute liikumise jälgimist ja analüüsimist.

liialt optimistlikult prognoosinud oma tulevast müügitulu ning soovib tagatist vähendada kulude optimeerimiseks.

Tagatise vähendamise protsess on üldjuhul järgmine<sup>31</sup>: (1) reisiettevõtja otsustab tagatist vähendada, (2) reisiettevõtja pöördub oma sooviga tagatise andja poole, (3) tagatise andja pöördub TTJA poole, et saada kinnitus tagatise vähendamise lubatavuse kohta, (4) TTJA kontrollib turismiseadusega ette nähtud kohustuste suurust ja kohustuste vähenemisel kinnitab tagatise vähendamise, (5) tagatise andja lõpetab olemasoleva lepingu, mille alusel lõppeb ka tagatise kehtivus, (6) tagatise andja väljastab uue tagatise soovitud summas, mis hakkab kehtima koheselt peale eelmise tagatise lõppemist.

Tagatise muutmise protsessi mitmetahulisust tõid esile nii grupiintervjuudes osalenud kui ka päringule vastanud reisiettevõtjad. Seejuures toonitati tagatise vähendamise tarvis toimuva protsessi teatavat keerukust, mis väljendub peaaegjalikult TTJA lisakinnituse saamise näol tagatise vähendamiseks – muud (tagatisega samas mahus jätkamist ning suurendamist) hinnati küllaltki lihtsaks ja standartseks. Lisakinnituse saamiseks peab ettevõtte TTJA-le tõestama, et nende müügitulu ja tagatise vajadus on vähenenud – see nõuab täiendavat arvutuskäiku ning TTJA-le nõ selgituse koostamist, mis koos vastava kinnituse saamisega suurendab tagatise vähendamise protsessi ajalist kestust. Siinjuures on oluline välja tuua, et tagatise vähendamine tähendab **ettevõtja jaoks sisuliselt vanast tagatisest loobumist ning uue soetamist**, sh tagatise vähendamise korral arvestatakse lõpetatud lepingult tagasimakse nn kasutamata perioodi eest.

Reisiettevõtjad on tagatise taotlemisel vajaliku mahu osas üldjuhul pigem konservatiivsed ega soovi tagatist taotleda nõ suurema puhvriga. Vajamineva tagatise mahu konservatiivsem hindamine ja kulude optimeerimine võib aga prognoosist positiivsemate müügitulemuste korral viia ebapiisava tagatise mahuni.

## 2.3 Tagatise maksumus ning seda mõjutavad tegurid

Tagatise kättesaadavus, kohalduvad tingimused ja kulukus sõltuvad otseselt **konkreetselt tagatise taotlust esitavast ettevõttest ning temale määratud riskitasemest**, mistõttu on rakenduvad tingimused ja seotud tagatisteenuse kulukus varieeruvad ning seetõttu ei ole võimalik välja tuua ühtseid tingimusi ja kulukusi. Samas on vastavalt tagatise andjate sisendile võimalik kirjeldada peamiseid mõjutavaid tegureid ning kulukuse vahemikke, mis annavad arusaama erinevate ettevõtte-tüüpide tagatise taotlemise tingimustest ja seotud kulukusest. Siinkohal on oluline rõhutada, et avalikku hinnakirja kõikidest kaasnevatest kuludest tagatisteenuse pakkujad ei väljasta.

Esmajoones peavad ettevõtte ja tema esindajad läbima taustakontrolli ja seotud KYC/AML kontrollid. Lisaks eelnimetatule on eduka taotluse aluseks ettevõtte krediidivõimelisus, tugev finantsseisund ja piisavas mahus tagatiste olemasolu. Tagatise kättesaadavust ja kulukust mõjutavateks teguriteks on täiendavalt: ettevõtte suurus ja stabiilsus; ettevõtte riskiaste/riskiprofiil, sh tema esitatud finantsandmed ja kohustuste teenindamise võimekus, varasem maksekäitumine, tagatiste liik, tagatiste hinnanguline väärtus, varasem koostöö tagatise andjaga, ettevõtte omanikud (sh nende ajalugu).

Vastavalt eelkirjeldatule on reisiettevõtetal üldjuhul vajalik omada tagatist selleks, et taotleda tagatist; tagatiseks on peamiselt deposiit, kinnisvara või vallasvara tagatis, käendus (sh KredEx-i lahendusi) või kooslus eelnimetatuist.

Esmaseks peamiseks kulukuse komponendiks on garantiitasu, mida võib ühtlasi nimetada tagatise tasuks või riskitasuks, mida väljendatakse protsentuaalse osakaaluna tagatise kogusummasse.

Pankade garantiitasu sõltub eelnimetatud teguritest ning võib erinevate tingimuste tulemusena jääda pankade sisendi hinnangul vahemikku 1% kuni 4%. Sageli võib tasule olla kehtestatud ka nõ miinimummäär, st rakenduv riskitasu määr on küll 1%, kuid mitte vähem kui 25 kuni 50 eurot aastas.

- Deposiidiga 100% ulatuses tagamise korral võib garantiitasu jääda üksikutel juhtudel ka alla 1%, kuid on valdavalt vahemikus 1% kuni 1,5% aastas. Tagatisdeposiidi korral on võimalik teatud juhtudel kehtestada intress, mis sõltub lisaks eeltoodule ka tagatise mahtudest, tähtaegadest ja rahaturu olukorrast, mis vähendab koondvaates kulukust kliendi vaatest.
- Nõuetekohase kinnisvaratagatise korral jääb garantiitasu üldiselt alla 2% aastas, kuid seda juhul, kui tegemist on suuremahuliste taotlejate ja suuremahuliste garantiikirjadega.

<sup>31</sup> Põhineb tagatise andjate seas läbiviidud küsitlusel (2023) ja sissejuhatavatel intervjuudel.

- Väiksemate taotlejate ja väiksemate garantiikirjade puhul kujuneb riskitasuks üldjuhul 2% kuni 4% aastas.
- Muude tagatiste ja/või tagatise kombineerimise korral on tasude vahemikke keerulisem välja tuua ning tasu võib jääda eelnimetatud vahemiku kõrgemasse otsa, ehk kuni 4% aastas.

Nii küsitluste tulemustest kui läbiviidud (grupi)intervjuudest nähtus, et paljusid reisisettevõtjaid häirib asjaolu, et enamikel juhtudel **deponeeritud summa hoiustatakse arvel ega teeni reisisettevõtte jaoks tulu**, arvestades seejuures, et deponeeritav summa on sageli suurem kui tagatav tagatisinstrumendi maht. Võttes arvesse tänast olukorda, kus kapitalil on taaskord tekkinud oluline väärtus – kuue kuu Euribor on ligikaudu 4% ning Eesti pangad pakuvad 12-kuuse tähtajalise hoiuse intressimäära suurusjärgus 4,5%, oleks tarvilik kaaluda võimalust tasuda reisisettevõtetele deponeeritud summas vähemalt osalist nõo intressitasu, mis aitaks vähendada tagatise kogumaksumust. Kuigi Eesti Pangaliidu esindajad tõdesid, et tagatisdeposiidi korral on võimalik teatud juhtudel kehtestada ka intress, vähendamaks mh reisisettevõtete tagatise maksumust, tasub täpsemalt kaardistada, millised on need teatud juhud ning kui suurele ettevõtete ringile need rakenduvad. Antud praktika ilmumine on väga positiivne nähtus, kuid koostöös tagatisteenuse pakkujate ja valdkonna poliitikakujundajaga tuleks leida viise antud praktika laiendamiseks.

Lisaks riskitasule tuleb ettevõtetal tagatise andjatele pankade näol tasuda ka **lepingutasu**, mis võib olla nii fikseeritud kui ka kokkuleppepõhine – lepingutasu on sageli suurusjärgus 0,5% tagatise summast aastas, kuid vähemalt 79 eurot. Lisaks võib rakenduda (garantii väljastamisel ka garantiikirja väljastamise tasu, mis jääb üldiselt vahemikku 95 kuni 150 eurot. Riskitasu ja muud tasud kokku moodustavad kokku tagatise maksumuse, ehk kui palju peab reisisettevõtja tegelikult tagatise eest maksma.

Taotlejad peavad arvestama, et **juhul kui kasutatakse täiendavat tagatist** (nt kinnisvara), lisanduvad lisaks tagatise andja tasudele ka **tagatise seadmise kulud**, milleks on mh kinnisasja eksperthinnang, hüpoteegi seadmisega kaasnev notaritasu ja riigilõiv. Kui hüpoteegisummat on vaja suurendada (sest klient vajab suuremat finantseeringut), siis rakendub täiendav notaritasu ja riigilõiv. Tagatise seadmise kulukus (nt hüpoteek) sõltub koormamise ulatusest. Kui kohustust tagab näiteks KredEx või mõni analoogne asutus, siis kaasnevad lisaks eelnimetatud tasud vastavalt nende hinnakirjale.

Tulenevalt nii tagatise andjate hinnangutest kui koostatud tagatisturu ülevaatest ja analüüsist (vt ptk 1.4), on pankade ja kindlustusseltside peamised kliendid oma profiilidelt erinevad. Üldistatult võib öelda, et tulenevalt tagatise mahtudest ja turuosaliste hinnangutest on pankade klientide näol tegemist suuremate ja pikaajaliste turul tegutsevate reisisettevõtete, kelle kohustuste teenindamise võimekust hinnatakse kõrgeks ning tegemist on ennast tõestanud osapooltega. Kindlustusseltside klientidel on samuti pikaajaline turul tegutsemise kogemus, kuid peamiselt on tegemist kas väikese või keskmise suurusega reisisettevõtjaga.

Siinkohal on tervikpildi saamiseks oluline siduda toodud suurusjärgudega ka reisisettevõtjate hinnangud, mis põhinevad peamiselt läbiviidud küsitlustel kui ka läbiviidud (grupi)intervjuudel.

Eesti pankadest tagatise võtnud reisisettevõtted hindasid oma tagatise riskitasuks (protsentuaalne osakaal tagatise mahust) suurima sagedusega vahemikku 1-2% (38% vastanutest), millele järgnesid vähem kui 1% (23% vastanutest), rohkem kui 6% (23% vastanutest) ning 2-3% (15% vastanutest). See vastab üldistatult ka pankade esindajate toodud suurusjärgudele. Peamiste panga garantii valiku põhjendustena toodi esile nii soodsamat lahendust kui ka pikaajalist kliendisuhet ja lihtsat suhtlust. Samuti toodi kolmel juhul esile, et pank suutis alustavatele ettevõttele pakkuda paremaid tingimusi kui kindlustusselts.

Täiendavateks tagatiste saamise kuludeks, sh lepingu- ja haldustasud ja muud tagatiste seadmisega seatud kulud (protsentuaalne osakaal tagatise mahust) hindasid vastanud suurima sagedusega vahemikku vähem kui 0,25% (38% vastanutest), millele järgnesid vahemikud 1,51-2% (23% vastanutest) ning 0,25-0,5% (15% vastanutest), millele järgnesid võrdselt 8%-ga vahemikud 0,51-0,75%; 0,76-1% ning rohkem kui 2,5%. Samuti tõid vastanud välja, et tasude vahemikud on jäänud viimastel aastatel samaks või osaliselt langenud tulenevalt kliendiriski vähenemisest. Pankade poolset tasude tõusu ei täheldanud ükski vastanu – vastupidiselt toodi esile, et kindlustusseltside tasud on tõusnud, mistõttu otsustati pangagarantii kasuks.

Kui pankade esindajate vastustest ilmnes, et tulenevalt sektori suhtelisest volatiilsusest on tagatise seadmine ühel või teisel kujul või ulatuses üldiselt alati eelduslik ning sageli 100% mahus, **siis kindlustusseltside vastused indikeerisid pankadega võrreldes suuremat riskiisu ning paindlikumaid tingimusi**.

Samuti järeldus intervjuudest kindlustusseltsidega, et nende riskitasud on suurema riskiisu tõttu kõrgemad kui pankadel, jäädes enamjaolt vahemikku 2-8%, mille suurusjärgu äärmused sõltuvad sarnaselt pankadele eelnimetatud teguritest. Samas erinevad kindlustusseltside tagatise lepingud struktuuriselt

pankade omadest, st enamasti puuduvad täiendavad tasud nagu kindlustuspoliisi väljastamise tasu või muu sarnase iseloomuga täiendavad tasud.

Küsitluste vastusest ilmnes, et Eesti kindlustusseltsidest tagatise võtnud reisiettevõtteid hindasid oma tagatise riskitasuks suurima sagedusega vahemikku 2-3% (36% vastanutest), mille järgnesid vahemikud rohkem kui 6% (27% vastanutest), vähem kui 1% (18% vastanutest), 5-6% (9% vastanutest) ja 1-2% (9% vastanutest). Peamiste kindlustusseltside tagatise valiku põhjendustena toodi esile nii paindlikke tingimusi, pikaajalist koostöösuhet, mugavust ja kiirust kui ka odavamalt teenust. Samuti toodi ühel juhul esile, et pankadelt pakkumust ei saadud.

Täiendavateks tagatiste saamise kuludeks kindlustusseltside tagatisteenuse puhul, sh lepingu- ja haldustasud ja muud tagatiste seadmisega seatud kulud (protsentuaalne osakaal tagatise mahust) hindasid vastanud kõige enam, et kõrvalkulud puuduvad (55% vastanutest), millele järgnesid vahemikud 1,01-1,5% (18% vastanutest), rohkem kui 2,5% (18% vastanutest) ning vähem kui 0,25% (9% vastanutest).

Välismaist päritolu pankadest ja kindlustusseltsidest tagatisteenuse hankinud ettevõtteid hindavad oma tagatise maksumus nii 1-2%, 2-3%, 5-6% kui ka üle 6% tagatise mahust. Samas eelistas 80% vastanutest välismaist pakkujat, kuna tagatist võttes olid tingimused soodsamad kui Eestis; 20% vastanutest hindas välismaist päritolu pakkujaga protsessi lihtsamaks kui Eestis.

## 2.4 Erisused alustavatele ettevõtetele ja e-residentidele

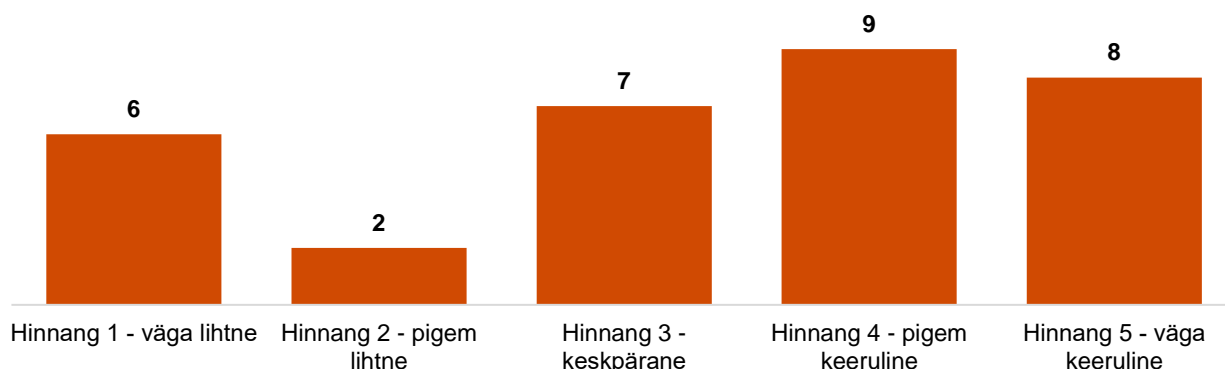
Protsessis eksisteerivad alustavatele ettevõtetele ka teatavad piiravad asjaolud – alustavalt ettevõttelt või uuel kliendilt nõutakse sageli 100% ulatuses lisatagatist (nt deposiit või hüpoteek), mh olukorras, kus ettevõtte senised finantsilised näitajad ei anna tagatise pakkujatele piisavalt kindlust nende maksevõime ja jätkusuutlikkuse osas. Samuti on uue kliendi või alustava ettevõtte puhul tarvilik läbida kliendituvastus ja nõ *onboarding* protsess, mis on tagatise andja vaatest hoolsuskohustuse täitmine.

E-residentide teenindamise osas tekivad pankade ja kindlustusseltside vahel erisused – kindlustusseltside sisendi alusel tavapäraselt e-residentidele tagatist ei väljastata. Tegemist on peamiselt asjaoluga, et sageli ei suuda nad täita vajalikku mahus ettenähtud kriteeriumeid. See tähendab, et ei läbita kas AML/KYC protseduure või ei omata vajalikku mahus vahendeid ega ajaloolist positiivset finantskäitumist. Pankade esindajad tõid esile, et e-residentide osas eritingimusi ei kohaldata. Samas peavad e-residendid vastama KYC/AML reeglitele ja muule riskipoliitikale, sh ilma varasema tegutsemiseta omama 100% ulatuses tagatist. **See tähendab, et uute klientide ja alustavate ettevõtete puhul võivad kohalduda täiendavad piirava iseloomuga asjaolud.** Oluline on seejuures arvestada, et tegemist ei ole reisiettevõtete eripäraga, vaid antud kitsendavad tingimused kehtivad ka teiste valdkondade ettevõtete puhul. Samas kui ettevõtte suudab vajalikud dokumendid esitada ja tõendada eelnimetatult oma maksevõimet, siis ainuüksi e-residendi või alustava ettevõtte staatus tagatise saamist ei takista.

Käesoleva analüüsi tarvis viidi läbi küsitlus erinevate reisiettevõtjate vahel. Küsitluse raames uuriti reisiettevõtetele, kui lihtne või keeruline on nende hinnangul alustavatel reisiettevõtetele turule siseneda (vt Joonis 3). Vastustest nähtus, et reisiettevõtteid hindavad uute ettevõtete turule sisenemise tingimusi keeruliseks (25% väga keeruline; 28% pigem keeruline).

Peaasjalikult nähakse olulise raskendava asjaoluna tagatise seadmise nõuet ning lisatagatiste puuduse korral on seda keeruline täita (sh alustamine nõuab arvestatavat algkapitali). Samuti rõhutatakse, et valdkond on tugevalt reguleeritud ning turul eksisteerib tänasel päeval juba omajagu konkurente ning tabamata turgu on keeruline leida. Samas leidub väiksemal määral ka vastupidiseid arvamusi, mille puhul 25% vastanutest leiab, et alustada on kas väga lihtne või pigem lihtne, kuna kapitalinõuded ei ole reisikorralduse eripäradest tulenevalt väga kapitalimahukad ning turule on tänastes oludes keeruline siseneda pea kõikides valdkondades.

## Reisiettevõtjate hinnang alustavatel ettevõtetel turule sisenemise osas



Joonis 3. Reisiettevõtjate hinnang alustavatel ettevõtetel turule sisenemise osas. Allikas: *Reisiettevõtete seas läbiviidud küsitlus*

Lisaks eelnimetatud küsimusele toodi mitmel juhul ning mitme erineva küsimuse vabavormilise vastuses esile, et alustaval reisiettevõtjal on väga keeruline täita kohustusliku tagatise nõuet, eriti puuduvate lisatagatiste olukorras (kinnisvara, deposiit vmt). Samas eksisteerib ka võimalusi kasutada ettevõtte tegevuse käivitamiseks ning nõutud mahus tagatise hankimiseks KredExi poolt pakutavat käendust.

## 2.5 KredEx käendus

Eestis on võimalik ettevõtjal, mh reisiettevõtjal, taotleda KredExi käendust. KredEx pakub laenukäendust, mida on võimalik kasutada reisiettevõtja tagatiseks antava **pangagarantii lisatagatisena**. Laenukäendus sobib siis, kui ettevõtte tahab kasutada pangalaenu, liisingut või pangagarantiiid, kuid selle saamiseks puudub ettevõttel piisav tagatis või tegutsemisajalugu.<sup>32</sup>

Seega on KredExi käendus võimalik siis, kui tagatise andja (siinkohal pank) on hinnanud laenuaotluse võimalikuks, kuid lisatagatist ei ole võimalik ettevõtjal endal finantseerida. Pangal on võimalik taotleda ettevõtjale KredExi laenukäendust, mis ettevõtjale pangagarantii väljastamisega seonduvaid riske vähendab ja teeb seeläbi pangagarantii väljastamise võimalikuks. KredExi käendust on viimastel aastatel kasutanud meile teadaolevalt ligi 20 reisiettevõtet.<sup>33</sup> Samas tuleb arvestada, et antud käenduse kasutus suurendab tagatise maksumust tervikvaates - KredExi käendustasu pangagarantii limiidi korral on 0,5-3,8% käenduse jäägilt aastas, mille täpne summa sõltub sarnaselt eelkirjeldatule erinevatest komponentidest, näiteks kliendi maksevõimekusest, tagatise mahust ja muust taolisest.

Siinkohal on oluline arvestada, et täna KredEx kindlustusseltside tagatise ei käenda. KredEx pakub teenuseid, mis on loetletud Ettevõtluse toetamise ja laenude riikliku tagamise seaduses,<sup>34</sup> seejuures näeb seadus ette teenuste osutamise vaid pankade ja finantseerimisasutuste kaudu, kuna meetme näol on tegemist laenude käendusega. Soovitus on turismivaldkonna poliitikakujundajatel suhelda antud teemadel KredExi esindajatega ning luua sobivad võimalused käenduse kasutuse laiendamiseks reisiettevõtetele.

Analüüsimeeskonna soovitus on **suurendada kommunikatsiooni** reisiettevõtete suunal, eesmärgiga teavitada ettevõtteid KredEx-i laenukäenduse olemasolust. Ühtlasi soovime MKM-il kui valdkonna poliitikakujundajal uurida võimalust KredEx-i käenduse laiendamist lisaks pankade laenudele ka antud sektori kindlustusteenuseid pakkuvatele ettevõtetele, mis nõuavad samuti sarnaselt deposiiti või lisatagatise.

<sup>32</sup> KredExi kodulehekülj, *Laenukäendus* (2023). Vaadatud 07.09.23 <https://kredex.ee/et/teenused/ettevotte-rahastamiseks/laenukaendus-0>

<sup>33</sup> Analüüsi tarvis ellu viidud intervjuu KredEx esindajaga (jaanuar 2024).

<sup>34</sup> Ettevõtluse toetamise ja laenude riikliku tagamise seadus (2023). Vaadatud 25.01.2024 <https://www.riigiteataja.ee/akt/129112010007?leiaKehtiv>

## 2.6 Tagatise kättesaadavus, sh COVID-19 pandeemia ja Vene agressioonisõja mõju

Tagatisteenuste kättesaadavuse tervikvaate osas on analüüsimeeskond seisukohal, et tagatise turu puhul olulisi **turutörkeid teenuse osutamises ei esine**, mida ühtlasi kinnitavad nii suur tagatisteenuse pakkujate arv (19 erinevat pakkujat) kui ka asjaolu, et 2023. augusti seisuga oli sõlmitud 226 erinevat tagatislepingut. Lisaks on aktiveerunud EL-ülene finantsteenuste pakkumine, mida kinnitab ka tänane välismaiste tagatisteenuste pakkujate osakaal nõ tagatiste koguportfellis. Samas tõdeb analüüsimeeskond, et tulenevalt makromajanduslikest sündmustest, sh Euribori olulise tõusuga kaasnenud kapitali väärtuse kasvust ning möödunud COVID-19 pandeemiast tingituna on **tagatiste kättesaadavus mõnevõrra halvenenud**, tuginedes nii intervjuudele tagatise pakkujatega kui ka reisiettevõtete seas läbiviidud küsitluse vastustele.

Kättesaadavuse halvenemine tuleneb asjaolust, et ettevõtelt nõutakse üha enam ning suuremas mahus personaalseid tagatise tagatisteenuse saamiseks – sh hindavad nii pangad kui kindlustusseltsid tagatisteenust senisest kõrgema riskifaktoriga, kuid seda mitte ainult reisiettevõtjate puhul. Tagatise andjate vaatest on mh oluline ettevõtete kapitaliseeritus ja varade olemasolu, mida jälgitakse senisest kõrgema fookusega. Kui **eelnenud ajal** oli võimalik saada väikeses mahus tagatis (nt 13 000 eurot) kindlustusseltside vahendusel **ilma deposiidita, siis tänasel päeval see üldjuhul võimalik ei ole**.

Kõige enam mõjutavad väliskeskonnast tulenevad muutused ja mõjutegurid väikeseid ning alustavaid ettevõtteid ja ettevõtjaid, kellel võivad puududa vajalikud vahendid tagatiste suurendamiseks ja/või omavahendite tagamiseks. Eesti reisiettevõtte sektori eripäraks on asjaolu, et turg koosneb vähestest suurte müügimahtudega ettevõtetest ning paljudest väikestest teenusepakkujatest, mida ilmestab ka **mediaanlepingu maht 25 000 eurot**. See tähendab, et kui tagatise saamise tingimused muutuvad ajas veelgi rangemaks, võib väikestel ettevõtetel olla keeruline sellisel kujul oma senise ärimudeliga äritegevust jätkata, mis võib omakorda viia teenuste pakkumise suurema konsolideerimiseni.

Tagatise olemasolu nõue tuleneb vajadusest kaitsta reisijate huvisid ning seetõttu tuleb arvestada, et reisijate huvide täiemahuline kaitse on tingimus, millega peavad sektoris tegutsevad ettevõtted arvestama. Veelgi keerulisemaks võib olukorda muuta asjaolu, et tänased sätestatud tagatise miinimummäärad on muutumatuna püsinud pikalt, mistõttu võib nende ajakohastamine ja eelduslik tõus tulevikus mõjutada oluliselt väikesemahuliste ettevõtete äritegevust, kes lähtuvad täna fikseeritud miinimumtagatise (nt 13 000 eurot või 32 000 eurot). Nii nagu ka teiste sektorite ettevõtete puhul, saavad pikaajalised positiivse finantskäitumisega ettevõtted paremaid tingimusi kui alustavad või ebastabiilsed ettevõtted. Seda võib pidada ka paratamatuks, kuid ainuüksi see ei ole asjaolu, mille alusel luua soodustavaid mehhanisme väikestele ettevõtetele. Samas tuleb tõdeda, et ettevõtetele tasuks kaaluda täiendava olukorda kergendava mehhanismi loomist, sest KredExi poolt tagatud laenukäendus ei jõua sektori kõikide ettevõtetele, kes mh kasutavad olulisel osal kindlustusinstrumendi alusel tagatist.

Üldjoontes hinnatakse nii tagatise pakkujate kui ka reisiettevõtete poolt tänast süsteemi arusaadavaks, kuid reisiettevõtteid tõid mitmel juhul nii küsitluses kui ka kohtumistel esile, et sektorile rakenduv **100% katvuse nõue on ebaproportsionaalselt piirav võrreldes mitmete teiste valdkondadega** – siinkohal tuleb aga juhinduda pakettreiside direktiivist ning seal sätestatud nõuetest.

Reisiettevõtjate tagatised moodustavad marginaalse osa tagatise andjate portfelist, mistõttu aktiivselt teenuste kättesaadavuse laiendamise võimalustega ei tegeleta ega nähta selleks ka otsest vajadust. Seetõttu ei hakata eelduslikult lähiajal proaktiivselt turul uusi teenuslahendusi pakkuma.

Olulise käsitlusena kaardistati tagatise pakkujatelt ka taotlusest keeldumisi ning tehinguteni mittejõudmist, sh peamiseid põhjusi ja sellealast statistikat. Kuigi pangad tõdesid, et nad antud tagatisinstrumentide osas kvantitatiivseid näitajaid ja statistikat ei kogu (nt taotluste koguarv, edukate taotluste või tehinguni mittejõudmiste ja keeldumise osakaal), siis hinnanguliselt on keeldumiste osakaal pigem madal (tulenevalt taotleja taustakontrolli mitteläbivusest). Tehinguni mittejõudmise põhjuseks on kas taotlejatele ebasobivad tingimused, taotleja ebapiisav finantsseisund või sobilike tagatiste puudumine. Eesti kindlustusseltsid suutsid seevastu samade põhjenduste alusel välja tuua hinnangulised vahemikud, st kui suur osa taotlejatest tagatist ei saa, milleks on erinevate teenuspakkujate hinnangute kohaselt 3-10% kõikidest taotlejatest.

Suur turuosaliste arv ning madal tehinguni mittejõudmise osakaal annab ka analüüsimeeskonnale indikatsiooni, et suuri turutörkeid tagatiste kättesaadavuses ei esine. Teatav osakaal lepinguta lõppenud kõnelustest annab ühelt küljelt kindlust, et ettevõtete äriplaanide ja personaalsete tagatiste osas viiakse

läbi piisav kontroll, mille tulemusel osutavad turul teenuseid ettevõtte, kes suudavad ka reisijate huvide kaitset tagada. Teisalt küsivad enamjaolt reisieetevõtte tagatist korraga ka mitmelt pakkujalt, võrreldes nende tingimusi ning leidmaks enda jaoks kõige sobilikuma lahenduse.

**Enamik** pangagarantiid kasutavad küsitlusele vastanud **hindavad**, et alates 2020. a **ei ole tingimused oluliselt muutunud** – 62% ettevõtete hinnangul ei ole tagatise saamise tingimused oluliselt muutunud, 23% vastanutest ei oska kulukuse muutust kommenteerida, kuna puudub varasem võrdlusbaas, ning 15% vastanute hinnangul on halvenenud tagatiste kättesaadavus ja vähenenud neile tagatist võimaldavate ettevõtete arv või vahetati tagatise pakkujat, kuna eelnevad tingimused kallinesid olulisel määral (ligikaudu 50% võrra).

Vabavormilistes kommentaarides toovad vastanud esile, et tagatise hankimine üleüldiselt on kallis ja/või keeruline ning aeganõudev, kui puuduvad vajalikud finantsvahendid või vajalikud tagatised. Keerukuse all peetakse silmas eelkõige täiendava tagatise olemasolu vajadust. Samas on ka neid, kes hindavad, et protsess on lihtne (eriti vahendite olemasolu korral). Samuti rõhutavad vastanud väike- ja mikroettevõtte, et tagatisteenus on ebaproportsionaalselt kallis ning protsessi muudab keeruliseks, kui ettevõtte põhineb EMP-sse mittekuuluva riigi kapitalil.

Välismaist päritolu tagatise pakkujate kliendid tõdeavad, et teenuse kulud on läinud kallimaks tulenevalt eelduslikult turismivaldkonna riskide suurenemisest ja kapitali kasvavast hinnast. Tagatise võtmise ja/või muutmise protsessis näevad 60% vastanutest erinevaid murekohti, sh 40% hinnangul on tagatise vajaduse hindamine keeruline ja ajamahukas, mille tõttu taotletakse vajaminevast kõrgem tagatis, lisaks tõdetakse, et lahendus ei pruugi kõigile sobida ning esineb ebavõrdsuse printsiipi (eelduslikult tulenevalt ettevõtete erinevast suuruselt ja finantsseisundist tingituna). Samas 40% vastanutest protsessis murekohti ei näe.

Eesti kindlustusseltside klientide hinnangud on killustunud – on neid, kes hindavad, et tasude kasvu tõttu on teenus muutunud vähem kättesaadavamaks, kui ka neid, kelle hinnangul ei ole maksumus muutunud. See jällegi indikeerib asjaolu, et peamiseks kulukuse faktoriteks on ettevõtte finantsseisund, suurus ja tagatised. Samuti tuleneb vastustest, et tagatise saamine on osade taotlejate jaoks väga kiire protsess, kus positiivne vastus saadakse paari päeva või nädalaga, kui ka neid, kelle hinnangul kulub protsessiks 1-2 kuud (tulenevalt kinnisvara lisatagatisest, sh kinnisvara hindamisest). Peamise raskendava asjaoluga tuuakse esile deposiidi nõude suurenemist.

Pangad tagatise andjatena tõdeavad, et olulisi muudatusi riskihinnangute kujundamise ja riskiastmete määratlemise protsessis ei ole tehtud. Samas siiski tõdetakse, et riskiisu on muutunud väiksemaks ja see ei ole seotud vaid turismisektoriga, mistõttu võidakse hinnata ettevõtete riske kõrgemalt, mille tulemuseks võivad olla suurenevad vajaminevad tagatised ja suurenev maksumus, kuid see ei rakendu kõikidele taotlejatele samal viisil – hea finantsseisundiga ettevõtete tagatise maksumus ei tõuse. Antud käsitlust kinnitavad ka reisieetevõtetelt kogutud hinnangud viimaste perioodide kättesaadavuse ja kulukuse muudatuste kohta. Kindlustusseltside sisendi alusel on samuti muutunud ka riskiisu ning üks pakkuja on suurendanud nõudeid lisatagatistele.

Samuti on siinkohal oluline eristada COVID-19 pandeemiast tingitud mõjusid ja turuolukorra muutust ning Venemaa agressioonisõda Ukrainas. Kui **COVID-19 mõjutas kõiki reisieetevõtteid** nii antud olukorras (äritegevuse seiskumine, müügitulu täielik kadu) kui ka hilisemalt (tegevusala riske hinnatakse kõrgemalt), siis **Venemaa agressioonisõda on mõjutanud olulisel määral neid väheseid osapooli**, kelle tegevusalast oluline osa oli seotud reisikorralduse või -vahendusega Venemaale, Ukrainasse või Valgevenesse. See tähendab, et kuigi mõju antud sihtturgudel tegutsevatele ettevõtetele on märkimisväärne ning halvanud senise ärimudeli täielikult, siis üldpopulatsioonis ei ole nende ettevõtete arv väga suur. Samas tuleb arvestada, et ka antud geopoliitiliste sündmuste valguses on tagatise andjad korrigeerinud oma riskiisu, kuna rakendunud on suur hulk sanktsioone, mille lõppemise ajaraami ei oska keegi tänasel päeval ette ennustada.

Kokkuvõtlikult soovime tagatisteenuste kättesaadavuse parandamiseks senisest enam teadvustada olemasolevate soodustavate võimaluste olemasolu KredExi laenukäenduse näol. Samuti aitaks alustava ettevõtja olukorda leevendada asjaolu, kui KredExi poolt pakutud käendus laieneks antud sektoris ka kindlustusseltside poolt pakutavale tagatisteenusele.

### 3. Tänapäevaste tagatise viiside laiendamise võimalused koos teiste riikide näidetega

Käesolevas peatükis on toodud ülevaade erinevate riikide praktikatest, mille komponendid võivad panustada Eesti süsteemi parendamisse. Riikide võrdluse põhjal on võimalik esile tuua erinevaid elemente, mille rakendamist on ka Eestis võimalik kaaluda. Siinkohal tuleb arvestada, et võrdluses olevad riigid on küll kõik Euroopa riigid, kuid nende kontekst võib märkimisväärselt erineda Eesti omas. Järgnevalt oleme välja toonud elemendid, mille rakendamist võiks Eestis kaaluda (vt ka Tabel 4).

Et lahendada probleemi, mis võib esineda juhtudel, kui individuaalsest tagatisest ei piisa reisijate nõuete ja reisijate tagasitoomisega seotud kulude katmiseks, on Soomes võetud kasutusele täiendava abimeetmena lisaks individuaalsele tagatisele ka **riikliku eelarve eraldise kasutamine**, st edasilükatav eraldis riigieelarves. Selle abil on võimalik tagada reisijate tagasisaatmine kodumaale ja teatud juhtudel ka maksete tagastamine (juhul kui reisijad korraldavad tagasitoomise ise). Eraldis kehtib kolm aastat, mis tähendab, et kui eraldatud vahendeid esimesel aastal ei kasutata, saab neid kasutada järgmisel kahel aastal, kokku on eraldatud üks miljon eurot. Soome Konkurentsi- ja Tarbijakaitseamet saab eraldist kasutada ainult reisiettevõtte maksejõuetuse korral reisijate kodumaale tagasitoomiseks ja nõuete tasumiseks.

Eraldise katmiseks kogub riik üks kord aastas registreeritud reisiettevõtetele **maksejõuetustasu 0,024%** reisikorraldaja eelneva majandusaasta tagatisega kaetud reisipakettide müügitulust. Eraldise kasutamise ja sellest hüvitatavate nõuete, samuti reisiettevõtja tagatise kasutamise üle otsustab Soome Konkurentsi- ja Tarbijakaitseamet. Lisaks on võimalus makseid ka riigil mitte koguda juhul, kui eelarve on Soome Konkurentsi- ja Tarbijakaitseameti hinnangul piisavalt suur, et maandada võimalikke riske. Samas tuleb tõdeda, et **Soomes ei ole riikliku eelarve lahendust veel praktikas kasutatud**. Kuivõrd eelarve lahendus on vaid paar aastat tegutsenud, ei ole selle tegevuse edukus ega mõju veel hinnatav. Lisaks oli Soomes COVID-19 pandeemia ajal kasutusel kriisifondi sarnane lahendus. Kuivõrd kriis möödus, **ei ole kriisifond** enam Soomes kasutusel.

