

Reisiettevõtja tagatise nõuete ja Eestis kehtiva tagatissüsteemi analüüs

1. Taustainfo

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. Reisi- ja puhkusepaketid on reisiteenuste kombinatsioonid, mis tavaliselt sisaldavad transporti ja majutust ning võivad sisaldada ka muid teenuseid, nagu autorent või ekskursioonid. Kuna teenuseosutajaid on sageli mitu, võib ühe teenusega seotud tõrge mõjutada ka teisi. Reisijal võib keelebarjääri või kultuuriliste erinevuste tõttu olla raske reisi sihtkohas teenuseosutajatega asju ajada ning tal ei ole sellistel juhtudel eri teenuseosutajatega lepingutki. Nende asjaolude tõttu ning seepärast, et paljud sellised teenused on piiriülesed, on EL-is alates 1990. aastast reisijatele ette nähtud spetsiaalsed õigused reisipakettide ostul. PTD-ga on kehtestatud ulatuslik kaitse, mida üksikute reisiteenuste ostjad ei saa, pannes reisikorraldajale (st vastutav teenusteosutaja) vastutuse kõikide pakettis sisalduvate teenuste nõuetekohase osutamise eest ning nõudes, et tema maksejõuetuse korral tagastataks pakettreisi ostjale raha ja ta toimetataks kodumaale tagasi. Tagatise kohustus laieneb osaliselt ka teistele teenuseosutajatele: seotud reisikorraldusteenuste osutajatele ja sõltuvalt liikmesriigist võib see laieneda ka reisivahendajale. Eestis on PTD nõuded üle võetud turismiseadusesse (edaspidi TurS). Uue PTD-ga on alates 2018. aastast lisaks pakettreisidele loodud kaitserežiim ka uut tüüpi teenustele – seotud reisikorraldusteenustele. Seotud reisikorraldusteenused kujutavad endast alternatiivset ärimudelit, mis sageli pakettreisidega tihedalt konkureerib, kuid sellele tegevusele on esitatud vähem nõudeid – eelkõige on selleks tagatise nõue. Seotud reisikorraldusteenuste puhul (nii internetis kui reisibüroos kohapeal) toimub ettevõtjate poolt reisijatele erinevate reisiteenuste lepingute sõlmimise hõlbustamine ning selle tulemusena reisijad sõlmivad lepingud eri reisiteenuste osutajatega ja nende reisiteenuste osutamise eest vastutab iga vastava teenuse osutaja ise. Seotud reisikorraldusteenuseid pakkuva ettevõtja tagatis peab katma need reisijate ettemaksud, mis on seotud reisikorraldusteenuseid pakkuva ettevõtja valduses ja mida ta ei ole veel tegelikele teenuseosutajatele edasi kandnud.

Turism on EL-is oluline sektor ja üks majanduskasvu allikaid, milles tegutses 2019. aastal 3,2 miljonit turismiettevõtjat, kellest suurem osa (99,8%) olid mikro- või väikesed ja keskmise suurusega ettevõtjad (VKEd). Samal aastal andis turismisektor EL-is 22,6 miljonit töökohta. Turism koos seotud sektoritega moodustas 2019. aastal 9,5% EL-i SKPst² (Eestis: 8%). Eesti turismiteenuste eksport moodustas 2019. aastal 28,7% teenuste kogueksportidest. Eurostati³ andmetel moodustasid reisipaketid 2017. aastal 9% (Eestis: 12%) EL27 elanike kõigest turismireisidest ja turismi kogukulutustest moodustas see umbes 21% (sama osakaal oli ka 2018. aastal; Eestis 2017. aastal: 24%). EL-i elanikud tegid 2018. aastal kokku umbes 1,1 miljardit reisi ja kulutasid kokku reisidele 479 miljardit eurot⁴. 2018. aastal kulutasid EL-i elanikud siseturismis keskmiselt 247,78 eurot reisi kohta ja 788,59 eurot pakettreisi kohta

¹ <https://eur-lex.europa.eu/legal-content/ET/TXT/?uri=CELEX:32015L2302>

² [Travel & Tourism Economic Impact | World Travel & Tourism Council \(WTTC\)](#)

³ Allikas: Trips by trip arrangement (2014-2019) [TOUR_DEM_TTORG]; Expenditure by type of trip arrangement(2014-2019) [TOUR_DEM_EXORG].

⁴ Allikas: Trips by trip arrangement (2014-2019) [TOUR_DEM_TTORG]; Expenditure by type of trip arrangement(2014-2019) [TOUR_DEM_EXORG].

(mõlema puhul vähemalt ühe ööbimisega reisirid). Väliturismi puhul vastavalt 921,31 eurot ja 1828,62 eurot⁵. Eesti Panga hinnangul tegid Eesti residendid 2022. aastal kokku üle 2,7 mln välisreisid⁶, mille jooksul Statistikaameti andmete kohaselt kulutati 2022. aasta III kvartalis ööbimisega ühele välisreisile keskmiselt 941 eurot⁷. Pakettreisidest on peamiselt Eesti turul levinud reisilahendused kas ettevõtja poolt pakutud valmisreisid või reisijate poolt kokku pandud reisiteenuste kogumid, mis kvalifitseeruvad pakettreisiks seeläbi, et nende eest tasutakse koos (üks makse, üks ostukorv).

COVID-19 pandeemia on Eesti turismisektorile olnud keeruline. Pandeemia tõi kaasa rahvusvahelise turismi peaaegu täieliku seiskumise. Turismisektor on pandeemia perioodil olnud üks enim mõjutatud valdkondi: olukorra volatiilsus ja piirangud turismisihtkohtades või üksikutes riikides viisid tarbijad reisi- ja puhkusekavade tühistamise, edasi lükkamise või muutmiseni. Pandeemia ohjeldamiseks võetud meetmed (reisipiirangud, transpordiühenduste katkemised, täiendavad reisimisega seonduvad nõuded) nii riikide tasandil kui ka globaalselt on turismi tõsiselt mõjutanud. See tõi kaasa arvukad reisirid tühistamised, edasilükkamised või muutmised ning reisiritevõtetele ulatusliku käibelanguse ja käibe puudumise, seades ettevõtteid raskustesse oma kohustuste täitmisel (eelkõige reisiritasude tagastamisel). Olukorras, kus reisiritevõtjad olid saanud reisiritasud tegelikele teenuseosutajatele edasi kandnud ning neil puudusid muud rahalised vahendid, et neid tagasimakseid reisirijatele teha, ei suutnud reisiritevõtjad makseid tagastada ning sattusid likviidsusraskustesse või muutusid koguni maksejõuetuks. Sama trendi oli näha ka lennuettevõtjate puhul – lendude masstühistamiste tõttu oli lennuettevõtjail äärmiselt keeruline täita oma kohustusi maksete tagastamiseks ettenähtud aja jooksul. Oluliselt takistas reisirikorraldajatel ettemaksete tagastamist ka lennuettevõtjate käes olevate ettemaksude tagastamata jätmise reisirikorraldajatele. Reisirijatele tõi see omakorda kaasa raskusi oma õiguste jõustamisel ning nad pidid tagasimakseid ootama ettenähtust kauem. Samal ajal ei suutnud turismiteenuste pakkujad ja lennuettevõtjad turismiteenuseid osutada ning sattusid likviidsusraskustesse. Pandeemiast tingituna vähenes ka kindlustus- ja pangatoodete kättesaadavus, kuna tagatiste andmise tingimused pankades ja kindlustusseltsides karmistusid ja pakkujate arv vähenes. Täiendavalt mõjutab tagatiste turgu negatiivselt 2022. aastal alanud Venemaa sõjaline agressioon Ukraina vastu ning sellele vastuseks kehtestatud rahvusvahelised finantssanktsioonid - tagatise kasutamise võimalused on piiratud või koguni välistatud nt olukorras, kus tagatisleping on sõlmitud isikutega, kelle suhtes on kohaldatud finantssanktsiooni.

