

RIIKLIKU REGULEERIMISE PÕHJUSED JA STRATEEGIAD MAJANDUSTEgevuse LITSENTSIMISE NÄITEL

Diana Eerma

Sissejuhatus

Mõistele „reguleerimine“ ei leia vastavast teoreetilisest kirjandusest ühest definitsiooni. See on ka täiesti mõistetav, sest uurimisteema on populaarne mitmetes sotsiaalteaduse distsipliinides. Regulatsiooni võiks üldistatult käsitleda kui õiguslikku instrumenti sotsiaal-majandusliku poliitika eesmärkide saavutamiseks. Eri autorid on reguleerimise ja regulatsioonide klassifikatsiooni käsitlenud samuti erinevalt. Siiski eristatakse majanduslikku ja sotsiaalset või üldisemalt majanduslikku ja mittereguleeritud majanduslikku regulatsiooni.

Valitsustel on võimalik mõjutada oma kodanikke kolmel viisil: pakkuda teenuseid, kehtestada makse ja reguleerida nende tegevust. Valitsuse teostatav reguleerimine mõjutab kõiki ühiskonnaliikmeid ning selle tajumine oleneb asjaolust, milliselt positsioonilt indiviid reguleerimisega seotud tegevusi vaatleb. Tavapärast näevad äriinimesed regulatsioone kui ülemäärast kulu tekkimise allikat. Teisalt, tarbijad, töötajad, keskkonnakaitsjad ja avalik üldsus arvavad end olevat regulatsioonidega ebapiisavalt kaitstud. Sellest tulenevalt on valitsuse poliitika ülesandeks leida mõistlik tasakaal.

Majandusteaduse seisukohast on viimastel aastatel järjest enam kogunud aktuaalsust teema, kuidas erinevad riigid reguleerivad majandustegevust, sealhulgas turulepääsu ning millist mõju avaldab riiklik reguleerimine ärikeskkonnale. Samuti see, milliseid muutusi peaks tegema, et regulatsioonid ei hakkaks takistama majandusarengut. Nendele küsimustele vastuste leidmiseks tuleb alustada reguleerimise põhjuste analüüsimisega, unustamata käsitlusi, mida pakuvad erisugused regulatsiooniteooriad ning nende rakendused reaalse majandustegevuse mõjutamisel.

Käesoleva artikli eesmärgiks on analüüsida riikliku reguleerimise otstarbekust ja eesmärgile vastavust majandustegevuse litsentsimise näitel. Selleks:

- selgitatakse reguleerimise mõistet ja esitatakse klassifikatsioon;
- analüüsitakse riikliku reguleerimise võimalikke põhjendusi;
- analüüsitakse peamisi regulatsiooniteooriaid ja -strateegiaid;
- analüüsitakse tegevuslubade ja litsentside kehtestamise otstarbekust nende eesmärkide ja võimalike alternatiivide kaudu;
- analüüsitakse riikliku reguleerimise praktilisi kogemusi ja esitatakse võimalikud ettepanekud muutuste elluviimiseks.

1. Reguleerimise mõiste ja olemus

Formaalsed reeglid valitsevad meie igapäevaelu nii, et tihti unustame neid käsitleda kui valitsuse poliitika instrumente. Reeglid võib jagada kahte peamisse kategooriasse: esiteks, raamistikku loovad reeglid, mis hõlmavad nii tsiviil- kui ka kriminaalõigust; teiseks, regulatsioonid, mille hulka kuuluvad hinna-, koguse-, kvaliteedi- ja informatsioonipiirangud ning otsesemad kontrollivormid turuosaliste registreerimisel, sertifitseerimisel ning litsentsimisel (Weimer *et al* 1999).

Reguleerimise ja regulatsiooni mõiste erisugused definitsioonid eri valdkondades ei ole üllatavad, sest erinevused peegeldavad valdkondade distsiplinaarseid probleeme ning keskenduvad ka

erinevatele uurimismeetoditele. Eelnimetatu kõrval pole vähetähtsad ka asjaolud, millises rahvusliku ja ajaloolise kogemuse kontekstis on definitsioon formuleeritud. Seega polegi ilmselt mõistlik püüda leida üht konkreetset formuleeringut, vaid jälgida diskussiooni eri käsitluste vahel.

Üheks ülevaatlikumaks regulatsiooni mõiste liigituseks on Baldwin esitatud (Baldwin *et al* 1998), mis eristab mõiste kolme taset alljärgnevalt:

esiteks – kõige kitsamas tähenduses – regulatsioon kui spetsiaalne valitsemise vorm, mis tähendab konkreetset kogumit sundivaid reegleid ning millega kaasneb sageli ka administratiivse agentuuri olemasolu järelevalveks ja täitmiseks;

teiseks – laiem mõiste, mis vaatab reguleerimist kui valitsuse tegevust üldises tähenduses – mõistes selle hulgas kõiki riigi püüdeid juhtida majandustegevust, sisaldades lisaks esimesele tasemele ka seadusloomet, maksustamist, subsideerimise, ümberjootamise ja avaliku sektori omandi küsimusi;

kolmandaks – kõige laiemas tähenduses – sisaldades kõiki sotsiaalse kontrolli mehhanisme, kuhu kuuluvad ka mittetahtlikud ja mitteriiklikud protsessid.

Viimase, kõige laiema reguleerimise mõiste ringi on Baldwin (1998) lahti seletanud selliselt, et regulatiivseteks võib pidada kõiki tegevusi, millel on mõju käitumise kujundamisele. See käsitlus kattub institutsioonide üldmõistega.

Käesoleva artikli autori arvates on reguleerimise mõiste avamine ja klassifikatsioon selgepiirilisemalt arusaadav järgnevas käsitluses, kuigi selles näib puuduvat Baldwin käsitluse kolmas – kõige laiem reguleerimise mõiste ring.

Reguleerimise all mõistetakse valitsuse või valitsuse delegeeritud regulatiivse võimuga sõltumatu institutsiooni formaalseid ja mitteformaalseid meetmeid eraagendi käitumise kontrollimiseks. Reguleerimise võib jagada kolmeks (Wienert 1997).

- Majanduslik reguleerimine – valitsuse sekkumine eraagentide ressursside jaotamise otsustesse, eesmärgiks suurendada turu efektiivsust. Sisaldab turule sisenemise ja väljumise, monopoolse või oligopoolse võimu kasutamise, hindade, toodangumahu ja teenuste reguleerimist.
- Sotsiaalne reguleerimine – valitsuse sekkumine ettevõtete käitumise kontrollimiseks eraagentide sotsiaalsete õiguste kaitse eesmärgil. Reguleerib kaupade ja teenuste tootmise ning müügi tingimusi, hõlmates riskide vähendamise, keskkonnakaitse, tarbijakaitse, töölepinguliste suhete ja võrdsete võimaluste küsimusi.
- Administratiivne (protsessi) reguleerimine – kontroll valitsuse tulude kogumise üle, juhtimine ning ümberjaotamine, et suurendada administratiivset efektiivsust, samuti avaliku ja erasektori rolli ja vastutuse defineerimine. Hõlmab maksukogumist, eelarvet puudutavaid regulatsioone, tervishoiu administreerimist, kontrolli legaliseerimist varimajanduse üle.