Läti tagatissüsteem on oma taustkorraldusest sarnane Eesti lahendusega, kuid samas eksisteerib üks oluline erisus. Juhul, kui reisiettevõtja tagatis ei kata vajalikku mahus reisijate kulusid kodumaale tagasi naasmisel (näiteks maksejõuetuse korral või muu ettenägematu olukorra tõttu), on võimalik saada riigieelarvest riigiabi vastavalt Läti turismiseadusele<sup>35</sup>, mis sätestab, et kui reisiettevõtte ei suuda täita oma kohustusi reisijate tagasitoomiseks vajalike kulude kinni maksmisel, kaetakse vastavad kulud Läti valitsuse poolt riigieelarvest. Tegemist on nõuete teise ringi kaitsega, millest kaetud kulud korjatakse võimalusel reisiettevõtelt hiljem tagasi, sest tegemist on ennekõike riigipoolse abipaketiga. Lätis korraldab reisijate tagasitoomist Läti Riiklik Tarbijakaitseamet.<sup>36</sup>

Lisaks Soome ja Läti lahendusele on lirimaal kasutusel reisijate kaitsefond. Kui tagatisinstrumentid ei piisa kõigi reisijate kantud asjakohaste kahjude katmiseks, võivad registreeritud ja litsentseeritud reisiettevõtted kasutada **reisijate kaitsefondi**<sup>37</sup> (inglise keeles *Travellers' Protection Fund*). Reisiettevõtte, kellel on valitud tagatis vaid täieliku vastutuskindlustuse kujul (st ei olda osa fondist), ei saa kasutada reisijate kaitsefondi vahendeid. Reisijate kaitsefond on nn teise ringi fond, mida lirimaa Lennuamet kasutab olukordades, mil reisiettevõtte on muutunud maksejõuetuks ja kui reisiettevõtte tagatise andjal ei ole võimalik ise katta puhkusereisil olevate reisijate kulud – sellisel juhul on võimalik tasuda vajaminevad kulud reisijate kaitsefondist. Reisijate kaitsefond on olnud juba alates 1982. aastast Transpordiseaduses. Reisijate kaitsefondi nõuete tõttu, mida ei ole alates 1987. aastast maksude kaudu täiendatud, on reisijate kaitsefondi käsutuses olevad rahalised vahendid vähenenud, mistõttu lirimaa Lennuameti sõnul ei ole tänaseks reisijate kaitsefondis palju raha järgi jäänud ning kaalutakse olulist sissemaksete määra suurendamist (ligikaudu kaks korda). Seega on oluline nn teise ringi kaitse puhul

<sup>35</sup> Part III. Section 16. (6) Tourism Law. <https://likumi.lv/ta/en/en/id/50026> (külastatud 09.09)

<sup>36</sup> Consumer Rights Protection Centre Republic of Latvia. <https://www.ptac.gov.lv/en> (külastatud 02.11)

<sup>37</sup> Travellers' Protection Fund. Transport (Tour Operators and Travel Agents) Act (1982). Vaadatud 09.09.2023 <https://www.irishstatutebook.ie/eli/1982/act/3/section/15/enacted/en/html#sec15>

tagada selle vastupidavus inflatsioonile ning ennetada fondi nõ „tühjaks jooksmist“ ühe (suure) ettevõtte maksejõuetuse puhul.

Täna on Eestis tagatisinstrumentidena kasutusel nii garantii kui ka kindlustus, kusjuures reisiettevõtja võib valida ühe või mõlemad. Tehniliselt oleks võimalik antud tagatislahendusi täiendada ka pandilepingu, *cash-bond*'i või usalduskonto kasutuselevõtuga.

Soomes kasutusel olev **pandileping** viitab pangahoiusele tingdeponeerimiskontol (inglise keeles *escrow account*), mille haldajaks on Soome Konkurentsi- ja Tarbijakaitseamet. Pandilepingu koostab finantsasutus, näiteks pank. Tingdeponeerimiskontot eristab Eestis kasutatavast deposiitkontost peamiselt asjaolu, et seda saab kasutada jooksvalt turegulaatori nõudmisel reisijatele väljamaksete tegemiseks kontol olevate vahendite piires (erinevalt deposiitkontost, mille peamine eesmärk on olla lisatagatis pangale). Üks pandilepingu tingimus<sup>38</sup> on, et pandilepingu saab lõpetada mitte varem kui kolm kuud alates päevast, mil Soome Konkurentsi- ja Tarbijakaitseamet on saanud pandiandjalt kirjaliku teate pandi lõppemise kohta. Reisiettevõttele on pandilepingu tagatise liik üldjuhul maksumuselt kulukam ja keerulisem variant, mistõttu kasutatakse seda tagatise liiki praktikas pigem vähem kui garantii lahendust.

Soomes olev pandilepingu lahendus on sarnane lirimaal kehtivale võlakirja (*cash-bond*) lahendusele. lirimaa Lennuamet (IAA) vastutab pakettreiside direktiivi nõuete kohaldamise eest seoses selle tagamisega, et ülemerepakette müüvad ettevõtted järgivad PTD maksejõuetuse kaitse nõudeid – seda tehakse enamasti reisikaubanduse litsentsisüsteemi kaudu (Eesti MTR sarnane register). **Võlakirjade vorme on erinevaid: sularahavõlakirjad**, mis on lirimaal kõige rohkem kasutusel; **kollektiivsed võlakirjad**, mis on lirimaal vähesel määral kasutusel reisiettevõtjate seas ning **individuaalne tagatis pankadelt ja kindlustusettevõtetelt**, mida samuti valitakse reisiettevõtjate seas vähem just tagatise saamise protsesside keerukuse tõttu. Iiri reisibüroode assotsiatsioon (inglise keeles *Irish Travel Agents Association*) pakkus liikmetele kollektiivset võlakirja umbes 8–10 aastat tagasi. Tänapäeval ei ole lirimaal kollektiivvõlakirja valimise võimalust, kuna praegu ei ole ühtegi heakskiidetud asutust, mis seda pakuks. See aga võib tulevikus muutuda. Iirimaa näeb seadusandlus<sup>39</sup> ette, et võlakiri võib koosneda mitmest valikust, kus kollektiivne võlakiri võimaldab kava või kokkuleppe alusel reisiettevõttele või reisiettevõtete rühmal sõlmida kollektiivselt võlakirja oma klientide kaitseks, mida kasutati olukorras, kus kollektiivse rühma mõni üksik liige ei suudaks eraldiseisvalt piisavas mahus kaitset tagada.

Reisifirmade poolt makstava summa suurus võlakirja on reisikorraldaja puhul 10% prognoositavast tagatiskohustusega kaetud müügitulust aastas<sup>40</sup> ja reisivahendaja puhul 4% prognoositavast tagatiskohustusega kaetud müügitulust.<sup>41</sup> Kirjeldatud lahendus on lirimaal küllaltki laialt kasutatud, kuivõrd see hoiab reisiettevõtja jaoks kokku täiendavaid lepingu sõlmimisega seotud kulusid. Kui reisiettevõtjal on finantsilisi vahendeid, siis pigem eelistatakse *cash-bond* lahendust kindlustusele. IAA sõnul kajastub see ka viimaste aastate turutrendides, kuivõrd tagatise pakkujaid on vähemaks jäänud ning aina enam eelistatakse *cash-bond* lahendust IAA juures.

**Suurbritannias** on reisijate kaitse reisi mittetoimumise ja reisikorraldaja maksejõuetuse korral tagatud reisikorraldajate poolt **usalduskontoga** (inglise keeles *trust account*), mis on eraldiseisev finantstoode/tagatisinstrument. Usalduskonto süsteemi toimepõhimõtted on järgnevad: kui reisija teeb reisibroneeringu ja tasub selle eest vastava summa reisiettevõttele, kes kasutab usalduskontot, siis usalduskontol hoitakse reisi broneerimiseks tehtud summat – st reisiettevõtte ei saa usalduskontolt raha enne, kui reis on ära toimunud. Selline lahendus võimaldab reisijal broneerimistasuks makstud summa kiiresti ja lihtsalt tagasi saada juhul, kui reis mingil põhjusel peaks ära jääma. Samas ei kata usalduskonto reisijate tagasitoomisega seotud komponenti. Usalduskonto tagab reisijale kindluse, et ta saab raha

<sup>38</sup> Finnish Competition and Consumer Authority koduleht, *Pledge template (document)* (2023). Vaadatud 01.09.2023 <https://www.kkv.fi/en/consumer-affairs/facts-and-advice-for-businesses/travel-organisers/security-templates-for-financial-institutions/>

<sup>39</sup> S.I. No. 102/1983: TOUR OPERATORS AND TRAVEL AGENTS (BONDING) REGULATIONS (1983). Vaadatud 01.12.2023 [https://www.iaa.ie/docs/default-source/car-documents/image/6tt\\_leg\\_si4\\_102.pdf?Status=Master&sfvrsn=349b14f3\\_0](https://www.iaa.ie/docs/default-source/car-documents/image/6tt_leg_si4_102.pdf?Status=Master&sfvrsn=349b14f3_0)

<sup>40</sup> Rohkem infot Government of Ireland kodulehel (2024). Vaadatud 25.01.2024 <https://www.irishstatutebook.ie/eli/1983/si/100/made/en/print>

<sup>41</sup> S.I. No. 102/1983 - Tour Operators and Travel Agents (Bonding) Regulations (1983). Vaadatud 08.09.2023 <https://www.irishstatutebook.ie/eli/1983/si/102/made/en/print>

vajadusel kiiresti kätte ja see on turvaliselt kaitstud.<sup>42</sup> Suurbritannias on usalduskonto pakkujateks erinevad finantsasutused näiteks Protected Trust Services<sup>43</sup>, Serenity Trusts<sup>44</sup>, PT Trustees<sup>45</sup> ja teised<sup>46</sup>.

Portugalis on kasutusel kombineeritud lahendus kohustuslikust **garantiifondist ja tsiviilvastutuskindlustusest**. Riikliku asutuse Turismo de Portugal<sup>47</sup> turismipakkumiste struktureerimise osakonna direktori sõnul on antud kombineeritud süsteem ennast õigustanud, kaitstes reisijate õigusi paremini kui ajal, mil Portugali tagatissüsteem põhines individuaalsetel garantiidel. Selgituseks, enne 2011. aastat, kui kasutusel ei olnud veel Reisi- ja Turismi Garantiifondi, pidi iga reisiettevõtte esitama iga-aastase tagatisraha, mis vastas 5% ettevõtte eelmisel aastal korraldatud reiside müügi väärtusest (kuid mitte vähem kui 25 000 eurot ega rohkem kui 250 0000 eurot), kuid olukordades, mis nõudsid suuremat hüvitamist (näiteks vigastada saanud kliendid), osutus see sageli ebapiisavaks. Seevastu on Reisi- ja Turismi Garantiifond ja tsiviilvastutuskindlustuse **kombineeritud lahendus tasakaalustatud**, tagades hea reageerimisvõime, koormamata liigselt ettevõtteid ja seadmata ohtu ettevõtete elujõulisuse.<sup>48</sup>

Valitud riikide näidetest väärivad lähtuvalt analüüsist **kaalumist kaks elementi, mis on välisriikides kasutusel: usalduskonto ning riikliku eelarve eraldise kasutusele võtmine**. Need kaks täiendavad meeskonna hinnangul tänast süsteemi kõige paremini. Lisamaks paindlikkust tänasesse süsteemi, võib Eestis kaaluda usalduskonto loomise lahendust – usalduskonto lähenemise lisamine tänasesse süsteemi nõ täiendava võimalusena võib tagada reisijate huvide suurema kaitse. Lähtudes Suurbritannia lahendusest, mille kohaselt kasutatakse usalduskontot ettemaksete tegemiseks ning vajadusel mugavalt nende tagastamiseks, tundub antud põhimõtte rakendatav ka Eesti oludesse. Kuivõrd Suurbritannias osutab antud teenust erasektor (finantsasutused), sõltub selle instrumendi kasutamise edukus Eesti finantsasutuste huvist (mis täna on pigem madal) teenusepakkumist laiendada või uute finantsasutuste huvist turule siseneda. Samas on võimalik kaaluda võimalust antud usalduskonto luua erinevate tegutsemisvaldkondade üleselt (st mitte ainult reisiettevõtete osutatavate teenuste puhul), mis võiks tervikvaates suurendada mahtu ning olla ettevõtete jaoks atraktiivsem. Reisiettevõtte maksejõuetuse olukorras ei oleks usalduskonto näol tegemist täna Eestis samaväärset lahendust pakkuva kaitsega (sh reisijate tagasitoomist usalduskontoga ei kata), mistõttu usalduskonto lahenduse puhul tuleb reisijate tagasitoomisega seotud küsimused eraldi läbi mõelda, mis on ka üheks riskikohaks antud lahenduse puhul.

Lisaks tasub kaaluda Soomes kasutusel olevat **riikliku eelarve eraldise kasutamise võimalust**. Antud lähenemine nõuaks küll reisiettevõtetest täiendavat **maksejõuetustasu**, kuid reisijate kaitse vaatenurgast lähtudes võiks idee olla perspektiivikas, kuna oleks oma olemuselt odavam kui näiteks aktiivselt hallatava fondi loomine. Teise liini kaitse loomine nõ reservi või tagavara näol aitab operatiivselt lahendada ettevõtete maksejõuetusest tulenevaid väljakutseid ja reisijatele tasatud maksete tagastamist, teisalt võiks reservi kasutada ka reisijate tagasitoomiseks juhul, kui ettevõtte maksejõuetus ilmneb reisil olles ning reisijatele ei ole tagatud selge viis kodumaale tagasijõudmiseks.

<sup>42</sup> PT Trustees Ltd koduleht (2023), *Travel Trust Account*. Vaadatud 04.09.2023 <https://pttrustees.com/benefits-of-a-trust-account/#:~:text=Finacial%20Protection%20for%20Travel%2FTour,to%20the%20travel%2Ftour%20operator>

<sup>43</sup> Protected Trust Services koduleht (2023). Vaadatud 09.09.2023 <https://www.protectedtrustservices.com/business/>

<sup>44</sup> Serenity Trusts koduleht (2023). Vaadatud 09.09.2023 <https://serenitytrusts.co.uk/>

<sup>45</sup> PT Trustees Ltd koduleht (2023). Vaadatud 09.09.2023 <https://pttrustees.com/>

<sup>46</sup> Analüüsi fookuseks on riikidest Soome, Läti, Iirimaa ja Portugal, seetõttu ei minda analüüs põhjalikumaks Suurbritannia tagatise süsteemiga ja ei käsitleta detailsemaid nõudeid ega ka tagatise detailsemat Suurbritannia süsteemi.

<sup>47</sup> Turismo de Portugal, on riiklik asutus, mis haldab Reisi- ja Turismi Garantiifondi, lisaks vastutab turismiettevõtete edendamise, arenduse ja jätkusuutlikkuse eest.

<sup>48</sup> Info on pärit Portugali riiklikule asutusele, Turismo de Portugal, saadetud päringust.

Tabel 4. Välisriikide tagatissüsteemide ja rakendatavate instrumentide koondvaade, sh esialgsed hinnangud. *Allikas: PwC*

	Soome	Läti	Irish	Portugal
<b>Reisijate kaitse võimalused (tagatise kujul)</b>	<p><b>Tagatise liigid:</b></p> <ul style="list-style-type: none"> <li>• Garantii</li> <li>• Pandileping</li> </ul> <p><b>Tagavarafond:</b></p> <ul style="list-style-type: none"> <li>• Riiklik eelarveerald</li> </ul>	<p><b>Tagatise liigid:</b></p> <ul style="list-style-type: none"> <li>• Pangagarantii - ALTUM</li> <li>• Kindlustuspoliis</li> </ul> <p><b>Tagavarafond:</b></p> <ul style="list-style-type: none"> <li>• Riigiabi riigieelarvest</li> </ul>	<p><b>Tagatise liigid:</b></p> <ul style="list-style-type: none"> <li>• Võlakiri</li> <li>• Täiskindlustus (inglise keeles <i>form of full indemnity insurance</i>)</li> </ul> <p><b>Tagavarafond:</b></p> <ul style="list-style-type: none"> <li>• Reisijate kaitsefond</li> </ul>	<p><b>Tagatise liigid:</b></p> <ul style="list-style-type: none"> <li>• Garantiifond</li> <li>• Tsiviilvastutuskindlustus</li> </ul>
<b>Lühike kirjeldus erinevatest reisijate kaitse võimalustest</b>	<p><b>Garantii</b> on vastutagatis (inglise keeles <i>counter security</i>), mida reisikorraldaja peab maksma finantsasutusele. Garantii kulused mõjutavate tegurite hulka kuuluvad garantii võtja (ehk reisiettevõtja) maksevõime ja vara.</p> <p><b>Pandileping</b> on sarnane deposiidile, kuid mida hoitakse tingdeponeerimiskontol (inglise keeles <i>escrow account</i>). Lihtsustatud definitsioon on, et pandileping on sularaha, mis on tagatiseks. Pandilepingu koostab finantsasutus, näiteks pank. Reisiettevõtte peab olema finantsiliselt heal järjel, et pandilepingut valida.</p> <p><b>Riikliku eelarve erald</b> on üks tagavarafondidest, mis kaitseb vajadusel reisijaid. Riiklikust eelarvest ei ole kordagi Soomes reisijate tagasitoomiseks raha võetud.</p>	<p><b>Pangagarantii</b> on sarnane Eestis oleva garantii süsteemiga, tasud on konfidentsiaalsed ja väga individuaalsed.</p> <p><b>ALTUM</b> on riigile kuuluv arengufinantseerimisasutus, mis pakub finantsvahendite abil riigiabi erinevatele sihtrühmadele (nagu laenud, krediidigarantiid, investeerimine riskikapitalifondidesse jne). ALTUM-iga on võimalik kompenseerida puudujääke, mida erafinantsasutused lahendada ei suuda. ALTUM sarnaneb Eestis oleva KredEx-iga.</p> <p><b>Kindlustuspoliis</b> on sarnane Eestis oleva garantii süsteemiga. Enamik Läti reisiettevõtetest otsustab võtta kindlustuspoliisi.</p> <p><b>Riigiabi riigieelarvest</b> töötab sarnaselt tagavarafondiga, st kui reisiettevõtte ei suuda täita oma kohustusi reisijate tagasitoomiseks vajalike kulude kinni maksmisel, kaetakse Läti valitsuse poolt vajaminevad kulud riigieelarvest. Hiljem kogutakse reisiettevõtelt</p>	<p><b>Võlakirju</b>, mille vajel valida on kolme erinevat varianti: <b>sularahavõlakirjad</b>, mis on Irishmaal kõige rohkem kasutusel, <b>kollektiivsed võlakirjad</b>, mis on Irishmaal vähesel määral kasutusel reisiettevõtjate seas ja <b>individuaalne tagatis pankadelt ja kindlustusettevõtelt</b>, mida samuti valitakse reisiettevõtjate seas vähem just tagatise saamise protsesside keerukuse tõttu.</p> <p><b>Täiskindlustuse</b> on reisijate kaitseks õnnetuste või muude ootamatute sündmuste korral, sh vargused, haigestumised jms.</p> <p><b>Reisijate kaitsefond (inglise keeles <i>Travellers' Protection Fund</i>)</b> on nn teise ringi fond, mida kasutatakse siis, kui võlakirjast ei piisa kõigi reisijate kantud asjakohaste kahjude katmiseks. See kehtib ainult Irishmaalt väljuvate reisiteenuste puhul.</p>	<p><b>Garantiifondi</b> eesmärk on tagada reisijate nõuete rahuldamine olukorras, kus reisiettevõtte jätavad sõlmitud lepingu täitmata. Garantiifond katab ära reisijate poolt tehtud ettemaksete tagastuse ning teenuse osutamata jätmise tõttu klientidele tekkinud lisakulude hüvituse.</p> <p><b>Tsiviilvastutuskindlustus</b> katab ära:</p> <ul style="list-style-type: none"> <li>• reisiettevõtte tegevusest tulenevad riskid, asutuse või tema esindajate tegevuse või tegevusetusega klientidele või kolmandatele isikutele tekitatud varalise ja mittevaralise kahju hüvitamise tagamine;</li> <li>• lisariskina – reisijate kodumaale tagasisaatmine, nende abistamise, reisi juhtunud õnnetuse või haigestumise korral meditsiiniabi ja ravimid, sealhulgas pärast reisi lõppemist vajalikud ravimid.</li> </ul>

	Soome	Läti	Iirimaa	Portugal
		Lätis oleva abiskeemi jaoks täiendavat tasu ehk tegemist on nõ teise ringi kaitsega.		
<b>Peamised osapooled</b>	<p><b>Soome Majandus- ja Tööministeerium</b> (inglise keeles <i>The Ministry of Economic Affairs and Employment</i>) vastutab lisaks teistele sektoritele ka Soome riikliku turismipoliitika kujundamise ja turismi arendamise eest.</p> <p><b>Soome Konkurentsi- ja Tarbijakaitseameti</b> vastutada on reisifirmade järelevalve, lisaks haldab ka pangahoiust tingdeponeerimiskontol.</p>	<p><b>Läti Majandusministeeriumi</b> kujundab välja lisaks teistele sektoritele ka turismisektori poliitikat.</p> <p><b>Läti Tarbijakaitseamet</b> (inglise keeles <i>Consumer Rights Protection Centre Republic of Latvia</i>) vastutab poliitika elluviimise, sh reisifirmade järelevalve eest.</p>	<p><b>Iirimaa Lennuamet</b> vastutab selle eest, et pakettreiside direktiivi nõuded oleksid kohaldatud, sh, et ülemerepakette müüvad ettevõtted järgivad PTD maksejõuetuse kaitse nõudeid. Lisaks haldab Iirimaa Lennuamet ka maksejõuetuse menetlust.</p> <p><b>Iirimaa Konkurentsi- ja Tarbijakaitsekomisjon</b> (inglise keeles <i>Ireland's Competition and Consumer Protection Commission</i>) vastutab kõigi muude tarbijakaitsemeetmete kohaldamise ja jõustumise eest turismisektoris, välja arvatud PTD maksejõuetuse kaitse.</p>	<p><b>Majandus- ja Mereministeerium</b> (inglise keeles <i>the Ministry of Economy and the Sea</i>) vastutab poliitika kujundamise eest. <b>Toidu- ja Majandusjulgeolekuamet</b> (inglise keeles <i>Food and Economic Security Authority</i>) vastutab reisifirmade järelevalve eest.</p> <p><b>Turismo de Portugal</b>, on riiklik asutus, mis haldab Reisi- ja Turismi Garantiifondi, lisaks vastutab turismiettevõtete edendamise, arenduse ja jätkusuutlikkuse eest.</p> <p>Riigisisese või rahvusvahelise reisijate maanteeveoga seotud rikkumise korral on vastutavaks asutuseks <b>Liikuvuse ja Transpordi Instituut</b> (inglise keeles <i>Institute of Mobility and Transport</i>).</p>
<b>Kas oleks võimalik rakendada Eestis?</b>	Eesti oludesse sobituks kõige paremini teise-liini-kaitsemehhanismi loomine riikliku eelarveeraldise näol.	Läti lähenemine tavapärase tagatisinstrumentide osas sarnaneb Eesti süsteemile. Tagavarafondi loomise puhul kaaluda pigem Soome lahendust, kuna Läti lahenduse toimetehhanismid ja otsustusprotsess (sh rakendatavus) on ebaselge.	Tulenevalt intervjuust Iirimaa Lennuameti ja vastutava ministeeriumi esindajatega, on Iirimaaal realiseerunud riskid, mida on esile toonud Eesti kohalikud reisiettevõtjad – st suure reisiettevõtte maksejõuetus omab olulist negatiivset mõju fondi toimimisele. Samuti on Eesti reisiettevõtete tagatisurg piisavalt väike, mistõttu eksisteerib reaalne oht, et fond ei suudaks ennast jätkusuutlikult ära majandada.	Tsiviilvastutuskindlustus hüvitab kolmandale isikule vara- ja isikukahjud, mida kindlustusvõtja on tekitanud oma ameti- või kutsetegevuses ning üldises või igapäevases tegevuses. Oma põhimõttelt võiks antud meetme kasutuselevõtt individuaalselt igale reisiettevõttele tagada olukorra, kus reisijate kaitse on paremini tagatud (sh vajadusel tagasitoomine ja sellega kaasnevad kulud). Oluline on siinkohal arvestada kindlustusseltside valmisolekuga
<b>PwC hinnang võimalikule komponentide rakendamisele (sh turuosaliste arusaam, intervjuud jms)</b>	Teise astme kaitse loomine läbi riikliku eelarveeraldise on analüüsimeeskonna hinnangul kõige perspektiivikam ülekantav lahendus kaardistatud rahvusvahelisest praktikast – soodsam kui aktiivselt hallatav fond ning eraldi võimaldaks tagada ka kindlust reisijate tagasitoomisega seotud kulude arvestamisel.			

	Soome	Läti	Iirimaa	Portugal
	Samas tooks muudatus kaasa ka maksejõuetuse tasu (nõ rahalise sissemakse), mille osas ei ole reisiettevõtteid positiivselt meelestatud.			antud lahendust pakkuda ning saada aimu lahenduse võimalikest kuludest Eesti ettevõtete kontekstis. Eelduslikult oleks antud teenus kulukam kui tänased tagatisteenused ja seetõttu on väiksem ka sektori huvi, mistõttu ei pea me antud teenuse ülevõtmist tänasesse süsteemi perspektiivikaks.
<b>Muud tasud</b>	<b>Maksejõuetuse tasu</b> on tagamaks reisijate kaitse olukorras, kus reisikorraldaja muutub maksejõuetuks või pankrotistub enne reisi.	<b>Litsentsitasu</b> on kohustuslik kõikidele reisiettevõtjatele kes turul tegutsevad, kuna tegemist on litsentsitava tegevusega.	<b>Litsentsitasu</b> on kohustuslik kõikidele reisiettevõtjatele kes turul tegutsevad, kuna tegemist on litsentseeritava tegevusega.	Nii <b>tsiviilvastutuskindlustuse</b> kui <b>garantiifondi</b> loomise puhul on oleks tegemist täiendavate kuludega reisiettevõtete jaoks.

# 4. Euroopa Liidus kavandatavate muudatuste mõjud

## 4.1 Reisijatelt võetavate ettemaksete piiramine

EL-i muudatusettepanekud mõjutavad nii reisiettevõtjate tegevust kui ka tagatiste valdkonna korraldust. Ettepaneku sisus on välja toodud, et hindama hakatakse ettemaksete võimaliku piiramise mõju pakettreiside sektorile, sh teostatavust ja ulatust. Tagatise suurus on otseses seoses reisitasude summa ning nende tasumise ajaga. Seetõttu, mida väiksemas summas on ettevõtjale tehtud ettemakseid, seda väiksem on ka tema tagatise vajadus, ja ka vastupidi. PTD muudatusega kavandatakse piirata ettemaksete suurus, sh peamise võimalusena on kaalutud **ettemaksu piiramist 25%-le** pakettreisi maksumusest reisi broneerimisel ning võimaldada ülejäänud 75% tasumine 4 nädalat enne reisi algust. Pakettreisilepingute puhul on sagedased olukorrad, kus reiskorraldaja tasub lepingupartneritele teenuste eest ette, sh lennureisi osa tavapäraselt täies ulatuses. Ettemakse piirang tähendab suure tõenäosusega, et reiskorraldajatel tuleks lisaks tagatisele leida veel **täiendavaid rahalisi vahendeid ettemaksude tasumiseks** reisiteenuse osutajatele.

Üks EL-i poolt kavandatav poliitikamuudatus on reisijatelt võetavate ettemaksete piiramine – Eestis ei ole varasemalt ettemaksude võtmist plaanitud kujul piiratud. Ettemaksete piiramise eesmärk on reisijate riskide maandamine, sest individuaalsed tagatised ei ole osutunud reisiettevõtte maksejõuetuse korral alati piisavateks. Ettemaksete piiramisega kaasnevad reisijate maksete vähenemine pakettreisi broneerimisel, reisiettevõtja tagatise vajaduse vähenemine ning kaasneda võib reisiettevõtja täiendava kredidivajaduse tekkimine.

Individaalse tagatise suurus sõltub otseselt sellest, **millal ja kui suures summas** reisijad reisiettevõtjale ettemakseid maksavad. Seega peaks teatud aja jooksul (nt pärast kehtivate tagatiste tähtaegade lõppu) tagatise suurus kohanema vähenenud ettemaksete mahuga. Samas peavad teatud reisiettevõtted vähenenud ettemaksete laekumist lühiajaliselt finantseerima (selleks, et tasuda teenusete osutajatele), milleks on võimalik kasutada näiteks krediiti või omavahendeid. Täna võtavad reisiettevõtjad oma klientidelt ettemakseid väga erinevas summas – see on reisiettevõtte poolt lahti kirjutatud iga reisiteenuse osutaja maksetingimustes. Nii uuringu tarvis läbi viidud päring reisiettevõtjate hulgas kui ka grupiintervjuud **ei toonud esile ühte selget praktikat**, millises mahus reisiettevõtjad klientidelt ettemakseid küsivad. Näiteks on järgnevas tabelis (Tabel 5) toodud suuremate pakettreiside korraldajate maksetingimused.

Kuigi EL-i poliitikamuudatus võib lõplikus sõnastuses tähendada rohkemate tingimuste reguleerimist ja sätestama erisusi, on vastavalt lähteülesandele käesolevas uuringus analüüsi objektideks maksimaalse tasu määr reisi broneerimisel ja reisi põhiosa maksele kehtestatav tähtaeg. Eeldatavad ettemaksete maksimaalsed mahud ja tähtajad uuendatud direktiivis on järgmised:

- maksimaalne tasu reisi broneerimisel – 25% reisipaketi maksumusest,<sup>49</sup>
- põhiosa maksmise tähtaeg – maksimaalselt 28 päeva enne reisi algust.

<sup>49</sup> Uuringu juhtrühma ja ETFL-i sisendite alusel võivad direktiivi lõplikus sõnastuses olla välja toodud ka erisused, mis lubavad teatud juhtudel küsida ka suuremaid ettemakseid.

Tabel 5. Näited suuremate pakettreiside korraldajate peamistest maksetingimustest. *Allikas: ettevõtete kodulehed*

Ettevõte	Tasu broneerimisel		Põhiosa makse-tähtaeg (päeva enne reisi)
	ühik	väärtus	
Coral Travel Estonia			
<b>tšarterreisid</b>	% maksumusest	5%	21
<b>liinilennu reisirid</b>	% maksumusest	5%	28
Reisiekspert			
<b>laev/buss</b>	€ (täiskasvanu)	25	31
<b>lend</b>	€ (täiskasvanu)	200	31
Germalo Reisirid			
<b>reisi maksumus: kuni 300€</b>	€	50%	31
<b>300-650€</b>	€	100	31
<b>650-1300€</b>	€	200	31
<b>1300-2500€</b>	€	300	31
<b>üle 2500€</b>	€	400	31
Novatours			
<b>üldine</b>	% maksumusest	20%	30
<b>liinilend</b>	% maksumusest	20%	42
Join Up Baltics			
<b>tšarterlend</b>	% maksumusest	5%	14
<b>liinilend</b>	% maksumusest	10%	21
Albion Reisirid			
<b>Euroopas</b>	€	500	35
<b>väljaspool Euroopat</b>	€	500	60
TEZ Tours	€	65	21
Anex Tour			
<b>tšarterreisid</b>	% maksumusest	20%	21
<b>liinilennu reisirid</b>	% maksumusest	50%	21

Ülal toodud tingimused kehtivad eelkõige grupireisidele, individuaalreiside ja SRT tingimused võivad olulisel määral erineda – eelkõige võib ettemakse suurus olla kõrgem. Turukonkrentsis on reisiettevõtetele motivatsioon hoida ettemakseid minimaalsetena, kuid lähtuvalt reisi eripärast on teatud juhtudel paratamatu küsida suuremat ettemaksu – näiteks nende sihtkohtade lennureiside puhul, mis asuvad kaugemal ning on kulukamad, kuid mille reisiettevõtja peab varakult välja ostma. Ettemaksete suuruse puhul on määravaks reisiettevõtete partnerite broneerimistingimused. Piiramine võib tekitada ettevõtetele likviidsusprobleeme, mille lahendamiseks tuleb leida finantseerimisallikaid (laen, omaniku kapital).

**Sõltumata järgnevast mõjuarvutuste tulemustest – mis lähtub keskmistatud eeldustest – võib olla palju erijuhte, mille korral plaanitavad piirangud ei vasta nii reisieetvõtete, nende klientide kui ka reisieetvõtetele teenuste tarnijate huvidele.** Tiheda konkurentsiga turul on otstarbeks jätta maksetingimuste aspekti turu reguleerida ning võimaldada tingimuste seadmisel paindlikkust, mis lõppkokkuvõttes võib olla ka klientide huvides.

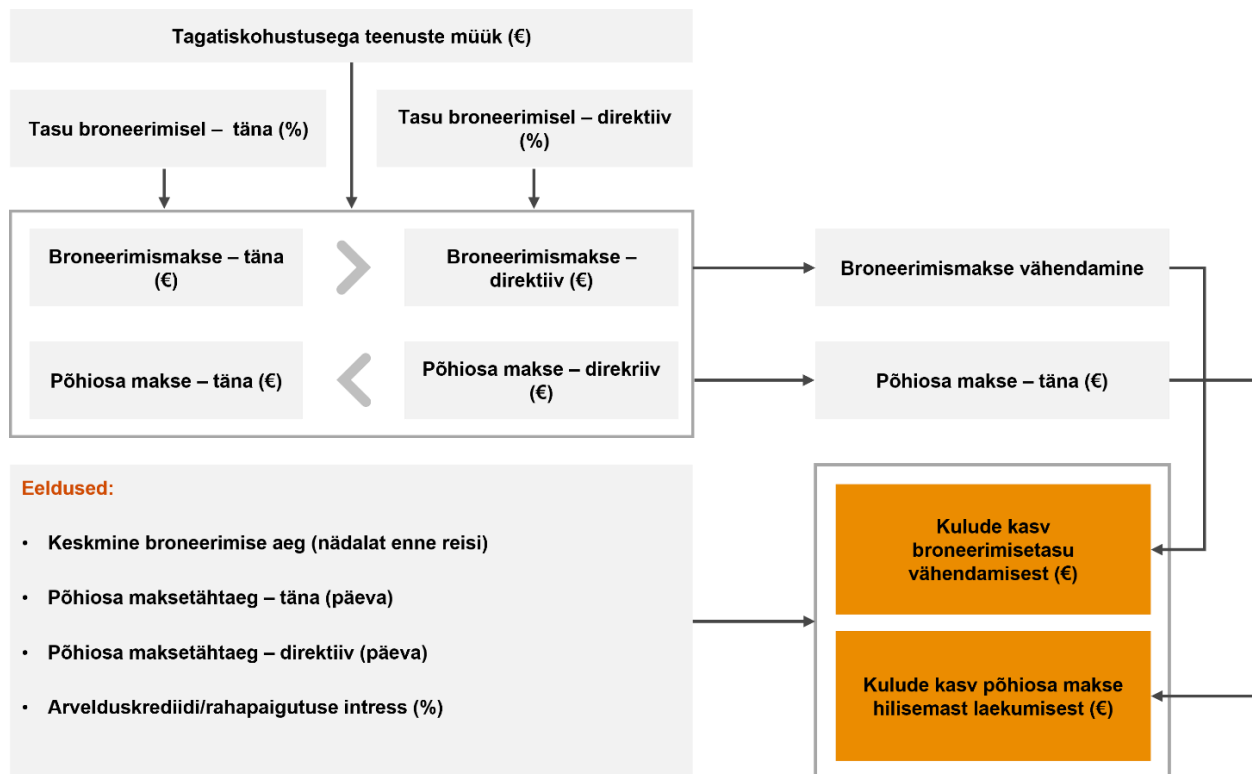
## 4.2 Lähenedamine ettemaksete piiramise mõjude hindamisele

Selleks, et hinnata plaanitavate piirangute rahalist mõju reisieetvõtete majandustulemustele ning teenuste maksumusele, modelleeriti plaanitud muudatused MS Excel põhises analüüsimudelil ja võrreldi seda tänase olukorraga. Esimese sammuna oli vaja kindlaks määrata lähenedamine, kuidas hinnata maksete hilisema laekumise mõju reisieetvõtete majandustulemustele – lõppkokkuvõttes kõik maksed reisieetvõtete eest laekuvad ning ettevõtete reisieetvõtete müügist saadav raamatupidamislik tulu raha hilisemast laekumisest ei muutu. Saadud ettemakseid kajastatakse reisieetvõtte bilansis kohustustena ning nad liiguvad tuludesse (kasumiaruandesse) siis, kui teenus on reaalset osutatud. Seega tekib vaatamata maksete hilisemale laekumisele tulu raamatupidamises samal ajal ning ulatuses kui olukorras, kus ettemaksed laekusid varem.

Nii nagu eelnevas peatükis on välja toodud võib broneerimistasu vähenemisest ja tähtaegade lühenemisest tekkida kahe-suunaline mõju, (1) **kulude kasv** maksete hilisemast laekumisest ning (2) **kulude vähenemine** potentsiaalselt tagatiskohustuse vähenemisest.

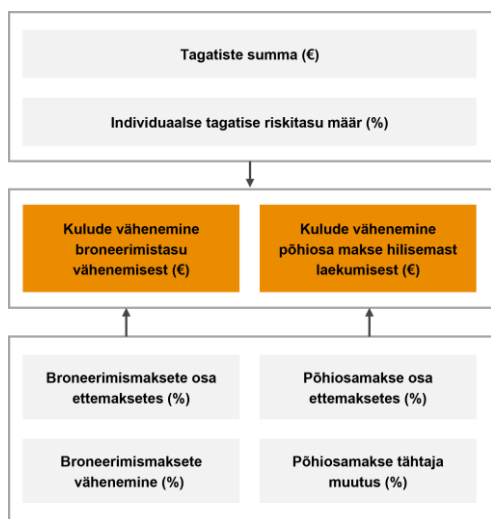
Kulude kasvu osas on analüüsis arvestatud, et hilisem laekumine tekitab lisakulusid, mis on seotud kas:

- **krediidikuluga** (intress, lepingutasu jm), juhul kui ettevõtte peab tarnijatega seotud kohustuste täitmiseks (st teenuste eest tasumiseks) võtma arvelduskrediiti või;
- **saamata jäänud tuluga** (nn alternatiivkulu), juhul kui ettevõttel ei ole reaalset vajadust täita kohustusi tarnijate ees aga ta jääb ilma võimalikust tulust, mis seni tekkis raha (kasumlikust) paigutamiseks.