Pandeemia otsese mõjuna langesid oluliselt reisiritevõtete käibed ja vähenes turismiteenuste eksport. Turismiteenuste eksport oli Eesti Panga andmetel 2019. aastal 2,07 mld eurot, kuid 2021. aastal oli see 765 mln eurot, mida on 63% (-1,3 mld eurot) vähem kui 2019. aastal. Tegutsevate reisiritevõtete arv vähenes kriisi ajal ca 10% ning sektori käibed kokku Maksu- ja Tolliameti andmetel langesid võrreldes 2019. aastaga üle 40%, sealjuures vähenes sektori töötajate arv umbes kolmandiku. 2022. aasta teises pooles on turismisektor alustanud jõudsat taastumist. Turismiteenuste eksport oli 2022. a kokkuvõtteks 1,6 miljardit eurot (22% ehk 460 miljoni euro võrra vähem kui 2019. aastal). Turismiteenuste ekspordi osakaal teenuste ekspordis oli 2022. a. 15% (2019. aastal 29%, 2021. aastal 9,2%). Reisirimise aktiivsus on alates 2021. aastast järjepidevalt suurenenud. 2021. aastal tegid Eurostati andmetel⁸ EL-i 27 liikmesriigi elanikud 879 miljonit vähemalt ühe ööbimisega turismireisi, mida on 23% rohkem

⁵ Eurostat. Expenditure by type of trip arrangement (2014-2019). TOUR_DEM_EXORG.

⁶ <https://statistika.eestipank.ee/#/et/p/1410/r/2832/2621>

⁷ https://andmed.stat.ee/et/stat/majandus_turism-ja-majutus_eesti-elanike-reisirimine/TU661/table/tableViewLayout2

⁸ Eurostat. Trips by duration, purpose and main destination. TOUR_DEM_TTTOT.

kui 2020. aastal, mil tehti 713 miljonit reisi. Turismi taaskäivitamisele aitas 2021. aasta suvel suuresti kaasa EL-i digitaalne COVID-tõend. Ka 2022. aasta näitab tõusvat trendi ning pakettreiside müük jõudmas ligilähedale 2019. aasta müükidele. 2022. aastal müüdi pakettreise ja seotud reisikorraldusteenuseid kokku 144 398 453 euro eest (TTJA andmed)⁹. Tänapäevaste reisiorganisatsioonide tagatiste kogumaht on ca 21,8 miljonit eurot (seisuga 22.02.2023, vrld: 2019 a: ca 32 miljonit eurot). Majandustegevuse registri (MTR)¹⁰ andmetel tegutseb Eestis pakettreiside ja seotud reisikorraldusteenuste valdkonnas 269 reisiorganisatort, neist 90 ettevõtja puhul ei kehti tagatise kohustus (seisuga 22.02.2023).

Pandeemiast tekkinud kriis ja suurte reisikorraldajate pankrotid (nt Thomas Cook) on välja toonud üle EL-i välja PTD erinevad kitsaskohad ja vajaduse reisijate kaitset veelgi tugevdada. 2021. aasta alguses esitas Euroopa Komisjon (edaspidi Komisjon) PTD kohaldamise aruande¹¹, milles käsitleti pandeemia vaates ja laiemalt PTD rakendamise seonduvaid probleeme, mille tõttu reisijate õigused ei olnud alati piisavalt tagatud. Seetõttu on Komisjon oma Tarbijakaitse tegevuskavas¹² ette näinud direktiivi põhjaliku hindamise, sh mõjuhinnangu läbiviimise, mille tulemusel teha konkreetsemad ettepanekud võimalike puuduste kõrvaldamiseks. Komisjon võtab arvesse ka muid uuringuid ja aruandeid, nt Euroopa Kontrollikoja 29. juunil 2021 avaldatud eriaruannet „Lennureisijate õigused COVID-19 pandeemia ajal“¹³ toodud ning hindab võimalusi erinevate transpordivaldkondade EL-i määrustes käsitletud reisijate õigusi ühtlustada. Komisjon kavandab 2023. aasta keskel tulla välja direktiivi muudatuse ettepanekutega, mis on suunatud liikmesriikide tagatissüsteemide tugevdamisele ja reisijate majandushuvide paremale kaitsele.

EL-i uute ettepanekute täpset teksti veel ei ole, kuid teadaolevalt on kaalumisel mitmed muudatused, mis elluviimise korral mõjutavad oluliselt nii reisiorganisatsioonide tegevust kui tagatiste valdkonna korraldust. Muuhulgas arutatakse selliseid poliitikamuudatusi nagu reisijatelt võetavate ettemaksete piiramine ning kriisi- või tagavarafondi loomine¹⁴.

Reisijatelt võetavate ettemaksete piiramise idee. Tagatise suurus on seotud sellega, millal ja kui suures summas reisiorganisatortale reisisutasid tasutakse. Seetõttu, mida väiksemas summas on ettevõtjale tehtud ettemakset, seda väiksem on ka tema tagatise vajadus, ja ka vastupidi. EL-is kaalutakse võimalust direktiiviga piirata reisijatelt pakettreise broneerimise ajal võetavate ettemaksete suurust, et vähendada tagatissüsteemide poolt kaetavaid, sh tagatise andjate riske. Ühe variandina on kaalumisel ettemaksu piiramine 20%-le pakettreise maksumusest reisi broneerimise ajal ning võimaldada ülejäänud 80% tasumise 4 nädalat enne reisi algust. Pakettreisilepingute puhul on tavapärane, et reisija tasub teenuse eest ette ning vähemalt teatud juhtudel on see vajalik selleks, et reisikorraldajal oleks võimalik tasuda oma lepingupartneriteks olevatele teenuse osutajatele. Üldjuhul tuleb reisikorraldajatel tasuda tegelikele reisiteenuste osutajatele nende teenuste maksumusest kohe 50% kuni 100% ulatuses. Selline piirang võib tähendada, et reisikorraldajatel tuleks lisaks tagatisele leida veel täiendavaid rahalisi vahendeid ettemaksete tasumiseks reisiteenuse osutajatele. Seetõttu tuleb ettemaksete võimaliku piiramise teostatavust ja ulatust ning mõju pakettreiside sektorile täpsemalt hinnata, võttes

⁹ Samad andmed ka eelnevate aastate kohta: 2019 – 155 587 601€, 2020 – 34 313 242€, 2021 – 88 557 791€

¹⁰ <https://mtr.ttja.ee/>

¹¹ <https://eur-lex.europa.eu/legal-content/EN/TXT/PDF/?uri=CELEX:52021DC0090&from=EN>

¹² <https://eur-lex.europa.eu/legal-content/ET/TXT/?uri=CELEX%3A52020DC0696&qid=1605887353618>

¹³ [https://eur-lex.europa.eu/legal-content/ET/TXT/?uri=CELEX:52021SA0015\(01\)](https://eur-lex.europa.eu/legal-content/ET/TXT/?uri=CELEX:52021SA0015(01))

¹⁴ Lisainfo Euroopa Komisjoni veebilehel https://ec.europa.eu/info/law/better-regulation/have-your-say/initiatives/13117-Package-travel-review-of-EU-rules_en

arvesse laiemat turismikeskkonda ja kogu reisiteenuste müügiahelat¹⁵. Ettemaksete piirangud on täna kasutusel näiteks Saksamaal ja osaliselt ka Austrias (maksimaalselt 20% reisipaketi maksumusest broneerimise ajal), Eestis ettemaksude võtmist piiratud ei ole.

Ühe võimalusena on kaalumisel ka kriisifondi ja tagavarafondi ideed. **Kriisifondi** eesmärk oleks tagada, et reisikorraldajatel on piisavalt likviidsust teha pakettreisiga reisijatele õigeaegseid tagasimakseid vältimatute ja erakorraliste asjaolude tõttu toimunud massilise tühistamise korral. Tegemist oleks ennetava meetmega, et hoida ära reisiettevõtja maksejõuetust ning vajadust tagatise avada. Kriisifondi loomise kohustust kaalutakse kitsalt vaid kriiside puhuks (nagu COVID-19 pandeemiast, sõjasündmustest vms võrreldavatest põhjustest tulenev ülemaailmne reisiseisak), et oleks võimalik hüvitada reisijatele tühistatud reiside eest tehtud ettemaksed, säilitades samal ajal reisiettevõtjate likviidsus ja ennetada maksejõuetust. Kui tegemist on ülemaailmse kriisiga, millest on kõik mõjutatud, ka reisijad, võib neil olla ka kohene ja reaalne vajadus nende tagasimaksete järgi, mille täitmist see fond tagaks. Fondi vahendid koguneksid aja jooksul ettevõtjate panuste kaudu, mis arvutatakse näiteks protsendina iga paketi hinnast, protsendina reiside müügist või otse paketi hinnale lisatud tasuna. Kriisifondi saaks luua kas EL-i või liikmesriigi tasandil. Kriisifondiga osaliselt sarnanevaid lahendusi praktiseeritakse nt Soomes, Taanis ja Poolas. **Tagavarafond** (ingl *back-up fund*) peaks tõhusamini kaitsma reisijate majandushuve olukorras, kus n-ö esimese liini kaitse (kindlustused, pangagarantiid) on ammendunud ega ole osutunud piisavaks reisijate nõuete rahuldamisel. Selline fond oleks asjakohane neis riikides, kus kehtib ettevõtjapõhine individuaalne tagatissüsteem, sest fondi-põhiste lähenemistega riikides üldjuhul sellist tagatise ebapiisavust tekkida ei saaks. Tagavarafondi saaks luua kas EL-i või liikmesriigi tasandil.