Lisaks eeltoodule on hästi tuntud ka Viscusi, Vernoni ja Harringtoni (1996) põhjal loodud klassifikatsioon, milles reguleerimine liigitatakse majanduslikuks ja sotsiaalseks (Hertog 1999). Majanduslik reguleerimine omakorda koosneb kaht tüüpi reguleerimisest: struktuursest ja käitumuslikust. Neist esimene tähendab turustruktuuri reguleerimist, mis hõlmab turule sisenemise ja turult väljumise tõkkeid ning kvaliteedinõuetele mittevastavate teenuste pakkujatele kohandatavaid reegleid. Teine aga tähendab turuosaliste käitumise reguleerimist. Näideteks on kvaliteedi miinimumstandardid, hinnakontroll ja reeglid, mis reguleerivad reklaamitegevust, ning turujärelevalve konkurentsipoliitikas.

Sotsiaalne reguleerimine sisaldab peamiselt neid valdkondi, mis on eespoelses klassifikatsioonis (Wienert 1997) juba nimetatud.

Majanduslik reguleerimine sisaldab eri majandusharude struktuuri korraldust ning selle eesmärk on suurendada sotsiaalset heaolu ja kindlustada turuettevõtete elujõulisus ning konkurentsivõime.

Analüüsid reguleerimise mõiste ulatust ning kasutamist, tuleks pöörata tähelepanu ka aja- ja kohafaktorist tulenevatele muutustele käsitlustes. Nimelt, kuni 1980. aastate lõpuni kasutasid akadeemilised uurijad väljaspool Ameerika Ühendriike mõistet „reguleerimine“ tähistamaks valitsuse üldisi instrumente, millega kontrolliti majandust ja ühiskonda (see vastaks Baldwini klassifikatsioonis mõiste selgitamise II astmele). Mõisteid „reguleerimine“ ja „interventsioon“ kasutati peaaegu samaväärsetena. (Jordana *et al* 2004). USAs aga oli mõiste „reguleerimine“ kasutusel eelkõige kitsamas tähenduses, mis väljendus osalt vastuses, et kasvas iseseisvate regulatiivsete institutsioonide arv ja sellest lähtuv regulatsioonipraktika kristalliseerumine valitsemisteesoriasse (vt Baldwini I klassifikatsiooniaste). Võib öelda, et sellele järgnes regulatsioonireformide globaalne levik, mis väljendus eriti iseseisvate regulatiivsete institutsioonide loomises erinevates majandussektorites (eelkõige teenusevõrkude osas). Selline muutus põhjustas ka reguleerimise mõiste konvergeerumist mõiste kasutuse kitsama suuna poole. Protsessi toetas ka reguleerimise mõiste kasutamine osa majandusteadlaste poolt. (Samas)

Reguleerimise kui majanduspoliitika instrumendi olemuse selgitamiseks on samuti oluline leida need protsessid ja näitajad, mida ning miks kasutatakse.

Vabaturumajanduse oludes määravad turujõud kaupade ja teenuste hinna, kvaliteedinõuded, ettevõtte kasumlikkuse ja sisenemise-väljumise turult. Reguleerimise korral määratakse nii mõnedki näitajad administratiivsete meetoditega. Majandusliku reguleerimise puhul on iseloomulikud kolm aspekti (Greer 1993).

- Suunatus spetsiifilistele, avalike huvidega mõjustatud tööstusharudele.
- Tööstusharu majanduslike näitajate kontroll. Kõige levinum vorm on hinnataseme ehk ettevõtte kasumitaseme reguleerimine, mis tähendab enamasti maksimaalse hinna määramist. Reguleeritavateks näitajateks võivad veel olla hinnastruktuur

(hinna diferentseerimine), tööstusharru sisenemine ja sealt väljumine. Kõige vähem reguleeritakse toote kvaliteedi näitajat. Uuemad teoreetilised käsitlused peavad hinna reguleerimist efektiivsemaks ettevõtte investeeringute tulumäära reguleerimisest (Joskow 2000).

- Reguleeriva institutsiooni olemasolu. Teoreetiliselt on selleks poliitiliselt ja majanduslikult sõltumatu asutus, mille töötajatel on võimu teha majandusharu reguleerivaid otsuseid ja mis ise kuulub kohtuvõimu kontrolli alla.

Lisaks majandusliku reguleerimise lähtepunktidele on oluline analüüsida reguleeritavatele tegevusharudele peamiselt iseloomulikke näitajaid. Selles valdkonnas saab eelkõige välja tuua järgmist (Greer 1993).

- Haru toodang on ühiskonnale eluliselt vajalik (ühistransport, energia, sideteenused).
- Toodetakse teenust, mitte kaupa. Et teenust ei saa ette valmis toota, siis on vajalik haru reguleerimine, et teha võimalikuks tootmise vastavus tarbimisega erineva nõudlusega perioodidel. Sellest tulenevalt peab antud haru ettevõtetel olema võimalus hoida suuremat võimsust kui turukonkurents oleks kasulik. Lisaks vajab enamik reguleeritavatest ettevõtetest kindlustatud ligipääsu jaotusvõrkudele, mille kaudu nende teenus jõuab tarbijani.
- Reguleeritavas harus on ettevõtted kapitalimahukad. Reeglina ületab ettevõtte põhivara aastakäivet 300–400% võrra (võrdluseks, nt toidukaupade jaekaubandusettevõtete puhul on põhivara väärtus tavaliselt 20–35% aastakäibest).
- Reguleeritavat haru iseloomustatakse turutõrkega või puuduliku turuga. Eelkõige on siin tegemist loomuliku monopoliga.

Vaatamata riikliku reguleerimise mõiste erinevale defineerimisele ja klassifitseerimisele, saab kindlalt väita, et riiklikud regulatsioonid on formaalsed institutsioonid, mis mõjutavad riigi majanduslikku ja sotsiaalset arengut. Muidugi vajab analüüsimist lai

küsimuste ring – millised on need riiklikud regulatsioonid ja reguleerimise põhjused ning strateegiad, mis aitavad saavutada soovitavaid tulemusi majanduses ning sotsiaalsfääris. Alljärgnevalt on vaatluse all riikliku reguleerimise põhjendused.