Joonis 4. Lähenemine lisanduvate kulude arvutamiseks. Allikas: analüüsi koostajad.

Seega tekib antud lähenemise juures lisakulu sõltumata sellest, kas ettevõttel tekib vajadus tarnijatele (transport, majutus jm) ettemaksete tegemiseks lisavahendeid leida või mitte. Uuringus on **arvutuste tegemisel eeldatud, et ettevõtetel on võimalik vajadusel arvelduskrediiti saada**, kuigi see ei pruugi eelkõige väiksematel või nõrgemate finantstulemustega ettevõtetel lihtne olla.<sup>50</sup> Skemaatiline lähenemine lisanduvate kulude arvutamiseks on toodud Joonis 4.



Kuluarvestus sõltub seega tagatiskohustusega teenuste müügimahtudest, maksetingimustest täna ja uues olukorras ning arvelduskrediidi intressist või alternatiivina rahapaigutuse tootlusest. Kulude kasvu võib (vähemalt osaliselt) kompenseerida potentsiaalne kulude vähenemine seoses tagatiste summade vähenemisega. Kuna tagatise kohustus on seotud ettevõtte täitmata kohustuste (ettemaksete) suurusega, siis on ettemaksete vähenemine otseselt seotud nõutava tagatise summaga. Tagatise summa vähenemisel väheneb ka tagatise maksumus, mis on üldjuhul teatud protsent tagatisest. Skemaatiline lähenemine kulude vähenemise arvutamiseks on toodud Joonis 5.

Joonis 5. Lähenemine kulude kokkuhoiu arvutamiseks. Allikas: PwC

Kulude vähenemine sõltub ühest küljest tagatise summast ning selle eest tasutud tasust tagatise andjale ning teiselt poolt broneerimismaksete vähenemisest ja põhiosamaksete tähtaja muutusest. Mõjuarvutustes on vaja ka teada, millise proportsiooni ettemaksetest moodustavad broneerimismaksed ja millise põhiosa maksed.

<sup>50</sup> Kui ettevõttel ei ole võimalik krediiti saada, on võimalik kaasata vahendeid omanikelt.

### 4.3 Mõjuanalüüsis kasutatud eeldused

Mõjuhinna tulemused sõltuvad kasutatud sisenditest ehk eeldustest. Järgnevas Tabelis 6 on toodud eeldused/sisendid, mida kasutati lisanduvate kulude arvutamiseks.

Tabel 6. Mõjuanalüüsis kasutatud eeldused ja sisendid, mida kasutati lisanduvate kulude hindamiseks.  
Allikas: PwC

<b>Broneerimismakse – täna</b>	<p>Erinevate ettevõtete tingimused broneerimistasude suuruse osas väga erinevad (vt nt Tabel 5. Näited suuremate pakettreiside korraldajate peamistest maksetingimustest. <i>Allikas: ettevõtete kodulehed</i>). Tasu küsitakse nii protsendina reisi maksumusest kui ka kindla summana. Viimase puhul on protsentuaalset suurus aga keeruline määrata. Enamikel peamistel reisikorraldajatel on arvestuslik broneerimistasu juba täna madalam kui direktiiviga planeeritav piir (25%).</p> <p>Analüüsi baasstsenaariumis eeldati sektori <b>keskmiseks ettemakseks täna 25%</b> reisi kogumaksumusest. Tabelis (Tabel 5) toodud andmete põhjal koostatud arvutuses saadi aritmeetiliseks keskmiseks ettemakse suuruseks 20% – kuid tuleb arvestada, et individuaalreiside lisamisel peaks keskmine ettemakse protsent kujunema suuremaks. Samas SRT-de lisamisel muutuks see väiksemaks aga SRT-de osakaal ja mõju on väike.</p> <p>Erinevate broneerimismakse suurustega on arvestatud stsenaariumite ja tundlikkuse analüüsides.</p>
<b>Broneerimismakse – direktiiv</b>	<b>25%</b> reisi maksumusest.
<b>Broneerimise aeg</b>	Täpsed andmed keskmise suuruse kohta puuduvad – pakettreise müüakse ka rohkem kui aasta enne reisi toimumist. TTJA poolt edastatud informatsiooni ning uuringu teostajate leitud eelduste (põhiosa makse tähtaeg ja osakaal) põhjal hindasid uuringu teostajad keskmiseks broneerimise ajaks baasstsenaariumis aga <b>12 nädalat</b> enne reisi toimumist <sup>51</sup> , mida kasutati mudeli nn vaikeväärtusena (ja baasstsenaariumis).
<b>Põhiosa maksetähtaeg – täna</b>	Vaikeväärtusena (ja baasstsenaariumis) on eeldatud tänaseks keskmiseks maksetähtajaks <b>31 päeva</b> , mida võib eeldada reisikorraldajate maksetingimustest lähtuvalt.
<b>Põhiosa maksetähtaeg – direktiiv</b>	<b>28 päeva</b> enne reisi algust.
<b>Arvelduskrediidi intress, aastas</b>	Aluseeldusena kasutatud arvelduskrediidi intressimäära suuruseks on <b>5% aastas</b> .
<b>Tagatise maksumus</b>	Täpset keskmist maksumust ei ole andmete puudumisel võimalik välja tuua – seda infot ettevõtteid ei avalikusta. Intervjuude põhjal jääb tagatise riskitasu vahemikku 1,5 kuni 5% tagatise summast, mille tõi ühtlasi välja ka 2015. aastal EY poolt teostatud analüüs, <sup>52</sup> viimases on keskmiseks eeldatud 4,5%.

<sup>51</sup> Kasutati TTJA-lt küsitud andmeid (fail "TTJA kogumüük&ettemaksed"), mis andis tagatiskohustusega müügitulu ja ettemaksete konsolideeritud andmed perioodi 2018-2023 kohta, eraldi pakettreiside ja SRT lõikes. Keskmise broneerimise aja leidmiseks eeldati põhiosa makse osakaaluks 75% ja põhiosa maksetähtajaks 31 päeva enne reisi toimumist.

<sup>52</sup> EY. (2015). Pakettreisidirektiivi mõju ja alternatiivsete tagatissüsteemide rakendatavuse uuring, lk 115

	Tagatise maksumuseks, mis tasutakse tagatise andjale (sh lepingu sõlmimise tasu), on mõjuarvutuses eeldatud <b>4% tagatise summast aastas</b> , mis saadi reisieetvõtete küsitlusest (32 ettevõtet).
<b>Broneerimis- ja põhiosa makse osakaal</b>	Broneeringu/põhiosa proportsiooniks kujunes vastavalt <b>47,5</b> ja <b>52,5</b> , mis arvatati TTJA poolt esitatud andmete ja uuringu teostajate leitud eelduste alusel.

## 4.4 Mõjuarvutuste tulemused

Mõjuarvutuse nn baasstsenaariumi arvutuste aluseks on eelnevas alapeatükis toodud sisendite (eelduste) väärtused (vt Tabel 6). Arvutuste tulemusena näidatakse, kui suures ulatuses muutuvad reisieetvõtete kulud piirangute sisseviimise järel. Käesolevas uuringus on muutuse aluseks valitud ettevõtete müügitulu. Müügitulu on tulemuste esitamisel aluseks võetud, kuna kulude suhe müügituludesse on üldlevinud mõõdik ettevõtete finantsanalüüsides. See suhtarv – st kulud/müügitulu – näitab paremini mõju olulisust võrreldes lihtsalt rahanumbris välja toodud kulude muutusega, sest suhtarv seob kulude muutuse ettevõtte suurusega.

Käesolevas alapeatükis näidatakse kulude muutust tagatiskohustusega müüki. Peatüki 4.6 näitlikus arvutuses tuuakse mõju välja ka suhtena ettevõtete kogu müügituludesse.

Reisieetvõtja kulude muutusele tekib eeldatavalt kahesuunaline mõju, mida on eelnevalt (vt ptk 4.2) kirjeldatud. Järgnevas tabelis (vt Tabel 7) tehtud arvutus näitab reisieetvõtete kulude muutust suhtena tagatiskohustusega müügituludesse - arvutustes kasutatud eeldused on kirjeldatud peatükis 4.3. ja arvutuskäik peatükis 4.2. Põhiarvutus on tehtud nn baasstsenaariumi (stsenaarium 1) eeldustel – allpool tuuakse ära tulemused erinevate stsenaariumite korral.

Tabel 7. Reisieetvõtte kulude muutus baasstsenaariumis ettemaksete piiramise tulemusena, miljon euro suuruse tagatiskohustusega müügitulu korral. *Allikas: PwC*

Positsioon	Kulude kasv, % tagatiskohustusega müügist
Kulude muutus krediivajaduse kasvust või tulude vähenemine	
<b>Intressikulu broneeringu summa vähenemise tulemusel</b>	0%
<b>Intressikulu põhiosa hilisema laekumise tulemusena</b>	0,031%
Kulude muutus tagatiste summade vähenemisest	
<b>Kulude muutus</b>	-0,029%
<b>NETOMÕJU</b>	<b>0,002%</b>

Direktiivi eelnõu viimase versiooni kohaselt on broneerimistasu ülempiiriks seatud 25% reisi maksumusest. Kuna see on võrdne tänase broneerimistasu arvestusliku keskmisega, siis ei teki sellest piirangust ka mõju kuludele (st piirang pole tegelikkuses piirav). Kulude kasvu mõjutab realselt ainult põhiosa maksele seatud tähtajaline piirang. Kulude kasvu mõju leevendab tagatise summa ja sellega koost tagatise maksumuse (kulu) vähenemine.

Tabeli viimasest veerust on näha, et reisieetvõtte kulude netomuutus baasstsenaariumi eelduste korral on ca 0,002% tagatiskohustusega müüki ehk sellisel määral (protsendipunktides) väheneb ka ettevõtte ärikasumi marginaal. Näiteks oli arvutuste teostamise ajaks 2022. majandusaasta aruande esitanud reisikorraldajate (EMTAK kood 7912; kokku 52 ettevõtet) keskmine ärikasumi marginaal 1,5% (aasta varem 6,8%). Tagatiskohustusega müük moodustas reisikorraldajate kogu müügituludest Äriregistri ja TTJA andmete põhjal ca 84%, mis vähendab mõnevõrra ettemaksete piiramise mõju, kuna viimane on seotud

ainult tagatiskohustusega müügiga – eelneva tabeli netomõju protsent langeks kogumüüki arvestades 0,008%-ni.

Eelnev mõjuhinnang kehtib baasstsenaariumile, mis põhineb sektori eeldatavate keskmiste näitajate alusel tehtud arvutustel. Kuna reisieetevõtete ärimudelid on erinevad, siis võib ka tagatiste piiramisel üksikutele ettevõtetele või ettevõtete gruppidele olla mõju erinev. Lisaks baasstsenaariumile konstrueeriti kaks täiendavat stsenaariumit mõnevõrra erinevate eeldustega (Tabel 8).

Tabel 8. Stsenaariumite peamised sisendid. *Allikas: PwC*

	Broneerimise makse	Broneerimise aeg	Põhiosa maksetähtaeg
	% maksumusest	Nädalat (enne reisi)	Päeva (enne reisi)
<b>Stsenaarium 1</b>	25%	12	31
<b>Stsenaarium 2</b>	50%	12	31

Seega on stsenaariumid konstrueeritud ühe näitaja – makse suurus broneerimisel – põhjal (vt Tabel 8). Stsenaariumit 2 võib nimetada individuaalsete pakettreiside stsenaariumiks, kus reisikorraldaja küsib suuremat ettemaksu broneerimisel, kuna on vaja tasuta teenuste osutajatele koheselt suuremaid summasid (nt liinilendude piletid).

Stsenaariumi 2 kohaselt oleks kulude kasv negatiivne st kulud langeksid, aga netomõju ei saa olla negatiivne, sest kui muutused pole piiravad, siis puudub muudatustel mõju (vt Tabel 9).

Tabel 9. Reisieetevõtte kulude muutus ettemaksete piiramise tulemusena stsenaariumite lõikes, % tagatiskohustusega müügituludes. *Allikas: PwC*

	Sts. 1	Sts. 2
Kulude muutus suuremast krediivajadusest	0,031%	0,224%
Kulude muutus tagatise summa vähenemisest	-0,029%	-0,227%
<b>NETOMÕJU (KULUDE MUUTUS)</b>	<b>0,002%</b>	<b>0%*</b>

\* netomõju kuludele ei saa olla negatiivne

**Eraldi tuleb aga välja tuua, et ettevõtetele, kellele täna kehtib minimaalse tagatise kohustus (13 000 eurot või 32 000 eurot) ei teki tagatise summa vähenemise positiivset mõju.** Nendel, valdavalt väiksematel, ettevõtetel saab eelnevas arvutuses arvestata ainult kulude kasvu osaga – nt 0,03% stsenaariumis 1 (vt Tabel 9 rida 1).

Vaadates eraldi pakettreise ja SRT-d siis **võib hinnata, et SRT-ga seoses on ettemaksete piiramise mõju reisieetevõtetele sisuliselt olematu.** Seotud reisikorraldusteenused moodustasid 2022. ja 2023. (6 kuud) aastal tagatiskohustusega teenuste müügituludest vastavalt 1,4% ja 1,2%.<sup>53</sup> Keskmised ettemaksete tähtajad SRT-de eest lühemad kui pakettreisidel – suhtena müügituludesse oli SRT-de keskmine ettemaksete tase ca 6% (päevadesse arvestatult ca 21 päeva<sup>54</sup>), samas kui pakettreisidel oli see näitaja ligikaudu 9% (32 päeva), st SRT-de osutamisel täidetakse juba täna pakettreisei direktiivis plaanitavaid piiranguid ehk muudatused ei tekita täiendavaid piiranguid.

<sup>53</sup> TTJA poolt esitatud andmete põhjal

<sup>54</sup> 5,6% x 356 = 21

## 4.5 Tundlikkusanalüüs

Kuigi ettemaksete piiramise mõju osutus marginaalseks, teostati tundlikkusanalüüs olulisemate ja suuremat ebakindlust sisaldavate sisendite osas. Tundlikkusanalüüs võimaldab ka hinnata mõju äärmuslike erijuhtumite korral. Tundlikkusanalüüsi aluseks oli baasstsenaarium.

Tundlikkusarvutused viidi läbi järgmiste muutujate kohta (vt ka Joonis 6, Joonis 7, Joonis 8, Joonis 9):

- broneerimistasu suurus/määr (% reisi maksumusest),
- keskmine broneerimise aeg (nädalat enne reisi algust),
- põhiosa maksetähtaeg täna (päeva enne reisi algust),
- arvelduskrediidi intress / rahapaigutuse tootlus (% aastas),
- individuaalse tagatise maksumus (% tagatise summast).

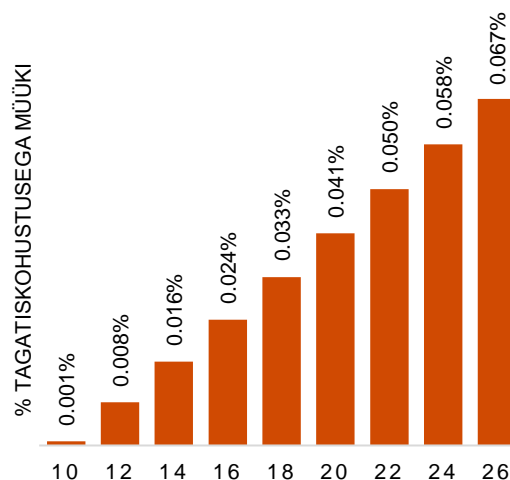
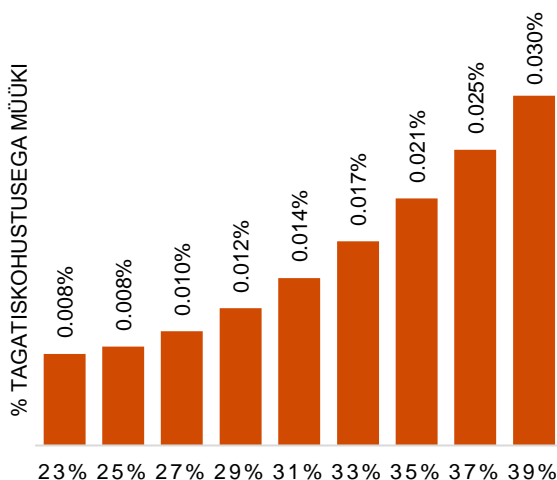
Tundlikkusarvutuste tulemused on esitatud järgnevalt:

**Broneerimistasu määra** vaikeväärtuseks oli 25%, tundlikkusanalüüsis testiti vahemiku 23%-39% mõju kuludele.

**Keskmiseks broneerimise ajaks** eeldati mõjuanalüüsis 12 nädalat enne reisi algust – tundlikkusanalüüsis testiti vahemiku 10-26 nädalat mõju kuludele.

Joonis 6. Broneerimistasu (% reisi maksumusest) mõju ettevõtete kulude muutusele. *Allikas: PwC*

Joonis 7. Keskmine broneerimise aja (nädalat enne reisi) muutuse mõju kulude muutusele. *Allikas: PwC*



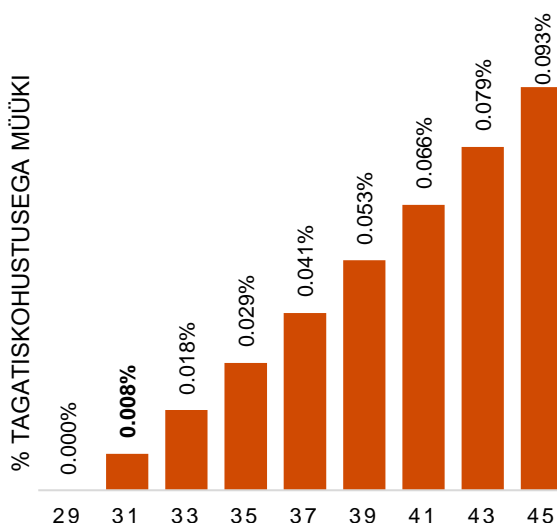
Kui broneerimistasu muutub 1% võrra, siis kulude kasvu suhtarv kasvab ca 4% ehk mõju võib hinnata tugevaks.

Kui broneerimise aeg muutub 1% võrra, siis kulude kasvu suhtarv kasvab ca 6% ehk mõju võib hinnata tugevaks.

**Põhiosa maksete** tegemise vaikeväärtuseks eeldati 31 päeva enne reisi toimumist – tundlikkusanalüüsis testiti vahemiku 29-45 päeva mõju kuludele.

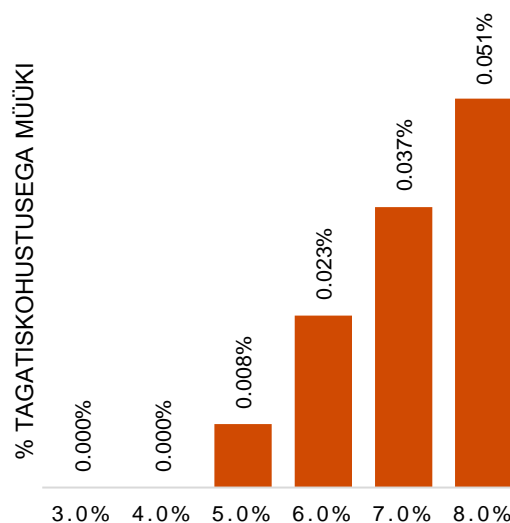
**Arvelduskrediidi intressiks** või rahapaigutuse tootluseks eeldati 5% aastas – tundlikkusanalüüsis testiti vahemiku 3-8% mõju kuludele

Joonis 8. Põhiosa maksetähtaja (päevades) muutuse mõju kuludele. Allikas: PwC



Kui põhiosa maksetähtaeg muutub 1% võrra, siis kulude kasvu suhtarv kasvab ca 22% ehk mõju võib hinnata väga tugevaks.

Joonis 9. Arvelduskrediidi intressi või rahapaigutuse tootluse muutuse mõju kuludele. Allikas: PwC

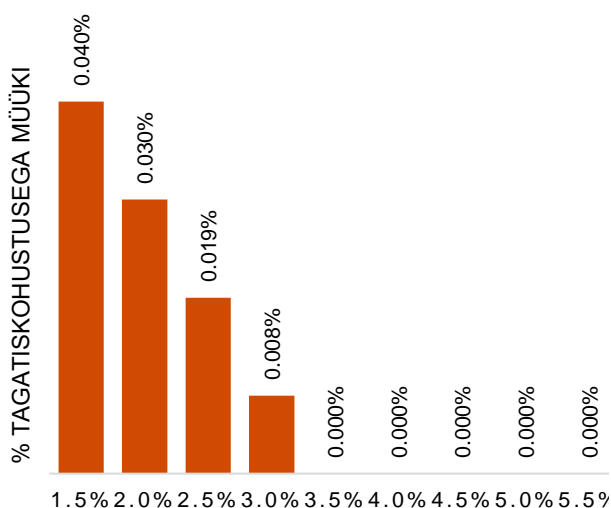


Kui arvelduskrediidi intress muutub 1% võrra, siis kulude kasvu suhtarv kasvab ca 8% ehk mõju võib hinnata tugevaks.

Kui mõju suuruseks on 0% siis ületab kulude langus tagatise maksumuse vähenemisest kulude kasvu ehk lisakulusid ettevõtetele ei teki.

**Tagatise maksumus** (tasu tagatise andjatele) suuruseks eeldati mudelis 4% tagatise suurusest aastas – tundlikkusanalüüsis testiti vahemiku 1,5-5,5% mõju kuludele. Mida suurem on tagatise maksumus, seda suurem on potentsiaalne kulude kokkuhoid tagatise summa vähenemisest (vt ka Joonis 10)

Joonis 10. Tagatise maksumuse muutuse mõju ettevõtete kuludele. Allikas: PwC



Kui tagatise maksumus muutub 1% võrra, siis kulude kasvu suhtarv väheneb ca 0,5% ehk mõju võib hinnata mõõdukaks.

Kui mõju suuruseks on 0% siis ületab kulude langus tagatise maksumuse vähenemisest kulude kasvu ehk lisakulusid ettevõtetele ei teki.

Kõikides eelnevalt toodud joonistel (6-10) on näha, et reisiettevõtjate võimalik kulude kasv jääb ka äärmuslike väärtuste juures väiksemaks kui 0,1%. Erinevate muutujate kombineeritud muutmise korral võib kulude kasv selle piiri ka ületada, kuid näiteks ühe protsendi suuruse kulude kasvuni jõudmine on ka siis keeruline. Reisiettevõtted võivad kulude kasvu edasi kanda teenuste hindadesse, kuid vähem kui 0,1% hindade kasvu on klientidel raske tunnetada ehk see jääb tõenäoliselt märkamata.

## 4.6 Näitlik arvutus reisiettevõtete majandusaruannete põhjal

Mõjuanalüüsi eelnevalt toodud tulemused on universaalsed st näitavad kulude suhtelist muutust ning on üle kantavad erinevatele reisiettevõtetele või ettevõtete gruppidele. Järgnevalt on välja toodud mõjuarvutused konkreetsetele reisiettevõtete gruppidele lähtudes 2022. aasta andmetest – majandusaasta aruanded äriregistrist ning tagatiskohustusega teenuste müük TTJA andmete põhjal.

Kokku oli analüüsi tegemise ajaks 2022. majandusaasta aruande esitanud 109 tagatiskohustusega ettevõtet,<sup>55</sup> kellele reisiteenuste osutamine oli põhitegevuseks. Nendest 52 ettevõttel oli põhitegevuseks reisikorraldus (EMTAK 7912) – reisikorraldajate müügituludest moodustavad tagatiskohustusega teenused peamise osa (ca 84%).

Kuna reisikorraldajate kasumlikkus, mõõdetuna ärikasumi marginaaliga, oli 2022. aastal madalam kui teistel reisiettevõtetel, mistõttu vaadati mõnevõrra põhjalikumalt muudatuste võimalikku mõju just sellele tegevusalale, kuid tulemused arvatati ka reisiteenuste vahendajatele. Muude reisiteenuste osutajate (EMTAK 7990) andmeid ei olnud võimalik andmekaitse nõuetest tulenevalt võimalik saada ja mõju sellele grupile arvutada.

Reisikorralduse tegevusalal leiti mõju ka erinevate kasumlikkusega (ärikasumi marginaali põhjal) ettevõtete gruppidele – andmekaitse nõuetest tulenevalt oli TTJA-l võimalik tegevusala ettevõtted jagada ainult kahte gruppi. Mõju reisiteenuste vahenduse ettevõtetele arvatati koondnäitajate baasil. Ülevaade analüüsitud gruppidest on toodud järgnevas tabelis (vt Tabel 10).

Tabel 10. Reisiettevõtete gruppide valitud majandusnäitajad 2022. aastal. Allikas: Äriregister, TTJA ja analüüsi koostajate arvutused

	Reisikorraldajad (EMTAK 7912)	Ärikasumi marginaal		Reisiteenuste vahendajad (EMTAK 7911)
		>=2,0%	<2,0%	
Ettevõtete arv	52	33	19	57
Müügitulu majandusaasta aruannetes kokku, tuh €	81 363	14 223	67 140	203 928
Tagatiskohustusega müük (TTJA), tuh€	68 372	8 794	59 578	64 482
osakaal kogu müügitulusesse, %	84,0%	61,8%	88,7%	31,6%
Ärikasum, tuh€	1 218	1 793	-575	5 686
marginaal, % kogu müügitulusesse	1,5%	12,6%	-0,9%	2,8%

Ettemaksete piiramine mõjutab ainult tagatiskohustusega teenuste müüki – viimaste osakaal reisikorraldajate kogu müügitulus moodustas 2022. aastal keskmiselt 84%, reisiteenuste vahendajatel aga 31,6%. Mõjuarvutuste tulemused on esitatud järgnevas tabelis (vt Tabel 11) – detailsemalt on arvutuskäik jälgitav uuringu lisana tellijale edastatud analüüsimudelid.

<sup>55</sup> Välja jäid muude reisiteenuste osutajad (EMTAK 7990), kuna ettevõtete väikse arvu tõttu tekkisid konfidentsiaalsuse piirangud TTJA-st andmete saamisel.

Tabel 11. Maksetingimuste muutmise mõju reisiettevõtete kuludele, tuhat eurot. *Allikas: analüüsi koostajate arvutus*

	Reisikorraldajad (EMTAK 7912)	Ärikasumi marginaal		Reisteenuste vahendajad (EMTAK 7911)
		>=2,0 %	<2,0%	
Kulude muutus krediivajaduse kasvust või tulude vähenemisest	21,4	2,7	18,6	20,2
Kulude muutus tagatiste summade vähenemisest	-20,2	-2,6	-17,6	-19,0
<b>NETOMÕJU</b>	<b>1,2</b>	<b>0,2</b>	<b>1,0</b>	<b>1,1</b>
<i>% müügituludesse (kogumüüki)</i>	<i>0,001%</i>	<i>0,001%</i>	<i>0,002%</i>	<i>0,001%</i>

Reisteenuste vahendajatel moodustab tagatiskohustusega müük väikese osa kogumüügist, seega on piirangute karmistamisel neile sisuliselt olematu mõju. Väike on mõju aga ka reisikorraldajatel, kellel tagatiskohustusega müük on valdav. **Eraldi tuleb aga käsitleda reisiettevõtteid, kellele täna kehtib minimaalse tagatise kohustus (13 000 eurot või 32 000 eurot) - neil ei teki tagatise vähenemise positiivset mõju.** Nendel, valdavalt väiksematel ettevõtetel saab eelnevas arvutuses arvestata ainult kulude kasvu osaga – vaata rida „Kulude muutus suuremast krediivajadusest“ (Tabel 9). Aga ka ainult kulude kasvu arvestamisel on mõju marginaalne, jäädes alla 0,1% suhtena müügituludesse (vt Tabel 7 ja Tabel 11).

## 4.7 Euroopa Liidu planeeritavad tagavara- ja kriisifondid

Lisaks ettemaksete piiramisele, on teine kavandatud poliitikamuudatus vajadusel tagavarafondi ja/või kriisifondi loomine, mis on eri tüüpi fondid täiendamaks olemasolevat tagatissüsteemi. Nende potentsiaalsete lahenduste kaudu saab reisija täiendada garantii, et vajaduse ilmnedes saada nõutud mahus oma raha tagasi või naasta reisilt turvaliselt koju. Tagavarafond on täiendav meede, mis rakenduks riikides, kus kehtib ettevõtjapõhine individuaalne tagatissüsteem. Tagavarafondi eesmärk **on pakkuda reisijatele nende majandushuvide lisakaitset olukorras, kus reisiettevõtja võetud tagatis – nii-öelda esimese liini kaitse kindlustuse või pangagarantii näol – on ammendunud või pole osutunud piisavaks reisijate nõuete rahuldamisel.**

Kriisifondi olemasolu on ennetav meede, mille loomise kohustust kaalub EL kitsalt kriisilukordades – näiteks ülemaailmsete reisiseisakute tingimustes – et vajadusel hüvitada reisijatele kulu tühistatud reiside eest. Kriisifondi eesmärk on **tagada, et reisikorraldajatel on piisavalt likviidsust teha pakettreisiga reisijatele õigeaegseid tagasimakseid vältimatute ja erakorraliste asjaolude tõttu** toimunud massilise tühistamise korral ehk ennetada maksejõuetust. PTD lõpptekst 2023. a november seisuga enam kriisifondi kui täiendavat ennetavat meedet ei käsitle.

## 4.8 Lähenedamine fondilahenduste mõjude hindamisele

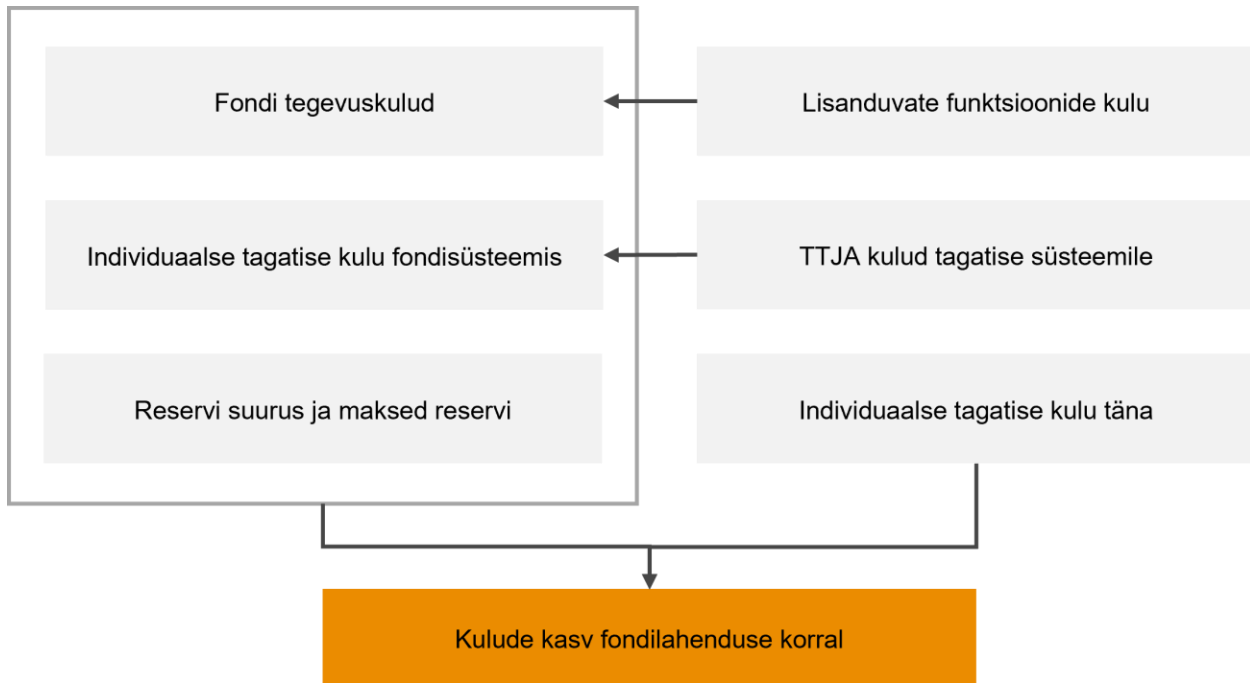
Selleks, et hinnata EL-i poolt plaanitavate fondilahenduste mõju reisiettevõtete majandustulemustele ning teenuste maksumusele, modelleeriti plaanitud muudatused ja tänane olukord MS Excel põhises analüüsimudelis.

Mõjuarvutuste läbiviimiseks teostati järgmised sammud (mis on graafiliselt kujutatud ka allpool asuval Joonis 11):

1. Määrati kindlaks, millised ja millises mahus tegevusi teostatakse täna eelkõige TTJA poolt tagatise süsteemi töös hoidmiseks.
2. Leiti lisanduvad funktsioonid fondilahenduste lisandumisel ning hinnati kelle kanda jäävad nendega seotud kulud ja kui suures mahus lisakulusid tekib.

3. Hinnati fondi reservi suurus ja reisievvõtete aastaste maksete suurus reservi täitmiseks.
4. Hinnati individuaalse tagatise maksumust fondilahenduse korral.
5. Võrreldi fondilahenduse kulusid reisievvõtetele ettevõtete kuludega individuaalsel tagatisel põhineva süsteemi korral.

Mõjuanalüüsi ülesanne oli hinnata, kui suures mahus lisakulusid fondilahendusega seoses reisievvõtetele ja ka avalikule sektorile tekib. Selleks koostati uuringu raames fondi tulude/kulude arvestusmudel ning tulemi (kasumi) optimeerimise tulemusena leiti, kui suured peavad olema reisievvõtete maksed fondi, et fondi tulud kataksid teatava (riski)reserviga fondi kulud.



Joonis 11. Lähenedamine fondilahenduse kulude arvutamisele ja võrdlusele tänase süsteemi kuludega.

Allikas: PwC

## 4.9 Fondilahenduste toimimise süsteemi ja mõjuarvutuste sisendite eeldused

**Tagavarafondi** toimimise osas on analüüsis kasutatud järgnevaid eeldusi:

1. Tagatiskohustustega reisievvõtete nimekiri ei muutu.
2. Fondi asutamine ei mõjuta täna kehtivat individuaalset tagatiste kohustust – individuaalne tagatis peab jätkuvalt katma kogu potentsiaalse kohustuse maksjõuetuse korral.
3. Fondi maksed peavad katma nii fondi ülalpidamise kulud kui ka potentsiaalse kulu, mis maksjõuetuste korral jääb katmata individuaalse tagatisega.
4. Fondi kogutakse reserv, mis peab tagama nõuete rahuldamise erakorraliste juhtumite (st riskireserv suuremahuliste maksjõuetushüvitiste) korral – reservi kogumiseks tehtavad maksed tähendavad täiendavat kulu reisievvõtetele.

Üheks põhimõtteliseks küsimuseks tagavarafondi kontekstis on see, kas tagavarafond luuakse eraldiseisva asutusena või läheb fondi haldamine TTJA alla. Samuti tuleb otsustada, millised täna TTJA täita olevad

funktsioonid – järelevalve, aruandlus, maksejõuetuse menetlus – antakse üle loodavale (iseseisvale) fondile ja kas nende funktsioonidega seotud kulud peavad katma reisi-ettevõtte või katab need jätkuvalt riik ise. Osapoolte rollidele vastavalt on koostatud kaksstsenariumit.

- **Stsenaarium 1** – fondi haldamine antakse TTJA-le, kusjuures TTJA-l tekib lisakulu ainult reisi-ettevõtetele maksete kogumise ja haldamise funktsiooni lisandumisega – ehk süsteemi haldamise kulud ei kannu reisi-ettevõtteid vaid riik (TTJA).
- **Stsenaarium 2** – fond luuakse erialdiseisva asutusena, kusjuures TTJA-st antakse fondile maksejõuetuse menetlemise funktsioon, süsteemi järelevalve jääb TTJA-sse.

Seega on stsenaariumis 2 eeldatud, et seni TTJA (ehk riigi) kanda olnud tagatissüsteemi haldamisega seotud kulud (va järelevalve kulu) kantakse reisi-ettevõtetele. Stsenaariumis 1 jäävad kõik administreerimisega seotud kulud TTJA ehk riigi kanda.

Arvutuste teostamiseks kasutati allolevas tabelis 12 loetletud peamisi sisendeid ja nendele eeldatud vaikeväärtusi.