Võimalikud EL-i-s kaalutavad fondi lahendused, rakendusmehhanism, kaasnevad kulud ning saadavad eelised vajavad põhjalikumat analüüsi. Ühelt poolt on ettevõtjatel ootus mastaapsetes kriisiolukordades täiendavale toele EL-is või riigi poolt, kuid samas kasvatavad uued süsteemid nende kohustusi (nt fondi sissemaksete tegemine, lisanduv halduskoormus ja administreerimise kulud jne). Fond võimaldaks paremini tagada reisijate majandushuvide kaitset, kuna individuaalsed tagatised on oma suuruste ja saamise võimaluste poolest piiratud. Väikeste turumahtudega riikides eksisteerib risk, et fondi sissemaksed ettevõtja kohta võivad kujuneda protsentuaalselt liiga suureks, et fond saaks olla atraktiivne lahendus. Euroopa keskmiste reisikorraldajatega võrreldes on Eesti reisikorraldajad väikeettevõtted, kellele võib täiendavate rahaliste kohustuste panemine olla ülejõukäiv. Suurenevad tagatise kulud tõstavad reisiteenuste hindu ning vähendavad pakkumist. Hetkel ei ole selge, kuidas kavandatakse kriisifondi mehhanismi käivitumist, kui fond loodaks EL-i ülesena – kas see võib käivituda näiteks juhul, kui kriis piirdub ühe liikmesriigiga või on eelduseks, et tegemist on vähemalt EL-i ülese olukorraga, samuti kas selline lisakaitse võiks kohalduda igal ajal ja igas olukorras, kus reisiettevõtja tagatis on olnud ebapiisav.

PTD preambuli p 39 kohaselt peaksid liikmesriigid tagama, et pakettreise ostvad reisijad on täielikult kaitstud reisikorraldaja maksejõuetuse eest. Liikmesriigid, kus reisikorraldajad on asutatud, peaksid tagama, et korraldajatel on tagatis nende maksejõuetuse korral reisijate poolt ja eest tehtud maksete tagasimaksmiseks, ja juhul, kui pakettreis sisaldab reisijatevedu, reisija kodumaale toimetamiseks. Samuti peaks olema võimalik pakkuda reisijatele pakettreisi

¹⁵ Euroopa Kontrollikoja 29. juunil 2021. a eriaruandes „Lennureisijate õigused COVID-19 pandeemia ajal“ soovitatatakse Komisjonil hinnata ettemaksete piiramist sarnaselt pakettreiside korraldajatele lisaks ka lennufirmadele, vt viide 13. 2023. a on oodata Komisjoni algatust ka EL-i reisijaõiguste määruse muutmiseks, mille üheks fookuseks on ka reisijate majandushuvide parem kaitse ja võimalik maksejõuetusvastase kaitse loomine

jätkamist. Preambuli p 43 täpsustab, et lisaks peaksid seotud reisikorraldusteenuste hankimist hõlbustavad ettevõtjad olema kohustatud pakkuma maksejõuetuse korral ette nähtud kaitset ka saadud maksete tagasimaksmiseks ning, niivõrd kui nad on vastutavad reisijateveo eest, reisijate kodumaale toimetamiseks, ning reisijaid vastavalt teavitama. Direktiiv reguleerib niisiis maksejõuetusvastase kaitse ulatuse, küll aga säilitab liikmesriikidele kaalutusõiguse selle suhtes, kuidas tuleks maksejõuetuse korral kaitset korraldada, seades seejuures siiski täpsemad kriteeriumid kaitse tõhususele. Tõhusus tähendab seda, et kaitse peaks olema kättesaadav niipea, kui reisiettevõtja likviidsusprobleemide tõttu reisiteenuseid antud hetkel või tulevikus ei osutata või osutatakse üksnes osaliselt või kui teenuse pakkujad nõuavad, et reisijad nende eest tasuksid (n-ö laiendatud maksejõuetuse käsitlus, mille puhul ei pruugi ettevõtja olla maksejõuetu pankrotiseaduse tähenduses).

Maksejõuetuse korral kaitse korraldamiseks on täna Euroopas kasutusel peamiselt kindlustus- ja garantiisüsteemid või vastavad fondid või kombinatsioon mõlemast süsteemist. Seejuures eri riikides toimivad need süsteemid väga erinevalt. Näiteks ettevõtja põhine individuaalne tagatissüsteem on osades riikides täielikult kindlustusseltside põhine (nt Saksamaal, Hispaanias), milles sisuliselt puudub riigi roll maksejõuetusjuhtumite menetlemisel. Selline lähenemine, kus tagatise kasutamise menetlusi rakendatakse riigiasutuse poolt, on Euroopas pigem erandlik ja kasutatakse peamiselt seetõttu, et finantsasutused saaksid keskenduda oma põhitegevusele. Enamikes riikides on pigem tavapärane, et tagatise kasutamist korraldavad tagatise andjad ise (fondid või kindlusseltsid). Eestis, Lätis, Leedus ja Soomes rakendatakse eratagatistel põhinevat tagatissüsteemi kombinatsioonis riigi poolt maksejõuetuse menetluste läbiviimisega. Siinjuures on Lätis ja Soomes viimastel aastatel sisse viidud muudatused, millega individuaalseid tagatise on kombineeritud riskide maandamiseks täiendavalt mõningate fondi-elementidega, näiteks kohustades reisiettevõtjaid täiendavate maksete tegemiseks turegulaatorile, mida kasutatakse vajadusel täiendavalt ettevõtja enda tagatisele (Soomes, nn maksejõuetustasu¹⁶) või üksnes reisijate tagasitoimetamiseks (Lätis). Ka Tšehhis, Taanis, Maltal, Poolas ja Ühendkuningriigis rakendatakse kombineeritud süsteemi, milles eratagatise vormile lisandub avalikult hallatav või era- ja avaliku sekotri poolt hallatav garantiifond¹⁷. Portugalis näiteks on reisiettevõtjal kohustus sõlmida tsiviilvastutuskindlustus, mis peab katma reisijate tagasitoomisega kaasnevad riskid; seejuures muud reisijate ettemaksed hüvitatakse riiklikust fondist, mille vahendid kogunevad ettevõtjate maksetest.

Eestis on kasutusel ettevõtja 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 eraturu tingimustes, milles lepingupartnerid lepivad kokku iseseisvalt ning millesse riik ei sekku. TurS-is (§ 15 ja 15¹) kehtestatakse nõuded tagatise vormile, suurusele jm olulistele tingimustele, mis võimaldavad tagada tagatise eesmärgipärase kasutamise. Üheks selliseks tingimuseks on, et garantii 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 pakettreiside ja seotud reisikorraldusteenuste müügi aruandeid (TurS § 15²) ning TTJA teostab järelevalvet tagatise olemasolu ja selle piisavuse üle (TurS § 30 lg 1) ning menetleb maksejõuetusjuhtumeid (TurS § 15³). Tagamaks

¹⁶ <https://www.kkv.fi/en/consumer-affairs/facts-and-advice-for-businesses/travel-organisers/fees-paid-by-organisers/>

¹⁷ Vt viide nr 11 KOM 2021 raporti kohta, lk 9-10

ülevaate olemasolu neist reisiettevõtjatest, kes tegutsevad erinõuetega tegevusalal, peavad reisiettevõtjad esitama MTR-le enne tegevuse alustamist majandustegevusteate.