2. Riikliku reguleerimise põhjendused

Valitsused võivad otsustada reguleerimise kasuks mitmesugustel motiividel. Näideteks võivad olla suure majandusvõimuga tööstusharude mõjutused või eesmärk olla taasvalitud. Neid motiive ei saa ilmselt pidada positiivseks ning piisavaks põhjenduseks reguleerimisotsuse langetamisel. Ratsionaalne reguleerimisotsus tuleneb sageli turutõrkest. Regulatsiooni kehtestamine on sellisel juhul põhjendatud asjaoluga, et reguleerimata turg ei tooda mingil põhjusel tulemust, mis oleks kooskõlas avaliku huviga. Mõnikord aga võib olla tegemist ka puuduva või puuduliku turuga (nt ei saa majapidamised osta puhast õhku).

Mõnede autorite arvamuse kohaselt (Ogus 2002) peaks olema loogiline, et regulatsioon eksisteerib ainult seal, kus on reguleerimata turg, mis annab ebasoovitavaid turutulemusi. Samas väidab Ogus, et ajalooliselt on valitsused olnud küllaltki alati kehtestama regulatsioone, analüüsimata, kas selline sekkumine on ikka tõesti vajalik. Seetõttu on sageli raske kindlaks teha täpset põhjust ja põhjendust sekkumise motiivina.

Reeglina võib kirjandusest leida terve rea sagedamini esitatud majanduslikke ja mittemajanduslikke põhjendusi reguleerimiseks (Baldwin *et al* 1999), mis on esitatud alljärgnevalt.

1. Monopolid ja loomulikud monopolid. Üldtuntud on arusaam, et kui tekib monopol, siis on tegemist turu nurjumisega, sest puudub konkurents. Avaliku huvi perspektiivist on tegemist probleemiga, kus monopolistlikul positsioonil olev firma vähendab kasumit maksimeerides tootmiskahtu ja määrab piirkulust kõrgema hinna. Võimalik vastusamm monopolide tekkele on konkurentsiseaduste olemasolu, mis peaksid tagama

ärikeskkonnas tegusa konkurentsi. Loomuliku monopoli puhul ei pruugi konkurentsiseaduse rakendamine olla soovitatav, sest ühiskonna seisukohast on vähem kulukas hüvise tootmine ühe firma poolt, võrreldes sellega, kui sama hüvist toodavad mitu firmat. Reguleerimise objektiks oleksid hinnad ja juurdepääs ühendusvõrkudele. Loomuliku monopoli puhul on reguleerija püüdluseks kehtestada hind, mis on piirkulu lähedane, et julgustada tootjat loomuliku monopoli positsioonil suurendama toodangu hulka. Samuti ei tohi unustada, et mitte kõik pakkumispoolised aspektid loomuliku monopoli puhul ei ole seotud mastaabiefekti ilmumisega (nt elektrienergia tootmise puhul). Siin ongi valitsuse ja reguleerijate ülesandeks kindlaks teha need protsessi osad, mida saab iseloomustada loomuliku monopoliga nii, et nad osutuvad reguleerimise objektideks, ning ülejäänud aspektid, mis jäävad konkurentsijõudude mõju valdkonda. Siinjuures on oluline pöörata tähelepanu viimastel kümnenditel muutunud situatsioonile "reguleerimine vs konkurents", samuti nagu nägime muutusi, mis on toimunud termini „reguleerimine“ käsitluses.

2. Konkurentsi mittesoodustav käitumine ja röövlike hindade kehtestamine. Turud võivad olla ebapiisavad mitte ainult seetõttu, et puudub konkurents, vaid ka põhjusel, et firmade käitumine turul ei soodusta tegusat konkurentsi. Sellise käitumise ilmseks näiteks on kindlasti nn röövlik hinnakujundus.
3. Välismõjude puhul on reguleerimise põhjuseks asjaolu, et hüvise hinnas ei kajastu selle tootmiseks vajalikud ühiskondlikud kulutused ning hüvist tarbitakse ülemäära. Esmatähtsaks selle põhjuse puhul on klassikaline tootmisega kaasnev negatiivne välismõju, mille puhul reguleerimise eesmärgiks on kõrvaldada keskkonnakahjustus, et kaitsta ühiskonda ja/või kolmandat osalist negatiivse välismõju tagajärgede eest. Reguleerimine toimub antud juhul sunnimehhanismi rakendades, mille käigus välismõju muudetakse sisemõjuks printsiiбил „saastaja maksab“.

4. Ühiskondlikud hüvised ja moraalirisk. Teadaolevalt on ühiskondlike hüviste jagatud tarbimine soovitud, kuid kaasnev kasulike teenuste tasuta tarbimine nn jäneste poolt toob kaasa teenuste liigse kulukuse nende jaoks, kes maksavad. Sellise käitumise jätkumisel võib turul tekkida situatsioon, kus hüvise tootmiseks puudub stiimul. Tekkinud olukord nõuab reguleerimist, mis sageli seisneb maksude kehtestamises nn jänestele. Sarnane on moraaliriski (põhjustatud informatsiooni asümmeetriast, vt järgmine punkt) näide, olukord, kus tarbija ei tasu hüvise eest otseselt ja sellest tulenevalt tekib ülemäärane tarbimine, arvestamata, et kulutatud ressursside hind tuleb ühiskonnal tasuda.
5. Informatsiooni asümmeetria. Konkurentsiturud saavad korrapäraselt funktsioneerida, kui tarbijad on piisavalt hästi informeeritud, et hinnata konkureerivaid tooteid. Samas võib siiski tekkida turutõrke olukord, kus konkreetne turg ei suuda pakkuda piisavalt informatsiooni ja seda päris mitmetel põhjustel. Reguleerimine on siinjuures oluliseks vahendiks, mille kaudu on võimalik muuta informatsioon kättesaadavamaks, usaldusväärsemaks ning ületada informatsiooni hankimisega seotud kulutusi, kaitstes nii tarbijaid puuduliku informatsiooni eest.
6. Teenuse või hüvise kättesaadavus ja jätkuvus. Mõnedel juhtudel ei paku turud sotsiaalselt soovitud tasemel hüvist. Eriti valdkondades, kus nõudlus on tsükliline (nt reisijate õhustransporditeenus puhkuseks saartele), võib kaasneda firma jaoks liigne kulu seoses teenuse osutamise protsessi lõpetamise ja taasalustamisega. Reguleerida saab siin hinnamehhanismi kaudu, kehtestades miinimumhinna, mis lubab katta fikseeritud kulud.
7. Ebavõrdne läbirääkimisjõud. Kui läbirääkimisjõud on ebavõrdsed, võib reguleerimine olla õigustatud, et kaitsta teatavaid huvisid, näiteks töötatöölise huvides toimuvad läbirääkimised, mis puudutavad tervise ja turvalisuse kindlustamist.