Tabel 12. Arvutuste teostamiseks kasutatud sisendid ja nende vaikeväärtused. *Allikas: PwC*

<p><b>Fondiga seotud funktsioonid</b></p>	<p>Võib eeldada, et fondid(e) loomise tõttu täna TTJA-s olevad funktsioonid suuremaid kulutusi ei tekita, sõltumata sellest, kas need jäävad TTJA-sse või kantakse üle fondi. Lisandub maksete kogumise ja haldamise funktsioon. Kulude finantseerimise allikad on kirjeldatud eelnevalt stsenaariumite kirjelduses.</p> <p>TTJA-lt saadud hinnangu kohaselt on tagatissüsteemiga seotud täna 2,6 töökohta. Maksete kogumise ja haldamisega seoses on arvestatud ühe lisatöökohaga.</p>
<p><b>Muud kulueeldused</b></p>	<p>Keskmiseks brutopalgaks 2022. aasta tasemel on hinnatud 2100 eurot kuus, mis on tuletatud ametite ja inspeksioonide palgaandmetest.<sup>56</sup></p> <p>Lisaks tööjõukuludele on fondil veel muud tegevuskuludeks, mis võib antud valdkonnas siduda tööjõukuludega – tuginedes Statistikaameti andmetele on muude kulude suuruseks analüüsi koostajate poolt hinnatud 35% tööjõukulude summast.</p> <p>Eraldi on välja toodud infosüsteemide hoolduse kulu, milleks on eeldatud 1500 eurot aastas – TTJA hindas küll tänase süsteemiga seotud kuludeks 1000 eurot aastas, kuid süsteemi lisandub uus funktsioon.</p>
<p><b>Maksejõuetusega seotud kulud</b></p>	<p>Eelnenud kuue aasta keskmine juhtumite kulu aastas oli ca 30 000 eurot. Samas, 2020. aastal ulatus see üle 80 000 euro ja 2021. aastal üle 60 000 euro, varasemalt on keskmised kahjud aastas olnud ka oluliselt suuremad.<sup>57</sup></p> <p>Arvutustes eeldati kahjusummade vaikeväärtuseks 50 000 eurot aastas.</p>
<p><b>Raskustes ettevõtete müügitulu</b></p>	<p>Oluline sisend arvutuste tegemisel on tagatise eeldatav suurus makseraskustesse sattunud ettevõtetele. Kogu müügitulu jagatud nõuded keskmine suhtarv on viimastel aastatel TTJA andmete põhjal olnud ca 10.</p> <p>Eeldati, et raskustes ettevõtetel on nõudeid suhteliselt rohkem ning müük jagatud nõuded suhtarv on 8, st 50 000 euro suuruse nõudele vastav aastane müügitulu on 400 000 eurot.</p>

<sup>56</sup> Rahandusministeerium (2023). Avaliku teenistuse aastaraamat 2022. Vaadatud 25.01.2024 <https://www.fin.ee/riigihaldus-ja-avalik-teenistus/avalik-teenistus/personali-ja-palgastatistika>

<sup>57</sup> „Reisi-ettevõtjate maksejõuetuse juhtumid on põhjustanud viimase 13 aasta jooksul (2002–2015) tarbijatele umbes 450 000 eurot väärtuses kahjusid aastas.“ Pakettreisidirektiivi mõju ja alternatiivsete tagatissüsteemide rakendatavuse uuring *EY 2015, lk 91*.

<p><b>Individaalse tagatise määr</b></p>	<p>Viimaste aastate keskmine tagatise määr on TTJA andmete alusel olnud ca 13-14% aasta tagatiskohustusega teenuste müügituludesse.</p> <p>Raskustes ettevõtetele eeldati madalamat ehk 10% suurust individaalse tagatise määra. See tähendab et 400 000 euro suuruse müügitulu korral on tagatis 40 000 eurot, mis katab 80% nõuetest – uues süsteemis jääks ülejäänud osa (10 000 eurot) tagavarafondi, tänases süsteemis reisijate kanda.</p>
<p><b>Fondi reservid</b></p>	<p>Fondi reserve kogutakse erakorralisteks juhtudeks, kuid neid ei ole otstarbekas koguda ekstreemsetest olukordadest lähtuvalt. Käesolevas analüüsis on eeldatud reservide mahuks 1,5 miljonit eurot, mis kogutakse ettevõtelt 10 aasta jooksul vastavalt nende tagatiskohustusega seotud teenuste müügituludele – 2022. aastal ulatus selliste teenuste tulu 160 miljoni euroni.<sup>58</sup></p>
<p><b>Fondi reservide tootlus</b></p>	<p>Reservide haldamisest ja paigutamisest on võimalik teenida lisatulu, mis kataks vähemalt osaliselt fondi kulusid. Paigutamiseks võib kasutada ka väliste organisatsioonide (nt pankade) abi.</p> <p>Võib eeldada, et fondi vahendeid paigutatakse likviidsetesse instrumentidesse. Analüüsis on eeldatud, et paigutamiseks tekkiv tulu on 3% fondi reservide mahust. Täna Eesti riigi 10 aastase võlakirja tootlus ca 3,7% ja Saksamaa omal 2,6%.</p>

Eelnevalt toodud eeldused on mõeldud tagavarafondi mõjude hindamiseks.

**Kriisifondi** põhimõtted ja eesmärgid ei ole täna teada, kuid kriisifondi peamine toimimise mõte võiks olla reservkapitali kogumine ja haldamine, mida kasutatakse kriisiolukordades. Seega võib tinglikult eeldada, et kriisifondi saab ühendada tagavarafondiga, mille tulemusena kogutakse reisi-ettevõtelt fondi lihtsalt suurem reserv ning sätestatakse täiendavalt, mis tingimustel riskireserve kasutatakse. Riskireservi optimaalset suurust oleks võimalik hinnata alles pärast seda, kui on teada, millised sündmused kvalifitseeruvad kriisijuhtumiks ning kui suures ulatuses ja milliseid kulusid hüvitatakse. Kuna PTD lõpptekst kriisifondi ei käsitle, ei kujunenud detailiseeritud arusaama ka eeltoodud definitsioonide ja hüvitatavate kulumäärade osas.

## 4.10 Tagavarafondi süsteemi mõjuarvutuse tulemused

Eelnevalt kirjeldatud tagavarafondiga süsteem tekitab igal juhul lisakulusid – säilivad tänased kulud seoses individaalse tagatise, lisanduvad fondiga seotud kulud. Analüüsiküsimusteks on seega, kui suures mahus lisakulusid toob fondi loomine kaasa reisi-ettevõtetele ja kui palju riigile. Lisakulud ettevõtetele tähendavad tõenäoliselt tagatiskohustusega reiside maksumuste muutust klientidele – muudatus on süsteemne, st puudutab samaväärselt kõiki tagatiskohustusega teenuseid müüvaid ettevõtteid, kui konkurentsitihedal turul võivad ettevõtte kulud vähemalt osaliselt enda kanda võtta eriti kui kulude kasv on marginaalne.

Eelnevalt kirjeldatud eelduste põhjal koostati iga stsenaariumi kohta tulemiarvestus, mille abil arvutati reisi-ettevõtte kulude kasv absoluutselt ja sealt edasi suhtena tagatiskohustusega müügituludesse. Arvutuskäik on jälgitav uuringuga kaasnevalt üle antud MS Excel programmis koostatud arvutusmudel. Lisaks on arvutusmudelil toodud stsenaariumite lõikes riigile lisanduvad kulud seoses süsteemi haldamisega

Arvutuskäik reisi-ettevõtete kulude muutuse leidmiseks koosneb kolmest peamisest sammust, mis on kirjeldatud järgnevas tabelis (Tabel 13).

<sup>58</sup> Lähtuvalt TTJA andmetest.

Tabel 13. Tagavarafondi puhul reisiettevõtete kulude muutuse arvutuskäigu kirjeldus.

<b>Samm 1: Arvutatakse ettevõtete maksed fondi</b>
<b>Fondi tulud (+)</b>
Reservide tootlus = reservide maht x investeringu tootlus
Ettevõtete maksed fondi = kulud kokku / (1-tulemimarginaal) - reservide tootlus
<b>Fondi kulud (-)</b>
Tööjõukulud = töökohtade arv x töötasu (sh maksud)
Ametikohtade üldkulud = % tööjõukuludest
Maksejõuetuse kulu = nõuete summa - individuaalne tagatis
<b>Tulem = tulud – kulud</b>
<b>Samm 2: Arvutatakse ettevõtete reservide kogumise maksed</b>
<b>Reservide kogumise makse (€ aastas) = reservi maht (€) / kogumise periood (aastat)</b>
<b>Samm 3: Arvutatakse ettevõtete maksed kokku = kulude kasv</b>
<b>Reisiettevõtete maksed kokku = ettevõtete maksed fondi + reservide kogumise makse</b>

Kulude muutus kogu süsteemile ehk tagatiskohustusega teenuste müügimahtu arvestades, leiti TTJA poolt esitatud aruannete andmete alusel, kus 2022. aasta tagatiskohustusega müügiks kujunes **161 miljonit eurot**, millest 158,4 miljonit eurot (98,6%) oli pakettreiside müük ning 2,3 miljonit eurot SRT müük. Kokkuvõtte tagavarafondi mõjuarvutuse tulemustest on toodud järgnevas tabelis (vt Tabel 14).

Tabel 14. Tagavarafondi loomise mõju ettevõtetele ja avalikule sektorile stsenaariumite lõikes, tuhat eurot aastas. *Allikas: analüüsi koostajate arvutus*

	Stsenaarium 1	Stsenaarium 2
<b>Ettevõtete kulude muutus kokku</b>	<b>116</b>	<b>199</b>
% tagatiskohustusega müügituludesse	0,07%	0,12%
<b>Riigi kulude muutus kokku</b>	<b>46</b>	<b>-27</b>

**Kulukam lahendus reisiettevõtetele stsenaarium 2**, kus täna TTJA-s asuvad funktsioonid (va järelevalve) kantakse fondi ning finantseeritakse ettevõtete maksetest, sh kulud seoses uue, maksete kogumise ja haldamise funktsiooniga. Riigile (avalikule sektorile) tekivad lisakulud (alla 50 000 euro aastas) stsenaariumis 1. Stsenaarium 2 korral on reisiettevõtete lisakulude mahuks 0,12% suhtena tagatiskohustusega müüki. Kokkuvõttes võib **tagavarafondi süsteemi eeldatavat mõju hinnata pigem väikseks**.

## 4.11 Tundlikkusanalüüs

Tundlikkusanalüüsi valiti kolm näitajat, mille suurusega on seotud märgatav ebakindlus ning mille muutus võiks avaldada olulisemat mõju reisiettevõtete kulude kasvule. Järgnevas tabeliarvutusest jäi testitud muutujatest välja makse fondi reservidesse, mille muutuse mõju kuludele on lineaarne ja on lihtsalt leitav. Näiteks kui reservi suuruseks määratakse 1,5 miljoni euro asemel 2 miljonit eurot, kasvab 10 aasta pikkuse kogumisperioodi korral aastane maksekohustus 150 000 eurolt 200 000 euronni.

Sisendite muutmise mõju kuludele arvutati ja toodi välja järgmiste näitajate osas:

- fondi reservide tootlus;
- makseraskustest tekkiv nõuete summa (maksejõuetuse kulu) aastas;
- individuaalse tagatise määr raskustes ettevõtetel.

Järgnevad tundlikkusarvutused on tehtud stsenaarium 2 eeldustega – stsenaarium, mille korral mõju ettevõtete kuludele on kõige suurem.

**Kulude süsteemse muutuse tõttu on põhjendatud eeldada, et ettevõtted kannavad kulude kasvu üle teenuste hindadesse.** Sellise marginaalse kulude kasvu (nt 0,12% müügituludesse stsenaariumis 2) edasikandmise korral on klientidel siiski raske tunnetada hindade muutust ning nendele reageerida (nt reisimisest loobudes).

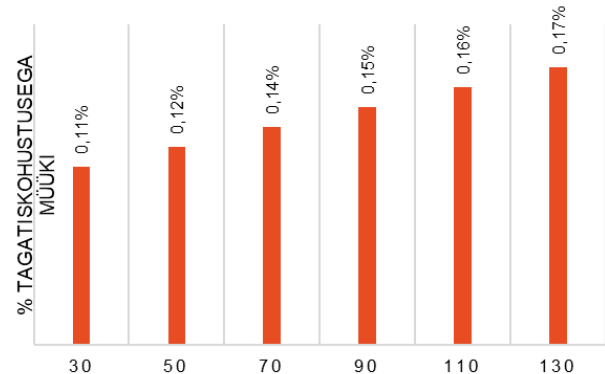
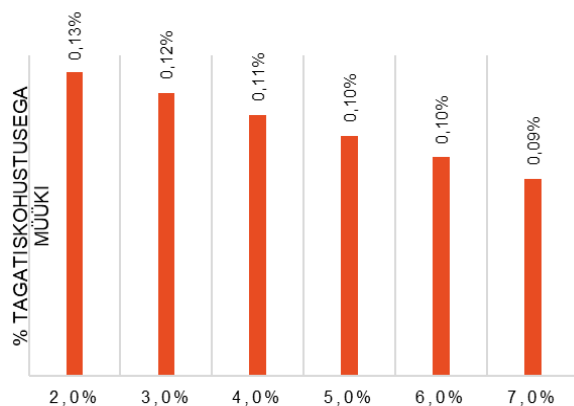
**Kokkuvõttes võib järeldada, et reservfondi loomine ei põhjusta reisi ettevõtetele ja avalikule sektorile märkimisväärseid lisakulusid.** Kui reisi ettevõtete kulude kasv kanda üle reisi hindadesse siis kallineksid tagatiskohustusega reisid stsenaarium 2 korral ca 0,22% ehk kasv, mis klientidele jääb tõenäoliselt tunnetamata.

**Fondi reservide tootluse** vaikeväärtuseks eeldati 3% ning tundlikkusarvutustes leiti mõju vahemiku 2-7% korral (vt Joonis 12).

Aastas tekkiva **maksejõuetuse kulu** vaikeväärtuseks on hinnatud 50 000 eurot – viimase 7 aasta jooksul (alates 2017. a) ületasid klientide nõuded selle summa ainult aastatel 2020 ja 2021. Tundlikkusarvutustes testiti vahemiku 30 000–130 000 eurot mõju ettevõtete kuludele (vt Joonis 13).

Joonis 12. Fondi reservide tootluse mõju ettevõtete kuludele. *Allikas: PwC*

Joonis 13. Maksejõuetusest tekkivate nõuete muutuse mõju ettevõtete kuludele. *Allikas: PwC*

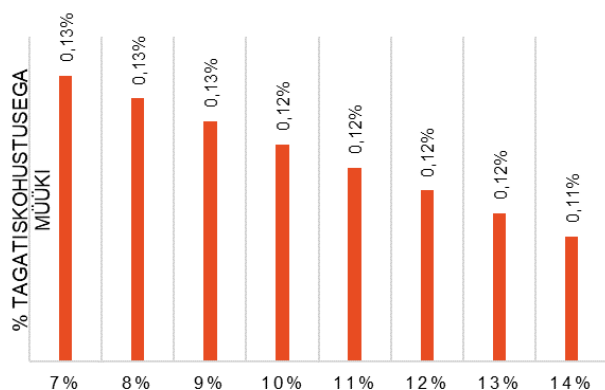


Suurem tootlus suurendab fondi tulusid ning fond võib vähendada ettevõtete makseid. Samas tuleb meele pidada, et suurema tootlusega on üldjuhul seotud ka suuremad riskid. Kui tootlus muutub 1% võrra, siis kulude kasvu suhtarv (st ärikasumi marginaal) väheneb ca 0,1% ehk mõju võib hinnata väikeseks.

Suurenev maksejõuetuste kulu kasvatab fondi kulusid, kuna järjest suurem osa kuludest jääb fondi kanda. Ekstreemsed juhud jäävad siit välja, sest nende jaoks kogutakse reservid või moodustatakse kriisifond. Kui maksejõuetuse kulu muutub 1% võrra, siis kulude kasvu suhtarv kasvab ca 0,1% ehk mõju võib hinnata väikeseks.

**Individuaalse tagatise määr** (% tagatiskohustusega müüki aastas) vaikeväärtuseks raskustes ettevõtetele on eeldatud 10% – see on mõnevõrra väiksem kui keskmine tagatise määr suurus (ca 14%). Tundlikkusarvutustes testiti vahemiku 7-14% mõju ettevõtete kuludele (vt ka Joonis 14).

Joonis 14. Individuaalse tagatise määra muutuse mõju ettevõtete kuludele. Allikas: PwC



Suurem individuaalse tagatise määr ja sellega kaasnev tagatise summa vähendavad fondi kulusid, sest tagatis katab siis suurema osa klientide nõuetest. Kokkuvõttes jäi aga tagatise määra muutuse mõju ettevõtete kuludele tagasihoidlikuks – kui individuaalse tagatise määr muutub 1% võrra, siis kulude kasvu suhtarv väheneb ca 0,1% ehk mõju võib hinnata väikeseks.

## 4.12 Näitlik arvutus reisiettevõtete majandusaruannete põhjal

Järgnevalt on eravälja toodud mõjuarvutused reisikorraldajatele (EMTAK kood 7912) ja reiseenuste vahendajatele (EMTAK 7911) lähtudes 2022. aasta andmetest – majandusaasta aruanded äriregistrist ning tagatiskohustusega teenuste müük TTJA andmete põhjal. Reisikorraldajate müügituludest moodustasid tagatiskohustusega teenused 84% kogu müügituludest, kui võrrelda majandusaasta aruannete ja TTJA statistika andmeid.

Tabel 15. Tagavarafondi mõju ettevõtete kuludele erinevate tegevusalade ja kasumliikkuste lõikes.<sup>59</sup>  
Allikas: TTJA ja Äriregistri andmed, uuringu koostajate arvutus

tuhat €	Reisikorraldajad (EMTAK 7912)			Reiseenuste vahendajad (EMTAK 7911)	KOKKU
	KOKKU	ärikasumi marginaal $\geq 2,0\%$	ärikasumi marginaal $< 2,0\%$		
<b>[1] Müügitulu kokku</b>	<b>81 363</b>	<b>14 223</b>	<b>67 140</b>	<b>133 030</b>	<b>214 393</b>
[2] sh tagatiskohustusega teenused	68 372	8 794	59 578	20 814	89 186
<b>[3] Ärikasum (2022. a tegelik)</b>	<b>1 218</b>	<b>1 793</b>	<b>-575</b>	<b>5 580</b>	<b>6 798</b>
[4] Kulude kasv (-)	84	11	74	80	164
<b>[5] Uus ärikasum</b>	<b>1 133</b>	<b>1 782</b>	<b>-649</b>	<b>5 606</b>	<b>6 739</b>
[6] kulude kasv / tagatiskohustusega müük ([4]/[2])	0,12%	0,12%	0,12%	0,12%	0,12%

<sup>59</sup> Tulemus on toodud ainult nende ettevõtete osas, kes on esitanud 2022. a majandusaasta aruande.

Mõjuarvutuste tulemused, on esitatud tabelis (Tabel 15) – detailsemalt on arvutuskäigud jälgitavad uuringu lisana edastatud analüüsimudelid. Kulude kasv suhtena tagatiskohustusega müüki oli 0,12% (vt rida [6] eelnevas tabelis) – see tähendab reisikorraldajate kulude kasvu ca 84 000 euro ja reisiteenuste vahendajate kulude kasvu ca 80 000 euro võrra. Madalama kasumlikkusega reisikorraldajate grupis (ärikasumi marginaal <2,0%) kasvavad kulud 74 000 euro võrra – ettevõtte olid 2022. a konsolideerituna kahjumis (kokku 575 000 eurot) ehk nende kahjum mõnevõrra süveneb.

Kuna kulude kasv tagavarafondi sisseviimisel on süsteemne muutus, ehk puudutab kogu tegevusala, siis on reisiettevõtetele kulude kasvu lihtsam üle kanda teenuste hindadesse ning kasumlikkuse vähenemist sisuliselt vältida. Reisijatele jääb aga ca 0,12% suurune teenuste hinnakasv<sup>60</sup> tõenäoliselt tunnetamata.

## 4.13 Tagavara- ja kriisifondi loomise kavatsusest huvigruppide pilgu läbi

Fondilahenduse loomise ühe põhjusena Euroopa Liidu poolt tuuakse asjaolu, et senised süsteemid ei ole alati taganud reisijate nõuete 100-protsendilise täitmise reisiettevõtte makseraskuste korral. Uuringu käigus töid reisiteenuste osutamise seotud osapooled (tagatise andjad, reisiettevõtjad) välja EL-i planeeritava uue fondilahenduse võimaliku kulukuse ning tänase süsteemi taustal ebamõistlikkuse, kuivõrd lähtuvalt juba tänasest korrast, peab igal reisiettevõtjal olema piisavas mahus tagatist igal ajahetkel.

Siinkohal on oluline toonitada, et tegemist on analüüsimeeskonnale väljendatud hirmudega seoses tänase süsteemi muutmisega ning antud hinnang ei põhine statistikapõhisel analüüsil, vaid huvigruppide valdkonna kogemusel. Ohukohana toodi seejuures välja fondi **kollektiivset vastutust**, mille kohaselt maksaksid kõik fondi oma panuse, kuid on ebaselge, kuidas toimitakse olukorras, kui fond suureteevõtte maksejõuetuse korral nõ vahenditest tühjaks jookseb.

Nii reisiettevõtjad kui ka tagatise andjad töid esile, et **tänane individuaalsel vastutusel baseeruv süsteem toimib enamike turu osapoolte jaoks**. Näiteks toimus COVID-19 kriisi aastatel (2020, 2021) maksejõuetusmenetlusi 5, millest 3 said täies mahus rahuldatud. Nende juhtumite nõuete summa oli 146 000 eurot, samal ajal oli tagatiskohustusega reisiteenuste müük ca 123 miljonit eurot<sup>61</sup> (2020. ja 2021. a kokku). Kõrvutades antud statistika kogu reisisektori statistikaga (mille kohaselt oli 16.08.2023 seisuga 180 tagatiskohustusega reisiettevõtjat<sup>62</sup>), tõdesid analüüsis osalenud tagatise andjad ning reisiettevõtjad, et süsteem toimib. Kuivõrd vastutus on igal ettevõtjal individuaalselt, ei peetud kollektiivse vastutusega fondi loomise lahendust mõistlikuks.

Kliendi ehk reisija vaatest oleks fondide loomise idee positiivne, kuivõrd võimaldaks tänasest suuremat kindlust, et maksejõuetuse või ülemaailmse kriisi korral saab reisija oma raha tagasi. Küll aga on võimalik, kuid mitte kindel, et tänu fondide tekkele, tõusevad ka reise hinnad, kuivõrd maksed fondi oleksid reisiettevõtjatele täiendavad kulud, mis võivad muuta teenuste osutamise hindu. **Seni ei ole selgust, millisel viisil kavandatavad fondid toimima hakkavad**. Toimimispõhimõtete kohalt on rohkem selgust tagavarafondi ning vähem kriisifondi osas. Seetõttu on viimasest tekkivaid võimalikke mõjusid täna sisuliselt võimatu arvutada.

Reisiettevõtete küsitluse käigus, mis viidi antu analüüsi raames ellu, koguti reisiettevõtete tagasisidet ning hinnanguid EL-is kavandatavate võimaliku tagavarafondi kui ka kriisifondi loomise otstarbekuse osas. Mõlema fondi osas kirjeldati lühidalt fondi peamine olemus ja taustsüsteem. Küsimuste sõnastused olid järgnevad

*Kas teie toetaksite kriisifondi kasutuselevõtu ideed võimalike ootamatute sündmustest tulenevate negatiivsete mõjude maandamiseks?*

- Kriisifondi eesmärk oleks tagada, et reisikorraldajatel on piisavalt likviidsust teha pakettreisiga reisijatele õigeaegseid tagasimakseid vältimatute ja erakorraliste asjaolude tõttu toimunud massilise

<sup>60</sup> Nii suur on kulude kasv suhtena tagatiskohustusega müüki.

<sup>61</sup> Lähtuvalt TTJA edastatud andmetest.

<sup>62</sup> *Ibid.*

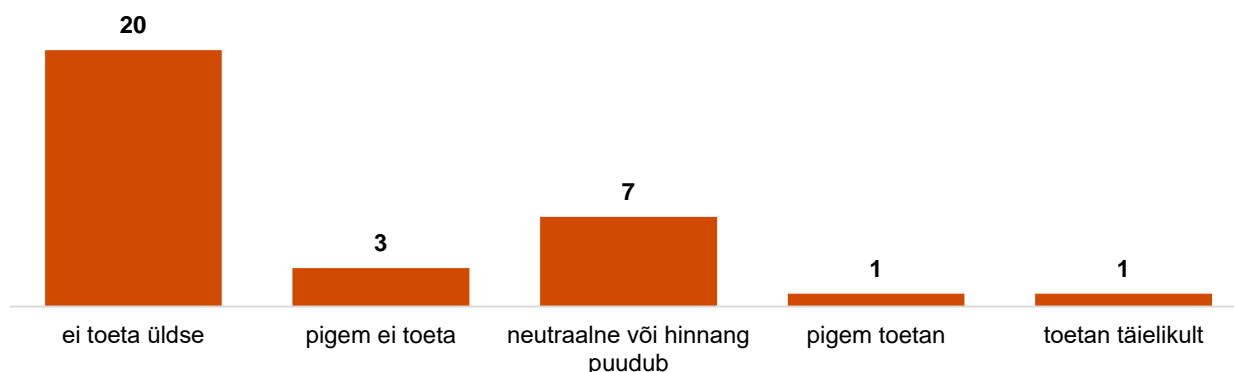
tühistamise korral. Tegemist oleks ennetava meetmega, et hoida ära reisiettevõtja maksejõuetust ning vajadust tagatise avada.

- Siinkohal on oluline mainida, et kriisifondi kasutuselevõtuga kaasneksid ettevõttele eelduslikult täiendavad kulud. Juhul kui ettevõtet tabab maksejõuetus ning kui selle tagatis ei ole piisav, jäävad reisijad ilma oma sissemaksetest. Kuigi tänane süsteem, mis nõuab tagatise piisavuse hindamist, peaks selliste sündmuste vastu reisijatele kaitset pakkuma, ei ole siiski reisiettevõtete tagatised alati piisavad.

*Kas teie toetaksite tagavarafondi kasutuselevõtu ideed, tagamaks tarbijatele nende kulude hüvitamine ettevõtte maksejõuetuse ja ebapiisava tagatise olukorras?*

- Tagavarafond (ingl *back-up fund*) peaks tõhusamini kaitsma reisijate majandushuve olukorras, kus n-ö esimese liini kaitse ehk tagatis (kindlustused, pangagarantiid) on ammendunud ega ole osutunud piisavaks reisijate nõuete rahuldamisel.
- Siinkohal on oluline mainida, et tagavarafondi kasutuselevõtuga kaasneksid ettevõttele eelduslikult täiendavad kulud.

### Hinnangud kriisifondi osas



Joonis 15. Reisiettevõtete hinnangud kriisifondi osas. Allikas: *Reisiettevõtete seas läbiviidud küsitlus*

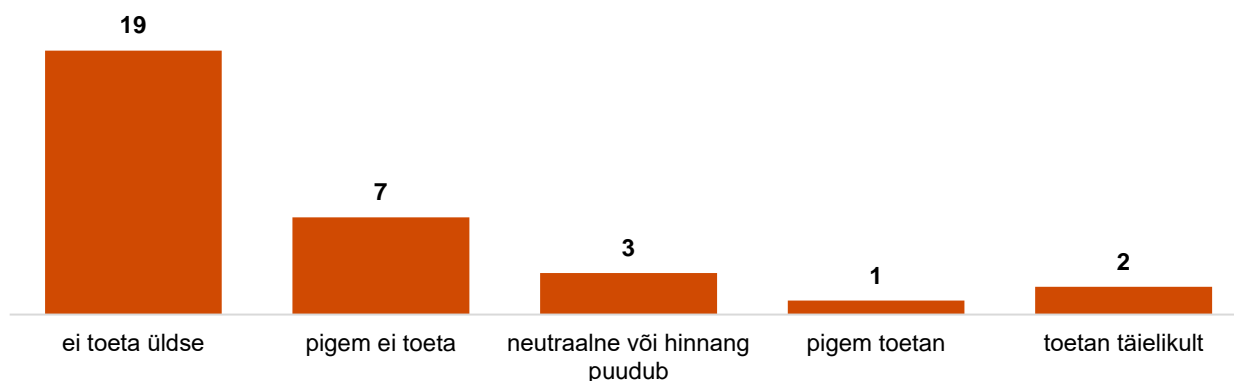
Vastavalt Joonis 15 toodud turuosaliste hinnangutele on näha, et **туруosalised ei toeta peaaugalikult üldse kriisifondi loomise ideed (20 vastust)**. Põhjuseid on erinevaid, kuid **reisiettevõtet hindavad väga kõrgelt individuaalset lähenemist**, neile meeldib ise vastutada oma ärikorralduse ning riskiisu eest ja ollakse üldiselt arvamusel, et on ebaõiglase luua ühine fond, kuhu reisiettevõtet peavad kõik ühiselt rahaliselt panustama; kui kellelgi on sealt vajalik kasutada vahendeid kulude katmiseks (nt maksejõuetuse vältimiseks), siis ei tundu see reisiettevõtetele õiglase olukorras, kus nemad peavad kollektiivselt vastutama teiste ettevõtete ettenägematuse või suutmatuse eest koguda/hoida vajalikku reservi erinevat liiki kriisidega toimetulekuks ja sellest tulenevalt nõ halbade juhtimisotsuste eest. Samuti näevad osad turuosalisel riski, et ühiseid fonde võidakse halbadel eesmärkidel/peetusteks ära kasutada. Reisiettevõtet ei soovi toetada nõ enda konkurente. Küsitluse vastustes toodi välja, et ka reisijatel endil on osaline vastutus valida reisiettevõtte, kes on usaldusväärne – see aitab tugevdada konkurentsi ning paista silma eeskujulikel reisiettevõtetel.

**Turuosalised ei toeta kriisifondi tuues välja, et see on lisakoormus ettevõtetele**, kui seejuures ka individuaalse tagatise nõue jääb püsima. Veel toodi välja, et oma olemuselt on tegemist tagatise dubleerimisega, mis muudab tagatissüsteemi reisiettevõtete jaoks täiendavalt kallimaks. Väiksematele reisiettevõtetele tähendaks see suuremat mõju kui suurematele ettevõtetele just kulude osas, sest iga väljaminek mõjutab väiksemate ettevõtete finantsilist seisundit. Siinkohal oli ka vastakaid arvamusi, kus üksikud vastajad ei olnud täielikult kriisifondi vastu eeldusel, et vabastatakse täiendava tagatise kohustusest või kui lisanduvad kulud on arvestatavalt madalad ega mõjuta oluliselt ettevõtete finantsseisundit. Reisiettevõtet, kes toetavad kriisifondi ideed, tõid välja erinevaid põhjendusi, sh nende jaoks ei omaks täiendav optimaalne lisakulukus olulist negatiivset mõju kui sellega on võimalik kaitsa kogu sektorit.

Ka tagavarafondi osas on reisiettevõtete hinnangud ning nende andmise alused sarnased nagu kriisifondi puhul – oluliseks hinnati ettevõtete individuaalset tegutsemisvabadust ning nõ kollektiivse teise liini kaitsest tulenevate täiendavate kulude kaasnemine ei olnud küsitlusele vastanud ettevõtete eelistatuim lahendus.

Reisiettevõtted tõid välja, et **turg muutuks ebavõrdsemaks** ja konkurentidel oleksid eelised, samas mainiti, et väiksemad reisiettevõtted oleksid paremini kaitstud ja neile peaks see pigem olema kasulik. Nii nagu ka kriisifondi osas, toodi ka tagavarafondi osas välja murekoht **tagatise lisakoormusest**, mis muudab tagatissüsteemi kallimaks ning need kulud kanduvad edasi reisijatele ehk nende teenuste tarbijatele. Veel tõid turuosalisel välja, et üheks reisijate kaitse võimaluseks on reisijate endi vastutus selliselt, et nad võtavad ise lisakindlustuse või maksavad juurde, et nad oleksid paremini kindlustatud ootamatutes olukordades, st jagada vastutust koos reisijatega (vt Joonis 16).

### Hinnangud tagavarafondi osas



Joonis 16. Reisiettevõtete hinnangud tagavarafondi osas. Allikas: Reisiettevõtete seas läbiviidud küsitlus

Reisiettevõtete vastustes tunti huvi ka asjaolu vastu, kui palju on reaalselt selliseid olukordi, kus võiks vaja minna tagavara- või kriisifondi ja miks on üldse kerkinud üles küsimused täiendava kaitsemehhanismi loomiseks. See näitab, et kõik reisiettevõtted ei ole teadlikud Komisjoni kavatsusest PTD muudatuste osas ning selle eesmärkidest, mistõttu on PTD muudatustepepaneku avaldamisel kindlasti vajalik viia läbi arvestatavaid kommunikatsioonitegevusi reisiettevõtete suunal.

# 5. Tagatise miinimummäärade analüüs ja reisijate tagasitoomine

Reisiettevõtete tagatisele kehtivad miinimummäärad on sätestatud TurS § 15<sup>1</sup>. Tänaused tagatise miinimummäärad tuginevad reisiettevõtete tegevusalade liigitusel, mis on sisestatud majandustegevuse registrisse. Tegevusalasid on täna kokku sõnastatud 7 (vt Tabel 1). **Praktikas tegutsevad väga paljud reisiettevõtjad mitmel erineval tegevusalal korraga** ning vaid ühel tegevusalal registreeritud ettevõtteid on väga vähe. Juhul kui ettevõtte tegutseb mitmel tegevusalal korraga, kehtib neile kõrgeima tagatise nõudega tegevusala miinimummäär.

Tagatismäärade seadmisel võetakse arvesse tegevusalaga seonduvaid riske, ettevõtjate kohustuste ulatust (müüdnud reiside koguväärtus, sh ettemaksud ja lunastamata kinkekaardid), kui pikaks perioodiks need kohustused võetakse ja üheaegselt reisil viibivate kõikide reisijate tagasitoomisega seotud kohustusi. Tagatismäärade seadmisel lähtutakse reisiettevõtja kohustuste summast, mis peaks õiguskuulekalt tegutseva reisiettevõtja maksejõuetuse korral katma reisiettevõtja võetud kohustused reisija ees. Tagatise miinimummäär on seatud nii fikseeritud summamana kui protsendimäärana planeeritavast reiside müügist, eelkõige seetõttu, et miinimummäärad arvestaks erinevusi reisiettevõtjate tegevuses (tegevusmahtudes, hooajalisuses, sihtkohta jõudmiseks kasutatava transpordi jms osas).

Samas on siinkohal oluline arvestada, et tagatise piisavust hinnatakse ettevõtete puhul tegevusalade üleselt tervikvaates ning sätestatud miinimummäärad on indikatsiooniks ettevõtjatele minimaalsete tagatisvajaduste osas, mida võib ühtlasi pidada ka minimaalseks sisenemisbarjääriks reisisektori teenuste pakkumisel. **Minimaalsed tagatismäärad** (sh nii fikseeritud summaga kui ka protsentuaalsed määrad tagatisega kaetud müügitulust) ei ole oma olemuselt seatud selge arvutusliku aluse või valemiga, vaid tegemist on minimaalse nõude **ehk turule sisenemise lävendiga**, võttes arvesse eelduslikke minimaalseid kulusid, mis reisiteenuseid (pakettreisid ja SRT) pakkuval ettevõttel teenuste osutamise käigus tekivad ning mida reisiettevõtte peab suutma täielikus mahus tagada.

Tänaused **tagatismäärad** on sätestatud väga ammu ning need **tulenevad veel enne 2011. aastal** toimunud uuele rahaühikule ehk eurole üleminekut. Erisused miinimummäärades tegevusalade lõikes on pigem väikesed (fikseeritud määrad 13 000 eurot või 32 000 eurot; protsentuaalsed määrad 3% või 7% planeeritavast aastasest kogumüügist), mistõttu ei näe ettevõtted suurt vajadust pidevalt MTR-i sissekandeid oma tegevusalade kohta uuendada – st isegi kui ettevõtte aktiivselt teatud tegevusaladel ei tegutse, puudub sageli motivatsioon tegevusalasid hoida tegelike teenuse osutamise praktikate kooskõlas. Selle tulemusel ei taga väljavõtte registrist täpset jaotust ettevõtete tegelike tegevusalade kohta. Samuti ei koguta ettevõtete käest aruandluse tarvis müügiga seotud andmeid tegevusalade lõikes. Kõige suurem erisus antud registri väljavõtete puhul esines täna tegevusalal 2 ehk „väljaspool Eestit osutatavaid reisiteenuseid ja tellimuslendu sisaldavate pakettreiside korraldamine“, kus vastaval tegevusalal on registreerunud 34 erinevat ettevõtet, kellest tegelikkuses korraldavad tellimuslende eksperthinnangute kohaselt ligikaudu viis ettevõtet.

## 5.1 Hinnang tagatise miinimummäärade asjakohasuse kohta

Nii nagu eelpool esile toodud, ei ole märkimisväärselt miinimummäärade korrigeerimisi läbi viidud juba üle 13 aasta. Kuna reisiteenused (ning nende pakkumisega seotud kulud) on muutunud kulukamaks ning miinimummäärad ei ole üle vaadatud aastaid, ei pruugi tänaused tagatise miinimummäärad katta ettevõtte maksejõuetuse tekkimisel ettemaksete tagastamist ega ka äärmuslikumal juhul reisijate võimalikku tagasitoomist, juhul kui maksejõetus ilmneb ajal, kus reisijad on toimetatud reisi sihtkohta. Viimane näide mõjutab peamiselt tellimuslendude korraldust, sest reeglina on liinilendude korral reisijate tagasitoomiseks vajalikud piletid juba soetatud ja tasutud.