Arvestades nii Eesti turu suhtelist väiksust kui ka suurt mikro- ja väikeettevõtetest reisiettevõtjate osakaalu, on paljude ettevõtjate jaoks võimalused tagatise hankimisel piiratud, nagu on seda ka kindlustusandjate või pankade poolt pakutavad tagatistooted. Sageli tuleb ette, et tagatise saamise eelduseks on ettevõtja poolt tagatise andjale kogu tagatiseks vajaliku summa deponeerimine või vara pantimine. See võib seada paljud ettevõtjad keerulisse seisu turule sisenemisel või tingib vajaduse tegevus lõpetada, seda oluliselt piirata või kohandada ärimudelid ümber. Tagatise saamise keerukus ja kulud võivad mõjutada ettevõtjaid ka tegeliku tagatise vajadust alahindama. Pandeemia ajal vähenes kindlustus- ja pangatoodete pakkumine, tõusid hinnad ning tagatiste kättesaadavust mõjutavad täiendavalt Venemaa suhtes rakendatud finantssanktsioonidega kaasnenud mõjud. Tagatise saamine on raskem ka alustavatel ettevõtetel ning e-residentide asutatud ettevõtetel piisava tegevusajaloo puudumise tõttu. Samuti on keerulisem ka nende reisiettevõtjate olukord, kellel on vajadus tagatise suurendamiseks, kuid puuduvad täiendavad vahendid, et omapoolseid kohustusi tagatise andja ees tagada (deposiit, pant, hüpoteek).

Tagatiste nõuded on kehtivas TurS-is (§ 15 ja 15¹) seatud kaheastmeliselt: seatud on nii tagatise miinimumsuurused kui ka üldine tagatise piisavuse nõue. See tähendab, et ettevõtja tagatis ei tohi olla allapoole kehtestatud miinimumi, kuid lisaks peab ettevõtja jälgima, et tagatis oleks igal ajal piisav reisijate ees võetud kohustuste täimiseks ning kui vaja, tagatist jooksvalt suurendama. Praktikast on näha tendentsi, et osadel reisiettevõtjatel on keeruline võetud kohustusi arvestada ja seeläbi tagatise piisavust tagada. Esiteks on keeruline reisijate tagasitoomisega (ja reisi jätkamisega) seotud kulused arvestada, kuivõrd nende kulude täpne suurus ei ole ette teada. Samuti on keeruline reisijate poolt tasutud ettemakseid arvestada, kuivõrd raamatupidamist korraldab reisiettevõtja tekkepõhiselt, ettemakseid tuleb aga arvestada kassapõhiselt.

Tagatiste miinimummäärad on seatud reisiettevõtja tegevusalade kaupa, mis jäävad 3–7% piiridesse planeeritavast aastasest pakettreiside kogumüügist või seotud reisikorraldusteenuste müügist, kuid ei tohi samas olla väiksemad kui seaduses nimetatud konkreetsete summad. Miinimummäärade eesmärk on tagada, et ettevõtjal on maksejõuetuse puhuks olemas vähemalt mingi kindlas suuruses tagatis, mis eeldatavalt võimaldaks ettevõtja kohustusi reisijate ees täita. Reisiettevõtjale on miinimummäärade sätestamine seaduses olnud ka juhendiks, kuidas arvestada ja seada nõuetekohane tagatis. Näiteks alustav reisiettevõtja peab igal juhul arvestama ja seadma sõltuvalt tegevusalast vähemalt miinimumsuuruses tagatise. Reisijale annab miinimummäärade kehtestamine kindlustunde, et ettevõtjal on olemas tagatis, mis vastab vähemalt seaduses toodud miinimumile, kuid see ei anna siiski kindlat teadmist, et reisiettevõtja tagatis katab kõik võetud kohustused. Samas ei ole miinimummäärade seadmisel lihtne leida õiglasemad miinimumid kõikide ettevõtete jaoks, sest ettevõtted on väga erinevad, erinevad on tegevusmahud, kasutatav transpordiliik, tegevuse hooajalisus jms. Kehtivas TurS-is on püütud väikeettevõtete olukorda maksimaalselt arvesse võtta ning kehtestatud miinimumid on pigem madalad. Siiski on TTJA hinnangul sagedased olukorrad, mil ettevõtjad on võtnud tagatise seaduses lubatud miinimumsuuruses, arvestamata seejuures tagatise piisavuse nõuet ehk võtmata arvesse tegelikku reisi müüki. MTR-s registreeritud 179 tagatise kohustusega reisiettevõtjast omab tagatise miinimummäärast koguni 101 ettevõtjat ja miinimummäärast vastavalt suuremat tagatist omab 78 ettevõtjat (23.02.2023 andmed). Ühelt poolt saaks selliseid olukordi vältida või vähendada, tõstes ettevõtjate teadlikkust maksejõuetusevastase kaitse nõuetest, teiselt poolt tuleb ka silmas pidada, et tänased tagatise miinimummäärad on suures

osas püsinud muutusteta alates 2010. aastast ning ei pruugi tänast hinnataset arvestades olla enam asjakohased. Liiga madalate miinimummäärade puhul võib reisijate kaitse jääda ebapiisavaks. Arvukalt miinimumtagatise omavate ettevõtete hulk turul seab aga täiendava koormuse järelevalve teostajale seoses tagatise piisavuse kontrolliga ning see suurendab omakorda riigi vastutust.

Eesti tänase tagatissüsteemi puhul sõltub reisijate kaitse suurel määral järelevalve efektiivsusest. Kuna tagatise summa määrab iga reisiettevõtja ise, siis ei pruugi tagatis alati olla piisav reisijate kaitse tagamiseks täies mahus ning selle piisavust reaalselt ei ole võimalik kontrollida. Piisavas mahus tagatise saamise sõltub ka sellest, kas reisiettevõtjal on tagatise andjale pakkuda piisavaid tagatise, samuti tagatise seadmise seotud kulusid, mida reisiettevõtja kasumi eesmärgil tegutseva ettevõtjana püüab võimalikult madalana hoida. Tagatise piisavuse kontroll baseerub ettevõtja kvartaalsel aruandlusel (TurS § 15²), milles ettevõtja esitab andmed eelneva kvartali müügi ja võetud ettemaksete kohta ning prognoosib järgmise kvartali müüki. Kontrolli fookuses on nii tagatise olemasolu kui selle piisavus. Järelevalve korras ei ole võimalik paraku tagada, et tagatis on piisav näiteks kuu või kahe pärast, kuna tuleviku kohta ei ole usaldusväärseid andmeid ning 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 Eestis head lahendusi.

Tagatiste kasutamise menetluse algatab TTJA sejärel, kui on ilmne, 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). Menetluse algatamise järgselt selgitab TTJA viivitamatult välja, kas esineb vajadus reisijate tagasitoimetamiseks ja nende majutamiseks kuni tagasitoimetamiseni. Reisijate tagasitoimetamise võimalused võivad suuresti erineda, sõltuvalt sellest, kas reisijad asuvad ühes sihtkohas, kuhu on mõistlik tellida ühine tagasilend, või asuvad reisijad mõnekaupa paljudes erinevates sihtkohtades, mille puhul tuleks neile leida eraldi tagasilennupiletid. Samuti selgitatakse viivitamatult välja, kas esineb võimalus hetkel reisil viibivatele reisijatele pakkuda reisi jätkamise võimalust (nt sel viisil, et tegelikele teenuseosutajatele tagatakse arвете tasumine tagatise arvelt) ilma reisi katkestamata. Seejuures kaalutakse, kas reisi jätkamisega kaasnevad kulud osutuvad väiksemaks reisija tagasitoomise, vajadusel ka tagasitoomiseni majutamise ja ärajäänud reisiosa hüvitamisele tehtavatest kuludest. TTJA teavitab menetluse alustamisest avalikkust, määrab reisijatele nõuete esitamise tähtaja, kogub reisijate nõuded, kontrollib nende nõuete põhjendatust ja teeb otsuse tagasimaksmisele kuuluvate summade suhtes. Seejärel määrab TTJA tagatise andjale tagatisest väljamaksete tegemise tähtaja. Tagatise kasutamise menetlus toimub suhteliselt kiiresti, keskmiselt 2–4 kuu jooksul ning on väga tõhus neil puhkudel, mil ettevõtja tagatis on kõikide nõuete rahuldamiseks piisav. Juhul, kui reisiettevõtja tagatis jääb siiski ebapiisavaks kõigi kohustuste täitmiseks ja nõuete rahuldamiseks, teeb TTJA otsuse nõuete proportsionaalseks rahuldamiseks. Reisiettevõtjate maksejõuetuste statistika alates 2018. aastast (mil jõustus uus PTD) näitab, et aastatel 2020–2022 (2018–2019 maksejõuetusjuhtumeid ei olnud) muutus maksejõuetuks 5 reisiettevõtjat, kelle puhul tagatis osutus piisavaks 3 ettevõtjal¹⁸. Märksa problemaatilisem on seis Eesti reisijate kaitsmisel pakettreiside eest makstud ettemaksete tagasi saamisest teistest EL-i riikidest. Tagatissüsteemid on liikmesriikides erinevad ning enamasti on tagatised summad piiratud ja järelevalve riikides ebahühtlane. Järjest rohkem EL-is registreeritud ja Eestis püsivat tegevuskohta mitteomavad reisikorraldajad pakuvad pakettreise mõnes teises EL-i liikmesriigis registreeritud tagatise