8. Puudus ja normeerimine. Väheste varude jaotamise puhul on reguleerimine parem kui jätta vastav tegevus turu meelevalla.
9. Jaotusõiguse ja sotsiaalpoliitika eesmärk. Püüdlused maksimeerida heaolu tulemusliku paigutusprintsipi kaudu ei taga soovitatavat heaolu jaotust ühiskonna eri gruppide ja indiviidide vahel. Reguleerimine võib antud juhul olla teostatud rikkuse ümberjaotamiseks või ressursside siirdeks puudustkanatavatele osalistele. Indiviidi otsuste ratsionaalsuse kahtluse alla seadmine tõstab esile reguleerimise veel ühe põhjenduse – paternalismi.
10. Ratsionaliseerimine ja koordineerimine. Paljudes situatsioonides on indiviidi seisukohalt äärmiselt kulukas pidada eraläbirääkimisi lepingute üle, sest transaktsioonikulud on ülemäära suured. Tööstusharu ettevõtted võivad olla liiga väikesed ning geograafiliselt hajutatud, et koostöös tulemuslikult toota (nt väikesed kalatööstusettevõtted, mis asuvad eraldi ja seetõttu ei suuda ühiselt organiseerida turundustegevust). Ettevõtetel võivad olla välja kujundatud erisugused ja ühitamatud tootmisviisid. Sellisel juhul võib reguleerimine olla tootmisprotsessi ratsionaliseerimiseks õigustatud. Tsentraliseeritud reguleerimisel on seejuures eelis, võrreldes individuaalsete eraõiguslike korraldustega, sest informatsiooni on võimalik tulemuslikumalt omandada avalike kanalite kaudu ning mastaabisäästu saavutamine tuleneb asjaolust, et üks avalik esindus vastutab standarditest kinnipidamise eest. Kirjeldatud põhjendus reguleerimiseks tuleneb eelkõige pigem efektiivse tegevuse eesmärgist kui vajadusest takistada ebasoovitatavat käitumist.
11. Planeerimine. Turgude tegevus võib olla küll piisav, et kindlustada individuaalsete tarbimisvajaduste täitmine, kuid tunduvalt kaheldavam on turgude võime täita tulevaste põlvkondade vajadusi ja/või altruistlike eesmärke. Altruistlike eesmärkide puhul on oluline märkida, et paljud inimesed oleksid

valmis loovutama osa oma varast, teades, et teised toimivad samuti. Kaasnevad probleemid ja protsessi koordineerimise kulud tingivadki reguleerimise vajalikkuse.

Vaatamata riikliku reguleerimise vajalikkuse arvukatele põhjendustele, mille hulgas on ilmselt esikohal tervisekaitse ja ohutuse tagamine, mispuhul reguleerimine on õigustatud eelkõige välismõjude, informatsiooni asümmeetria ja paternalismi ilmnemise tõttu, eksisteerib oluline põhjus regulatsioonidest loobumiseks. Selleks oluliseks põhjuseks on riigitõrked ehk siis antud juhul asjaolu, et regulatsioonid võivad osutada ebaotstarbekaks ja mitte tuua kaasa soovitud positiivseid tulemusi.

Riikliku reguleerimise vajalikkuse põhjendamise ja selle vastuargumentide osas ei ole teoreetikute hulgas üksmeelt. Peamiselt saab teoreetilistes töödes eristada kahte majandusliku reguleerimise uurimise traditsiooni: normatiivset ja positivistlikku. Eelkõige saame riikliku reguleerimise vajalikkuse küsimuses välja tuua neli peamist regulatsiooniteooriat: avaliku huvi, huvigruppide, erahuvide ja institutsionaalse (vt nt Hertog 1999; Baldwin, Cave 1999). Alljärgnevalt analüüsitakse peamiste regulatsiooniteooriate käsitlusi, lähtudes normatiivsest ja positivistlikust uurimise traditsioonist.

2.1. Normatiivsed regulatsiooniteooriad

Normatiivne traditsioon otsib reguleerijatele juhiseid kui konkreetseid poliitikaid, mida rakendada. Normatiivne suund tugineb turutõrgete teooriale, lähtudes riikliku reguleerimise vajaduse põhjendamisel objektiivsetest ja osaliselt korrigeeritavatest turutõrgetest. Eespool nimetatud riikliku reguleerimise põhjustest on normatiivsete regulatsiooniteooriate jaoks esmatähtsad välismõjud ja avalikud hüvised, konkurentsitõrked ja infoprobleemid. Selles kontekstis eeldatakse reguleerijatelt nii tarbija kui ka tootja hinnavaru eest heaseismist. Kui reguleerija saab täielikult jälgida firmat iseloomustavaid karakteristikuid, siis sotsiaalsest aspektist ideaalne on piirkulu või Ramsey hinnakujundamise kasu-

tamine. Realistlikum on muidugi situatsioon, kus informatsioon kulude kohta on mittetäielik. Seega saab väita, et normatiivne käsitlus otsib kõige tõhusamat regulatsiooni.

Normatiivsed regulatsiooniteooriad tegelevad ka erinevate regulatiivsete instrumentide tulu-kulu analüüsiga. Vaatluse all on kulutused, mis on seotud regulatsiooni formuleerimise ja teostamisega, regulatsioonist kinnipidamisega ning tööstusharu kulutused regulatsiooni täitmisel ja nendega seonduvad heaolukaod. (Hertog 1999).

Normatiivse reguleerimistraditsiooni puhul saame väita, et lähtekohaks on Pigou tööd (1920), kus ta räägib välismõjudest ja sellest, kuidas riik peaks nende puhul probleemide lahendamisse sekkuma. (Pressman 1999). Seda teoreetilist käsitlust on hiljem hakatud nimetama abistava käe (*helping hand*) vaateks ning selle kandvaks ideeks on, et reguleerimata turul tekivad sageli turutõrked, alates loomulike monopolide võimust kuni välismõjude tekkeni. Valitsus, kelle eesmärgiks on sotsiaalse efektiivsuse kindlustamine, pörkub nendele turutõrgetele ja peab kasutama selleks regulatsioone. Uute turule sisenejate puhul näiteks on valitsuse ülesandeks välja sõeluda need ettevõtjad, kes pakuvad kõrgekvaliteedilist soovitavat hüvist. Kirjeldatud regulatsioonid vähendavad turutõrkeid, mis on seotud toote madala kvaliteediga ja samuti välismõjudega (nt keskkonna saaste). Nn abistava käe teooria prognoosib, et rangemad turule sisenemise regulatsioonid, mis on mõõdetavad suurema arvu nõutavate protseduuride läbimisega, annavad sotsiaalsest aspektist vaadatuna paremaid tulemusi.