**Miinimummäärade asjakohasuse hindamisel on lähtutud kolmest peamisest komponendist:**

- 1) **baastasemest ehk kehtivatest miinimummääradest ning nende seadmise perioodist;**
- 2) **reiside maksumuse kasvust miinimummäärade seadmise perioodi alguse ja tänase päeva vahel;**
- 3) **kvalitatiivsetest eksperthinnangutest, mille osas koguti sisendit valdkonna regulaatori ehk TTJA käest.**

Kasutades üldise hinnataseme võrdlusbaasi tõusuks Statistikaameti poolt avalikustatud andmeid,<sup>63</sup> avaldub, et tarbijahinnaindeksi ehk **THI muutus perioodil 2010 I kvartal kuni 2023 III kvartal on 70,8%**, millest kõige märkimisväärsem tõus on esinenud viimastel aastatel peale COVID-19 pandeemia algust ning laiapõhjalist täiendavat rahatrükki keskpankade poolt – kui perioodil 2010 kuni 2020 I kvartal oli THI näitajaks 24,7%, siis 2020 I kvartal kuni 2023 III kvartal oli tõusuks võrreldes baasaastaga 46,1%.

Lisaks THI-le annab täpsema võrdlusbaasi **reiside maksumus** ja selle muutus, mille osas väljastab statistikat Eurostat<sup>64</sup>. Kuigi kogutud andmete periood on mõnevõrra lühem kui ülalkirjeldatu, avaldub vaadeldes **perioodi 2013 kuni 2022**, et keskmine reiside maksumus on perioodil Eestis oluliselt tõusnud – kui EL keskmine reiside maksumus tõusis ligikaudu 28% (2013. a 344 eurot; 2022. a 441 eurot), siis **Eestis oli vastav näitaja 89%** (2013. a 226 eurot; 2022. a 427 eurot). Vastavad andmed näitavad, et kuue aasta jooksul on reisiteenuste keskmised hinnad tõusnud märkimisväärselt ja sellest tulenevalt ei pruugi tänased tagatise miinimummäärad katta ettevõtte maksejõuetuse tekkimisel ettemaksete tagastamist ega ka äärmuslikumal juhul reisijate võimalikku tagasitoomist.

See tähendab, et kogutud hinnangute põhjal ei pruugi tänaseid tegevusalade fikseeritud miinimummäärasid pidada enam ajakohasteks – **minimaalsed tagatised ei suudaks näiteks ära katta reisigruppide võimalikke kulusid, mistõttu ei oleks reisijate huvid selliste minimaalsete määradega piisavalt kaitstud.**

Kuigi minimaalsed tagatise määrad ei sõltu otseselt tegelikult vajaliku tagatise suuruselt (mida ettevõtte iseseisvalt enda tegevuse osas hindavad), on vajalik tagada, et need ei indikeeriks turuosalistele põhjendamatult madalat suurusjärku, mistõttu on lisaks oluline mõista tänast tegelikku tagatiste katvust ja tervikvajadust, analüüsiti reisieetevõtete käesoleva ja eelnevate aastate tagatisega kaetud kogumüügi, ettemaksete tippkvartalite ja tagatise kogumahtusid (vt Tabel 16). Viimaste aastate kohta koostatud üldisest ülevaatest avaldus, et keskmiselt katavad reisieetevõtete tagatised 12,1% kuni 15,2% tagatiskohustusega kogumüügist ning reisijate ettemaksed samal perioodil tippkvartalites moodustasid 9,1% kuni 16,6% tagatiskohustusega kogumüügist (v.a 2020 a ehk COVID-19 põhiaasta ja kaasnevad piirangud). See tähendab, et kõige aktiivsematest kvartalites (nõ tippkvartal) **ei pruugi ettevõtete tagatised olla kohati piisavad katmaks ära reisijate ettemakseid** (vt Tabel 16 aastad 2021, 2019 ning 2020<sup>65</sup>), arvestamata seejuures ka võimalikke kulusid, mis ilmneksid reisijate tagasitoomisel.

Siinkohal on oluline esile tuua, et TTJA poolt läbiviidavad tagatise piisavuse kontrollid indikeerivad sarnast murekohta, kus 2023. a novembri seisuga tuvastati tagatise ebapiisavus 41-st kontrollitud ettevõttest 27 puhul ehk ligi 66% juhtudest, mille tulemusel suurendati tagatise enam kui 8 miljoni euro võrra, sh avastati puudujääke nii miinimummääras kui ka kõrgemas määras hangitud tagatistega ettevõtete puhul. Samas on oluline välja tuua, et enamik reisijate esitatud nõuetest on saanud ka peale maksejõuetuse ilmnemist, tasutud.

<sup>63</sup> Statistikaameti koduleht (2024), *Tarbijahinnaindeks*. Vaadatud 25.01.2024 <https://www.stat.ee/et/avasta-statistikat/valdkonnad/rahandus/hinnad/tarbijahinnaindeks>

<sup>64</sup> Expenditure by duration, purpose, main destination of the trip and expenditure category (2013-2022) [tour\_dem\_extot]

<sup>65</sup> Kõige olulisemalt COVID-19 pandeemiast mõjutatud aasta.

Tabel 16. Reisisettevõtete tagatise kogusummad, aastased kogumüügid ja tippkvartalite ettemaksed ning seotud suhtarvud (2018-2023). Allikas: PRAM/TTJA

Ajaperiood	Tagatiste kogusumma	Aastane tagatiskohutusega kogumüük	Ettemaksed (tippkvartal)	Ettemaksete (tippkvartal) osakaal aastasest kogumüügist (%)	Tagatise osakaal aastasest kogumüügist (%)
16.08.2023	29 003 065 €	191 363 391 €*	21 273 732 €	11,1%	15,2%
31.12.2022	21 239 195 €	160 693 912 €	14 683 025 €	9,1%	13,2%
31.12.2021	10 671 715 €	88 557 792 €	14 683 028 €	16,6%	12,1%
31.12.2020	9 368 765 €	34 313 242 €	18 605 435 €	54,2%	27,3%
31.12.2019	21 575 858 €**	155 587 602 €	22 426 637 €	14,4%	13,9%
31.12.2018	21 575 858 €**	177 295 329 €	21 384 998 €	12,1%	12,2%

\* Projekteeritud aastane kogumüük.

\*\* Korrigeeritud tagatiste kogusummat 2018 ja 2019 aasta osas, kuna pakettreiside aruandemooduli osas PRAM-i statistika kohaselt olid näitajad vastavalt 30,4 miljonit ja 12,7 miljonit, mis ei ole TTJA hinnangul realistlikud – esitatud tabelis keskmistatud kujul.

Lähemalt vaadeldi tegevusalasid, mis on keskendunud **väljaspool Eestit osutatavate pakettreiside korraldamisele**, ehk tegevusala 2 (ehk väljaspool Eestit osutatavaid reisiteenuseid ja tellimuslendu sisaldavate pakettreiside korraldamine), tegevusala 3 (ehk väljaspool Eestit osutatavaid reisiteenuseid ja liinilendu sisaldavate pakettreiside korraldamine) ja tegevusala 4 (ehk väljaspool Eestit osutatavaid reisiteenuseid, välja arvatud tellimus- või liinilendu, sisaldavate pakettreiside korraldamine), mis katavad ära suure osa tänastest reisisettevõtjate tegevusest. Vaatlusest jäid välja Eestis osutatavaid reisiteenuseid sisaldavate pakettreiside korraldamine (tegevusala 1), seotud reisikorraldusteenuste pakkumine (tegevusalad 6 ja 7) ning Euroopa majanduspiirkonna välise riigi reisisettevõtja koostatud pakettreiside vahendamine (tegevusala 5).

Vastavalt eeltoodule on reisisettevõtted MTR-is registreerunud enamjaolt mitmele tegevusalale korraga, mistõttu oli nende grupeerimiseks tarvilik tuvastada nende peamine tegevusala, mille alusel läbi viia **tinglik jaotus eksperthinnangute alusel**, mille peamiseks sisendiandjaks oli TTJA. Täpsema vaate saamiseks tegevusalade (2, 3 ja 4) lõikes viidi läbi täiendavad päringud viimase möödunud nelja kvartali osas. Piiratud tegevusalade lõikes tuleb arvestada, et käsitletavat andmed ei ole täielikult kattuvad kogu populatsiooniga. Oluline on rõhutada, et ettevõtte jagati tegevusaladesse nende peamise tegevusala hinnangute lõikes, mistõttu ei pruugi toodud liigitused olla kõikehõlmavad ning tegemist on teatava üldistusega eksperthinnangute alusel. Samas tagab antud tegevusalade põhine jaotus täpsema ülevaate tegevusalade vahelistest erisusest ning annab indikatsiooni tagatise tegelikust vajadusest ettemaksete ja müügiandmete näol.

Tabel 17. Reisisettevõtete andmed tegevusalade ja kvartalite lõikes (IV kvartal 2022 kuni III kvartal 2023).  
Allikas: PRAM/TTJA

Tegevusala	Tagatiste kogusumma	Kvartali tagatis-kohustusega müük	Ettemaksed	Ettemakse osakaal müügist (%)	Tagatise osakaal ettemaksetest (%)	Tagatise osakaal müügist (%)
<b>III kvartal 2023</b>						
2	13 142 000 €	43 478 340 €	13 206 568 €	30%	99,5%	30%
3	9 333 000 €	11 264 584 €	6 705 878 €	60%	139%	83%
4	2 889 065 €	4 154 230 €	1 386 616 €	33%	208%	70%
<b>II kvartal 2023</b>						
2	13 736 000 €	33 989 116 €	11 892 763 €	35%	115%	40%
3	9 919 000 €	10 425 150 €	6 069 188 €	58%	163%	95%
4	3 953 565 €	4 597 402 €	1 554 632 €	34%	254%	86%
<b>I kvartal 2023</b>						
2	9 929 000 €	20 300 993 €	10 109 537 €	50%	98,2%	49%
3	8 941 000 €	11 955 152 €	5 529 107 €	46%	162%	75%
4	2 449 565 €	2 852 583 €	2 139 588 €	75%	114%	86%
<b>IV kvartal 2022</b>						
2	10 092 000 €	26 227 208 €	5 390 168 €	21%	187%	38%
3	8 291 000 €	7 890 374 €	4 017 482 €	51%	206%	105%
4	2 217 215 €	2 672 303 €	890 934 €	33%	249%	83%
<b>IV kvartal 2022 kuni III kvartal 2023*</b>						
	Tagatise suurus tippkvartalis	Nelja kvartali kogumüük	Ettemaksed tippkvartalis	Kõrgeima ettemaksega kvartali osakaal kogumüügist	Tagatise osakaal ettemaksetest	Tagatise osakaal aastast kogumüügist
2	13 142 000 €	123 995 657 €	13 206 568 €	10,7%	99,5%	10,6%
3	9 333 000 €	41 535 260 €	6 705 878 €	16,1%	139%	22,5%
4	2 449 565 €	14 276 518 €	2 139 588 €	15,0%	114%	17,2%

\*Tippkvartal on määratletud kõige kõrgema ettemaksete hulga kvartali alusel.

Eeltoodud tabelid (Tabel 16 ja Tabel 17) annavad ülevaate, et tegelikud tagatise vajadused (ning ka ettevõtete poolt hangitud tagatised) on märkimisväärselt kõrgemad kui seaduses sätestatud protsentuaalsed miinimummäärad 3% ja 7% – kolme tegevusala lõikes moodustavad kõrgeima ettemaksetega kvartalid aastasest kogumüügist 10,7% kuni 16,1%. Samadel kvartalitel kehtinud tagatised moodustasid aastasest kogumüügist 10,6% kuni 22,5%, mis indikeerib, et **üldises vaates on ettemaksed hangitud tagatiste summade poolt kaetud**.

Samas on **kõige väiksem nõ ülekate suurima mahuga tegevusalal 2**, kus tagatised jäid kahes kvartalis alla antud kvartali ettemaksete määra (katvus vastavalt 98,2% ning 99,5%). See tähendab, et kuigi puudujääk ei ole tegevusala üleselt suur, esineb siiski mittevastavust. Lisaks on siinkohal oluline arvestada, et praegusel juhul on läbiviidud võrdlus vaid reisijate ettemaksete kaetuse seisukohalt, st muid lisanduvaid võimalikke kulusid (nt reisijate tagasitoomise või reisi jätkamisega seotud kulusid) arvesse võetud ei ole, mistõttu võib ettevõtte maksejõuetuse olukorra tekkimisel reisijate tagasitoomisega seotud kulude täielik katmine osutuda väljakutsuvaks.

Lisaks makromajanduslikule taustale, kogutud eksperthinnangutele ning läbiviidud arvutustele, kaardistati miinimummäärade osas ka lähiriikide Läti ja Leedu praktikat. Peamine erisus Eestis kehtivast käsitlusest

puudutas tellimuslendude korraldust ning neile kehtivat minimaalset määra, milleks on mõlema riigi puhul seatud 200 000 eurot.

**Kokkuvõtlikult võib hinnata, et tänased TurS-is sätestatud määrad ei ole täielikuks reisijate kaitse tagamiseks enam ajakohased, mistõttu oleks vajalik sätestata uued miinimummäärad, mis võtaks ühelt küljelt arvesse nii tegelikku vajadust kui ka teiselt küljelt arvestaks võimaliku sisenemisbarjääri tõusuga ettevõtete jaoks.**

Tulenevalt analüüsis käsitletud asjaoludest soovib analüüsimeeskond tänase süsteemi tõhustamiseks **korrigeerida reisieetvõtete tegevusalade nimistut ning ajakohastada rakenduvaid miinimummäärasid** (vt pt 5.2). Võttes seejuures arvesse, et nende muudatuste mõju ei suurendaks oluliselt reisieetvõtete kulusid ega seeläbi märkimisväärselt reisieenuste kulusid reisijatele. Täpsemad rahalised mõjud on toodud järgnevatel peatükkides.

## 5.2 Ettepanek tagatise määrade muutmiseks

Eeltoodust tulenevalt teeme ettepaneku ajakohastada nii tegevusalade nimistut kui ka nendele rakenduvaid miinimummäärasid. Tegevusalade muudatuse osas oleks erinevatest ärimudelitest aga ka vastutuse ulatusest tulenevalt mõistlik eristada nii reiskorraldajaid, reisivahendajaid kui ka seotud reisieenuste pakkujaid. Lisaks võimaldaks tegevusalade senisest detailsem sisuline eristamine ja uue nimistu loomine koos määradega hoida ajakohasena ka MTR-i sissekandeid. MTR-i ajakohasena hoidmine võimaldab nii valdkondliku järelevalve teostajal kui ka poliitikakujundajal omandada ja vajadusel edastada hõlpsalt asjakohast teavet valdkonna poliitikaotsuste kujundamiseks.

Uue tegevusalade nimistu ja miinimummäärade loomise käigus viidi läbi täiendavaid ekspertintervjuusid nii valdkondliku järelevalve teostaja kui ka poliitikakujundaja esindajatega. Võttes arvesse eelnevas peatükis kirjeldatud asjaolusid ning läbiviidud konsultatsioone, samuti arutati miinimummäärade muudatuse ka töötoas ettevõtjatega ja koostati sisendinfo alusel nägemus **uuest võimalikust tegevusalade jaotusest ning nendega seotud miinimummääradest** (Tabel 18).

Tabel 18. Ettepanek uute tegevusalade nimistu loomiseks koos soovituslike uute rakenduvate miinimummääradega. *Allikas: PwC*

Tegevusala	Tagatise minimaalne suurus
<b>Reiskorraldaja:</b>	
1. Eestis osutatavaid reisieenuseid sisaldavate pakettreiside korraldamine (täna 1).	Minimaalse tagatise suuruse nõuet ei ole, aga tagatise olemasolu on nõutav.
2. Soomes, Rootsis ja Lätis osutatavaid reisieenuseid sisaldavate pakettreiside korraldamine (täna osaliselt 3 ja 4).	Vähemalt 10% pakettreiside kogumüügist, kuid mitte vähem kui 20 000 eurot.
3. Tegevusalal 2 hõlmamata riikides osutatavaid reisieenuseid sisaldavate pakettreiside korraldamine (täna osaliselt 3 ja 4).	Vähemalt 10% pakettreiside kogumüügist, kuid mitte vähem kui 40 000 eurot.
4. Väljaspool Eestit osutatavaid reisieenuseid ja tellimuslendu sisaldavate pakettreiside korraldamine (täna: 2).	Vähemalt 10% pakettreiside kogumüügist, kuid mitte vähem kui 200 000 eurot.
<b>Reisivahendaja</b>	
5. Euroopa Majanduspiirkonna välise riigi reisieetvõtja koostatud pakettreiside vahendamine (täna: 5).	<i>Analüüsis antud tegevusala tagatise minimaalset suurus ei käsitletud.</i>

### Seotud reiskorraldusteenus

6. SRT-de osutamine Eestis (täna: 7).	Minimaalse tagatise suuruse nõuet ei ole, aga tagatise olemasolu on nõutav.
7. SRT-de osutamine väljaspool Eestit (täna: 6).	<i>Analüüsis antud tegevusala tagatise minimaalset suurust ei käsitletud.</i>

### **Alustava ettevõtja erisus**

Alustavale ettevõtjale tegevusalal 2 ja 3 (vastavalt uuele numeratsioonile) kehtib esimesel tegevusaastal erand – ettevõtte peavad tagama vähemalt 50% nõutavast tagatise minimaalsest fikseeritud summast (st protsentuaalne nõue ei muutu).

Uued võimalikud miinimummäärad ei ole laiapõhjaliselt äärmuslikumalt kõrgemad kui tänased määrad, vaid lähtuvad kõrgeenenud teenuste kuludest, võttes sh arvesse turutaluvuse komponenti. Kõige suurem muutus võrreldes kehtiva käsitlemisega on seotud tellimuslendude korraldamisega, kus kehtiv miinimummäär oli põhjendamatult madal, ega võtnud arvesse reaalseid teenuse osutamisega seotud kulusid. Teine suurem muutus käsitleb **protsentuaalseid miinimummäärasid, mille osas oli vahe tegeliku vajaduse katmisega väga suur** – vt Tabel 16 ja Tabel 17. Madalad miinimummäärad võimaldavad küll ettevõtetal näiliselt hõlbustada turule tulekut ja äritegevuse alustamist, kuid põhjendamatult madalad miinimummäärad võivad reisiettevõtetele anda vale signaali tegeliku tagatise vajalikkusest suurusest.

Uue tegevusala 4 ehk tellimuslende sisaldavad pakettreisid on oma olemuselt suurima riskiastmega, kuna üheaegselt võib olla vajadus tagasi toimetada palju reisijaid, kellel ei ole kehtivat tagasilennupiletit. Reisijate tagasitoimetamine ei jää suure tõenäosusega täna kehtiva määra puhul täielikult tagatise arvel kaetavaks. Tellimuslendude maksumus sõltub väga suurel määral küll reisi sihtkohast, kuid põhiliste reisikohtade puhul (nt Egiptus, Türgi) on ainuüksi tellimuslennu kuluks üle 50 000 euro ühe lennu kohta, millele lisanduvad vajadusel täiendava majutuse ja muud kaasnevad kulud. Liinilende sisaldavate reiside puhul on eeldus, et reisijatele on lennupiletid juba väljastatud, mistõttu reisiettevõtte maksejõuetuse puhul on neil olemas tagasilennupilet.

Senine tegevusala 4 (bussi-, laeva-, rongireisid ja ilma transpordita reisid) oleks mõistlik ühendada senise tegevusala 3 (liinilendudega reisid), kuna erisused tegevusala riskisuses nende transpordivahenditega reiside puhul ei ole piisvalt märkimisväärsed, et tingida erikohtlemise säilitamist.

Uute tegevusalade 2 ja 3 erisuseks on sihtriigi geograafiline kaugus. Arvestades reiside maksumuse kasvu viimasel kümnendil, ei ole 32 000 euro suurune minimaalne määr enam piisav, et katta ära võimalike kaugemate sihtriikide reiside kulusid, mis läbi aitavad uued miinimummäärad väljakutset leevendada. Nimetatud lähiriikide puhul on üldjuhul nii reisid kui võimalik tagasitoomine soodsam ning hinnanguline risk väiksem, mistõttu oleks mõistlik luua toodud erisus, toetamaks lähiriikidesse reise korraldavate ettevõtete konkurentsivõimet.

Kuna uued määrad on varasemaga võrreldes kõrgemad, tasub kaaluda võimalust kohandada süsteemi nõ **alustava ettevõtte erisuse loomisega**, mis annaks alustavale ettevõttele võimaluse alustada oma äritegevust kergemate sisenemistingimustega. Sellest tulenevalt soovime kaaluda alustavale ettevõttele teatava tagatisnõude täitmise erisuse loomist, mis võimaldaks neil esimesel tegutsemisaastal omada miinimummäärast väiksemat tagatist. See võib ühelt küljelt vähendada küll reisijate huvide kaitset, kuid teisalt võimaldab ettevõttel üles ehitada kliendibaas ja nõ müügituru ehk jätkusuutlik käive, mis võimaldab alustaval ettevõttel jõuda müügitulude mõistes ka miinimummäärani. Täiendava võimaliku erisuse suurusjärg sõltub siinkohal peamiselt poliitikakujundaja turutunnetusest ja võimalustest, kuid võiks esimesel tegutsemisaastal tagada reisiettevõtjale (uuel tegevusalal 2 ja 3) nõude täita tagatise miinimummäär nt 50% ulatuses (vt Tabel 18 viimane rida).

Soovime siinkohal esile tuua, et eeltoodud Tabel 18 kavandatavad määrad ei pruugi olla lõplikud. Kuigi eeltoodud hinnang tänastele miinimummääradele võimaldaks ehk fikseeritud määrasid korrigeerida ka kõrgemale tasemele (ligikaudu 70% võrreldes kehtivate määradega), tuleb siinkohal osaliselt arvestada ka reisiettevõtete vastuvõtlikkust uute määrade osas. Liialt järsk miinimummäärade tõstmine võib omada olulist negatiivset mõju väikeste fikseeritud miinimummäärade alusel toimetava ettevõtete tagatise kättesaadavusele (täiendavad tagatised ja/või suurenevad deposiidid, mida kõigil ettevõtjatel ei pruugi olla), mistõttu võib väheneda väikeses mahus reisisuureid pakkuvate ettevõtete arv.

Uute määrade rakendamise puhul on oluline sektorit eelteavitada määrade muutmise kavatsusest ning selgitada määrade muutmise aluseid. Lisaks oleks soovitatav viia läbi turudialoog reisiettevõtjate esindajatega, sh tagamaks ka uue tegevusalade nimistu täielikkus ning sobivus tänasesse turusituatsiooni.

### 5.3 Hinnang tagatismäärade muutmisega kaasnevatele kulude kasvule ja võimalikule mõjule reisiteenuste kallinemisele

Tegevusalade nimistu muutmine ning minimaalse tagatise määrade korrigeerimine muudab teatud juhtudel ka ettevõtete kulukust tagatisele. Kuna kavandatav muudatus on kolmeosaline – **muutuv tegevusala, muutuv fikseeritud miinimummäär ja muutuv protsentuaalne määr** – on käesolevas peatükis käsitletud muutusi ning nende mõju kolmes vaates. Arvutuste baasaluseks kasutatakse tagatiste infot 30.06.2023 a seisuga, mis oli möödunud nelja kvartali kõige kõrgema tagatiste kogusummaga kvartal.

Muudatuste mõju ulatuse arvutuste osas tuleb mh arvestada muutuste ulatust ning taustinfot, sh asjaolu, et uuringu teostajale ei tehtud kättesaadavaks tundlikku ärisaladusega kaetud andmestikku ehk ettevõtete detailsuses tagatisele kaetud müügitulu ja ettemakseid – antud info edastati agregeerituna nii tänaste tegevusalade 2, 3 ja 4 kui uue nimistu tegevusalade 2, 3 ja 4 lõikes. Ettevõtete tagatiste info on seevastu avalikult kättesaadav, mistõttu on võimalik tagatiste arvulist (fikseeritud) piirmäärade muutuse mõju hinnata täpsemalt ettevõtte lõikes, kuid seda pole võimalike hinnata ettevõtete puhul, kelle miinimummäär on seotud protsentuaalse määraga, kuna selline teave ei ole MTR-ist kättesaadav. Täna tegevusalade 5 ja 6 raames täiendavaid mõjuarvutusi läbi ei viidud, kuivõrd lähtuvalt aruteludest projekti osapooltega, prioriseeriti teisi tegevusalasid (vt ettepanekuid uuteks tegevusaladeks Tabel 18).

Ettevõtete tegevusalade liigitus uue nimistu alusel põhineb eksperthinnangutel, mis anti tuginedes ettevõtte tänasele peamisele tegevusalale. Nimistu kõige suuremad muutused mõjutasid tänast tegevusala 3 ja 4, kus tänaste hinnangute kohaselt on vastavalt 67 ja 76 ettevõtet. Uue käsitluse kohaselt kuulub muudetud tegevusalasse 3 (st tegevusalal 2 hõlmamata riikides osutatavaid reisiteenuseid sisaldavate pakettreiside korraldamine) edaspidi 135 ettevõtet ning muudetud tegevusalasse 4 (st väljaspool Eestit osutatavaid reisiteenuseid ja tellimuslendu sisaldavate pakettreiside korraldamine) kokku 5 ettevõtet (vt Tabel 19).

Muudetud **tegevusalal 2** (st Soomes, Rootsis ja Lätis osutatavaid reisiteenuseid sisaldavate pakettreiside korraldamine) on edaspidi 8 ettevõtet. Täna on neist ettevõtetest 6-l minimaalne tagatis 13 000 eurot, ühel ettevõttel tagatis puudub ning ühel ettevõttel ületab tagatis oluliselt uut miinimummäära. See tähendab, et nimetatud ettevõtete tagatised suureneksid kas 42 000 eurot või 62 000 eurot (kui lisada tagatise kohustus ühele ettevõttele, kellel puudus vaatlusperioodil tagatis). Arvestades tagatise keskmise kulukusega 4% tagatise mahust, **suureneks tagatise maksumus antud grupele vahemikus 1 680 eurot kuni 2 480 eurot**, mis moodustab antud tegevusala grupi tagatiskohustusega müügituludest 0,02% kuni 0,03%. Tegevusala osalejate tagatis moodustab tagatiskohustusega aastasest müügitulust keskmiselt 21%, st protsentuaalse miinimummäära tõus ei suurendaks vajaminevaid tagatise ega omaks seeläbi tegevusala 2 ettevõtete grupi tagatise maksumuse mõju (vt Tabel 20).

Tabel 19. Uue tegevusalade liigituse puhul tegevusalade 2, 3 ja 4 kogumüük, ettemaksed, tagatise muutus ja kaasnev kulukus (tuginedes andmetele IV kvartal 2022 kuni III kvartal 2023) . *Allikas: PwC*

Uus tegevusala	Ettevõtete arv	Tagatisega kaetud kogumüük	Ettemaksed tippkvartalis	Täna tagatise maht	Tagatis maht peale muutust	Tagatise tõus	Suurenev tagatise maksumus (aastas)
2	8	7 798 917 €	1 332 901 €	1 610 400 €	1 672 400 €	62 000 €	2 480 €
3	135	48 012 861 €	7 549 330 €	12 262 165 €	13 974 665 €	1 712 500 €	68 500 €
4	5	123 995 657 €	13 206 568 €	13 736 000 €	13 904 000 €	168 000 €	6 720 €

Kõige suurema ettevõtete arvuga ning ühtlasi kõige suurema muutuse mõjuga tegevusala, ehk muudetud **tegevusalal 3** (st tegevusalal 2 hõlmamata riikides osutatavaid reisiteenuseid sisaldavate pakettreiside korraldamine) on 135 ettevõtet. Antud tegevusalal on kehtiv tagatis uuest miinimummäärast väiksem

(40 000 eurot) kokku 93-l ettevõttel, sh puudus tagatis kaheksal ettevõttel<sup>66</sup> See tähendab, et tagatise tuleks suurendada kas vastavalt 1 392 500 eurot või 1 712 500 eurot (kui lisada tagatise kohustus kõigile ettevõttele, kellel puudus vaatlusperioodil tagatis). Võttes taaskord arvesse tagatise keskmist kulukust, **suureneks tagatise maksumus antud grupele vahemikus 55 700 kuni 68 500 eurot**, mis moodustab antud grupi tagatiskohustusega müügituludest 0,12% kuni 0,14%. Tegevusala osalejate tagatis moodustab tagatiskohustusega aastasesst müügitulust keskmiselt 25,5%, st protsentuaalse miinimummäära tõus ei suurendaks vajaminevaid tagatise ega omaks seeläbi tegevusala 3 ettevõtete grupi tagatise maksumusele mõju (Tabel 20).

Tabel 20. Uute tegevusalade majandusnäitajad ning tagatise katvus kogumüügist enne ja peale kavandatavat miinimummäärade tõusu. Allikas: PwC

Uus tegevusala	Tagatisega kaetud kogumüük	Ettemaksed tippkvartalis	Tänane tagatise maht	Tagatise suhe kogumüüki (%)	Tagatis maht peale muutust	Tagatise suhe kogumüüki peale muutust (%)
2	7 798 917 €	1 332 901 €	1 610 400 €	20,6%	1 672 400 €	21,4%
3	48 012 861 €	7 549 330 €	12 262 165 €	25,5%	13 974 665 €	29,1%
4	123 995 657 €	13 206 568 €	13 736 000 €	11,1%	13 904 000 €	11,2%

Muudetud **tegevusalal 4**, (st väljaspool Eestit osutatavaid reisiteenuseid ja tellimuslendu sisaldavate pakettreiside korraldamine) on 5 ettevõtet. Antud tegevusalal on kehtiv tagatis uuest miinimummäärast<sup>67</sup> väiksem vaid ühel ettevõttel ehk tagatise oleks tarvilik suurendada vastavalt 168 000 eurot, mis **tähendaks täiendavat kulukust 6 720 eurot**, mis moodustab antud grupi tagatiskohustusega müügituludest vähem kui 0,01%. Tegevusala osalejate tagatis moodustab tagatiskohustusega aastasesst müügitulust keskmiselt 11,2%, st protsentuaalse miinimummäära tõus ei avalda keskmiselt tagatise vajadusele või kulukusele mõju.

Kokku mõjutaksid eelnimetatud muudatused kuni 101 ettevõtet kolme tegevusala üleselt, peamiselt uue tegevusala 3 ettevõtteid, kus mõjutatud saaks 93 ettevõtet. Kuna kavandatud muudatused protsentuaalsete muutuste näol hinnatud detailsusastmes tagatise maksumusele mõju ei avalda, tuleb mõju arvestamisel lähtuda fikseeritud miinimummäärade mõjust<sup>68</sup>. Selle tulemusel suureneksid aastased tagatise kokku 1 942 500 eurot, mis keskmist kulukust arvesse võttes moodustab **täiendavaks maksumuseks 77 700 eurot ehk kõigi kolme tegevusala üleselt 0,04% tagatisega kaetud aastasesst kogumüügist**.

Samas on muutused gruppide sees erinevad ning **kõige suurem kulukuse tõus on uuel tegevusalal 3**, mis jääb vahemikku 0,12% kuni 0,14% tagatisega kaetud kogumüügist. Siinkohal on oluline esile tuua, et kuna antud grupis on väikeseid ettevõtteid palju, oleks muudatuste mõju neile kõige olulisemalt tuntav, sh kasvaks tagatise suhe aastasesse tagatisega kaetud müüki senise 25,5% asemel 29,1%-le. Antud grupi puhul on kõige tõenäolisem risk, et miinimummäärade tõstmine võib omada negatiivset mõju väikeste fikseeritud miinimummäärade alusel toimetava ettevõtete tagatise kättesaadavusele (täiendavad tagatiseid ja/või suurenevad deposiidid, mida kõigil ettevõtjatel ei pruugi olla), mistõttu võib väheneda väikeses mahus reisiteenuseid pakkuvate ettevõtete arv.

Juhul kui ettevõtted suurenevaid kulusid ise ei kata ning suunavad kogu täiendava tagatise maksumuse otse teenuse hinda, suurendaks see tagatiskohustusega teenuste hindasid kolme tegevusala üleselt 0,04%<sup>69</sup> või tegevusalade lõikes tegevusala 2 puhul 0,02% kuni 0,03%; tegevusala 3 puhul 0,12% kuni

<sup>66</sup> Sh 34-l ettevõttel tagatis täna 13 000 eurot ning 32-l ettevõttel tagatis täna 32 000 eurot.

<sup>67</sup> Antud ettevõtte tagatis on täna 32 000 eurot.

<sup>68</sup> Detailsemate andmete olemasolul korral (sh iga ettevõtte detailne tagatisega kaetud müügitulu) on võimalik läbi viia täpsem ettevõtte-põhine analüüs, mille tulemusel võivad tulemid muutuda. Täna teadmuse kohaselt ehk grupeeritud tulemite analüüsi puhul mõju tagatise maksumusele ei muutu, kuna tänane tegelik tagatise katvus on juba kõrgem.

<sup>69</sup> Tagatiste suureneva kulukuse suhe kõigi kolme tegevusala (st uued tegevusalad 2, 3 ja 4) tagatiskohustusega müügituludesse.

0,14%; ning tegevusala 4 puhul vähem kui 0,01%, mis oleks tarbija seisukohalt praktiliselt tunnetamatu hinnatõus.

## 5.4 Reisijate tagasitoomise või reisi jätkamise korraldus reisiettevõtja maksejõuetuse olukorras

Käesolevas alapeatükis arutatakse tänase Eesti reisijate tagasitoomise või reisi jätkamise korralduse üle reisiettevõtte maksejõuetuse olukorras. Alapeatüki informatsioon põhineb välisriikide päringutele (kirjalikele ja suulistele) ning Eesti turuosaliste kohtumistelt kogutud informatsioonil, lisaks avalikes veebiallikates avalikustatule. Alapeatükk vastab küsimusele, milline oleks reisiettevõtja maksejõuetuse olukorras toimiv alternatiiv reisijate tagasitoomise või reisi jätkamise korralduseks.

Olukorda, kus reisijad viibivad juba sihtriigis ning nende reisiettevõttel tekib maksejõuetus, võib lahendada mitmel viisil. Siinkohal on oluline lisada, et **antud praktikat Eestis oluliselt ei ole**, kuid osaliselt on sellega tegeletud COVID-19 pandeemia algusaegadel, kuid tulenevalt piiride sulgemist pandeemia ohjeldamiseks, mitte tulenevalt reisiettevõtte maksejõuetusest (vt ptk 1.3).

Siinkohal on oluline arvestada, et juhul kui reisija on läinud reisile reisikorraldajaga, kes korraldab oma pakettreise liinilendudega, on neile juba reisile minnes väljastatud ka tagasilennu pilet, mistõttu on reisijale koju naasmine tagatud. Keerulisem on olukord juhul, kui ettevõtte on korraldanud reisi tellimislennuga ning maksejõuetus ilmneb vahetult enne tagasilendu ning lennuettevõtte keeldub tagasilendu korraldamast. Sõltuvalt sihtkohas viibivate inimeste arvust, on võimalik kaaluda reisijatel reisi jätkamist, reisijate tagasitoomist liinilennu (juhul, kui on üksikud inimesed või väike grupp) või tellimislennuga (juhul, kui tegemist on suurema grupiga).

Käesoleva analüüsi läbiviimisel sai selgeks asjaolu, et kõik ettevõtted oma tagatisvajaduses reisijate tagasitoomisega seotud kulukusega ei arvesta, sh ei jäta ettevõtteid ka nõu puhvrit reisijate tagasitoomiseks. Reisiettevõtjad ei oska ühelt küljelt arvestada võimalike täiendavate kuludega, kuna võrreldavat praktikat pole ammu olnud ning enamikel reisiettevõtetel vastav kogemus puudub.

### Välispraktika ning alternatiivsed korraldusviisid

Võimalike alternatiivsete korraldusviiside osas vaatlesime põgusalt teiste riikide praktikaid reisijate tagasitoomisel ja/või reisi jätkamisel reisiettevõtja maksejõuetuse olukorras. Seejuures tuleb lisada, et sellises olukorras reisijate tagasitoomine ei ole ka teistes riikides väga sage praktika, mistõttu ei ole ka uuritud riikides välja kujunenud selgelt parimaid praktikaid, kuid märksõnadeks on paindlikkus ja kaasuspõhisus.

Suures pildis on võimalik reisijate tagasitoomist või reisi korraldust jätkata **kahel peamisel viisil** – kas reisijate tagasitoomise **korraldab riiklik asutus** või on **reisijate tagasitulemine nende enda korraldada**, misjärel hüvitatakse neile kuludokumentide alusel vastavad kulud. Esimest neist, st riigi poolt koordineeritud tagasitoomist, kasutavad näiteks nii Soome kui ka Läti. Mõlemate riikide vastavate asutuste esindajad tõdesid, et olukordadele lähenetakse kaasuspõhiselt ning ühte selget väljakujunenud praktikat või protsessi ei ole. Soomes korraldab reisijate tagasitoomist Soome Konkurents- ja Tarbijakaitseamet, kes kasutab selleks peatükis 3 kirjeldatud riiklikku eelarve eraldist. Seega on nende riikide lähenemised sarnased Eestile.