¹⁸ TTJA andmed

alusel, mille olemasolu ja piisavust on väga keeruline kui 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 ettemaksud, lasub reisiettevõtja asukohariigi pädeval asutusel.

Eeltoodust tulenevalt on vajalik otsida lahendusi tagatissüsteemi tõhustamiseks. Tuleks mõelda lahendustele, mis aitavad tõhustada tagatiste piisavuse kontrolli — seda nii menetluslikult (kontrollitoimingute ja riskihindamise automatiseerimine) kui sisuliselt (kontrolliks vajalike usaldusväärsete andmete olemasolu), aga samuti kombineerides neid lahendusi ka tagatise sisuliste nõuete ülevaatamisega. Lisaks tuleks võrrelda teistes riikides edukalt toimivaid praktikaid individuaalse tagatissüsteemi tõhustamisel, mida saaks edukalt rakendada ka Eestis. Fondi-põhise lähenemisega riikides maandatakse eratagatiste ebapiisavuse riske solidaarse vastutusega kõigi fondis osalevate reisiettevõtjate suhtes. Analüüs peaks andma vastuse, kas teatud fondi-elementid või vajadusel fondisüsteemile üleminek võiksid olla edukalt rakendatavad ja otstarbekad ka Eestis.

EASi tellimusel viis Ernst & Young Baltic AS 2015. aastal läbi „Pakettreisidirektiivi mõju ja alternatiivsete tagatissüsteemide rakendatavuse uuringu“¹⁹, milles võrdles erinevaid Euroopas kasutatavaid tagatissüsteeme ja hindas nende sobilikkust Eesti oludesse. Uuringus jõuti järeldusele, et riigi seisukohast on individuaalne tagatissüsteem kõige kulukam lahendus, kuna kogu süsteemi haldamisega seotud kulu (st aruandlus, järelevalve ja maksejõuetusjuhtumite menetlemine) on riigi kanda. Seejuures on siin kõige keerulisem tagada reisijate täielik kaitse, kuna tagatis on kindla summaga piiratud. Teiste alternatiivide (nt kohustuslik tagatistfond) halduskoormus oleks riigile madalam, sest süsteemi administreerimise koormus jaguneks riigi ja teiste osapoolte vahel. Uuringust nähtub samuti, et ettevõtete vaatest on individuaalne süsteem ettevõtetele keskmiselt kulukam kui fondi puhul, kuid see sõltub suurel määral individuaalse tagatise saamise tingimustest. Seetõttu võib fond olla kulukam nendele ettevõtjatele, kellel on täna võimalik küllalt soodsatel tingimustel individuaalset tagatist saada (st madala riskihinnanguga ettevõtted). Fondi edukas toimimine eeldab turu valmisolekut solidaarse vastutuse rakendamiseks, mille suhtes uuringu läbiviimise ajal olid paljud ettevõtjad skeptilised, kuid millel on endiselt olulisi eelised reisijatele parema kaitse tagamisel, kas siis eraldi kohustusliku tagatistfondi loomise näol või kombineerides fondi-elemente täiendamaks tänast individuaalset tagatissüsteemi. Sihtotstarbeline fond (näiteks fond, mida kasutatakse reisijate tagasitoomiseks) võib teha reisiettevõtja elu n-ö lihtsamaks ja ta ei peaks enam tagatise kohustuse täitmisel arvestama võimalike tagasitoomisega seotud kuludega, kuid see sõltub juba fondi tingimustest. Reisijale võiks fond pakkuda suuremat kaitset ja suuremat usaldust fondiga liitunud reisiettevõtjate suhtes ning neil oleks muretum reisisatusid reisiettevõtjale pikalt ette tasuda, teades, et reisisatus on alati ja igal juhul tagatud.

Selleks, et tagada reisiettevõtjatele konkurentsivõimeline ettevõtluskeskkond, tagada tagatisteenuste kättesaadavus, hoida osapoolte koormus optimaalsena ning tagada tõhusalt reisijate õiguste kaitse ja järelevalve, on vajalik täpsem tagatise nõuete ja tagatissüsteemi toimise analüüs ning teha ettepanekud tagatiste valdkonna paremaks toimimiseks.

Käesoleva töö eesmärgiks on viia läbi Eesti reisiettevõtjatele seatud tagatise nõuete ja Eestis kehtiva tagatissüsteemi analüüs, eesmärgiga parandada tagatiste kättesaadavust, selgitada välja võimalused reisijate majandushuvide kaitse ja reisiettevõtete järelevalve tõhustamiseks, hoides

¹⁹ https://static.visitestonia.com/docs/3618655_pakettreisidirektiivi-moju-alternatiivsete-tagatissusteemide-rakendatavuse-uuring-2015.pdf

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, toetamaks andmepõhiste otsuste tegemist.

2. Eesmärk ja uurimisküsimused

2.1 Uuringu eesmärgid on:

- 2.1. teostada 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.
- 2.2. 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 .

2.2. Peamised uurimisküsimused:

2.2.1. Hinnata EL-is kavandatavate PTD muudatuste majanduslikke mõjusid ja mõju reisiteenuste pakkumisele järgmiste poliitikavalikute osas:

2.2.1.1 Mõju pakettreiside ja seotud reisikorraldusteenuste pakkumisele Eestis, kui EL-is kehtestatakse kohustuslik reisijatelt pakettreiside ja/või seotud reisikorraldusteenuste eest ettemaksude võtmise piirang (ettemaksu piirang nt 20% reisi koguhinnast broneerimise hetkel ning ülejäänud osa reisisasust tasumine nt 4 nädalat enne reisi algust). Selgitada välja, kui pikka aega enne reisi toimumist võetakse reisijatelt ettemakseid, kui suured on reisiettevõtjate kulud pakettreisilepingute ja seotud reisikorraldusteenuste lepingute sõlmimisel ehk millises ulatuses peavad reisiettevõtjad tegema reisiteenuste osutajatele ettemakseid, kui suur on keskmiselt reisijate ees võetud täitmata kohustuste maht ning kuidas mõjutab reisiteenuste pakkumist ja tagatise vajadust võimalik ettemaksete piirang. Eristada pakettreisid ja seotud reisikorraldusteenused.

2.2.1.2 Kriisi- või tagavarafondi loomise majandusliku mõju analüüs ja hinnang selle loomise otstarbekuse kohta. Uurida Eesti osapooltele (reisiettevõtjad, avalik sektor) ettepanekuga kaasnevaid mõjusid, sobitumist tänasesse tagatissüsteemi ja selle loomise otstarbekust kriisi- või tagavarafondiga kaetavate riskide/kahjujuhtumite ulatust arvestades. Võrrelda, kas on teisi sobilikke alternatiive sama tulemuse saavutamiseks (järelevalve tõhustamine, tagatise nõuete ülevaatamine vms). Rahvusvaheline võrdlus vähemalt 2 riigi näitel, millest üheks on Soome. Analüüs peab andma vastuse, kas kaasnevad kulud kaaluvad üles uue mehhanismiga loodavad eelised ning milline oleks soovitatav toimimismudel (sh kuidas peaks arvestama sisse makseid ja kuidas see peaks toimima). Analüüs peab hõlmama nii pakettreise kui ka seotud reisikorraldusteenuseid.