Nimetatud regulatsiooniteooriatele vastab normatiivse suuna puhul avaliku huvi teooria. See regulatsiooniteoreetiline käsitlus kirjeldab avaliku huvi järgimist kui parimat võimalikku ressurside jaotamise moodust. Riiklik reguleerimine on instrumendiks, mille vahendusel on võimalik ületada konkurentsitõrkeid, puuduvate turgude ja ebasoovitavate turutulemustega seonduvaid probleeme. Samuti on antud teooria puhul olulisel kohal infor-

matsiooniprobleemide ületamine riikliku regulatsiooni kaudu. Informatsiooniprobleemid sõltuvad kolmest eelnimetatud probleemist ja vastupidi. Näiteks turud võivad puududa informatsiooniprobleemide ja/või transaktsioonikulude tõttu. Nendel juhtudel on riikliku reguleerimisega võimalik parandada ressursside paigutamist majanduses.

Puudulikud turud võivad tuleneda varjatud informatsioonist või asümmeetrilisest infojaotusest hüviste hinna, koguse või kvaliteedi osas. Selles küsimuses on oluline teha vahet nende hüviste vahel, mille kvaliteeti on võimalik kindlaks määrata enne ostu tegemist (nt lilled) ehk nn kogemushüviste (nt kasutatud autod) ja nn usaldushüviste (nt meditsiiniline nõuanne) vahel. Kui kogemushüvise puhul ilmneb selle kvaliteet tarbimisel, siis usaldushüvise puhul pole kvaliteeti võimalik täpselt määrata ka pärast teenuse saamist. Kui kauba või teenuse kvaliteeti pole võimalik enne ostu sooritamist kindlaks teha, on ostja valmis maksuma keskmist hinda vastavalt oodatavale kvaliteedile. Sellest tulenevalt ei ole kõrgekvaliteedilise hüvise pakkujad nõus turustama oma tooteid pakutava hinnaga ja lahkuvad turult. Tulemuseks on kõrgekvaliteediliste kaupade väljatõrjumine madalakvaliteediliste poolt ja seejärel vastava turu kahanemine. Toimub negatiivse valiku protsess. Klassikaline näide on kasutatud autode turg, esitatud George Akelrofi (1970) poolt. Lisaks võib informatsiooni asümmeetriline jaotus põhjustada moraalariski, mis tähendab, et üks lepingupool kasutab infoeelist omakasupüüdlikel eesmärkidel lepingutulemusi kahjustades. Näideteks võiksid olla juristid, kes annavad asjatundmatut konsultatsiooni, ja maalrid, kes kasutavad ebakvaliteetseid värve.

Moraalariski ja negatiivse valiku vältimiseks kehtestatakse litsentse, sertifikaate ja tegevuslubasid, et reguleerida professionaalsete hüviseosutajate tegevust. Vastavate reeglite ja miinimumnõuete kehtestamisega tagatakse professionaalsete oskuste, kaubandusliku teadmise ja usaldusväarsuse olemasolu selliselt, et transaktsioonikulud ja informatsiooniprobleemid vähenevad.

Moraaliriski ja negatiivse valiku probleemid tekivad eriti kindlusturgudel, seepärast kuulub ka kindlustustegevus litsentsitava tegevusalade hulka.

Vaatamata sellele, et turutõrgete olemasolu on majandusteoreetiliselt oluline põhjendus, miks peaks riiklik reguleerimine aset leidma, on selline arusaam leidnud just viimastel aastatel päris palju kriitikat. Avaliku huvi regulatsiooniteoreetilist käsitlust kritiseeritakse kontseptsiooni osas, sest nii mõnigi kord võib olla keeruline seda identifitseerida. Samuti seatakse kahtluse alla reguleerijate kompetentsus avaliku huvi eesmärkide elluviimisel. Teoreetilisest aspektist tuleneb aga kahtlemata olulisim kriitika turutõrgete kriitikast. Võiks öelda, et sisuliselt nähakse tegemist olevat nn tõrkega turutõrgetes. Turutõrgete osa riikliku reguleerimise põhjendamisel ei tohiks üle ekspluateerida (vt Zerbe, McCurdy 2000).

2.2. Positivistlikud regulatsiooniteooriad

Positivistlik uurimissuund keskendub reguleerimise subjektiivsete põhjuste majanduslike selgituste ja reguleerimisest tulenevate mõjude analüüsimisele. Positivistlik reguleerimisteooria on välja kujunenud poliitika majandusliku teooria raames ja näeb reguleerimises omamoodi turgu, kus kohtuvad huvigruppide soovid ja reguleerijate omakasupüüdlük käitumine (Sepp 2001).

Alates 1971. aastast on regulatsiooniteooriana tuntud majanduslik regulatsiooniteooria (Posner 1974) ja Chicago koolkonna teooria valitsuse tegevuse kohta (Stigler 1971). Kahe eelnimetatuga sarnane käsitlus on tuntud veel *capture theory* nime all. Nimetatud käsitluste keskseks ideeks on, et regulatsioon on kujundatud, teostatud ja tegutseb eelkõige tööstusharu ja selle esindajate huvides. Regulatsiooni kehtestamise tõukejõuks on majanduslikud erahuvid ja stiimuliks kindlustada kasumid, kaasates reguleerija teenitava kasu. Tegemist on vaatamata veidi erinevatele kirjeldustele teoreetiliste käsitlustega, mis rõhutavad erahuvidest

lähtumist regulatsioonide kehtestamisel. Chicago teooria ja majandusliku regulatsiooni teooria puhul leiab põhjendamist nn majanduslik regulatsioon. Sotsiaalne regulatsioon, mis seostub ohutuse tagamise, keskkonna- ja tervisekaitsega ei ole esmaselt selle teoreetilise käsitlusega seletatud. Teooria ühe nõrkusena nähakse, et regulatsiooni kehtestamine on tingitud ümberjaotamise vajadusest. Praktikas aga ongi regulatsioon alati seotud ümberjaotamisega.