Läti näitel, kui reisiettevõtja tagatis ei kata vajalikust mahus reisijate kulusid kodumaale naasmisel – näiteks maksejõuetuse korral või muu ettenägematu olukorra tõttu – on võimalik saada riigieelarvest riigibi vastavalt Läti turismiseadusele,<sup>70</sup> mis sätestab, et kui reisiettevõtte ei suuda täita oma kohustusi reisijate tagasitoomiseks vajalike kulude tasumisel, kaetakse vastavad kulud riigieelarvest. Tegemist on abiskeemiga, mille jaoks kogutakse reisiettevõtjatelt täiendavat tasu ehk tegemist on nõ **teise ringi kaitsega**<sup>71</sup>.

<sup>70</sup> Tourism Law, Part III. Section 16. (6). (2020). Vaadatud 09.09.2023 <https://likumi.lv/ta/en/en/id/50026>

<sup>71</sup> Consumer Rights Protection Centre Republic of Latvia kodulehekül (2023). Vaadatud 02.11.2023 <https://www.ptac.gov.lv/en>

Nimetatud kesksete korraldusviiside eeliseks on keskse korraldusasutuse kõige tugevam informeeritus kui ka võimalus leida majanduslikult kõige efektiivsemaid viise edasise korraldamiseks. Keskse asutuse spetsialistid teavad kõige täpsemalt, millised on nõ abikõlblikud kulud ning kuidas leida viise inimeste kõige efektiivsemaks tagasitoomiseks. Samuti ei pea reisija omama sellisel hetkel täiendavaid rahalisi vahendeid, vaid saab loota riigiasutuse spetsialistide oskusteabele ja reageerimisvõimekusele. Peamisteks väljakutseks on seevastu paindlikkuse tagamine, võimaldamaks reisijal korraldada soovi korral enese tagasitoomine tema jaoks kõige sobivamal viisil.

Vastukaaluks eelnimetatule on **Saksamaal reisijate tagasitulek nende enda korraldada**. See tähendab, et vajalikud kulutused teevad reisijad ise ning kuludokumentide alusel tehakse vastav väljamakse. Antud süsteemi tugevuseks on selle paindlikkus reisija jaoks, mis võimaldab reisijal naasta talle sobival ajal talle sobival viisil, mis riigi poolt koordineeritud lahenduse puhul ei ole nõnda, kuivõrd riigi lahendust koordineeritakse kõigi reisil olijate huvidest lähtuvalt. Saksamaa lahenduse nõrkusena on võimalik esile tuua asjaolu, et reisijal peab endal olema piisavalt vabu vahendeid tagasituleku korraldamiseks või võimaluse nende leidmiseks – **toetavaks asjaoluks on näiteks krediitkaardi või reisikindlustuse olemasolu**. Teiseks väljakutseks on nõ kõige optimaalsema tagasitoomise variandi leidmine nt lennu- või majutuskulude vaatest, st reisija ei pruugi valikut tehes lähtuda majanduslikult soodsamaist variandist.

lirimaal on kasutusel lähenemine, mis hõlmab endast kombinatsiooni kahest eelkirjeldatud lahendusest, st keskselt korraldab tagasitoomist vastav riigiamet lirimaa Lennuameti näol, kuid aktsepteeritakse ka reisijate endi poolt esitatud tagasireisi kuludokumente. Seda hindasid lirimaa Lennuameti esindajad heaks lahenduseks, kuivõrd võimaldab läheneda igale tagasitoomist vajavale reisijale individuaalselt vastates nende vajadustele ja soovidele. Reisijate endi esitatud kuludokumentide aktsepteerimine on (aja)mahukas ülesanne, kuid võimaldab riigil olla abiks reisijatele just nendest lähtuvalt kõige paremal viisil. Lahenduse ennekõike ajamahukus riigiametile on selle lahenduse kõige suurem kitsaskoht, kuid lahendusest saadav paindlikkus reisijale, kaalub üle võimaliku ajamahukuse.

Nii kesksete korraldusviiside kui ka reisija enda tagasitoomise korralduse puhul on väga keeruline kui mitte võimatu hinnata mõju reisiettevõtja tagatise vajadusele – ka täna on kohustus TurS-is sõnastatud, kuid sellega arvestamine ja/või selle kontrollimine ei ole defineeritud selgete nõuetega. Samas puuduv praktika pea 10 aasta jooksul annab indikatsiooni, et tervikvaates ei ole tegemist väga suur osakaalu omava komponendiga kogu tagatisvajaduses.

### Soovitused tänase korraldusviisi täiendamiseks

Lisaks reisija kui ka TTJA poolsetele kohustustele seoses reisijate tagasitoomisega, langeb vähemalt sama suur vastutus reisi edukalt lõpule viimise eest ka reisiettevõtjal endal. Nii läbiviidud kontaktkohtumised reisijaettevõtetega kui ka tagatisandmete analüüs indikeerivad, et ettevõtted ei hinda ega arvuta eraldiseisvalt oma vajaliku tagatise arvutuskäigus tagasitoomisega seotud võimalikke kulusid, mistõttu võib tagasitoomisega seotud kulukuste tagamist hinnata osaliselt puudulikuks. Kuigi osadel reisiettevõtete tegevusaladel eksisteerib keskmiselt nõ ülekate vajalikkust suurema tagatise näol, on kõige väiksem ülekate just kõige kriitilisemal tegevusalal ehk tellimuslendude korraldamisel.

**Tänane süsteem on korraldatud kõige jäigemalt, ent kõige kuluefektiivsemal viisil** – reisi jätkamise, sh naasmise, korraldamine on tagatud keskselt läbi TTJA, kes ekspertüksusena suudab leida kõige soodsamad lahendused sääraates maksejõuetusolukordades ning jooksvalt reisil viibivat reisijat nõustada. Samuti pole reisijal endal tarvilik omada täiendavaid rahalisi vahendeid lisaväljaminekute teostamiseks (nt täiendav lennupilet ja/või majutus). Korralduse peamiseks nõrkuseks on aga võimalik **vähene paindlikkus**. Samuti on protsess võrreldes isekorraldusega pikem ja kohmakam, sõltuvalt TTJA spetsialistide ajalisest saadavusest, sest protsessi koordineerivad ja tegevusi teostavad ainult nemad.

Eeltoodust tulenevast peame tänast korraldust otstarbekaks, kuid soovime **rakendada viise suurema paindlikkuse tagamiseks reisijatele**, tuginedes sh eelkirjeldatud rahvusvahelisele praktikale, sh lirimaa näitele. Leiame, et kaasuspõhine lähenemine ning kombineeritud korraldusmudeli rakendamine oleks Eesti oludesse kõige sobivam korraldusviis, mis tagab ühelt küljelt paindlikkust, teisalt jätab TTJA-le olulise rolli tagasitoomise korralduses (nõustamine, soovitused, info abikõlblikest kuludest jmt).

Tulenevalt vähesest tagasitoomise praktikast, soovime TTJA-l **läheneda olukorra tekkimisel kaasuspõhiselt** suhtluses ja koostöös reisikorraldajaga ja vajadusel antud olukorras välismaal viibivate

reisijatega, leidmaks reisijatele reisi jätkamiseks või nende tagasitoomiseks või kõige sobilikum ning tagatise võimalusi arvestav lahendus ning lähtuda lirimaa kombineeritud lähenemisest, mis võimaldab isikutel endal otsustada, millist korraldusviisi nad soovivad rakendada. Nende võimalike tulevikukaasuste pealt saab välja kujundada praktika, mis annab ühtlasi ka TTJA-le kui valdkonna järelevalve teostajale sisendi, kui kõrged võivad sellises olukorras olla tagasitoomisega seotud kulud võrreldes reisi esialgse maksumusega. Sellest lähtuvalt on võimalik täpsemalt hinnata ka tagasitoomise kuludega seotud korrapära, mille alusel juhendada edaspidi ka reisieetevõtteid oma tagatiste arvutuste läbiviimisel.

Lisaks riigile, kes saab analüüsida süsteemi toimivust ning lähenemisi täiendada näiteks reisijate individuaalsete kuludokumentide aktsepteerimise kaudu paindlikkuse suurendamiseks, **saavad kaitset tõhustada reisijad ise aga ka TTJA**. Ühelt küljelt saavad reisi kavandavad isikud soetada individuaalse reisikindlustuse või vastava krediitkaardi omamise kaudu tagada teatava reisikindlustuse soetades selle kaudu reisi. See tagab ka kindlustunde, et kui maksejõuetus ilmneb enne reisi, on võimalik makse tühistada; teisalt tagab krediitkaart teatava puhvri rahalisteks väljaminekuteks, nt kui esineb vajadus iseseisvalt tagasilend korraldada.

TTJA saab reisijate kaitset tõhustada läbi kommunikatsiooni ja teavitustöö. TTJA saab teha reisijatele kättesaadavaks teadmise ja juhised käitumiseks reisieetevõtte maksejõuetuse olukorras, sh tagasituleku korraldamisega seoses – olgu see korraldatud reisija enda või TTJA poolt. Kõige efektiivsemaks lahenduseks hindame lirimaa süsteemi, kus reisijatel on võimalus korraldada oma tagasitoomine ise, misjärel hüvitatakse neile kuludokumentide alusel vastavad kulud; samas säilib ka riigil võimalus kõikide osapoolte ühetaoline tagasitoomine kõige soodsamal kujul. Siinkohal on oluline välja tuua, et antud ettepanek eeldab seaduse muudatust, kuivõrd täna kehtiv redaktsioon ei võimalda reisijal individuaalselt kuludokumente TTJA-le esitada. Samuti tuleb reisieetevõtete seas veelgi enam suurendada teadmust, et tagatis peab katma kõik teenuse osutamisega kaasnevad kulud, mitte ainult ettemaksed.

Samuti tasub kaaluda võimalust teise astme kaitse loomiseks (nö tagavarafond või riigieelarveline eraldis), mis võimaldaks kasutada kogutud vahendeid ka reisijate tagasitoomise korraldamiseks.

# 6. Täna kehtiva tagatissüsteemi hinnang ja soovitused

Eestis kehtivat tagatissüsteemi on täpsemalt kirjeldatud aruande esimeses peatükis, alapeatükkides 1.1 ja 1.2, mistõttu keskendub käesolev peatükk peaaesjalikult tänase süsteemi hinnangutele ja tulevikusoovitustele.

Tänane reisi-ettevõtete individuaalsetel tagatistel põhinev tagatissüsteem on suuresti pikka aega muutmata ning seeläbi turuosalistele tuttav ja arusaadav. Ühtlasi on see ettevõtete enda hinnangul kõige enam soovitud lahendus, mis võimaldab ettevõtjatel vastutada individuaalselt oma ettevõtte käekäigu ja hoolsuskohustuse eest. Samas ei tähenda see aga, et täna kehtiv süsteem oleks ideaalne, kuid see pakub mõõdukalt optimaalse lahenduse nii reisijate kaitse kui ka halduskoormuse vaatest, viimast nii ettevõtete kui järelevalve teostamise mõttes. Kuigi tänases korralduses ei tuvastatud süsteemist tulenevaid olulisi puudujääke või nõrasteid süsteemseid vigu, eksisteerib võimalusi tänase süsteemi parendamiseks ja/või tõhustamiseks.

Käesolevaga toodud hinnangud ja soovitused tuginevad analüüsi kõikidele teostatud tegevustele, sh intervjuudele ja töötubadele turuosalistega, läbiviidud küsitlustele, andme- ja mõjuanalüüsidele kui ka läbiviidud ekspertintervjuudele ja töörühmadele.

## 6.1 Hinnang tänasele tagatissüsteemile, järelevalvele, ettevõtte hoolsuskohustuse täitmisele, elektroonilise aruandluse menetlustoimingutele jmt

Tänase süsteemi üks olulisemaid väljakutseid järelevalve teostamise osas on aruandluse esitamise ja hilisema järelevalvega seotud tegevuste vähenemine automatiseeritus, st nii aruandlusega seotud tegevused kui ka järelevalve on oma olemuselt suures osas käsitöö. Mitte-süsteemne väljakutse on aga **ettevõtete ebapiisav hoolsuskohustuse täitmine**.

Ettevõtete jaoks on TTJA-le esitatav aruandlus ja raporteerimine viidud andmete esitamise hulga mõttes praktiliselt minimaalsele tasemele – ettevõtted esitavad kvartaalselt pakettreiside ja seotud reisikorraldusteenuste kogumüügi aruande, mis käsitleb endas aruandeperioodi kogumüüki, ettemakseid ja järgneva kvartali planeeritava kogumüügi ning aasta tervikvaadet. Samas on ettevõtete jaoks kõige keerulisem esitada tagatise suuruse hindamise ühte olulisemat komponenti ehk laekunud ettemakseid. Ettevõtted selgitavad keerukust tulenevalt asjaolust, et nende raamatupidamistarkvarad ei ole suutelised hõlpsasti eristama tagatiskohustusega kaetud müügi **ettemakseid**, mis on **oma olemuselt justkui kassapõhise raamatupidamise element**.

Samas on tulenevalt raamatupidamistarkvarade võimekusest teatud juhtudel võimalik luua ka vastavad kuvavaated, eeldusel, et artiklid on sisestatud süsteemi piisavas detailsusastmes. Enamike ettevõtete jaoks on ettemaksete arvutamine siiski käsitöö, mis võtab soovitust rohkem aega. Analüüsi raames selgus, et peaaesjalikult loovad ettevõtted ülevaated oma ettemaksetest vahetult enne raporteerimisperioodi (vajalik on esitada ettemaksete ülevaade aruandeperioodi viimase päeva seisuga). Antud praktika ei lähe samas kokku põhimõttega, et tagatis peab olema igal ajahetkel piisav – see tähendab, et ettevõtte hoolsuskohustuse osaks on regulaarselt ja pidevalt hinnata oma ettemaksete suurust ja piisava tagatise vajadust. Võttes sh arvesse tagatise võtmise ja suurendamise protsessi ning sellele kuluvat aega (keskmiselt 2-4 nädalat), hangivad osad ettevõtted seetõttu vajaminevast suurema tagatise. Paraku ei tee seda kõik ettevõtted – suurem tagatis toob üldjuhul kaasa ka suurema tagatise maksumuse, mistõttu püüavad ettevõtted oma **kulusid optimeerida** ning hoida tagatist nõraste „piiri peal“ vastavuses. TTJA soovib reisi-ettevõtjatel väljastatud müügiarvete järgi arvestada võimalike ettemaksete laekumist ja hinnata tagatise piisavust ka etteulatvalt, tagamaks hoolsuskohustuse täitmine.

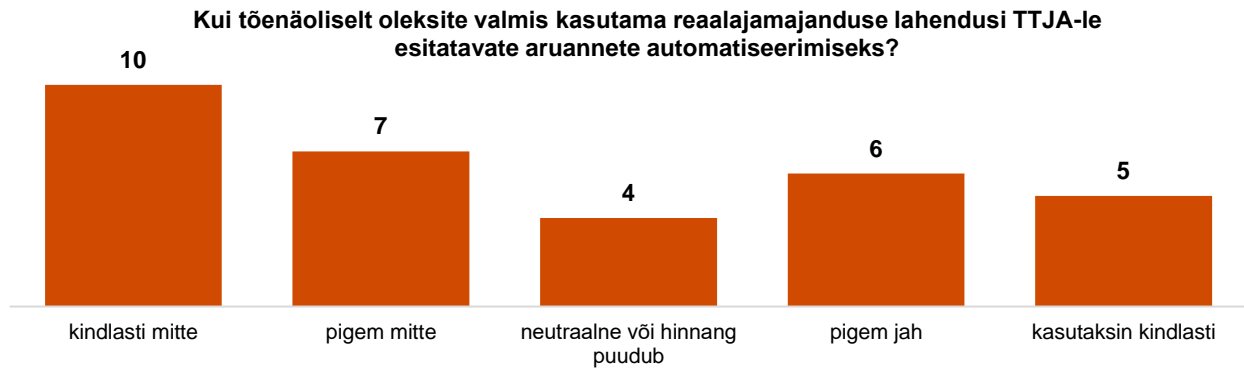
Analüüsi käigus läbiviidud kontaktkohtumised andsid ka indikatsiooni, et kuigi süsteem on suures pildis turuosalistele arusaadav, esineb teatud ebakõlasid ettemaksete raporteerimises – peamiselt on TTJA tuvastanud, et **reisikorraldajad on arvestanud ettemakseid üksnes pakettreisi alguseni**, mistõttu on osutunud tagatised mh ka ebapiisavaks. Selline lähenemine ei ole õige ja ei anna tegelikku ülevaadet ettemaksetest ning tagatise vajadusest ning ettemakseid võib selle kogusummas maha arvata alles pärast pakettreisi toimumist ehk pärast reisijate turvalist naasmist kodumaale.

Nii nagu eelnevalt esile toodud, on üheks oluliseks tänaseks kitsaskohaks asjaolu, et ettevõtteid ei arvesta oma vajalike tagatiste osas piisavalt reisijate tagasitoomisega seotud kuludega. Kuigi selle põhjused on kohati arusaadavad (puudub teadmine kulude suuruselt), tuleb ettevõtetel tagada, et nende tagatised oleksid kõikehõlmavad ja kataksid vajadusel ka reisijate tagasitoomise kulu. Sellest tulenevalt **soovitame lisaks tagatismäärade korrigeerimisele luua ka kollektiivne tagavarafond**, mille suurus võib olla ka väiksem kui analüüsis käsitletud – nõ pilootprojekt, nt 100 000 eurot, mille suudaksid reisiettevõtteid hõlpsasti täita ka näiteks ühe aastaga (vt ka Tabel 23). Oma olemuselt ei pea selleks looma eraldiseisvat fondi, vaid tegemist oleks nõ reservfondiga TTJA juures või riigieelarvelise eraldisega, mida kasutatakse ainult reisiettevõtete maksejõuetuse olukordade lahendamiseks või reisijate tagasitoomiseks.

Lisaks kvartaalsete aruannete kontrollimisele viib TTJA läbi ka tagatise piisavuse ja ettemaksete arvestamise kontrollid. Kontrollid viiakse läbi piiratud valimis, st iga-aastaselt ei kontrollita kõiki ettevõtteid. Kontrollid võivad sattuda erinevatel alustel – nii kogumüügi aruande järgi ebapiisava või piiripealse tagatisega tegutsevad kui ka juhusliku valimiga valitud reisiettevõtteid. 2023. aastal viidi läbi tavapärasest rohkem kontrollid, mis tulenes mh asjaolust, et COVID-19 pandeemiast mõjutatud aastatel oli tagatise vajadus märkimisväärselt väiksem kuivõrd reise ei korraldatud või korraldati väikeses mahus.

Tänane süsteem tugineb ettevõtete vastutusel täita oma hoolsuskohustust, mida enamik ettevõtteid ka teeb, kuid paraku ei tee seda kõik. Kuna näha on seoseid kontrollide läbiviimise ulatusel ning ettevõtete soovil oma hoolsuskohustust täita, tuleks kindlasti teatud määral regulaarseid iga-aastaseid kontrollid jätkata.

Analüüsi käigus käsitleti ka võimalikke **reaalajamajanduse (RTE)** lahendusi ja nende rakendamise võimalikkust reisiettevõtete sektoris. Esmalt kaardistati ettevõtete valmisolekut võimalike lahenduste kasutuselevõtu osas. Ettevõtetele selgitati põgusalt võimaliku lahenduse tausta ning kasusid, sh asjaolu, et sellisel juhul ei peaks enam regulaarselt täitma ja esitama kvartaalseid aruandeid, vaid et vajalikud andmed edastatakse nende raamatupidamistarkvarast TTJA-le automaatselt, võimaldamaks nii nende ettevõtetele kui TTJA-le saada ajakohase ülevaate müügi- ja ettemaksetest ja tagatise vajadusest. Lisaks rõhutati, et reaalajalahenduste kasutuselevõtmine oleks ettevõtte jaoks vabatahtlik ning riigil on selle soodustamiseks olemas toetusmeetmed. Kontaktkohtumisel osalenud ettevõtteid ei suutnud näha sellel suurt väärtust ning olid skeptilised – ka juhul, kui vajalikud arendustööd/liidestused rahastatakse kolmanda osapoole ehk riigi poolt. Küsitlusele vastanud ettevõtjad olid veidi positiivsemal seisukohal, kuid üldjoontes mitte-toetavad – algatust mitte-toetavate ettevõtete osakaal vastanutest oli 53%, toetavaid vastukaaluks 34% (keskmine hinnang 5-punktilisel skaalal 2,7), vt Joonis 17.



Joonis 17. Reisiettevõtete hinnang reaalajamajanduse lahenduste kohaldamiseks TTJA-le esitatavate aruannete automatiseerimiseks. Allikas: Reisiettevõtete seas läbiviidud küsitlus

Peamiseks negatiivse hoiaku põhjuseks on kas usaldamatus või hirm, et nende andmetega tehakse lisaks ka midagi muud või et väike- ja mikroettevõtete puhul ei ole see mõistlik ning raporteerimiskohustust saab täita ka käsitsi.

Kindlasti tasub jätkata automatiseeritud lahenduste tutvustamist sektori ettevõtete seas, sh teadlikkuse tõstmine RTE teemadel. Läbimõeldud kommunikatsioonitegevused sektori suunal aitavad vähendada ettevõtete hirmu ning suurendada huvi.

**Kokkuvõtlikult võib ettevõtete hoolsuskohustuse kasina täitmise kokku võtta kolme peamise selgitusega:**

- Ettevõtted ei ole täielikult kursis vajaliku tagatise piisavuse arvutuskäigu ja ettemaksete arvestamisega (ehk **teadmatuse**).
- Ettevõtete hinnangul on tagatiste maksumus kõrge ning seetõttu optimeeritakse tagatisega seotud kulusid, hoides tagatise piiripealsena või ollakse liialt pessimistlikud oma järgneva kvartali müügi prognoosis (ehk **nõ alaraporteerimine ja optimeerimine**).
- Ettevõtted on seisukohal, et neil maksejõuetust ei teki ning nad ei näe vajadust pidevaks tagatise hindamiseks, sest ka ajutiselt ebapiisava tagatise korral ei rakendu neile negatiivse loomuga meetmed (ehk **kombinatsioon hoolimatusest, alaraporteerimisest ja/või pahatahtlikkusest**).

TTJA eesmärgiks on tõsta ettevõtjate teadlikkust ning tõhustada reisijate kaitset, mistõttu ei ole seni veel väljastatud trahve. Teadlikkuse tõstmine reisiettevõtjate seas aitab vähendada ettevõtete osakaalu, kes ei täida oma hoolsuskohustust piisavalt teadmatuse tõttu (selgitus 1 ning osaliselt selgitus 2) – juhendmaterjalid meililisti koos meeldetuletustega, infotund vmt. Samas tuleb ka kaaluda piirava või karistava iseloomuga meetmete rakendamise võimaluste tõhusust korduvrikkujate puhul, kellele senised suunised ja täiendav nõustamine pole soovitud mõju avaldanud (selgitus 3 või osaliselt selgitus 2).

Kuigi tänases süsteemis esineb puudujääke, on peaaegselt tegemist ettevõtete **hoolsuskohustuse mittetäitmisega, mitte süsteemi ülesehitusest tulenevate puudustega**. Seetõttu ei ole tarvilik tingimata viia läbi suuremahulisi süsteemi reforme, vaid tegeleda spetsiifilisemalt puudujääkide taustpõhjuste lahendamisega. Reisiettevõtete valdkond on EL tasandil võrreldes paljude teiste sektoritega väga tugevalt reguleeritud (sh nt reisijate täielik kaitse, tagatise piisavuse nõue igal ajahetkel jmt). Kui regulatsioonide leevendamist pole hinnatud mõistlikuks või võimalikuks, on mh tarvilik kaaluda meetmeid kas regulatsiooni jõustamiseks või täiendavate kaitseliinide loomiseks.

Tänase olukorra puhul on oluliseks asjaoluks TTJA-poolne tagatise piisavuse kontroll, mida tehakse peaaegselt läbi tagatiskohustusega müügi ettemaksete arvutamise, toetudes müügiaruannetele ja ettemaksetele, mis ei avaldu paraku majandusaasta aruannetes. See tähendab, et hõlpsal viisil ei ole võimalik tagatise piisavuse kontrolle läbi majandusaasta aruannete automatiseeritult viia, kuna seal neid vajalikke andmeid ei avalikustata. Samuti ei vasta majandusaasta esitamine oma regulaarsuselt kvartaalse raporteerimise põhimõttele, mis tähendab, et neid esitatakse ca aastase viitega ega pruugi kontrolli hetkeks enam olla relevant. Samas kui mõtestada tagatise piisavuse kontrolli olemust veidi

teisiti ning minna kontrolli etapis paar sammu tagasi, võib majandusaasta aruannete automatiseeritud kontroll anda TTJA-le väärtuslikku sisendit tulevaste kontrollide läbiviimiseks. Tagatised on püstitatud selleks, et ettevõtete maksejõuetuse tekkimise olukorras oleksid reisijad kaitstud. Kuigi tagatise piisavuse kontrollid annavad indikatsiooni kohustuste täitmise osas, selgub lõppseis alles maksejõuetuse tekkimisel ja tagatise avamisel. Samas on võimalik **maksejõuetuse ilminguid tuvastada juba varem**.

Maksejõuetuse ilmnemise oht on aga asjaolu, mida oleks **osaliselt võimalik automaatselt kontrollida** – nimelt on võimalik Äriregistrist alla laadida soovitud tegevusalade/ettevõtete majandusaasta aruanded avaandmetena ning viia läbi seejärel ettevõtete põhiliste finantsnäitajate osas nõ jätkusuutlikkuse tervisekontroll, võttes kasutusse indikaatoritena nt Ettevõtja elujõulisuse indeksi tööriista (varasema nimega Ettevõtja varajase hoiatamise teenus)<sup>72</sup> käsitletud olulisemaid majandusnäitajaid ning luua üpris hõlpsasti automatiseeritud hinnangud ettevõtete finantsilise tervise osas (bilansi ja kasumiaruande pinnalt toodud suhtarvud – nt varad, võla/EBITDA suhe, koguvõla/omakapitali suhe jmt). Antud automatiseeritud analüüsi ei peaks kokku panema TTJA ise, vaid siinkohal saab aidata näiteks nii MKM kui ka Statistikaamet või mõni kolmas teenuse osutaja.

Tulemuste põhjal on võimalik ettevõtted liigitada erinevatesse riskiastmesse, mis annab indikatsiooni, milliste ettevõtete käekäigu kohta oleks mõistlik rohkem huvi tunda. Samuti kui ettevõttel on majandusaasta aruanne õigeaks ajaks esitamata, on võimalik see liigitada kõrgendatud riskiga ettevõtteks.

### **Kontrollide läbiviimine või tipu hajutamine kolmanda osapoole teenuspakkumise läbi**

Kuna TTJA kui järelevalve teostaja spetsialistide ressursid on piiratud, tasub kaaluda ka võimalust ettevõtete kontrollitoiminguid sisse osta läbi usaldusväärse teenusepakkuja, kelleks võivad olla näiteks nii raamatupidamisettevõtted kui ka audiitorbürood. Neil on olemas vajalikud kompetentsid ning võimekus sarnaste kontrollide läbiviimiseks. Selleks peaks TTJA sõnastama sisseostetava teenuse ulatuse ja koostama vastavasisulise lähteülesande ning leidma vastava katteallika. Ettevõtete tundliku äriinfo kaitsmine oleks tagatud läbi vastavasisulise konfidentsiaalsuslepingu (*NDA* ehk *non-disclosure agreement*).

Lähtuvalt ülal kirjeldatust, soovib analüüsimeeskond täiendava meetmena kasutusele võtta **automatiseeritud kontrollid majandusaasta aruannete põhjal**, võimaldamaks hinnata ettevõtete finantsilist tervist ja elujõulisust. Järelevalve läbiviimise tõhustamise osas soovitame kaaluda ka võimalust reisieetvõtete kontrollide läbiviimiseks kolmandate osapoolte vahendusel, mida oleme käsitlenud samuti eelnimetatud peatükis.

## **6.2 Võimalikud uuendused optimaalse tagatiste valdkonna korralduseks Eestis**

Tuginedes nii uuele pakettreiside direktiivi muudatusettepanekule kui ka teiste EL liikmesriikide praktikale, koostati analüüsi käigus viis võimalikku tulevikustsenaariumi kontseptsiooni. Esialgused arutletud kontseptsioonid olid järgnevad:

- **Kohandatud tänane süsteem.** Tänaesse tagatissüsteemi viiakse sisse muudatusi, sh korrigeeritakse tagatise miinimummäärasid, kuid suuremahulisi süsteemi reforme ellu ei viida.
- **Kombineeritud lahendus individuaalsest ja kollektiivsest tagatisest.** Lisaks olemasolevale individuaalsele tagatissüsteemile luuakse tagavarafondi näol täiendav nõ teise astme kaitse, mis rakendub ettevõtte tagatise ebapiisavuse korral. Antud käsitluses individuaalsete tagatiste suurust ei vähendata.

<sup>72</sup> Ettevõtja elujõulisuse indeks (2024). *Reaalajamajandus*. Vaadatud 25.01.2024 <https://realtimeeconomy.ee/ettevotja-elujoulisuse-indeks-ja-tooriist>

- **Kombineeritud lahendus individuaalsest ja kollektiivsest tagatisest (individuaalset tagatist vähendav).** Lisaks olemasolevale individuaalsele tagatissüsteemile luuakse tagavarafondi näol täiendav nõuete astme kaitse, mis rakendub ettevõtte tagatise ebapiisavuse korral. Antud käsitluses individuaalsete tagatiste suurust ei vähendata. Individuaalse tagatise suurus samas väheneks.
- **Kombineeritud tagatissüsteem koos kahe teise astme kaitsega.** Antud käsitluses luuakse lisaks individuaalsele tagatissüsteemile täiendavalt tagavarafond ning ka kriisifond.
- **Kollektiivne tagatisfond.** Senine individuaaltagatise põhinev süsteem kujundatakse ümber ühiseks kohustuslikuks tagatisfondiks, st kavandatakse senise süsteemi täielik reform, mille käigus luuakse uus fondi haldav üksus. Üksus võtaks üle tagatiste kogumise, haldamise ja reisi ettevõtete fondiga liitumise korralduse (sh vajalike taustakontrollide ja aruandlusega) ja maksejõuetuste menetlemise.

Koostöös uuringu juhtrühmaga valiti täiendavaks analüüsiks ning turuosalistega aruteluks välja kolm stsenaariumit, milleks olid **Kohandatud tänane süsteem**, **Kombineeritud lahendus individuaalsest ja kollektiivsest tagatisest** ja **Kollektiivne tagatisfond**.

Kõigi kolme stsenaariumi puhul kaardistati turuosaliste hinnangud ja arvamused, mille alusel koostati igale stsenaariumile SWOT ehk tugevuste, nõrkuste, võimaluste ja ohtude analüüs. Samuti paluti töötoas osalejatel valida nende esimene ja teine eelistatud stsenaarium. Käesolevaga anname ülevaate stsenaariumite täpsemast olemusest ning kujunenud hinnangutest.

### I stsenaarium ehk Kohandatud tänane süsteem

Tänasesse tagatissüsteemi viiakse sisse muudatusi, sh korrigeeritakse ja ajakohastatakse tagatise miinimummäärasid, kuid suuremahulisi reforme ellu ei viida. Tänapäevane süsteem on turuosaliste jaoks tuttav ja arusaadav ning antud stsenaariumi käsitluse raames ei viidaks ellu suuremahulisi muudatusi ega lisataks uusi tagatissüsteemi elemente. Kohandatud tänase süsteemi rakendamine ei vajaks analüüsimeeskonna hinnangul suuremahulisi rahalisi kulutusi, kuid võimaldaks korrigeerida pikalt muutumatuna püsinud tagatise miinimummäärasid. Samas on oluline markeerida, et juba täna on reisi ettevõtjate hulgas teadlikkus PTD-st ja erinevatest pakettreisidega seotud nõuetest (sh tagatise nõuetest) varieeruv, mistõttu tuleks senisest enam korraldada reisi ettevõtjate-suunalist teavitustööd.

Kohandatud tänane süsteem baseeruks sarnaselt tänasele lahendusele individuaalsel vastutusel (vt ka Tabel 21). Hoosuskohustuse täitmine on ka antud stsenaariumi puhul iga ettevõtte enda kanda, kuivõrd iga ettevõtte saab vastutada täielikus mahus vaid enda tegevuse eest. Stsenaariumiga kaasneb ka tagatise miinimummäärade ümbervaatamine. Tagatise miinimummäärade tõusuga või üleüldisemalt muutusega pööraksid ettevõtted (vähemalt lühiajaliselt) oma tagatisele suuremat tähelepanu. Asjakohasemad miinimummäärad suurendaksid ühtlasi ka reisijate kaitset.

Tabel 21. I stsenaarium ehk Kohandatud tänane süsteem – SWOT analüüsi kokkuvõte. *Allikas: PwC*

TUGEVUSED	NÕRKUSED
<ul style="list-style-type: none"> <li>• Tagatise miinimummäärade tõusuga või üleüldisemalt muutusega määrades pööraksid ettevõtted (lühiajaliselt) oma tagatisele suuremat tähelepanu ja tänu sellele on selgem olukorra ülevaade ja tagatud reisijate parem kaitse.</li> </ul>	<ul style="list-style-type: none"> <li>• Reisi ettevõtjate teadlikkus on varieeruv ning kohati vähene PTD ja pakettreise nõuetest, sh vajaliku tagatise arvestuslikust korrast.</li> </ul>
<ul style="list-style-type: none"> <li>• Muutus kaitse tõhustamisel ei vaja suuri rahalisi kulutusi riigi ega ettevõtete poolt.</li> </ul>	<ul style="list-style-type: none"> <li>• Reisi ettevõtete teadlikkus tagatise võimaluste osas on kohati madal (nt KredEx käendus).</li> </ul>
<ul style="list-style-type: none"> <li>• Tänapäevane süsteem on turuosaliste jaoks tuttav arusaadav.</li> </ul>	<ul style="list-style-type: none"> <li>• Nõuete „musta turu“ olemasolu ja registreerimata ettevõtted.</li> </ul>

TUGEVUSED	NÕRKUSED
<ul style="list-style-type: none"> <li>• Stsenaariumiga säiliks individuaalne vastutus. Hoolsuskohustuse täitmine iga ettevõtte enda poolt ehk igaüks vastutab enda tegevuse eest.</li> </ul>	<ul style="list-style-type: none"> <li>• Koormav järelevalve nii TTJA-le kui ka arvestatav raporteerimiskohustus reisiettevõttele.</li> </ul>
<ul style="list-style-type: none"> <li>• Muudatusi on lihtne ellu viia ning nende mõju on TTJA-l hõlpsam kontrollida/hinnata.</li> </ul>	<ul style="list-style-type: none"> <li>• Mahukas aruandlussüsteem. Ettemaksete arvestamine ja raporteerimine on keeruline (kassapõhise aruandluse element).</li> <li>• Tagatise kättesaadavus on kohati piiratud (peaasjalikult alustaval ettevõttel).</li> </ul>
VÕIMALUSED	OHUD
<ul style="list-style-type: none"> <li>• Tõhusama riikliku järelevalve loomine leevendaks musta turu probleemi.</li> <li>• Võimalus korrigeerida tänast tegevusalade liigendust.</li> </ul>	<ul style="list-style-type: none"> <li>• Piirmäärade muutus ei pruugi olla piisav ja/või muuta ettevõtete käitumishajumusi.</li> </ul>

Turuosalised hindasid, et antud stsenaariumi üheks oluliseks tugevuseks oleks individuaalse hoolsuskohustuse jätkumine, kus iga ettevõtja vastutaks oma ettevõtte tegevuse eest. Samuti hinnati, et süsteem on turuosalistele tuttav ning ei vajaks täiendavat selgitustööd. Tagatise miinimummäärade korrigeerimine suunaks ettevõtteid rohkem tähelepanu pöörama oma tagatisele ja selle piisavuse arvutamisele (vähemalt lühiajaliselt), mistõttu suureneb teadlikkus ja olukorra ülevaade ning tagatakse reisijate parem kaitse. Samuti ei tooks muutus kaasa olulisi täiendavaid rahalisi kulutusi riigi vaatest, ent suurendaks osaliselt reisiettevõtete kulutusi. Samuti on muutusi lihtne ellu viia ning nende mõju on TTJA-l hõlpsam kontrollida ja hinnata. Stsenaariumi võimaluste puhul leiti, et muutus võimaldaks lisaks miinimummääradele korrigeerida ka tänast tegevusalade liigendust. Lisaks leiti, et juhul kui alustavatele ettevõtetele luua teatud lihtsustav erisus, võimaldaks see leevendada ka nõ „musta turu“ ehk registreerimata ettevõtetega seotud väljakutset.

Süsteemi nõrkuseks hinnati ennekõike turuosaliste poolt, et aruandlussüsteem on mahukas ning ettemaksete raporteerimine (ehk nõ kassapõhine käsitlus) on keeruline ning süsteem on koormav nii TTJA-le kui reisiettevõtetele. Samuti tõdeti, et stsenaarium ei lahenda musta turu olemasolu ning registreerimata ettevõtete väljakutset.<sup>73</sup> Samuti toodi esile, et alustaval ettevõttel on keeruline saada tagatist (vajalik täiendava tagatise olemasolu või deposiit). Turuosalised hindasid, et reisiettevõtete teadlikkus tagatise vajadustest ja ka võimalustest (sh KredEx käendus) on madal. Samuti leiti, et piirmäärade muutus ei pruugi olla piisav ega pruugi muuta ettevõtete hoolsuskohustuse täitmist.