2.2.2. Turismiseadusega ettenähtud reisiettevõtja tagatise kättesaadavuse, tagatise nõuete ja Eestis kehtiva tagatissüsteemi toimimise analüüs, sõltumata PTD võimalikest muudatustest, mis sisaldab:

2.2.2.1 Hetkeolukorra ülevaadet tagatise teenuse pakkumisest ning COVID-19 pandeemia ja Venemaa sõjalise agressiooni Ukraina vastu mõju Eestis

pakutavatele tagatise teenustele: hetkeolukorra ülevaade kogu valdkonnast, teenuste pakkujatest, mahtudest (sh turuosad), peamistest tagatise tingimustest, sh reisiettevõtja kulud tagatisele (pakettreisei ja seotud reisikorraldusteenuse põhiselt), COVID-19 pandeemia ja agressiooni mõjud tagatisteenuse pakkumisele (sh mõju teenuse tingimustele, maksumusele, kättesaadavusele). Vaadelda eraldi tagatisteenuse pakkumist ja peamisi tingimusi alustavatele ettevõtjatele (sh nt e-residentide asutatud ettevõtted). Käsitleda eraldi pakettreisei ja seotud reisikorraldusteenuseid.

- 2.2.2.2 Hinnangut reisiettevõtjate jaoks sobilike tagatisteenuste kättesaadavuse ja peamiste kitsaskohtade kohta ning soovitusi nende lahendamise võimalustest, mis aitaks kaasa teenusepakkumise laiendamisele ja paremale kättesaadavusele.
- 2.2.2.3 Näiteid teistes Euroopa riikides täiendavalt kasutusel olevatest tagatisteenustest või -lahendustest, mis sobiksid laiendama ka Eestis pakutavat teenuste valikut ja soodustaksid tagatise kättesaadavust, tagades seejuures reisijate majandushuvide kaitse. Samuti tänaste tagatise viiside (kindlustused, garantiid) laiendamise võimalused, mis annavad samaväärse kaitse (nt deposiitkontod, usalduskontod²⁰ vms täiendavad teenused). Analüüsis toodud lahendusettepanekud peavad sisaldama nende kirjeldust ja Eestis rakendatavust koos eeldatava maksumusega reisiettevõtetele ja/või osapooltele.
- 2.2.2.4 Turismiseaduse §-s 15 ettenähtud tagatise määrade analüüsi ja hinnangut nende asjakohasuse kohta, võttes arvesse pakettreiside ja seotud reisikorraldusteenuste maksumust, reisijate ettemakse ja võimalikke kulusid reisijate reisilt tagasitoomisele reisiettevõtja maksejõuetuse olukorras. Muutmise vajaduse korral põhjendatud ettepanekud tagatise määrade muutmiseks või meetodika väljatöötamine piisava tagatise arvutamiseks. Hinnang tagatismäärade muutmisele kaasnevale tagatise kulude kasvule ja võimalik mõju reisiteenuste kallinemisele ning reisiteenuste pakkumisele.
- 2.2.2.5 Ettepanekuid reisijate tagasitoomise või reisi jätkamise korralduseks reisiettevõtja maksejõuetuse olukorras, kasutades võrdluseks ka Euroopas levinud praktikaid. Täna korraldab reisijate tagasitoomist TTJA (fondiga riikides korraldavad seda fondid, teistes Eestiga sarnast süsteemi kasutavates riikides korraldab reisijate tagasitoomist kas tagatise andja või vastav riigiamet). Analüüs peab sisaldama tänase reisijate tagasitoomise või reisi jätkamise korralduse otstarbekuse hinnangut reisiettevõtja maksejõuetuse olukorras ja toimivaid alternatiive, mis oleksid Eestis mõistlikult rakendatavad, pidades silmas tagatise piiratud. Ühe võimalusena uurida lahendust, et reisija korraldab enda tagasitoomise võimalusel ise ja esitab seejärel kuludokumentid tagasitoomisega seotud kulude hüvitamiseks tagatise arvelt. Tuua välja alternatiivsete lahenduste kirjeldus, nende eelised, puudused ja võimalikud riskid, mõju reisijatele ja reisiettevõtja tagatise vajadusele, samuti hinnang nende rakendatavusele ja asjakohasusele Eesti oludes.
- 2.2.2.6 Hinnangut Eestis kehtiva tagatissüsteemi toimimisele, arvestades seejuures senist järelevalve- ja maksejõuetusmenetluste praktikat, sh võimalusi elektroonilise aruandluse ja menetlustoimingute arendamiseks ja järelevalve korraldamise tõhustamiseks. Tuua välja kitsaskohad ja esitada lahendusettepanekud koos maksumusega.
- 2.2.2.7 Analüüsi ja ettepanekuid, milline peaks olema Eesti oludes (ja turu väiksust silmas pidades) optimaalne tagatiste valdkonna korraldus. Sealhulgas tänase individuaalse tagatissüsteemi tõhustamise võimalused, sh kas ja mil määral on

²⁰ Ühe võimalusena võib uurida nt UK-s kasutusel olevat lahendust
<https://www.protectedtrustservices.com/business/>

otstarbekas seda kombineerida osaliselt fondielementidega või muude teistes riikides edukalt kasutatavate lahendustega. Lahenduste rakendatavuse analüüs Eesti oludesse sobituva mudeli, kirjelduse ja maksumusega. Samuti analüüs ja ettepanekud teise alternatiivse lahenduse, milleks on fond individuaalse tagatissüsteemi asemel või selle kõrval, vajaduse ja rakendatavuse kohta eeldusel, et see tagab reisijate majandushuvide kaitse turuosaliste (ettevõtjad, tagatise andjad, riik) jaoks optimaalsete kuludega. Fondi rakendatavuse analüüs peab hõlmama Eesti oludesse sobituva toimimise mudeli kirjeldust, võimalikke riske ja riskide maandamise meetmeid, maksumust osapooltele, fondi eelised ja/või puuduseid võrreldes kehtiva tagatissüsteemiga. Selgitada välja osapoolte üldine valmidus fondi-mudeli osaliseks või täielikuks rakendamiseks. Teiste riikide praktikate analüüs ja hinnang teiste riikide praktikate rakendamisele Eestis vähemalt kahe EL-i riigi näitel.

3. Uuringu metoodika

3.1 Uuringus tuleb kasutada vähemalt järgmisi metoodilisi võtteid, kui alljärgnevalt ei ole neid märgitud soovituslikuna:

- 3.1.1. Sissejuhatavad intervjuud MKM-i, TTJA, Eesti Turismi- ja Reisifirmade Liidu, Eesti Kindlustusseltside Liidu ja Eesti Pangaliiduga (soovituslik).
- 3.1.2. Olemasolevate andmete analüüs (sh Maksu- ja Tolliamet, Eesti Pank, Statistikaamet, Majandustegevuse register).
- 3.1.3. TTJA valduses oleva reisiettevõtjate andmestiku analüüs (reisiettevõtjate kvartaalsed reiside müügi aruanded TTJA-le, tagatiste andmestik), samuti andmete kogumine järelevalve korralduse, järelevalvemetoodikate, menetluste (sh maksejõuetusmenetlused ja reisijate reisilt tagasitoomise korraldamine) ja praktikate kohta.
- 3.1.4. Andmete kogumine reisiettevõtjatelt ja reisiettevõtete erialaliitude esindajatelt, näiteks küsimustike, intervjuude ja/või ümarlaua vormis.
- 3.1.5. Andmete kogumine tagatise andjatelt, Eesti Kindlustusseltside Liidu ja Eesti Pangaliidu esindajatelt, samuti teistes riikides aktsepteeritud tagatise pakkujatelt näiteks küsimustike, intervjuude ja/või ümarlaua vormis.
- 3.1.6. Euroopas läbi viidud uuringute, raportite analüüs PTD rakendamise teemal.
- 3.1.7. Võrdlev andmeanalüüs teistes riikides kasutatavate tagatisviiside, -lahenduste ja tagatissüsteemide toimimise praktikate kohta, vajadusel intervjuude vormis.