Chicago koolkond, rajatud Stigleri (1971) ja Peltzmani (1976) poolt, kaldub laiemal regulatsioonide käsitluse poole, hõlmates enamasti ainult riigi sekkumist loomulike monopolide puhul, asetades sealjuures poliitökonoomilised aspektid vaatluse keskmesse. Viimase puhul on peatähelepanu sellel, mis tüüpi regulatsioon poliitiline protsess toodab. Regulatsioonid eeldatakse olevat valitud poliitikute poolt poliitilise toetuse maksimeerimiseks. (Besley *et al* 2000)

George J. Stigleri tööd „*The Theory of Economic Regulation*„ (1971) peetakse tänapäevase regulatsiooniökonomika aluseks. Seda kindlasti eelkõige positivistliku uurimissuuna poolest. Antud käsitlusest on vastukaaluks nn abistava käe seisukohale välja kujunenud nn haarava käe (*grabbing-hand*) seisukoht. Viimane näeb valitsuse tegevust vähem kasulikuna ning regulatsioone sotsiaalsest aspektist ebaefektiivsetena. Stigler oma teoorias (Stigler 1971) regulatsiooni ulatuse kohta ütleb, et reguleerimine on teostatud tööstusharu poolt ja kujundatud ning rakendatud esmalt selle kasuks. Tööstuse vastavad ametiesindajad on võimelised kehtestama regulatsioone, mis tagavad neile kasumid, sest tüüpiliselt on nad vastakuti hajutatud tarbijatega, samuti on neil väiksemad informatsiooni- ja organisatsioonikulud. Selle teooria kohaselt hoiab turule sisenejate arvu reguleerimine eemale konkurendid ning suurendab juba turul osalejate kasumeid. Karmimad regulatsioonid tõstavad sisenemisbarjääre, see peaks viima turuvõimu tugevnemisele ning kokkuvõttes võib kahjustada tarbijate huvisid.

Teine haarava käe seisukoht on seotud De Soto tööga (De Soto 1990) ja võiks kanda eesti keelde tõlgituna nimetust „lisatasukiosk“ (*tollbooth view*). Selles öeldakse, et regulatsioonide kehtestamine on poliitikute ja bürokraatide huvides. Poliitikud kasutavad regulatsioone kui valimiskampaaniate ning häälte võitmise vahendit. Lisaks sellele eksisteerivad load ja litsentsid selleks, et anda ametnikele võim nende väljaandmisega venitamisel ning sellest tulenevalt niiöelda teenida.

Reguleerijate käitumise täpsemale uurimisele on tähelepanu pööranud juba Marver H. Bernstein oma regulatsiooniteoreetilises käsitluses *capture theory* nime all. Tema töö aastast 1955 vaatleb regulatsiooni elutsükli, nähes seda mõjutatuna nii sisemistest kui välistest teguritest ega keskendu ainult majanduslikele huvidele peamise stiimulitena. Regulatsiooniprotsess algatatakse tavaliselt kui poliitiline vastukäik, et kaitsta avalikku huvi ebasoovitava käitumise eest. Nii-öelda aegumisprotsessis aga muutub selline avalikku huvi kaitsev regulatsioon hoopis seda kitsendavaks (Hertog 1999).

Chicago koolkonna regulatsiooniteooriat kritiseerib Virginia avaliku valiku koolkond (esindajad Krueger, Tullock, Rowley, Tollison). Kriitika ja ka kogu Virginia koolkonna regulatsiooniteooria lähtekohaks on Ann Kruegeri (Krueger 1974) esitatud kasumiotsingute (*rent seeking*) teooria. Esimesena on terminit „kasumiotsing“ (*rent seeking*) siiski kasutanud G. Tullock 1967. aastal. Kasumiotsingute regulatsiooniteoorias käsitletakse reguleerimisturu majanduslike aspekte, nähes indiviidide ja firmade monopoolse positsiooni kättevõitmist mitte turuprotsessis, vaid poliitiliste otsuste kaudu. Selliselt toimitakse ekstrakasumite saamiseks. Kasumiotsingute puhul ei investeerita ettevõtteid mitte majandustegevusse, vaid saavutamaks eriseisundit ja lisatulu poliitilise protsessi kaudu.

Huvigruppide teooria näeb regulatiivseid tegevusi kui huvigruppidevaheliste suhete ning nende huvigruppide ja riigi suhete tulemust. Reguleeriv käitumine on siin ajendatud konkurentsijõust

(Mitnick 1980). Teooria väidab, et regulatsioon hakkab aja möödudes teenima reguleeritavate tööstusharude huvisid reguleeriva agentuuri kaudu. Ka selle teoreetilise käsitluse puhul on kriitika lähtekohaks avaliku huvi teostamine, millisel eesmärgil hakatakse regulatsioone ellu viima. (Hertog 1999)

Institutsionaalne regulatsiooniteooria vaatab individuaalset osalejat mõjutatuna eelkõige organisatsioonilistest ja sotsiaalsetest reeglitest. Seega nähakse osalejaid mitte kui lihtsalt indiviide, vaid subjekte, kes on kujundatud organisatsiooniliste reeglite ja sotsiaalse keskkonna tegevuse, teadmiste ja eelistuste poolt. Analüüsi on kaasatud printsipaali ja agendi suhted ning täideviimise demokraatliku kontrolli probleemid.

Regulatsiooniteoreetilised käsitlused on viimasel kümnendil läbi teinud arenguid interdistsiplinaarsuse poole, ületades eri distsipliinide traditsioonilisi akadeemilisi piire. Vastavad uurimused on hakanud pöörama palju enam tähelepanu riski teemale.

3. Reguleerimise strateegiad

Vaatamata vastandlikele seisukohtadele eespooltoodud mudelites ja teooriates tuleb igal üksikjuhtumil langetada otsuseid reguleerimise poolt või vastu.

Teoreetiliste käsitlustega kooskõlas tuleb analüüsida ka võimalikke strateegiaid. Siin saab esmalt eristada traditsioonilist riiklikku reguleerimist, mis toimub käsu ja kontrolli vormis, ning alternatiivseid reguleerimisstrateegiaid. Antud käsitlusest lähtuvalt saab ülevaate traditsioonilisest reguleerimisest ja alternatiivsetest strateegiatest. Seejuures tuleb arvestada, et strateegiate klassifikatsioon on kirjanduses eri autorite käsitluses samuti erinev. Konsensus selles osas puudub. Alljärgnev strateegiate klassifikatsioon on artikli autori arvates üks nendest, mis aitab saada teemast terviklikku ülevaadet.

Traditsioonilise strateegia valikute hulgas saab eristada kolme võimalust (*Regulatory quality* 2005).

- Teostusel põhinev reguleerimine, millega määratakse soovitatav väljund, kuid jäetakse määramata kasutatavad meetodid ja vahendid. Seega antakse suurem paindlikkus nõudmiste täitmiseks väiksemate kulutustega.
- Protsessi reguleerimine. Paljud riskid on äärmiselt keerulised ja kulukad reguleerimiseks perspektiivide kontrolli kaudu, nõudes integreeritud protsesse. Sellisel juhul on otstarbekam kujundada nõudmised konkreetsele tegevusharule.
- Täitmise innovatsioon. Tegevuse inspekteerimisse kaasatakse kolmas osaline.

Mittetraditsiooniliste strateegiate valik on tunduvalt laiem ja ka paindlikum (Samas).