Analüüsimeeskonna hinnangu kohaselt on tegemist **hea ning hõlpsasti rakendatava alternatiiviga**, mis aitaks osaliselt parandada tänast tagatissüsteemi, kuid ei tagaks üksi terviklikku lahendust – lahendamata asjaoluks on reisijate tagasitoomisega seotud võimalikud kulud, mida täna enamik ettevõtteid teadlikult vajaliku tagatise summa osaks ei arvesta. Ühte võimalikku käsitlust antud kulude arvestamiseks on käsitletud peatükis 5 ehk Tagatise miinimummäärade analüüs ja reisijate tagasitoomine, mille tulemusena suureneks tagatisvajadus kokku 1 942 500 eurot, mis keskmist kulukust arvesse võttes moodustab **täiendavaks maksumuseks 77 700 eurot ehk kõigi kolme muudetava tegevusala üleselt 0,04% tagatisega kaetud aastasest kogumüügist** (Tabel 19 ja Tabel 20).

## II stsenaarium ehk Kombineeritud lahendus individuaalsest ja kollektiivsest tagatisest

Kombineeritud lahenduse puhul luuakse lisaks olemasolevale individuaalsele tagatissüsteemile tagavarafondi (või ühise reservi) näol täiendav nõ teise astme kaitse, mis rakenduks ettevõtete tagatiste ebapiisavuse korral. Antud käsitluses individuaalsete tagatiste suurust ei vähendata, mis tähendab, et reisiettevõtjale jääb endiselt kohustus omada kõiki kohustusi katvat tagatist.

<sup>73</sup> Täpsustav asjaolu, et antud nõrkus esines kõikide käsitletud stsenaariumite puhul.

Tagavarafond ehk nõ teise astme kaitse tagab reisijatele parema kaitse olukorras, kus reisiettevõtja maksejõuetuse olukorras ei osutunud tema võetud tagatis siiski piisavaks. Teise liini moodustav reserv võimaldab vajadusel riigil operatiivselt korraldada mh reisijate tagasitoomist sihtriikides, kuivõrd tänases süsteemis on reisiettevõtetal vajalike kulude suurusjärku individuaalselt sageli keeruline hinnata.

Tabel 22. II stsenaarium ehk Kombineeritud lahendus individuaalsest ja kollektiivsest tagatisest – SWOT analüüsi kokkuvõte. *Allikas: PwC*

TUGEVUSED	NÕRKUSED
<ul style="list-style-type: none"> <li>Reisijate kaitse on paremini tagatud läbi teiste astme tagatise olukorras, kus tagatis ei osutunud piisavaks.</li> </ul>	<ul style="list-style-type: none"> <li>Reisiettevõtjate kulud suurenevad teatud määral.</li> </ul>
<ul style="list-style-type: none"> <li>Individuaalne vastutus jääb muudatusega kehtima, st vastutamine enda tegevuse eest ja seotud hoolsuskohustus jääb süsteemi nurgakiviks.</li> </ul>	<ul style="list-style-type: none"> <li>Tagatise kättesaadavus ei laiene, st turule sisenemise barjäär ei vähene.</li> </ul>
<ul style="list-style-type: none"> <li>Teine kaitseliin ja kaasnev reserv võimaldab vajadusel operatiivselt reisijate tagasitoomise korraldamist (täna määramatu suurus, mida ettevõtteid täpselt tagatisse ei arvesta).</li> </ul>	<ul style="list-style-type: none"> <li>Kollektiivne vastutus ehk potentsiaalne ebavõrdsus reisiettevõtete seas, kus kohusetundlikumad ettevõtteid peavad (osaliselt) vastutama ka teiste eest.</li> </ul>
<ul style="list-style-type: none"> <li>Mõõdukalt lihtsasti rakendatav muudatus.</li> </ul>	<ul style="list-style-type: none"> <li>Teatav vastutuste hajumine ehk hoolsuskohustuse täitmist mittesoodustav süsteem.</li> </ul>
<ul style="list-style-type: none"> <li>Mõju reisiettevõtete kulude kasvule on madal.</li> </ul>	<ul style="list-style-type: none"> <li>Reisiettevõtte raporteerimiskohustus ei vähene.</li> </ul>
VÕIMALUSED	OHUD
<ul style="list-style-type: none"> <li>Võib vähendada järelevalve vajadust, sest kaitse on tagatud läbi kahe liini.</li> </ul>	<ul style="list-style-type: none"> <li>Riigipoolne kontroll võib väheneda ja vastutus hajuda.</li> </ul>
<ul style="list-style-type: none"> <li>Reisijate ja reisiettevõtete teadlikkuse tõstmine nii nõuetest kui võimalustest.</li> </ul>	
<ul style="list-style-type: none"> <li>Kahe-astmelise reisijate kaitse loomine võib parandada Eestis registreeritud reisiettevõtete mainet.</li> </ul>	

Turuosalised leidsid, et käsitluse üheks tugevuseks on mh individuaalse süsteemi ja individuaalse hoolsuskohustuse tagamise jätkumine. Lisaks on tegemist mõõdukalt lihtsasti rakendatava muudatusega ning mõju reisiettevõtete kulude kasvule oleks madal. Lisaks leiti, et antud stsenaarium võiks vähendada järelevalve vajadust, sest kaitse oleks tagatud läbi kahe nõ kaitseliini. Lisaks on muudatustega seoses võimalik teha täiendavat teavitustööd nii reisiettevõtete kui reisijate teadlikkuse tõstmise suunal (vt ka Tabel 22).

Nõrkustena hinnati, et reisiettevõtjate kulud suurenevad (sõltuvalt lähenemisest 0,045% kuni 0,13% tagatisega kaetud müügitulust). Lisaks ei aita antud stsenaarium parandada tagatiste kättesaadavust, st turule sisenemise barjäär ei vähene. Ettevõtetele ei meeldi kollektiivne vastutus ning selleks nähakse ebavõrdsust reisiettevõtete seas, kus kohusetundlikumad ettevõtteid peavad hakkama vastutama ka teiste eest (küll piiratud mahu). Sellest tulenevalt tuntakse vastutuse hajumist ning negatiivset mõju hoolsuskohustuse täitmisele. Lisaks ei vähenda antud stsenaarium reisiettevõtete raporteerimiskohustust.

Analüüsimeeskonna hinnangul on tegemist **alternatiiviga, mis aitab lahendada tänast olulist murekohta, milleks on reisijate tagasitoomisega seotud kulukuse arvestamata jätmine reisiettevõtete poolt ning samuti ka tagatiste osutumine sageli ebapiisavateks**. Kaheastmelise kaitse

loomise juures jääks alles tänane reisieetvõtetele oluline individuaalse vastutuse nurgakivi, millele lisanduks väikese kuluga tagavarafond.

Juba ühe aastane reservi kogumine (st 100 000 eurot) looks olulise lisandväärtuse reisijate kaitse seisukohalt, mis seniseid maksejõuetuse juhtumeid arvestades võiks ka jääda vahemikku 50 000 eurot kuni 100 000 eurot (Tabel 23). Juhul kui eraldi ei loodaks eraldiseisvat fondi, vaid tegemist oleks nt TTJA hallatava reserviga, ei kaasneks tagavara/reservi loomisega olulist kulude kasvu. Sõltuvalt valitud lähenemisest oleks lisanduv aastane kulu reisieetvõtetele 0,03% kuni 0,05% aastases tagatisega kaetud müügitulust. Seetõttu leiame, et reservi loomine oleks põhjendatud. Juhul kui ettevõtted lisavad täiendavad kulud teenuste hinnale, oleks kulu muutus reisija jaoks märkamatu.

Tabel 23. Tagavarafondi loomise hinnangulise kulukuse erinevad alternatiivid. *Allikas: PwC*

	Variant 1	Variant 2	Variant 3	Variant 4
<b>Fondi maht, tuhat eurot</b>	50	100	300	300
<b>Fondi täitmise periood, aastat</b>	1	1	3	5
<b>Ettevõtete sissemaksed, tuhat eurot aastas</b>	50	100	100	60
<b>Lisanduva aastase kulu osakaal kogu tagatisega kaetud müügitulust (2022. a)</b>	0,03%	0,06%	0,06%	0,04%

Samuti peab stsenaariumiga kaasas käima ka reservi käivitamisega, maksete kogumisega ning väljamaksetega seotud funktsioonid, mille tervikmahuks hindame kuni 0,25 FTE-d, mis 2 500 eurose brutopalga juures tähendaks aastas ligikaudu 10 000 euro suurust palgafondi.

### III stsenaarium ehk Kollektiivne tagatisfond

Kollektiivse tagatisfondi lahenduse puhul kujundatakse senine individuaaltagatisel põhinev süsteem täielikult ümber ühiseks kohustuslikuks tagatisfondiks, st kavandatakse senise süsteemi täielik reform. Reformi käigus luuakse ühtlasi uus fondi haldav üksus. Üksus võtaks üle tagatiste kogumise, haldamise ja reisieetvõtete fondiga liitumise korralduse (sh vajalike taustakontrollide ja aruandlusega) ja maksejõuetuste menetlemise.

Kollektiivse tagatisfondi puhul käsileti esialgu kahte võimalikku lähenemist – esimesel juhul kaoks täielikult individuaalne tagatis, teise lähenemise korral jääks individuaalne tagatis erijuhtude korral alles. Fondi maht võib olla oluliselt väiksem tänasest tagatise kogumahust – näiteks 2 kuni 5 miljonit eurot. Fondi optimaalse suuruse huvides kaardistati edasised arusaamad ja hinnangud erijuhtudega käsitluse osas. Erijuhtudeks liigituksid reisieetvõtted, kelle kogutud ettemaksete summa ületaks fondi kogumahtu. Esmaseid hinnanguid koostati kollektiivse tagatisfondiga suuruses 2 miljonit eurot. Juhul kui ettevõtete ettemaksed ületaksid antud piiri, tuleks ületavale osale siiski hankida individuaalne tagatis. **Üle 2 miljoni euro suuruse tagatisega ettevõtteid oli 2023. a augusti seisuga kolm.**

Antud tagatisfondi puhul tuleb arvestada, et fondi loomine ei toimu üleöö ning vajab täiendavate korraldusmehhanismide kaardistamist, sh uute vajalike kompetentsiprofiilide, funktsioonide ja tööstruktuuride loomist, täpsete kohustuste sätestamist, muudatuste juhtimist ja muud kaasnevat. Siinkohal on vajalik arvestada, et tänased erasektori poolt teostatavad taustakontrollid nii ettevõtete finantsilise jätkusuutlikkuse kui ka KYC ja AML kontrollide osas lasuksid edaspidi fondil. Fond peab reisieetvõtted nõ atesteerima ja fondi liikmeks võtma. Samas tuleb arvestada, et fond võtaks enda kanda kulud, mis on täna ka järelevalve teostaja asutuses ehk TTJA-s. See tähendab, et riigi vaatest oleks tegemist majanduslikult kõige soodsama lahendusega.

Fondi korraldusmehhanismist tulenevalt on võimalik luua teatud diferentseerimist sissemaksete osas – nt suurema riskiga ettevõtete (nt kasumlikkuse, likviidsuse, kapitaliseerituse alusel) sissemaksed võib arvestada täiendava koefitsiendiga – samas tuleks sel juhul hakata tegema ettevõtete taustaanalüüsi, mis on täiendav koormus. Võrdse kohtlemise alusel oleks sissemaksete suurus võrdne protsentuaalne osakaal tagatisega kaetud kogumüügist. Fondi mahtu ületavate nõuete kattteks võib fond hankida eraldi garantii/kindlustuse, mille suurus sõltub fondi hallatava juhtkonna riskiisust.

Fond võimaldaks reisiettevõtetele soodsamat lahendust kui tänane individuaalne mudel – võttes arvesse 29 miljoni euro suurust reisiettevõtete tagatisturu kogumahtu ja keskmist tagatise maksumust ligikaudu 4% tagatise suuruselt, kulutavad reisiettevõtte tagatisele tervikvaates ligikaudu 1,16 miljonit eurot, mis on kõrgem kui võimalikud alternatiivsed tagatistfondiga seotud kulud (vt Tabel 25). **Arvestades olukorda, et fondi täitumise järgselt sissemaksed peatatakse, oleks stabiilses turuolukorras turuosaliste jaoks tegemist majanduslikult atraktiivse lahendusega.**

Samuti võimaldab tagatistfond vähendada tänaseid aruandluskohustusi (sõltuvalt fondi koostatavatest eeskirjadest ja normidest), kuid selle detailsus sõltub fondi juhtkonna riskiisust. Tagatistfondi loomiseks on vajalik luua ka nõ üleminekumehhanism tänaselt korralduselt fondile, tagades seejuures reisijate huvide kaitse. Üheks võimaluseks on näiteks, et esimesel kolmel aastal säilib paralleelselt individuaalne tagatis, mis järk-järgult väheneb kuni fond on saavutanud piisava täitumistaseme. Kahe paralleelselt toimiva süsteemi ajal tuleb aga arvestada oluliste lisakuludega reisiettevõtete jaoks.

Tagatistfondi loomisega seoses tekivad reisiettevõtetele kulud fondi sissemaksete ja fondi haldamiskulude näol. Fondi loomisel tuleb arvestada halduskuludega, sh kulud täiendavale kindlustusele/garantiile. Halduskulude täpsem kalkulatsioon nõuab olulises mahus eeltööd, mida ei ole võimalik käesoleva analüüsi skoobis teostada. Esiolgne hinnanguline arusaam fondi halduskuludest on toodud samuti tabelis (vt Tabel 25). Lisaks tänastele TTJA poolt teostatavatele järelevalve toimingutele lisanduvad ka uued funktsioonid, mida senini on täitnud tagatisteenuse pakkujatena pangad ja kindlustusseltsid (KYC/AML kontrollid, ettevõtete finantsilise jätkusuutlikkuse hindamine, riskihindamine jmt) ja fondi vastu võtmisega seotud toimingud. Kulud sõltuvad tugevalt fondi kavandatavatest funktsioonidest, st ettevõtete järelevalvest ja selle ulatusest.

Tabel 24. Kollektiivne tagatistfond – SWOT analüüsi kokkuvõte. *Allikas: PwC*

TUGEVUSED		NÕRKUSED	
<ul style="list-style-type: none"> <li>• Olenevalt fondi suurusest on kollektiivse fondiga reisijad kaitstud.</li> </ul>	<ul style="list-style-type: none"> <li>• Riigipoolne halduskoormus suureneb, sest osa seniseid nõ kontrollitegevusi (tagatise andjate poolt) jääks fondi ülesandeks.</li> </ul>	<ul style="list-style-type: none"> <li>• Väiksem koormus kontrollide läbiviimisel ja järelevalve tagamisel.</li> </ul>	<ul style="list-style-type: none"> <li>• Uue toimetemehhanismi loomine on keeruline protsess, vaja on üleminekuage ning kahe süsteemi samaaegne toimimine.</li> </ul>
<ul style="list-style-type: none"> <li>• Majanduslikus vaates riigi seisukohast kõige soodsam lahendus, sest fond hõlmaks TTJA tänaseid turismi funktsioone, mille eest tasuksid tulevikus fondi liikmed.</li> </ul>	<ul style="list-style-type: none"> <li>• Kollektiivne vastutus ei ole reisiettevõtete seas populaarne alternatiivne korraldusviis.</li> </ul>	<ul style="list-style-type: none"> <li>• Turule sisenemise barjäär madalam (sõltub fondi nõuetest sissemaksetest).</li> </ul>	<ul style="list-style-type: none"> <li>• Vastutuste hajusus ning negatiivne mõju individuaalse hoolsuskohuse täitmisele.</li> </ul>
<ul style="list-style-type: none"> <li>• Reisiettevõtjal on eelduslikult väiksem halduskoormus ja aruandluskohustus.</li> </ul>			
VÕIMALUSED		OHUD	
<ul style="list-style-type: none"> <li>• Alustaval ettevõtjal on kergem turule tulla (eriti olukorras, kus fond on juba täidetud).</li> </ul>	<ul style="list-style-type: none"> <li>• Fondi ebaõnnestumine (reservi ammendumine) võib viia tagatissüsteemi kriisi.</li> </ul>	<ul style="list-style-type: none"> <li>• Eelmise perioodi maht aitaks indikeerida vajaminevat järgnevate aastate fondi mahtu.</li> </ul>	<ul style="list-style-type: none"> <li>• Vastutuste hajususest tulenevalt petturrisi suurenemine.</li> </ul>
<ul style="list-style-type: none"> <li>• Tagatis võib minna reisiettevõtjale odavamaks, sh eriti olukorras, kus fond on juba täidetud.</li> </ul>	<ul style="list-style-type: none"> <li>• Turuosaliste teadmatus kollektiivse tagatistfondi kui uue võimaliku süsteemi osas suurendab hirmu.</li> </ul>		

TUGEVUSED	NÕRKUSED
<ul style="list-style-type: none"> <li>Võib väheneda nõ „musta turu“ osakaal teenuste pakkumises.</li> </ul>	<ul style="list-style-type: none"> <li>Fondi ebaõnnestumise korral võimalik mainerisk hoolsale ettevõtjale.</li> <li>Tagatiskulude võimalik suurenemine olukorras, kus fondil pidevad väljamaksed (sh täienev võimalik finantseerimisvajadus).</li> </ul>

Turuosalised hindasid, et tagatistfondi loomise tugevuseks on reisijate kaitse mitmekülgne tagamine. Samuti leiti, et taolise fondi loomisega väheneksid osaliselt järelevalvega seotud toimingud ja nende maht, kuna ettevõtete individuaalsete tagatiste kontrollide maht väheneks. Samuti looks fond turule sisenemiseks madalama barjääri (sõltub fondi nõuetest) ning soosiks seeläbi uusi turuosalisi ja väikeettevõtteid. Samuti võib stabiilses turuolukorras fond minna reisiettevõtjale pikemas plaanis odavamaks (jättes kõrvale esialgsete topelt-struktuuride vajaduse). Fondi täitumise korral oleks võimalik kas ettemaksed peatada ja või suurendada fondi mahtu, mis aitaks ühest küljest vähendada pikaajalisi halduskulusid täiendava garantii või kindlustuse vajaduse vähenemise näol. Samuti võib lihtsustatud sisenemine turule vähendada nõ „musta turu“ osakaalu teenuste pakkumises (vt ka Tabel 24).

Samas tunnetavad ettevõtted, et süsteemi **nõrkuseks on kollektiivne vastutus**, mis ei ole reisiettevõtete seas populaarne alternatiivne korraldusviis – täpsemalt öeldes on kaasatud ettevõtted peamiselt selle vastu. Peamiste põhjustena tuuakse välja vastutuste hajususe ja negatiivse mõju individuaalse hoolsuskohustuse täitmisele. Nõrkusena nähakse ka **kahe struktuuri samaaegset vajadust üleminekuperioodil**, mis võib tekitada segadust ning suurendab esialgu reisiettevõtete kulusid. Ohtudena tunnetatakse, et fondi ebaõnnestumine (st reservi ammendumine) võib viia reisisektori süsteemsesse kriisi. Fondi **ebaõnnestumise korral** tabab hoolsaid ettevõtteid **mainerisk**. Juhul, kui tagatistfond teostab reisiettevõtete maksejõuetuse lahendamiseks jooksvalt väljamakseid, puudub kindlus, millise aja jooksul fond täidetud saab. Näiteid fondi täitmise erinevatest variantidest on leitavad allolevas tabelis (Tabel 25). Fondi on võimalik täita erinevas ajaraamis (nt 2-5 aastat), erineva mahulise eesmärgiga (2-5 miljonit eurot), millest omakorda tuleneb erinev kuluks ettevõtjatele aga ka potentsiaalne sääst ettevõtjale aasta kohta.

**Tagatistfondi struktuur, toimemehhanismid ja seotud kulud sõltuvad nii mitmetest eriilmelisest aspektidest, mida kõike ei ole võimalik käesoleva analüüsi käigus käsitleda.** Käesolevas vaates koostasime neli alternatiivset korraldusviisi, mis on oma ülesehituselt samad, kuid kasutavad erinevaid eeldusi, sh reisiettevõtete sissemaksete puhul.

Oleme käesoleva käsitluse puhul arvestanud, et tagatistfond võtab üle TTJA tänaste järelevalve ja nõustamisega seotud kulud, millele lisanduvad hinnangulised kulukategooriad nagu täiendavad funktsioonid (finantsilise jätkusuutlikkuse, KYC/AML kontrollide teostamise funktsioonid), garantii või kindlustus kuni täiendava 4 miljoni euro ulatuses) ja muud määratlemata kulud.

Tabel 25. Tagatistfondi täitmise aeg, sh ettevõtete sissemaksed, seotud indikatiivsed halduskulud ja võimalik rahaline kasu võrreldes täna kehtiva süsteemi kulukusega. *Allikas: PwC*

	Variant 1	Variant 2	Variant 3	Variant 4
Tänase süsteemi hinnanguline kulukus ettevõtetele (hinnanguline 2022. a baasilt), tuhat eurot <sup>74</sup>	1 160	1 160	1 160	1 160
<b>Ettevõtete sissemaksed, tuhat eurot aastas</b>	<b>1 000</b>	<b>725</b>	<b>625</b>	<b>825</b>
<b>Fondi aastased halduskulud, tuhat eurot</b>	<b>345</b>	<b>325</b>	<b>325</b>	<b>325</b>
sh TTJA funktsioonide tänased kulud, tuhat eurot	165	165	165	165

<sup>74</sup> Hinnanguline kulu, mis lähtub reisiettevõtete tagatiste kogumahust (29 miljonit eurot) ja selle keskmisest kulukusest (keskmiselt 4% kulukusemääraga; 1,16 miljonit eurot)

sh finantsilise jätkusuutlikkuse, KYC/AML kontrollide teostamise funktsiooni kulud, tuhat eurot	60	60	60	60
sh garantii või kindlustus kuni täiendava 4 miljoni euro ulatuses (2,5% intressimääraga), tuhat eurot	100	100	100	100
sh muud määratlemata kulud, tuhat eurot	20	20	20	20
<b>Sissemakse fondi</b>	<b>655</b>	<b>400</b>	<b>300</b>	<b>500</b>
Fondi maht, mln eurot	2	2	3	5
Fondi täitmise periood, aastat	3,05	5	10	10
Sissemaksed osakaaluga tagatisekohustusega müügituludesse (2022. a)	0,62%	0,45%	0,39%	0,51%
Tänase tagatissüsteemi hinnanguline tervikkulu osakaaluga tagatisekohustusega müügituludesse (2022. a)	0,72%	0,72%	0,72%	0,72%
<b>Potentsiaalne aastane sääst reisiettevõtetele, tuhat eurot</b>	<b>160</b>	<b>435</b>	<b>535</b>	<b>335</b>
<b>Potentsiaalne aastane sääst reisiettevõtetele, %</b>	<b>14%</b>	<b>38%</b>	<b>46%</b>	<b>29%</b>

Analüüsimeeskonna hinnangul on tagatisefondi loomise näol tegemist alternatiivse korraldusviisiga, mis **vajab täpsemat analüüsi ning väga selget ülevaadet fondi võimalikest kompetentsidest, struktuuridest ja nendega kaasnevatest halduskuludest**. Tagatisefondi täpseteks halduskulude hindamiseks on tarvilik luua fondi selged ülesanded ja toimestruktuur koos teenistujate arvu ja kompetentsiprofiilidega, tuvastamaks võimalikud täpsed personalikulu ja muu kaasnev. Kuivõrd fond on Euroopa riikide hulgas küllaltki levinud lahendusviis (näiteks Taanis), on see kaalumist vääriv idee, kuid oluline on siinkohal tuua esile selle skaleeritavus Eesti konteksti – kas Eesti-suurusele turule on antud lahendus optimaalseim (arvestades fondi ülalpidamise kulusid jm). Lisaks on **fond avatud mitmetele riskidele, mida individuaalse tagatissüsteemi puhul ei esine** – olulisem neist on ühe suure ettevõtte tugev maksejõuetus, mis võib kaasa viia suure osa fondi varadest, jättes teised ettevõtted ja nende reisijad kaitseta. Samuti on riskiks turuosapoolte fondi lahendustega mitte kaasa tulemine, kuivõrd käesoleva analüüsi raames oli selge, et reisiettevõtted eelistavad individuaalsest lähenemisest lähtuvat tagatissüsteemi. Täpsem ja selgem riskide kaardistus on võimalik siis, kui fondilahendus on senisest kontseptuaalsest raamistikust olulisel määral detailsemalt kaardistatud.

Tänases olukorras **ei soovitaks** analüüsimeeskond antud lahendusega võimaliku rakendamisega edasi liikuda, võttes arvesse nii erinevate korraldusviiside võimalikkust ja **ebaselgust, kaasnevaid riske** ja määramatust ning **туруosaliste tänaseid seisukohti**. Soovitame esmalt leida ühisosa turuosalistega ning kommunikeerida tagatisefondi võimalikke mõjusid ja koguda turuosalistega murekohti ning küsimusi, mille alusel viia läbi täiendav eraldiseisev analüüs tagatisefondi loomiseks, tuvastamaks võimalikud parimad korraldusmudelid Eesti oludesse koos peamiste toimepõhimõtetega. Juhul kui selguvad fondiga seotud peamised toimepõhimõtted ja täpsed kulud, tasuks käsitlust täiendavalt kaaluda, sh hinnata selle mõistlikkust ning koguda turuosalistega käest uut täiendavat sisendit.

# Lisa 1. Metoodika lühiülevaade

Käesoleva uuringu lõppeesmärk on teostada EL-is kavandatavate PTD muudatuste kohta, mis avaldavad mõju tagatise nõuetele või tagatissüsteemile, kaasnevate majanduslike mõjude analüüs ning teha ettepanekud Eesti oludes sobivaimateks poliitikalikuteks tagatiste valdkonna korraldamiseks, et tagatud oleks nii reisijate majandushuvide kaitse kui ka reisivaldkonna ettevõtete jätkusuutlikkus.

Analüüsi raames kasutatav metoodika jaguneb omakorda mitmeks osaks lähtuvalt Tellija edastatud analüüsi tehnilisest kirjeldusest, kuivõrd eesmärgid ning andmed analüüsi tarvis olid erisugused. Järgnevalt on välja toodud metoodikad, mida antud analüüsi raames kasutati.

## Majanduslike mõjude hindamine

Majanduslike mõjude hindamise eesmärgiks on hinnata reisikorraldajate tagatise süsteemi muutmise, sh nii olemasoleva süsteemi võimaliku täiendamise kui ka EL-i tasandil kavandatud uute muudatuste, võimaliku mõju reisikorralduse ettevõtete finantsmajanduslikule seisule ja jätkusuutlikkusele, avalikule sektorile ja mõju reisijate majandushuvide kaitsele.

Mõjuhinnang on integreeritud kogu analüüsi üldisesse struktuuri, toetudes analüüsi esimestes faasides kogutavale informatsioonile, välisriikide võrdlusandmetele ning välja pakutud uute lahenduste kirjeldustele. Käesolevas aruandes tuuakse välja ka EL-i kavandatud muudatuste võimalik mõju ja Eesti tagatiste süsteemi täienduseettepanekute mõjuhinnang.

Mõjuhinnang annab olulise sisendi makstingimuste muutmise ja fondide loomise otstarbekuse hindamiseks ning ka indikatsiooni fondidega seotud võimalike lisakulude ja reservide suuruse kohta. Mõjuanalüüsi läbiviimine toimus viies etapis. Järgnevalt on antud ülevaade etappide lõikes.

## 1. etapp – Lähtekoha analüüs ehk tagatiste süsteem täna

Analüüsi tarvis uuriti esimese sammuna tänast tagatiste süsteemi (sh erinevate osapoolte tegevused, seotud osapooled jms) ja loodi ülevaade täna Eestis kehtivast individuaalsest tagatise süsteemist. Riigiasutuste (eelkõige TTJA) rolli kaardistus tänases süsteemis aruandluse haldamisel, järelevalve teostamisel, maksejõuetusjuhtumite menetlemisel ja muudes küsimustes. Info kogumisel toetuti eelkõige analüüsi algusfaasis toimunud intervjuudele ja ümarlaudadele turuosalistega.

## 2. etapp – Taustainfo kaardistamine ja analüüs

Teise sammuna toimus valdkonna tegevusala taustainfo kogumine ja analüüs. Muu hulgas analüüsiti reisiettevõtete finantsmajanduslikke andmeid. Taustainfo analüüsi keskmes oli reisikorraldajate finantsmajandusliku informatsiooni analüüs, aga ka üldine ülevaade reisikorralduse turust ja selle makromajanduslikust taustast. Paljud selgitused, miks konkreetset allikat on kasutatud, on esitatud peatükkide sees.

## 3. etapp – Tagatistoodete turu analüüs

Kolmanda sammuna analüüsiti tagatistoodete pakkumise turgu, muu hulgas saadi ülevaade tagatiste pakujatest, kättesaadavusest (sh maksumus, konkurents), riskidest, muutusteks valmisolekust jm. Informatsiooni allikateks on kasutatud muuhulgas töö esimeses faasis toimunud intervjuusid ja ümarlaua kohtumisi tagatise andjate, Eesti Kindlustusseltside Liidu ja Eesti Pangaliidu esindajatega.

## 4. etapp – Ettemaksete piirangute mõjuanalüüs

Kirjeldati ja analüüsiti ettemaksete piiramise plaani ning selle mõju käibevahendite vajadusele ja kaasnevatele kuludele. Mõju reisiettevõtetele tekib eelkõige läbi käibekapitali vajaduse ja arvelduskrediidiga seotud kulude. Ettemaksete süsteemi mõjude hindamisel tugineti analüüsi varasemates etappides kogutud informatsioonile. Töötati välja konkreetne meetodika mõjude hindamiseks, tehti eeldused mudeli sisendite osas ning viidi läbi arvutusprotsess ja ka tundlikkusanalüüs.

## 5. etapp – Kriisi- ja tagatisfondide analüüs

Kirjeldati kriisi- ja tagavarafondide süsteemi loomise ja haldamisega seotud mõju, sh kulude ja halduskoormuse muutust. Kriisi- ja tagavarafondide süsteemi kirjelduste osas on tuginetud analüüsi varasemates etappides kogutud informatsioonile. Töötati välja konkreetne meetodika fondilahenduse mõjude hindamiseks, tehti eeldused mudeli sisendite osas ning viidi läbi arvutusprotsess ja ka tundlikkusanalüüs.

## Andmeanalüüs ja andmeanalüütika

Mõjuanalüüsi integreeritud osa on reisiettevõtete ja -sektori finantsmajanduslikest arengutest ja seisust laiemalt ülevaate andmine, seda ka rahvusvahelises võrdluses. Seetõttu on analüüsi läbiviimisel kasutatud erinevaid informatsiooni allikaid.

Lisaks otse reisi- ja tagatise andjate ettevõtete esindajatelt intervjuude ja andmepäringute kaudu saadud kvalitatiivsele sisendile, koguti andmeid ka erinevatest avalikest allikatest, näiteks TTJA ja MKM-i kodulehtedelt, aga ka ETFL-i edastatud materjalidest. Järgnevas tabelis (Tabel 26) on toodud ülevaade suurematest kvantitatiivsetest andmeallikatest ning nendega seotud piirangustest:

Tabel 26. Kvantitatiivsed andmeallikad ning nendega seotud piirangud. *Allikas: PwC*

<b>Eurostat</b>	Võimaldab teostada valikriikide reisiteenuste tegevusala võrdlust ettevõtete majandusnäitajate (müügitulud, ärikasum, lisandväärtus jms) alusel. Samuti analüüsida reisiteenuste seost majanduse üldise arenguga. Andmed algavad aastast 2008, ehk võimalik on jälgida tegevusala käekäiku nii 2009. kui ka 2020. aasta majanduskriisides. Vaadeldud andmed on reisibüroode ja reisikorraldajate koondnäitajate (EMTAK koodi 791, NACE kood N791) tasemel. Kuna Eurostati andmed lõppesid aastaga 2020, siis ei ole võimalik saada ülevaadet kriisist taastumise kohta.
<b>Eesti Pank</b>	Võimalik on saada statistikat reisiteenuste ekspordi ja impordi kohta alates aastast 1995 ning võrrelda teenuste impordi kasvu näiteks sissetulekute (palga) muutusega. Samuti võimaldavad Eesti Panga andmed anda ülevaadet Eesti residentide välisreiside ja nende sihtkohtade (nt Ukraina, Venemaa, Valgevene) kohta. Sealjuures eristatakse küll mitme-päeva reise, kuid ei eristata eraldi näiteks pakettreise.
<b>Eesti Statistikaamet</b>	Statistikaameti avatud andmebaasi ettevõtete majandusnäitajate osast on võimalik saada ettevõtete koodandmeid pikema ajaperioodi (alates 2005. a) kohta. Avaandmetena on kättesaadav tegevusala 791 andmed, tasuta teenusega on võimalik neljakohaliste koodide (7911 ja 7912) kohta tuleb esitada eraldi päringud. Statistikaameti andmete põhjal on võimalik analüüsida müügitulude dünaamikat, kasumlikkust, finantstugevust (bilansi alusel) jms. Eraldi päringuga küsiti näitajaid EMTAK koodide 7911 ja 7912 kohta, kuid Statistikaametil on automatiseeritud võimekus eraldada detailsemad andmeid alles alates 2019. aastast. Täna lõpevad aegred aastaga 2021 ehk on võimalik analüüsida ka esimest kriisist taastumise aastat.

	Statistikaameti andmed ei erista konkreetse teenuse (reisivahendus või -korraldus) müügimahtusid ning nendega seotud nõudeid ja kohustusi.
<b>Äriregister</b>	Võimalik on välja võtta ettevõtete majandusaasta aruanded ning nendes sisalduvad andmed. Automatiseeritult on võimalik koguda andmeid alates aastast 2020 – seega saab peajasjalikult analüüsida kriisi mõju ja sellest taastumist. Aastaruanded annavad infot ka ettevõtete tegevusalade ja nende osakaalude kohta müügituludes. Piirav on asjaolu, et paljud ettevõtted ei olnud analüüsi teostamise ajaks esitanud Äriregistrile 2022. a majandusaasta aruandeid, mõningad ka 2021. aasta aruannet. Andmeid koguti ja analüüsiti Majandustegevuse Registris 2023. a augusti alguse seisuga olevate reisiettevõtete kohta.
<b>TTJA</b>	Saadi koondinfot pakettreisi ja seotud reisirakenduse teenuste müügi ning teenustega seotud ettemaksete kohta kvartaalselt alates aastast 2018 (kuni 2023 II kvartal). Alates aastast 2018 saadi aasta lõpu seisuga (kuni 16.08.2023) ettevõtete lõikes infot tagatiste kohta (suurus, kehtivuse algus ja lõpp ning tagatise andja).

## Dokumendianalüüsi põhimõtted

Dokumendianalüüs oli käesoleva analüüsiprotsessi üks esimesi tegevusi, mille alusel toimus hetkeolukorra kaardistamine ja olemasoleva teadmuse koondamine sisendina intervjuude ja ümarlaudade ettevalmistamiseks. Dokumendianalüüs võimaldas tuvastada ühtlasi dokumentidest ilmnevad hetkel kehtiva tagatissüsteemi väljakutsed ja arendusvajadusi. **Dokumendianalüüs oli oluliseks aluseks nii üldisemalt hetkeolukorra kaardistuse täpsustamisel, aga ka sisendiks intervjuude ja töötubade ettevalmistamisel.**

Dokumentide kvalitatiivne ja kvantitatiivne sisuanalüüs võimaldas tuvastada Tellija valduses olevate dokumentide, andmestike ja viidete alusel arusaama hetkeolukorrast. Samuti võimaldas dokumendianalüüs tuvastada, kuidas on seni tagatissüsteemi toimimisele lähenetud, milliseid muudatusi ellu viidud ja kuidas on laiemalt valdkonda juhitud ja korraldatud. Dokumendianalüüs teostati, uurimaks Euroopas läbi viidud uuringuid, mille tulemusel ei ole võimalik viia läbi raportite analüüsi PTD rakendamise teemal, kuna vastavaid uuringuid ei leitud.

Dokumendianalüüsi kuuluvate dokumentide puhul rakendati PwC dokumendianalüüsi meetodikat. PwC dokumendianalüüsi meetodika aitab kiirelt välja valida ja kokku koguda teemakohase dokumentatsiooni ja seal leiduva informatsiooni mh andmepäringu tulemusena, aga ka töö raames teistelt osapooltelt jooksvalt laekunud erinevatest dokumentidest. See tähendab, et dokumentatsiooni analüüsis kasutati analüüsiks vajalikku teavet kirja pandud kujul (leitavad jooksvalt joonealuste viidetena) – memode, raportite, uuringute, teadusartiklite, kokkuvõtete või dokumenteeritud statistika näol. Dokumentide leidmiseks ja sõelumiseks on kasutatud kolme-etapilist meetodikat:

### Etapp 1: Välistamiskriteeriumite ja esmase filtri väljatöötamine ja rakendamine:

- tõstatatud küsimuste ja tulemuste asjakohasus;
- tõestusmaterjal, mis viitab järelduste subjektiivsusele või vigadele faktide tõlgendamisel;
- tõestusmaterjal, mis viitab oluliste andmete põhjuse eiramisele;
- tõestusmaterjal, mis viitab vigadele valikukriteeriumites, millele järeldused põhinevad.