3.2. Töövõtja võib pakkuda täiendavaid metoodikaid ja andmeallikaid.

Töövõtja esitab metoodika ja andmeallikate valiku kirjelduse pakkumuses ning see on üheks pakkumuse hindamise kriteeriumiks (vt täpsemalt HD p 4.1.3).

4. Projektiplaan ja ajakava

Uuring tuleb teostada ja uuringu tulemused tuleb esitleda **27 nädala jooksul** pärast lepingu sõlmimist.

4.1 Töö koosneb järgmistest tegevustest:

- 4.1.1. uuringu teostamise täpsustatud tegevus- ja ajakava ning kavandatava metoodika, sh valim, vahearuande sisu ja tähtaeg, tutvustamine uuringu juhtrühma avakoosolekul ja selle põhjal avakoosoleku protokoll koostamine, mille tähtaeg on **kahe nädala jooksul pärast hankelepingu sõlmimist**. Pooltel on kokkuleppel õigus pakkumuses esitatud aja- ja tegevuskava või metoodikat täpsustada, eelkõige, kuid mitte ainult, kui see on vajalik selles esinevate vastuolude või puuduste kõrvaldamiseks. Sellisel

- juhul esitab Töövõtja 3 tööpäeva jooksul peale avakoosolekut uue detailse tegevusplaani koos täpsustatud ajakava või metoodikaga. Töö tulemi saavutamise lõpptähtaega, samuti etappide I ja II tähtaegu ei ole võimalik muuta;
- 4.1.2. uuringu vahearuaande esitamine ja tulemuste esitlemine Tellija esindajale ja uuringu juhtrühmale (I etapp) vastavalt uuringu juhtrühma avakoosolekul kokku lepitud tähtajale, kuid hiljemalt **11 nädala jooksul pärast hankelepingu sõlmimist**, juhtrühma liikmetelt ettepanekute kogumine;
 - 4.1.3. uuringu täiendamine vastavalt vahearuaande tagasisidele **13 nädala jooksul pärast hankelepingu sõlmimist** ning ja vahearuaande kinnitamine Tellija poolt **10 tööpäeva jooksul pärast täiendatud vahearuaande esitamist**;
 - 4.1.4. uuringu lõpparuande esitamine ja tulemuste esitlemine Tellija esindajale ja uuringu juhtrühmale (II etapp) **20 nädala jooksul pärast hankelepingu sõlmimist**. Vajadusel korraldatakse lisakohtumised lõpparuande sisu täpsustamiseks ja viimistlemiseks;
 - 4.1.5. kui uuringu käigus selgub, et vahearuaandes analüüsitud osasid tuleb täiendada peale vahearuaande üleandmist ja vastuvõtmist, siis tuleb parandused sisse viia lõpparuandes;
 - 4.1.6. uuringu lõpparuande täiendamine vastavalt Tellija esindaja ja uuringu juhtrühma tagasisidele ja uuringu täiendatud lõpparuande lõpliku versiooni esitamine **23 nädala jooksul pärast hankelepingu sõlmimist**;
 - 4.1.7. uuringu lõpparuande kinnitamine Tellija poolt **10 tööpäeva jooksul pärast täiendatud lõpparuande esitamist**;
 - 4.1.8. uuringu tulemuste esitlemine avalikkusele füüsilises või virtuaalses keskkonnas avakoosolekul kokku lepitud ajal, viisil ja kohas (pärast punktis 4.1.7. nimetatud lõpparuande kinnitamist Tellija poolt), mis peab toimuma hiljemalt **27 nädala jooksul pärast lepingu sõlmimist** (II etapp).

5. Uuringu tulemid

5.1 Töövõtja peab töö tulemina esitama:

- 5.1.1. Avakoosoleku kirjaliku protokoll, mis sisaldab avakohtumise ja sissejuhatavate intervjuude (sissejuhatavate intervjuude tegemise korral) tulemusel täpsustatud uuringu eesmärgi, uurimisküsimusi, metoodikat, sh sihtrühmad, ajakava ja muud korralduslikud küsimused (sh fikseeritud kontaktisikud, tähtajad jne);
- 5.1.2. Kirjaliku vahearuaande koos rakendatava metoodika kirjeldusega, mis sisaldab töö teostamise tulemit kuni vahearuaande esitamiseni (tehnilise kirjelduse punktid 2.2.1.1-2.2.1.2. ja 2.2.2.1.-2.2.2.3) ehk **etapp I**. Uuringu juhtrühm võib teha ettepanekuid selle muutmiseks ja/või täiendamiseks. Töövõtja on kohustatud uuringu juhtrühma tehtud ettepanekuid rakendama või põhjendama nende tagasilükkamist;
- 5.1.3. Kirjaliku lõpparuande, eesti keeles mahuga kuni 70 lk, mis sisaldab uuringu visualiseeritud lühikokkuvõtet (nn üksleht) eesti ja inglise keeles ning kogu töö teostamise tulemit (sh tehnilise kirjelduse punktid 2.2.2.4.-2.2.2.7.) ehk **etapp II**. Lisaks kahele visualiseeritud lühikokkuvõttele (vastavalt eesti ja inglise keeles) peab lõpparuande sisaldama esilehte, sisukorda, uuringu peamiste mõistete definitsioonide loetelu, uuringus kasutatud lühendite ja akronüümide loetelu, sissejuhatust, kokkuvõtet, uuringu põhiteksti, vahekokkuvõtteid põhiteksti vähemalt esimese tasandi peatükkide kohta, vajadusel ka tabelite ja jooniste loetelud. Kasutatud allikate viitamisel kasutatakse joonealuseid viiteid. Lõpparuande terviktekstile lisanduvad lisad, millena tuleb esitada vähemalt metoodika kirjeldus, sh küsitluste ankeedid ja intervjuude kavad, ülevaade küsitletute ja intervjueritute profiilidest. Koos

lõpparuandega esitatakse uuringus kasutatud ja loodud andmestik ning lõpparuande jaoks koostatud tabelid ja jooniste aluseks olevad tabelid levinud andmetöötlustarkvara (nt MS Excel, OpenOffice Calc vms) vormingus; andmete anonümiseerimist tuleb üleandmisel põhjendada. Uuringu lisana esitatakse ka uuringu tulemuste visualiseeritud esitlusslaidid (vt 5.3). Uuringu juhtrühm võib teha ettepanekuid selle muutmiseks ja/või täiendamiseks. Töövõtja on kohustatud uuringu juhtrühma tehtud ettepanekuid rakendama või põhjendama nende tagasilükkamist. Lisaks kirjalikule lõpparuandele peab töövõtja tööd esitlema avalikkusele vastavalt punktile 5.3 ning tegema lõpparuande peale selle heakskiitmist kättesaadavaks Eesti Teaduseinfosüsteemis (ETIS) ning avaldama lõpparuande koos ISBN numbriga.

5.1.4. Lõpparuande koostamisel tuleb arvestada järgnevaga:

- 5.1.4.1. Järeldused peavad olema selgelt eristatud. Nad peavad olema loogilised ja tuginema analüüsi tulemusel saadud faktidele. Järeldused ja faktid ei tohi olla omavahel vastuolus ja peavad olema loogiliselt põhjendatud. Järeldused peavad olema enamat kui leiud, nad peavad sisaldama uuringu läbiviija poolseid hinnanguid. Järeldused peavad olema õiglasel ja erapooletud ning võtma arvesse kõik asjaomased seaduslikud asjaolud. Vastuolulised teemad peavad olema esitatud tasakaalustatult (ehk arvestama kõikide osapoolte käest saadud informatsiooni).
- 5.1.4.2. Kokkuvõtte peab sisaldama kõiki peamisi ja analüütilisi teemasid, konkreetseid järeldusi ja soovitusi ning uuringu läbiviija poolseid hinnanguid.
- 5.1.4.3. Lõpparuandes peab kajastama selgelt meetodite nõrkusi ja tugevusi ning välja tooma piiranguid, mis võivad takistada analüüsi raames saadud info kasutamist.
- 5.1.4.4. Ohud info/andmete usaldusväärsuse kohta peavad olema välja toodud.
- 5.1.4.5. Kasutatud allikate viitamisel tuleb lähtuda üldlevinud viitamise vormistamise nõuetest. Veebipõhise allika puhul ei piisa ainult lingi esitamisest; tuleb esitada vähemalt allika autori, selle puudumisel veebilehe omaniku nime, allika pealkirja, lingi avamise kuupäeva, olemasolul ka sisu loomise ja/või muutmise kuupäeva/vähemalt aastat.
- 5.1.4.6. Igale lootelule, tabelile, joonisele, fotole peab olema tekstis viidatud ja antud hinnang/lühike selgitus. Tabelid, joonised ja fotod peavad olema nummerdatud.
- 5.1.4.7. Igal tabelil, joonisel, fotol on pealkiri/allkiri ja allikaviide.
- 5.1.4.8. Tabel joondatakse lehel vasakule ja veergude pealkirjad joondatakse veeru keskele. Tabeli tekst joondatakse vasakule ja arvud paremale. Joonis joondatakse lehel vasakule.
- 5.1.4.9. Lõpparuande teksti lõplik versioon peab olema ühtlaselt toimetatud ja tekstikorrektuuri läbinud.