- Maksud ja subsiidiumid võivad anda olulisi finantsstiimuleid kujundamiseks sotsiaalselt soovitatavat käitumist.
- Kaubeldavad käsutusõigused on mehhanismiks, mis tagavad vajalikud piirangud tootmisele ja tarbimisele madalate sotsiaalsete kuludega. Näidetena võiks siin tuua saastekontrolli, lennujaamade stardi- ja maandumisasukoha määramise õigused ning ringhäälingusektori.
- Vabatahtlikud või nõustumiskokkulepped on sageli vahendiks, millega saavutatavad tulemused lähevad reguleerimise nõuetest kaugemale. Sisaldades positiivseid ja mõnedel juhtudel ka negatiivseid mõjutusvahendeid, on need pideva arengu saavutamiseks olulised. Kasutusalaadeks on keskkonnakaitse, energiasektori ja toote ohutuse valdkonnad.
- Iseregulatsioon. Valitsus võib julgustada mõnede tegevusharude või -alade esindajaid koostööle oma käitumise reguleerimiseks ja/või tarbijate probleemide lahendamiseks kollektiivselt. Soovitatavad valdkonnad on reklaamindus, juriidilised tegevusalad ja finantsturud.
- Kindlustusstrateegiad. Mõnedel juhtudel on efektiivsem kasutada riskide vastu kindlustust, kui otsida teid nende vähendamiseks või elimineerimiseks. Valitsuse tegevuseks oleks sellel juhul abi efektiivsete kindlustusturgude leidmisel, korraldades, et kindlustus jõuaks konkreetsete aladeni.

- Informatsioonistrateegiad. Kasutatakse informatsiooni asümmeetria puhul tootjate ja tarbijate vahel. Mõnedel juhtudel on kulude seisukohalt efektiivsem, kui valitsus korrigeerib otse informatsiooniprobleemi.

Traditsiooniliste alternatiivsete strateegiate puhul on eriti oluline, et need sobiksid hästi kokku konkreetse poliitika eesmärkidega.

Alljärgnevalt analüüsitakse majandustegevuse riiklikku reguleerimist tegevuslubade ja litsentside näitel üldiselt ning konkreetset Eestis.

3.1. Tegevusload ja litsentsid kui majandustegevuse riikliku reguleerimise vorm

Üheks majandustegevuse riikliku reguleerimise võimaluseks on tegevuslubade ja litsentside kehtestamine. Litsentsimise puhul on tegemist turulepääsu reguleerimisega. Nagu eespool juba selgus, kehtestatakse tegevusload ja litsentsid infotõrke ületamiseks. Teisalt aga tuleb arvestada, et kehtestatud tegevusload ja litsentsid on riiklikuks sisenemistõkkeks turulepääsul.

Infoprobleemide lahendamist ületavatel regulatsioonidel on peamiselt kaks ülesannet:

- kaupade ja teenuste kvaliteedi kindla minimaalstandardi tagamine;
- sotsiaalsete ja ökoloogiliste ohtude vältimine. (Sepp 1998).

Neid kahte peamist ülesannet võiks käsitleda tegevuslubade kehtestamise peaeesmärkidena. Informatsioonitõrgete ületamine on võimalik seega miinimumkvaliteedi normeerimise teel, tehes seda tervishoiu-, tarbija- ja keskkonnakaitsepoliitika eesmärkidel. Et tarbija informatsioon on mittetäielik, siis võib tegevusloa olemasolu pidada teatavaks signaaliks turul ettevõtte usaldusvääruse kohta, millele riik on andnud garantii.

Ajalooliselt võib litsentsimise juuri leida keskaegsete käsitöögildide tegevuse organiseerimise juures. Gildide mitmekülgsed

funktsioonid – sotsiaalne, religioosne, kaubandus- ja kindlustusalane – on tänapäevaste riiklike piirangute tekkimisel eelkäijateks.

Inglismaal ja mujal Lääne-Euroopas olid gildide esindajad edukad riigi kontrollitavate monopolide loomisel paljudel kutsealadel. Konkurents oli taunitud ning kontroll antud gildi esindajate kätte. Hiljem, pärast tööstusrevolutsiooni, seoses uute tegevusalade lisandumisega, hoogustus ka kutsealane reguleerimine Lääne-Euroopas. (Svorny 1999)

Et litsentsimise puhul on tegemist ühe riikliku reguleerimise vormiga ning samal ajal ühe riikliku sisenemistõkkega turulepääsuks, siis tuleb kindlasti arvestada tänapäeval regulatsioonidele esitatavate nõuetega.

Millistele tingimustele peaks vastama hea regulatsioon? OECD soovitusel selleks on järgmised (*The OECD 2005*).

- Regulatsioon peab vastama selgelt väljendatud poliitika eesmärgile ning olema efektiivne selle saavutamiseks.
- Regulatsioonil peab olema seaduslikult põhjendatud alus.
- Regulatsiooniga tehtavad kulud peavad tooma kasu, mis jao-
tub kogu ühiskonnale.
- Regulatsioon peab vähendama kulutusi ning turunurjumisi.
- Regulatsioon peab kaasa aitama innovatsioonide arendamisele turustiimulite kaudu ning globaalsetel alustel põhinevatele käsitlustele.
- Regulatsioon peab olema kasutajale selge, lihtne ja praktiline.
- Regulatsioon peab olema kooskõlas teiste regulatsioonidega ja poliitikatega.
- Regulatsioon peab nii palju kui võimalik kokku sobima konkurentsi, kaubanduse ja investeringute hõlbustamise printsiipidega koduriigis ning rahvusvahelisel tasemel.

Litsentsimistegevuse puhul on piirangute kehtestamine võimalik kolmes punktis. Esiteks, esialgsel turule sisenemisel, kus turule-

pääsuks peab hüvise pakkuja täitma kehtestatud kriteeriume või seaduslikke piiranguid. Teiseks pole harv praktika ka tootmisprotsessi reguleerimine. Siinjuures kaotavad litsentsi need praktiseerijad, kes ei täida ettekirjutatud reegleid. Kolmandaks, tulemuste hindamise alusel keelatakse hüvise osutamine eksinud pakkujatele. (Svorny 1999)

Arvestades eespoolesitatud põhjendusi riiklikuks reguleerimiseks, selle teoreetilist klassifitseerimist ning erinevate regulatsioonistrateegiate valikuvõimalusi, on alljärgnevalt neid rakendatud analüüsimaks tegevuslubade kehtestamist litsentsitavatel tegevusaladel.

Tabelis 1 on pakutud üks võimalik tegevuslubade kehtestamise eesmärkide klassifikatsioon, riskid antud eesmärgigruppi kuuluva tegevusloa tühistamisel ning tegevusloa alternatiivid. Esitatud klassifikatsioon on koond laiemast eesmärkide analüüsist, mis on teostatud Eesti näitel, kus litsentsitavaid tegevusalasid on 32 (Majandustegevuse registri andmetel).