### Etapp 2: Välistamiskriteeriumite ja teise filtrite rakendamine

Tagamaks, et ükski asjakohane dokument ei jääks uuringu ulatusest välja, analüüsiti individuaalselt esimeses etapis sõelale jäänud olevaid viiteid eelnevalt kirjeldatud meetodikaga.

### Etapp 3: Kaasamiseks valitud dokumentide põhjalik analüüs

Kolmas etapp keskendus valitud dokumentides sisalduva info kasutatavuse hindamisele.

## Dokumenteerimise põhimõtted

Projekti käigus on oluliseks tugiülesandeks projekti koosolekute ja tulemite dokumenteerimine. Läbiviidud kohtumisi juhtrühma ja intervjueritavatega on dokumenteeritud viisil, mis võimaldab saada ülevaadet tehtud järeldustest, otsustest ja ettepanekutest. Projekti käigus tekkiv dokumentatsioon jaguneb kaheks – memod ja projekti tulemid.

**Memod** – koosolekute, kohtumiste ja juhtrühma arutelude kokkuvõtted. Memos on toodud esile kõige olulisemad seisukohad ja langetatud otsused. Memo on oluline allikas, mille abil tõestada järelduste valiidsust. Intervjuude osas, tagamaks teatavat anonüümsust, esitatakse tulemid konsolideeritult. Seega eraldiseisvalt iga intervjuu memosid ei levitata. Küll aga on koostanud PwC memod enda tarbeks, st analüüsi läbiviimiseks ja töö kui terviku teostamiseks.

**Projekti tulemid** – projekti eesmärgi saavutamisel tekkivad dokumendid, nt intervjuude analüüsi väljundid, ümarlaua tulemid, andmeanalüüsi tulemid jms, on ühtlasi ka projekti tulemiteks. Projekti tulemite osas viiakse läbi sisemine kvaliteedikontroll, mille eest vastutavad ühelt poolt projektijuht, teisalt PwC Advisors juhtimisnõustamise osakonna direktor Erki Mägi (ühtlasi käesolevas projektis ka ekspert 3 - finantsekspert). Vältimaks enesekontrolli riski, viib Erki Mägi tulemite kvaliteedikontrolli läbi PwC Advisorsi ning PwC Eesti juht Teet Tender.

## Andmepäringud tagatissüsteemi hetkeolukorra kaardistamiseks

Analüüsi käigus viidi läbi andmepäringud, mis saadeti nii Eestis registreeritud reisiettevõtetele MKM-i poolt MTR-i kaudu kui ka tagatise andjatele Eesti Pangaliidu ja Eesti Kindlustusseltside Liidu kaudu. Andmete kogumise eesmärk on koguda turuosalistelt (reisiettevõtted ja tagatise andjad) uurimisküsimustele vastamiseks asjakohaseid kvantitatiivseid/statistilisi andmeid, mis on vajalikud hetkeolukorra kirjeldamiseks ning mis on oluliseks sisendiks majanduslike mõjude hindamisele ja lahendusettepanekute kujundamisele analüüsi järgnevate tegevuste käigus. Andmepäringu vorm ja küsimused kooskõlastati ühiselt Tellijaga tagamaks andmete kvaliteet.

Andmepäring edastati osapooltele kahel korral, mil esimesel korral laekus reisiettevõtete poolt vastuseid 7 ja tagatise andjate vastuseid 5 (millest 3 olid Eesti Pangaliidu poolt ja 2 Kindlustusseltside Liidu vahendusel). Kuna antud vastuste hulk ja sisuline pool ei olnud Tellija ja PwC hinnangul piisav, et teostada sisukas analüüs, otsustati läbi viia täiendav andmepäring, kus muudeti andmepäringut koostöös Tellijaga ning esitati andmepäring uuesti. Teise ringi päringule laekus reisiettevõtete poolt vastuseid 25 ja Eesti Pangaliidu poolt 3; teise ringi päringust jäeti välja kindlustusseltsid, sest nende vastuste sisu oli analüüsimiseks piisav juba esimese päringu raames.

Andmepäringu vormid on leitavad analüüsi Lisas nr 3.

## Intervjuud tagatissüsteemi hetkeolukorra kaardistamiseks

Käesolevas projektis viidi läbi sissejuhatavad intervjuud ning ümarlauad/grupiintervjuud Tellija esindajate ja TTJA-ga, reisiettevõtjatega Eesti Turismi- ja Reisifirmade Liidu esindajate ja liikmete abil, Eesti Kindlustusseltside Liidu ning Eesti Pangaliidu kui tagatise andjate esindajatega. Intervjueriti tagatisega reisiettevõtteid, tagatise pakkujaid (pank/kindlustusselts), poliitikakujundaja (MKM) ja järelevalve teostaja (TTJA).

**Intervjueritavate isikute valik toimus koostöös projekti juhtrühmaga, lähtuvalt hankedokumentatsioonis sätestatust.** Arvestades seotud osapoolte paljusust ja nende turuteadmust, oli sissejuhatavate intervjuude eesmärk tagada olemasoleva teabe kaardistamine ja osapoolte kaasamine projekti läbiviimise toetamiseks. Sissejuhatavate intervjuude käigus kaardistati tagatissüsteemi korralduse olulisemad asjaolud ning süsteemi toimimise peamised tugevused, nõrkused.

Intervjuu tüübi valik – süvaintervjuu või ümarlaud/grupiintervjuu – sõltus konkreetsetest teemadest, osalejate soovist ja võimalustest ning vastavatest kokkulepetest. Need on eraldiseisvalt leitavad ka Tabel 27. Lisaks tabelis välja toodud intervjuude osalejatele osalesid kõikides ka PwC projektimeeskonna liikmed.

Intervjuud viidi läbi poolstruktureeritult, mis tähendas, et intervjuueerija valmistas ette peamised teemad ja võtmeküsimused, mida intervjuu raames täiendati. See andis võimaluse saada vastused põhiküsimustele, kuid võimaldas koguda ka lisainfot, mida ei oleks võimalik koguda struktureeritult.

Tabel 27. Intervjuude toimumisajad ja osalejad. Allikas: PwC

Kohtumine	Toimumisaeg	Asutus
Sissejuhatav intervjuu	18. juuli 2023	MKM
Sissejuhatav intervjuu	19. juuli 2023	ETFL
<b>Sissejuhatus</b>		Wris AS
Tutvustusring: Millega intervjuus osalejad oma igapäevatoos tegelevad? Milline on kokkupuude reisiettevõtetele seatud tagatisnõuetega?		Novatours OÜ
<b>Tänane süsteem reisiettevõtja vaatest</b>		
Kui pikalt enne reisi toimumist võetakse täna reisijalt ettemakseid?		
Kui suured on reisiettevõtjate kulud pakettreisilepingute ja seotud reiskorraldusteenuste lepingute sõlmimisel ehk millises ulatuses peavad reisiettevõtjad tegema reisiteenuste osutajatele ettemakseid (keskmiselt)?		
Kui suur on keskmiselt reisijate ees võetud täitmata kohustuste maht?		
Kuidas mõjutab reisiteenuste pakkumist ja tagatise vajadust võimalik ettemaksete piirang (ja muud kavandatavad muudatused)?		
Tagatis välisriikidest - kui sage on antud praktika? Mida see (enamikel juhtudel) kaasa toob? Milline on välisriikidest saadava tagatise keerukus, riskid, kontrollimehhanismid?		
Kuidas tuuakse enamjaolt (nt maksejõuetuse korral) reisijad kodumaale tagasi? Kuidas see välja näeb, kas ad-hoc või väljakujunenud praktika?		
kui pikka aega enne reisi toimumist võetakse täna reisijalt ettemakseid;		
Kui suured on reisiettevõtjate ettemaksed reisiteenuste osutajatele ja kui pikalt need ette tasutakse?		
Kui suur on keskmiselt reisijate ees võetud kohustuste maht?		andMoments OÜ
Milline on reisiteenuste pakkumise hooajalisus?		
Laiem turul valitsev olukord		
Kuidas kirjeldaksite tänast turuolukorda? Mis on aastate vältel toimunud, kuidas on turudünaamika muutunud? Milline on tänane olukord: mis on hästi, mis vajaks parandamist?		
Kui lihtne või keeruline on täna ühel reisiettevõttele saada tagatist?		
Millised on Teie hinnangul peamised probleemid tänases reisiettevõtetele seatud tagatise nõuete süsteemis?		
Milline on Teie nägemus nende probleemide lahendamisest?		
Kas viimasel ajal on muudatusi tehtud süsteemis? Milliseid? Milliseks hindate muudatuste mõju?		
Kuidas hindate tänase tagatissüsteemi halduskoormust oma valdkonna vaatest? Milles see väljendub?		
Juhul, kui hindate halduskoormust kõrgeks, siis millised on Teie ettepanekud halduskoormuse vähendamiseks?		

Kohtumine	Toimumisaeg	Asutus
<p>Milline on Teie hinnangul mõistlik lahendus reisisettevõtetele seatud tagatise nõuetele järelevalve tegemiseks?</p> <p>Kas ja millised peaksid Teie hinnangul olema tagatiste miinimummäärad?</p> <p>Kas tagatise miinimummäär peaks sõltuma tegevusalast/käibest/vmt või peaks kõikidel reisisettevõtetal olema ühine tagatise miinimummäär?</p> <p>Kuivõrd olete kursis Euroopa Komisjoni poolt kavandatavate direktiivi muudatustega? Mida need teie hinnangul kaasa tuua võivad?</p> <p><b>Tuleviku vaade</b></p> <p>Milline on ideaalne tuleviku stsenaarium antud valdkonna korraldamisel?</p> <p>Kuidas tagada reisisettevõtjatele atraktiivne majanduskeskkond, hoides tagatisele esitatud nõuded ja halduskoormuse optimaalsena?</p> <p><b>Lõpetamine</b></p> <p>Kas teil on veel täiendavalt jagada taustadokumente, analüüse, memosid vmt, mida oleks võimalik kasutada antud analüüsi raames ning mis kajastavad täna käsitletud teemasid?</p> <p>Kas Te kogute ka valdkondlike andmeid/statistikat seoses antud teemaga?</p> <p>Kas ja millal oleks Teil neid meiega võimalik jagada?</p> <p>Kas Teil on teemasid, mida soovite meiega täiendavalt arutada?</p>	<p>24. juuli 2023</p>	<p>Eesti Pangaliit: Luminor Bank AS ja Swedbank AS</p>
<p>Sissejuhataav intervjuu</p>	<p>24. juuli 2023</p>	<p>Eesti Pangaliit: Luminor Bank AS ja Swedbank AS</p>

## Sissejuhatus

Tutvustusring: Millega intervjuus osalejad oma igapäevatoos tegelevad?  
Milline on kokkupuude reisisettevõtetele seatud tagatise nõuetega?

### Tänane süsteem

Kuidas kirjeldaksite tänast turuolukorda tagatise pakkumisel? Mis on hästi, mis võiks olla teie vaatest paremini (ehk kuidas teie töö oleks mugavam/loogilisem)?

Kuidas on turudünaamika aastate vältel (ca 20 aastat või muu ajaperiood, mille kohta oskate näidet tuua) muutunud?

Kas viimaste aastate vältel (ca 20 aastat või muu ajaperiood, mille kohta oskate näidet tuua) on tehtud pankade poolt tagatise andmise süsteemis muudatusi? Milliseid? Milliseks hindate muudatuste mõju?

Kirjeldage, milliseid tagatise teenuseid valdavalt pankade poolt pakutakse ja millised on üldised tingimused?

Kui mitu panka pakub täna Eestis reisisettevõtetele tagatiseid?

Millistel pankadel on suurim turuosad antud teemal?

Kui atraktiivne on pankade jaoks tagatise teenuse pakkumine (nt osakaal muudes tegevustes) ja millised tegurid võiks seda huvi suurendada?

Kuidas on pankade poolt vaade tagatise andmisele alustavatele reisisettevõtjatele, aga ka e-residentidest reisisettevõtjatele – mille poolest erinevad tagatise andmise tingimused nendele?

Kohtumine	Toimumisaeg	Asutus
<p>Milline on üldjoontes tagatise andmise protseduur (sh teenuse hind ettevõtjale, ajakulu, muutmise lihtsus jne), kas kontrollitakse ka taotletava tagatise suuruse piisavust (või tuginetakse reisieetvõtja poolt soovitudle)</p>		
<p>Kuidas on tagatisteenuse pakkumist mõjutanud rahvusvahelised finantssanktsioonid, mis on kehtestatud vastuseks Vene agressioonile Ukrainas?</p>		
<p>Millised on Teie hinnangul peamised probleemid tänases reisieetvõtetele seatud tagatiste süsteemis?</p>		
<p>Kui lihtne või keeruline on täna ühel reisieetvõttele saada tagatist? Kuidas eristuvad tagatise andmisel väike- ja suuretvevõtted, välisetvõtete filiaalid?</p>		
<p>Kui palju on tagatise andmisest keeldumisi ja millised on põhjused?</p>		
<p>Kas tagatised on üldjoontes hästi kättesaadavad? Kui mitte, siis mis põhjustel? Mil moel oleks tagatiste kättesaadavust suurendada ja teenuste valikut laiendada? Kas nt deposiit- ja usalduskontod võivad olla sama usaldusväärseteks lahendusteks?</p>		
<p>Kas teil on ülevaade selle kohta, kas tagatise kasutamise korral on tagatised osutunud piisavaks? Kas teil on ettepanekuid olukorra parandamiseks ja kas Pangaliidu hinnangul on võimalik koostöös pankadega rakendada ennetavaid meetmeid?</p>		
<p>Milline on pankade vaade välismaalt antavatesse tagatistesse?</p>		
<p>Kui sage on antud praktika ehk kui paljud reisieetvõtjad seda teie teadmise kohaselt kasutavad?</p>		
<p>Milliseid riske näete välismaalt pärinevate tagatiste kasutamise juures? Kas ja millise eelise annab täna Eestist võetav tagatis ehk miks võiks reisieetvõtte omada tagatist Eestis tegutsevast pangast?</p>		
<p>Kas ja millised peaksid Teie hinnangul olema tagatiste miinimummäärad?</p>		
<p>Kas tagatise miinimummäär peaks sõltuma tegevusalast, käibest vmt või peaks kõikidel reisieetvõttele olema ühine tagatise miinimummäär? Millist lahendust eelistaks Eesti Pangaliit?</p>		
<p>Kuidas hindate tänase tagatissüsteemi halduskoormus oma valdkonna vaatest? Milles see väljendub? Samuti tagatise kasutamise protsessi.</p>		
<p>Juhul, kui hindate halduskoormust kõrgeks, siis millised on Teie ettepanekud halduskoormuse vähendamiseks?</p>		
<p>Milline on Teie hinnangul mõistlik lahendus reisieetvõtetele seatud tagatise nõuete osas järelevalve tegemiseks?</p>		
<p>Kui hästi toimib teie hinnangul reisieetvõtja maksejõuetuse korral tagatise kasutamise protseduur, kas teil on ettepanekuid parendusteks?</p>		
<p><b>Tulevikuvaade</b></p>		
<p>Milline on ideaalne tuleviku stsenaarium antud valdkonna korraldamisel ning püstitatud küsimuste lahendamisel?</p>		
<p>Kuidas tagada reisieetvõtjatele atraktiivne majanduskeskkond, hoides tagatisele esitatud nõuded ja halduskoormus optimaalsena? Millisena näete pankade rolli selles?</p>		

Kohtumine	Toimumisaeg	Asutus
<b>Lõpetamine</b>		
Kas teil on võimalik jagada taustadokumente, analüüse, memosid vmt, mida oleks võimalik kasutada antud analüüsi raames ning mis kajastavad täna käsitletud teemasid?		
Kas Te kogute ka valdkondlike andmeid/statistikat tagatise ja reisiettevõtjatega seoses? Kas ja millal oleks Teil neid meiega võimalik jagada?		
Kas Teil on teemasid, mida soovite meiega täiendavalt arutada?		
Sissejuhatav intervjuu	25. juuli 2023	TTJA
<b>Sissejuhatus</b>		
Tutvustusing: Millega intervjuus osalejad oma igapäevatoos tegelevad? Milline on kokkupuude reisiettevõtetele seatud tagatise nõuetega?		
<b>Tänane süsteem</b>		
Kuidas kirjeldaksite tänast turuolukorda? Mis on aastate vältel toimunud, kuidas on turudünaamika muutunud? Milline on tänane olukord: mis on hästi, mis vajaks parandamist?		
Millised on Teie hinnangul peamised probleemid tänases reisiettevõtetele seatud tagatise nõuete süsteemis?		
Milline on Teie nägemus nende probleemide lahendamisest?		
Kas viimastel aastatel on süsteemis muudatusi tehtud (nt haldusjärelvalve raames)? Milliseid? Milliseks hindate muudatuste mõju? Kas ja millised on lähiaja muudatusplaanid menetluste tõhustamisel, nt elektrooniliste menetluste arendamisel?		
Kuidas hindate tänase tagatissüsteemi halduskoormust oma asutuse ja reisiettevõtete vaatest? Milles see väljendub?		
Juhul, kui hindate halduskoormust kõrgeks, siis millised on Teie ettepanekud halduskoormuse vähendamiseks? Kas tänane süsteem õigustab ennast?		
Milline on Teie hinnangul mõistlik lahendus reisiettevõtetele seatud tagatise nõuetele järelvalve tegemiseks?		
Kuidas näeb välja protsess tagatise olemasolu piisavuse kontrolliks? Mis on Teie hinnangul peamised tagatise ebapiisavuse põhjused ja mis aitaks olukorda parandada?		
Milline peaks olema riigi roll tagatissüsteemi korralduses, et reisijate kaitse ei sõltuks vaid järelvalve efektiivsusest?		
Kuidas näeb välja tänane maksejõuetusmenetluse protsess ja tagatise kasutamise protseduur? Millised on kitsaskohad ja milliseid lahendusi siin näete?		
Kas ja millised peaksid Teie hinnangul olema tagatiste miinimummäärad?		
Kas tagatise miinimummäär peaks sõltuma tegevusalast/käibest vmt või peaks kõikidel reisiettevõtetal olema ühine tagatise miinimummäär?		
Kuidas on viimastel aastatel (nt 5 või 10 aastat) muutunud aruandlus? Millised on olnud sisulised, millised vormilised muudatused (mh andmetes, mida ettevõtjad TTJA-le esitama peavad)?		
Kandepõhine vs kassapõhine aruandlus – kas seda vastuolu on võimalik lahendada?		
Milliseid arengusuundi näete tulevikus? Milline võiks olla ideaalne aruandlus?		

Kohtumine	Toimumisaeg	Asutus
<p>Kas ja kuidas oleks võimalik kasutada reaalamajanduse elemente aruandluses?</p> <p>Kuivõrd olete kursis Euroopa Komisjoni poolt kavandatavate direktiivi muudatustega? Mida need teie hinnangul kaasa tuua võivad?</p> <p><b>Tulevikuvaade</b></p> <p>Milline on ideaalne tuleviku stsenaarium antud valdkonna korraldamisel?</p> <p>Kuidas tagada reisiettevõtjatele atraktiivne majanduskeskkond, hoides tagatisele esitatud nõuded ja halduskoormuse optimaalsena? Millisena näete TTJA rolli selles?</p> <p><b>Lõpetamine</b></p> <p>Kas teil on veel täiendavalt jagada taustadokumente, analüüse, memosid vmt, mida oleks võimalik kasutada antud analüüsi raames ning mis kajastavad täna käsitletud teemasid?</p> <p>Kas Te kogute ka valdkondlike andmeid/statistikat seoses antud teemaga?</p> <p>Kas ja millal oleks Teil neid meiega võimalik jagada?</p> <p>Milliste riigiasutustega teete koostööd andmete valdkonnas?</p> <p>Kas Teil on teemasid, mida soovite meiega täiendavalt arutada?</p>	<p>25. juuli 2023</p>	<p>Eesti Kindlustusseltside Liit: Salva Kindlustuse AS ja AAS "BTA Baltic Insurance Company" Eesti filiaal</p>
<p><b>Sissejuhatav intervjuu</b></p> <p><b>Sissejuhatus</b></p> <p>Tutvustusing: Millega intervjuus osalejad oma igapäevatoos tegelevad?</p> <p>Milline on kokkupuude reisiettevõtetele seatud tagatisnõuetega?</p> <p><b>Tänane süsteem</b></p> <p>Kuidas kirjeldaksite tänast turuolukorda tagatise pakkumisel? Mis on hästi, mis võiks olla teie vaatest paremini (ehk kuidas teie töö oleks mugavam/loogilisem)?</p> <p>Kuidas on turudünaamika aastate vältel (ca 20 aastat või muu ajaperiood, mille kohta oskate näidet tuua) muutunud?</p> <p>Kas viimaste aastate vältel (ca 20 aastat või muu ajaperiood, mille kohta oskate näidet tuua) on tehtud pankade poolt tagatise andmise süsteemis muudatusi? Milliseid? Milliseks hindate muudatuste mõju?</p> <p>Kirjeldage, milliseid tagatise teenuseid valdavalt kindlustusseltside poolt pakutakse ja millised on üldised tingimused?</p> <p>Kui mitu kindlustusseltsi pakub täna Eestis reisiettevõtetele tagatiseid?</p> <p>Millistel kindlustusseltsidel on suurim turuosa antud teemal?</p> <p>Kui atraktiivne on kindlustusseltside jaoks tagatise teenuse pakkumine (nt osakaal muudes tegevustes) ja millised tegurid võiks seda huvi suurendada?</p>		

Kohtumine	Toimumisaeg	Asutus
<p>Kuidas on kindlustusseltside poolt vaade tagatise andmisele alustavatele reisiettevõtjatele, aga ka e-residentidest reisiettevõtjatele – mille poolest erinevad tagatise andmise tingimused nendele?</p>		
<p>Milline on üldjoontes tagatise andmise protseduur (sh teenuse hind ettevõtjale, ajakulu, muutmise lihtsus jne), kas kontrollitakse ka taotletava tagatise suuruse piisavust (või tuginetakse reisiettevõtja poolt soovitulole)</p>		
<p>Kuidas on tagatisteenuse pakkumist mõjutanud rahvusvahelised finantssanktsioonid, mis on kehtestatud vastuseks Vene agressioonile Ukrainas?</p>		
<p>Millised on Teie hinnangul peamised probleemid tänases reisiettevõtetele seatud tagatiste süsteemis?</p>		
<p>Kui lihtne või keeruline on täna ühel reisiettevõtjal saada tagatist? Kuidas eristuvad tagatise andmisel väike- ja suurettevõtted, välisettevõtete filiaalid?</p>		
<p>Kui palju on tagatise andmisest keeldumisi ja millised on põhjused?</p>		
<p>Kas tagatised on üldjoontes hästi kättesaadavad? Kui mitte, siis mis põhjustel? Mil moel oleks tagatiste kättesaadavust suurendada ja teenuste valikut laiendada? Kas nt deposiit- ja usalduskontod võivad olla sama usaldusväärsusteks lahendusteks?</p>		
<p>Kas teil on ülevaade selle kohta, kas tagatise kasutamise korral on tagatised osutunud piisavaks? Kas teil on ettepanekuid olukorra parandamiseks ja kas teie hinnangul on võimalik koostöös teiste kindlustusseltsidega rakendada ennetavaid meetmeid?</p>		
<p>Milline on kindlustusseltside vaade välismaalt antavatesse tagatistesse?</p>		
<p>Kui sage on antud praktika ehk kui paljud reisiettevõtjad seda teie teadmise kohaselt kasutavad?</p>		
<p>Milliseid riske näete välismaalt pärinevate tagatiste kasutamise juures? Kas ja millise eelise annab täna Eestist võetav tagatis ehk miks võiks reisiettevõtte omada tagatist Eestis tegutsevast pangast?</p>		
<p>Kas ja millised peaksid Teie hinnangul olema tagatiste miinimummäärad?</p>		
<p>Kas tagatise miinimummäär peaks sõltuma tegevusalast, käibest vmt või peaks kõikidel reisiettevõtetel olema ühine tagatise miinimummäär? Millist lahendust eelistaksite teie?</p>		
<p>Kuidas hindate tänase tagatissüsteemi halduskoormus oma valdkonna vaatest? Milles see väljendub? Samuti tagatise kasutamise protsessi.</p>		
<p>Juhul, kui hindate halduskoormust kõrgeks, siis millised on Teie ettepanekud halduskoormuse vähendamiseks?</p>		
<p>Milline on Teie hinnangul mõistlik lahendus reisiettevõtetele seatud tagatise nõuete osas järelevalve tegemiseks?</p>		
<p>Kui hästi toimib teie hinnangul reisiettevõtja maksejõuetuse korral tagatise kasutamise protseduur, kas teil on ettepanekuid parendusteks?</p>		
<p><b>Tulevikuvaade</b></p>		
<p>Milline on ideaalne tuleviku stsenaarium antud valdkonna korraldamisel ning püstitatud küsimuste lahendamisel?</p>		

Kohtumine	Toimumisaeg	Asutus
<p>Kuidas tagada reisiettevõtjatele atraktiivne majanduskeskkond, hoides tagatisele esitatud nõuded ja halduskoormus optimaalsena? Millisena näete pankade rolli selles?</p> <p><b>Lõpetamine</b></p> <p>Kas teil on võimalik jagada taustadokumente, analüüse, memosid vmt, mida oleks võimalik kasutada antud analüüsi raames ning mis kajastavad täna käsitletud teemasid?</p> <p>Kas Te kogute ka valdkondlike andmeid/statistikat tagatise ja reisiettevõtjatega seoses? Kas ja millal oleks Teil neid meiega võimalik jagada?</p> <p>Kas Teil on teemasid, mida soovite meiega täiendavalt arutada?</p>		
Grupiintervjuu reisiettevõtjatega	8. august 2023	MKM
<b>Aeg-Teema-Täpsustus</b>		TTJA
14.00-14.05	Tervitussõnad, tutvumine Igaüks ütleb oma nime, kust organisatsioonist ta tuleb ning põgusalt kirjeldab seotust valdkonnaga	ETFL
14.05-14.07	Päevakava tutvustus PwC tutvustab grupiintervjuu päevakava.	Wris AS
14.07-14.15	Sissevaade projekti, hetkeolukorra kirjeldus PwC koostöös Tellijaga teeb ülevaate projekti lähtekohast ning olulisematest püstitatud küsimustest.	Novatours OÜ
14.15-15.05	I sessioon Tugevused – nõrkused; ohud – võimalused	Estravel Group AS
Osalejate grupp jagatakse kaheks – ühed asuvad esmalt kaardistama tugevusi, teised nõrkuseid. Gruppides otsitakse vastuseid küsimustele kokku 10 minutit, peale mida vesteldakse 15 minutit üheskoos üle ruumi tulemite teemal, peale mida naasetakse meeskondadesse ning arutletakse 10 minutit nõrkuste-ohude teemal, millele järgneb 15 minutit üle ruumi arutelu.		Mainor Meelis OÜ
15.05-15.15	Paus	Albion Reisid OÜ
15.15-15.50	II sessioon Tuleviku suunad (fondi loomine – kuidas see osalisi mõjutab, kuidas ja kellele võiks abiks olla), direktiivi muudatustega võimalikud kaasnevad muudatused (ettemakse piirang – kuidas mõjutab reisiettevõtjaid, kuidas mõjutab turgu laiemalt).	GoTravel AS
Ka neid teemasid arutleme esmalt gruppides, millele järgneb arutelu üle ruumi.		
15.50-16.00	Päeva kokkuvõte, lõpetamine PwC tänab osalejaid ning jagab informatsiooni projekti edasiste tegevuste kohta.	
Grupiintervjuu tagatise andjatega	9. august 2023	MKM
<b>Aeg-Teema-Täpsustus</b>		TTJA
14.00-14.05	Tervitussõnad, tutvumine Igaüks ütleb oma nime, kust organisatsioonist ta tuleb ning põgusalt kirjeldab seotust valdkonnaga	Eesti Kindlustusseltside Liit: AAS "BTA Baltic Insurance Company"
14.05-14.07	Päevakava tutvustus PwC tutvustab grupiintervjuu päevakava.	Eesti filiaal ja Salva Kindlustuse AS

Kohtumine	Toimumisaeg	Asutus
14.07-14.20	Sissevaade projekti, hetkeolukorra kirjeldus PwC koostöös Tellijaga teeb ülevaate projekti lähtekohast ning olulisematest püstitatud küsimustest.	
14.20-15.05	I sessioon Tugevused – nõrkused; ohud – võimalused	
	Osalejate grupp jagatakse kaheks – ühed asuvad esmalt kaardistama tugevusi, teised nõrkuseid. Gruppides otsitakse vastuseid küsimustele kokku 10 minutit, peale mida vesteldakse 15 minutit üheskoos üle ruumi tulemite teemal, peale mida naasetakse meeskondadesse ning arutletakse 10 minutit nõrkuste-ohude teemal, millele järgneb 15 minutit üle ruumi arutelu.	Eesti Pangaliit: Luminor Bank AS, Swedbank AS ja AS SEB Pank
15.05-15.15	Paus	
15.15-15.50	II sessioon Tuleviku suunad (fondi loomine – kuidas see osalisi mõjutab, kuidas ja kellele võiks abiks olla), direktiivi muudatustega võimalikud kaasnevad muudatused (ettemaksete piirang – kuidas mõjutab reisiettevõtjaid, kuidas mõjutab turgu laiemalt).	
	Ka neid teemasid arutleme esmalt gruppides, millele järgneb arutelu üle ruumi.	
15.50-16.00	Päeva kokkuvõtte, lõpetamine PwC tänab osalejaid ning jagab informatsiooni projekti edasiste tegevuste kohta.	

Intervjuu Soome esindajatega  
(inglise keeles)

28. august 2023

Soome Konkurentsi-  
ja Tarbijakaitseamet

### Overview of the Finnish travel companies' market

MKM

What would you say are the biggest current challenges of the Finnish travel companies' (outgoing travel)?

Who are the main providers (banks, insurance companies etc) of the security for the travel companies?

Which security option is more common in travel companies when providing a security (banks or insurance companies or any other)?

What are the challenges with these two options that companies have?

Can you tell us more about the guarantee and pledge agreement? How is it organized? Is the travel company obliged to request from you the approval for the amount of the security – who sets the amount of security?

In what form is the security usually given: monetary, personal responsibility or deposit form?

TTJA

Have you noticed any trends on the market that the guarantee offer has changed over the last couple of years?

### Supervision of travel companies

How is the supervision of the travel companies' securities carried out?

Quarterly, annually, or are there no fixed practices?

Who is involved in the process in which role?

How is it carried out? Can you tell us about the process of the supervision?

Kohtumine	Toimumisaeg	Asutus
<p><b>The practice of the back-up fund in Finland – its creation, implementation, and challenges/benefits.</b></p> <p>According to the public sources, we understand that Finland has a back-up fund in case individual security is not sufficient. Is that correct?</p> <p>Can you tell us more about the Finnish back-up fund for travel companies?</p> <p>Why and how was it created?</p> <p>Is it owned by the private or the public sector intuition?</p> <p>How is back-up fund implemented for the travel companies?</p> <p>What is the logic of payments to the funds? Who pays, how much, how often makes payments to the funds?</p> <p>Does Finland have a crisis fund?</p> <p><b>Insolvency proceedings</b></p> <p>How is insolvency defined?</p> <p>How does the process look like? How does the insolvency process work from the beginning to the moment when passengers have received their money back?</p> <p><b>Bringing back passengers</b></p> <p>How are the passenger returns organised in Finland (i.e., if a passenger goes abroad with a travel-package and as the travel organizer goes bankrupt, the passenger will need to get back home)?</p> <p>How is it organized and how does the process look like?</p> <p>How are the costs of repatriation of passengers covered? Who decides what expenses are reimbursed and from what account?</p> <p>Are the payments made by the guarantor to the state agency, which arranges further, or are they paid directly to the service providers on the order of the state institution?</p>		
<p>Intervjuu Iirimaa esindajatega (inglise keeles)</p>	<p>31. oktoober 2023</p>	<p>Iirimaa Lennuamet</p>
<p><b>Repatriation of passengers in case of travel agency insolvency.</b></p> <p>What is the general rule – does the ICAA organize repatriation of travelers and decides the continuation of the package and other options (such as travelers organize their repatriation by themselves or decide whether to continue their travel) are just exceptional? Please describe the role of ICAA in such decision making and how many people are involved in this task.</p> <p>Does ICAA organize repatriation of ALL passengers who are affected by the insolvency or only those, whose journey has started from Ireland? Please describe if there any exceptions.</p> <p>In case ICAA organizes repatriation and decides continuation of the package, can you please describe the process, how it is done (incl. whether you have a specific procurement partner for travel services, etc?) and what are the criteria for doing so (including when to offer continuation of the trip) and how costs are covered.</p>		<p>Iirimaa Transpordi-ministeerium</p> <p>TTJA</p>

Do you have an in-house procedure for this that you can share with us?

What happens if the security of the company is not sufficient for repatriation of travelers? Who will cover the additional costs in this case (state or travelers)?

In case travelers may organize their own repatriation or decide the continuation of the trip by themselves, please describe how it is done. In this case, do the passengers have to make the necessary reservations for hotels/plane tickets themselves, cover all the expenses themselves and later ask for compensation based on the expense documents?

Does the ICAA determines the amount within which these expenses must remain or sets any other conditions for reservations or expenses?

**Case: Passengers continue their trip.**

How is such decision made? What are the criteria to allow such case? Is there any such case from last 10 years?

How is the financing of the continuation of the trip organized? For example, in case the hotels/air carriers haven't received their fees of relevant services from the insolvent travel agency – do the passengers have to cover these costs at first themselves or it is arranged in such a way that the ICAA pays for relevant services from the security (or guarantees/confirmations to the hotel/air carrier that these costs will be covered by the ICAA from the security)? Please describe.

If a traveler does not have the expenses to pay for the trip immediately by themselves, how are the expense reports evaluated and approved? How can a passenger make sure that the return flight is still taking place according to the initial plan and that accommodation bookings until the return flight are still valid? Is it the task of ICAA to provide this information?

**The cost of bringing passengers back and a case study from Ireland.**

Has there ever been a case where the ICAA has had to arrange the repatriation of passengers? Within the timeframe of the last 10 years. If such a case exists, what were the costs in that case (ordering a plane, additional hotel accommodation, etc.)? How did the costs develop?

Was the guarantee/security sufficient to cover these costs, or was additional funding sought (state budget, etc.), or were some costs covered by the passengers themselves?

What problems or observations are there to take away from these experiences?

How have you arranged the reimbursement of costs related to the return of passengers? Is it done by the ICAA itself (or by the guarantor at the request of the ICAA, etc.)?

Is the reimbursement directly to the air carrier/accommodator or in which cases directly to the passenger?

What documents had to be submitted? Which costs were refused for reimbursement, etc.?

**Other relevant questions related with the topic.**

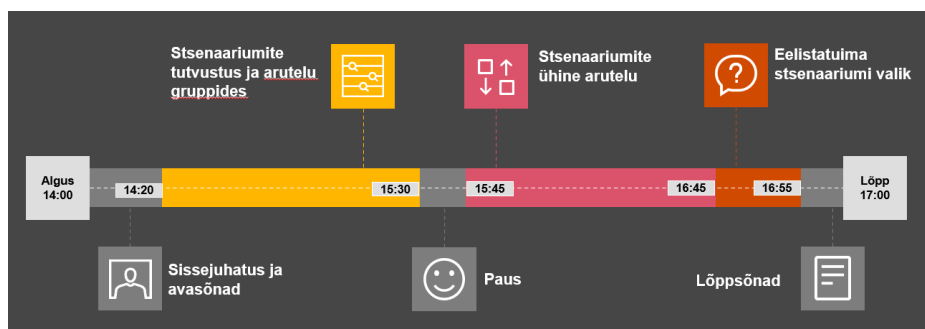
What would you say are the strengths of the Irish current system of repatriation of travelers and continuation of the trip?

Kohtumine	Toimumisaeg	Asutus
What are the changes you would like to see take place in the Irish current repatriation system? What is your opinion, is the current system administratively burdensome for you?		
Would you like to add something that has not been mentioned in the questions so far, but is important to point out in your opinion?		
Töötuba võimalike tuleviku-stsenaariumite aruteluks	13. detsember 2023	MKM

TTJA

Eesti Pangaliit:  
Luminor Bank AS,  
Swedbank AS ja AS  
SEB Pank

### Töötua agenda:



Eesti  
Kindlustusseltside  
Liit: AAS "BTA Baltic  
Insurance Company"  
Eesti filiaal

Elamus Pluss OÜ

GoTravel AS

Reisidiilid OÜ

ETFL

Wris AS

Novatours OÜ

Albion OÜ

OÜ Bergerreisid

# Lisa 2. Täpsustavad arvutused mudeli loomisest

Lisa 2 on leitav eraldiseisvalt manuses.

# Lisa 3. Andmepäringud Google Formsi vahendusel reisiettevtjatele

Lisa 3 on leitav eraldiseisvalt manuses.

# Lisa 4. Uuringu kokkuvõtlikud esitlusslaidid

Lisa 4 on leitav eraldiseisvalt manuses.



© 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.

AS PricewaterhouseCoopers Advisors, Tatari 1, 10116 Tallinn  
Registrikood: 10325507, +372 614 1800, ee\_info@pwc.com, www.pwc.ee