5.2 Uuringu lõpparuandes peavad selgelt sisalduma:

- 5.2.1. uuringu tulemusena valmib ja antakse üle vastused kõikide punktis 2.2. esitatud uurimisküsimuste kohta, kõik järeldused ja poliitikasoovitused peavad olema praktilised ja rakenduslikud, õigusaktide muutmise vajaduse korral tuua välja vajalikud muudatused;
- 5.2.2. EL-i uute kavandamisel olevate poliitikavalikute (ettemaksupiirangud, kriisi- või tagavarafondi loomine) mõjuhinnang ja rakendatavuse analüüs, rahvusvahelise võrdlusega vähemalt uurimisküsimuses toodud ulatuses;
- 5.2.3. tagatiste kättesaadavuse analüüs ja parendamise võimalused, sh COVID-19 pandeemia ja Venemaa sõjalise agressiooni Ukraina vastu mõju Eestis pakutavatele tagatise teenustele;
- 5.2.4. kehtivate tagatisnõuete analüüs ja nende ajakohastamise ettepanekud, võimalusel koos metoodikaga tagatismäärade arvestamiseks;

- 5.2.5. kehtiva tagatissüsteemi toimimise analüüs ja selle tõhustamise (sh järelevalve) võimaluste kirjeldus ja maksumus;
- 5.2.6. ettepanekud reisijate tagasitoomise või reisi jätkamise korralduseks reisieetevõtja maksejõuetuse olukorras, mis oleksid Eestis mõistlikult rakendatavad, pidades silmas tagatise piiratust. Alternatiivide kirjeldus, maksumus, mõjud osapooltele, asjakohasus ja rakendatavus;
- 5.2.7. analüüs ja ettepanekud, milline peaks olema Eesti oludes optimaalne tagatiste valdkonna korraldus. Kehtiva individuaalse tagatissüsteemi tõhustamise võimalused ning alternatiivse lahendusena fond individuaalse tagatissüsteemi asemel või selle kõrval. Lahenduste rakendatavuse analüüs Eesti oludesse sobituva(te) mudeli(te), kirjelduse ja maksumusega, mis sisaldab rahvusvahelist võrdlust vähemalt uurimisküsimuses toodud ulatuses.
- 5.2.8. Ettepanekute esitamise parameetriteks on vähemalt:
 - 5.2.8.1. käsitletav teema: probleem, järelendus ja soovitus;
 - 5.2.8.2. tegevus selle rakendamiseks;
 - 5.2.8.3. adressaat.

5.3 Töövõtja ülesandeks on ka uuringu tulemuste suuline ja visualiseeritud (nt PowerPoint, Prezi vmt esitlustarkvara abil) tutvustus Tellija poolt korraldatud avalikkusele suunatud füüsilisel või virtuaalsel üritusel. Tulemusi esitatakse eesti keeles. Osalejate arv on kuni 50 inimest, mis lisandub Töövõtja esindajate arvule. Ürituse kestus on kaks kuni neli tundi, mida võib muuta Tellija nõusolekul. Kui üritus toimub füüsiliselt, siis osalejatele tuleb pakkuda enne ürituse algust kohvipausi. Ürituse korraldus ja visualiseeritud esitlusmaterjalid tuleb Tellijaga enne esitlust kooskõlastada. Visualiseeritud esitlusmaterjalid tuleb uuringu lisana Tellijale üle anda vastavalt punktile 5.1.3. Tellijal on õigus esitlusmaterjalid avaldada MKMi ja vajadusel teistes turismisektori organisatsioonide kanalites (nt Puhka Eestis veebilehel).

5.4 Uuringu lõpparuanne koos lisadega avaldatakse MKMi veebilehel ning vajadusel teistes turismisektori organisatsioonide kanalites.

6. Töökorraldus

6.1. Töövõtja juhhib uuringu koostamist ja teostab töö. Tellija esindajaks uuringu teostamisel on MKMi turisminõunik. Töövõtja esitab ülevaate töö käigust, edusammudest, tekkinud takistustest ja nende lahendustest/lahendusettepanekutest Tellija esindajale vähemalt kord kuus kohtumisel Tellijaga (kohtumised võivad toimuda nii füüsiliselt kui ka elektrooniliselt; formaadis lepatakse jooksvalt kokku). Kohtumisi korraldab ja viib läbi Töövõtja. Kohtumisi planeeritakse varakult, vähemalt kolm nädalat ette. Töövõtja esitab kohtumiste materjalid Tellija esindajale ja uuringu juhtrühmale digitaalsel kujul vähemalt kolm tööpäeva enne kohtumist. Mõlemad pooled võivad teha teisele poolele ettepaneku täiendavaks kohtumiseks.

6.2. Uuringu teostamiseks moodustab Tellija uuringu juhtrühma. Uuringu juhtrühm veendub Tööle esitatud nõuete täitmisel ja osaleb töös oma ekspert-teadmiste jagamisega. Uuringu juhtrühma ülesandeks on teha ettepanekuid uuringu tegevusplaani, ajakava, meetodika (sh andmete kogumise meetodid ja valim) ja töökorralduse kohta, osalemine aruteludes ning tagasiside andmine Töö tulemile. Töövõtja on kohustatud uuringu juhtrühma tehtud ettepanekuid rakendama või põhjendama nende tagasilükkamist. Juhul, kui tööle esitatud nõuete sisu osas tekivad pooltel vaidlused, siis lõpliku otsuse teeb uuringu juhtrühm. Juhtrühma on kaasatud vähemalt MKM, TTJA ja Eesti Turismi- ja Reisifirmade Liit, aga huvi korral ka Eesti Kindlustusseltside Liit ja Eesti Pangaliit. Tellija võib uuringu

juhtrühma või uuringu elluviimisse vajadusel kaasata ka teisi liikmeid vastavalt vajadusele nii Tellija organisatsioonist kui ka teistest ministriumidest või avaliku sektori asutustest. Töövõtja võib teha Tellijale ettepanekuid töörühma liikmelisuse osas.

6.3. Töövõtja ülesanded on:

6.3.1. uuringu juhtrühma töö tehniline ettevalmistamine ja koordineerimine (muuhulgas koosolekute kokkukutsumine, läbiviimine, protokollimine);

6.3.2. töö aluseks olevate andmete, analüüside, uuringute ja teiste alusdokumentide läbitöötamine;

6.3.3. väliste osapoolte kaasamine, nendega intervjuude ja/või ümarlaudade läbiviimine;

6.3.4. teiste riikide poliitikate ja praktikate analüüs ning Eestis rakendamise võimaluste ja sobivuse hindamine;

6.3.5. ettepanekute, lahenduste ja poliitikasoovituste koostamine ja esitamine turismi poliitikakujundajatele ja praktikutele;

6.3.6. uuringu tulemuste ja ettepanekute esitlemine avalikkusele, selle ürituse korraldamine ja ürituse läbiviimisega seotud kulude kandmine.

6.4. Töövõtja täidab hanke raames teisi ülesandeid, mida ei ole siinkohal otseselt kirjeldatud, kuid mis on vajalikud analüüsi edukaks läbiviimiseks.