Niisiis saab tegevuslubade kehtestamisel eristada sotsiaalseid, majanduslikke ja administratiivseid eesmärke (tulenevalt juba eespool käsitletud reguleerimise liigitusest). Tegevuslubade eesmärkide ja subjektide erinevus määrab ka nende võimalike alternatiivide piirid. Näiteks ravimimüügi tegevusloa tühistamise puhul seatakse otseselt ohtu tarbija, kellel puudub informatsioon kauba usaldusväärsuse kohta. Samas keskkonnakaitse eesmärgi puhul, kus tegemist on tootmise välismõjude internaliseerimisega, võib tegevusloa alternatiiviks olla saastelubade müük.

Tegevusloale kui riikliku reguleerimise vormile alternatiivi otsingul saab toetuda reguleerimise mittetraditsioonilistele strateegiatele.

Tabel 1. Tegevuslubade eesmärkide klassifikatsioon ja alternatiivid

<i>Eesmärk</i>	<i>Riskid tegevusloa tühistamisel</i>	<i>Tegevusloa alternatiivid</i>
<i>Sotsiaalne eesmärk</i>		
Tarbijakaitse ja -ohutuse tagamine	Infotõrgete tõttu suureneb otsene või kaudne oht tarbija tervisele ja heaolule	Osal juhtudel on võimalik asendada nõustumiskokkulepetega
Riskide vähendamine	Suurenevad näiteks kindlustusvõtjate riskid	Võimalikud kindlustustrateegiad
Keskkonnakaitse	Suurenevad otsesed ohud keskkonnale	Kaubeldavad load, nõustumiskokkulepped
Üldise ohutuse tagamine	Suurenevad otsesed ohud indiviidile ja tema heaolule	Ühekordsed tegevusload
<i>Majanduslik eesmärk</i>		
Turu reguleerimine	Kontrolli kaotamine turule sisenemise ja turutegevuse ning ressurside jaotamise üle	Vastava registri sisseadmine
Tegusa konkurentsi tagamine	Ohud ausale konkurentstile, turuhäired	Vastava registri olemasolu
Lepingukohustuste fikseerimine	Kaudsed ohud tarbijale	Nõustumiskokkulepped
<i>Administratiivne eesmärk</i>		
Riigi huvide kaitse	Administratiivse efektiivsuse vähenemine	Vastava registri olemasolu
Fiskaalne – maksude laekumise tagamine	Maksude mitte-laekumine	Vastava registri olemasolu

Allikas: Autori koostatud.

3.2. Riikliku reguleerimise praktilised kogemused

Majandustegevuse ja ärikeskkonna riiklik reguleerimine valitsuste poolt on tekitanud teoreetilisi ning praktilisi küsimusi. Nagu eespool juba selgus, ei tähenda turutõrge otsekohe otsust reguleerida riiklikult tegevusvaldkonda, sest lisaks turutõrgetele esinevad ka riigitõrked. Kuid samas ei saa väita, et hea regulatsiooni-situatsioon on nullregulatsioon.

Ettevõtluskeskkonna seisukohast on riikliku regulatsiooni kehtestamisega kaasnevaid kulutusi analüüsidest kindlasti oluline arvestada nelja peamist aspekti. Need on järgmised:

- otsesed administratiivkulud;
- alternatiivkulud;
- regulatsiooni kvaliteet ja otstarbekus;
- reguleerijate kompetentsus.

Riiklike regulatsioonide kehtestamisel on seega vajalik silmas pidada nii avalikku huvi kui ka soodsa ettevõtluskeskkonna loomist. Nendele valdkondadele on majandusteadlased hakanud viimastel aastatel ka enam tähelepanu pöörama. Üheks olulisemaks küsimuseks sealhulgas on: kuidas toimub erinevates riikides majandustegevuse reguleerimine ning milliseid tulemusi üks või teine regulatiivne käsitlus on andnud. Analüüsimist leiab, mis tüüpi regulatsioonid annavad paremaid majanduslikke ja sotsiaalseid tulemusi. Maailmapanga grupp on vastavaldanud koondanud kolme väljaandesse: „*Doing business in 2004, 2005, 2006*”. Autorid eesotsas Simeon Djankoviga on jõudnud järeldustele järeldestele (*Doing business in 2004*).

- Riiklik reguleerimine erineb riigiti väga palju.
- Mida rangemad on regulatsioonid, seda tagasihoidlikumad majandustulemused.
- Rikkamad riigid reguleerivad majandustegevust järjepidevalt, kuid vähem, võrreldes vaesemate riikidega.

Esitatud järeldused on küll väga üldised, kuid eespool analüüsitud teoreetiliste mudelite kaudu hästi põhjendatavad. Täpsemat

informatsiooni on võimalik saada ka antud artikli seisukohast olulise valdkonna – turulepääsu reguleerimise kohta. Nimelt on kogutud 155 riigist andmed, mille alusel hinnatakse turulepääsu keerukust algava ettevõtja jaoks, lähtudes vajalike protseduuride arvust ja kulutustest sellele ning ühe litsentsitava tegevusharu (ehitustegevus) kohta litsentsimiseks vajalikest kulutustest ja protseduuridest. Muude näitajate hulgas on turulepääsuks vajalike protseduuride arvu ja kulukuse alusel hinnatud ettevõtlusega alustamise keerukust riigiti. Selles pingereas on Eesti 155 riigi hulgas 16. positsioonil, mis annab tunnistust, et ettevõtlusega alustamine on Eestis üsna lihtne ning riiklikud regulatsioonid pole majandustegevuse alustamisel takistuseks. Tabelis 2 võrreldakse ettevõtluse alustamiseks vajalikke protseduure ja selleks minevaid kulutusi Eestis ja naaberriikides.

Tabelist selgub, et Eestis on ettevõtlusega alustamine hinnatud küllaltki sarnaseks naaberriikide omadega, kuid lähemal analüüsimisel näeme, et protseduuride täitmiseks kuluv aeg on pikem ja kulutuste osatähtsus suurem, võrreldes teiste riikidega. Siit peaks edasi arutlema, miks see on nii. Muidugi võib ka väita, et andmed on üldised, sest andmebaasis olevate riikide hulk on suur ning detailselt ei selgu, millised võivad olla probleemid. See aga oleks juba eraldi mahukas uurimisteema.

Eestis on litsentsitavaid tegevusalasid 32 (vt lisa 1). Vastavalt äriseadustikule võib ettevõtja tegutseda igal tegevusalal, kus tegutsemine ei ole seadusega keelatud. Tegevusload ehk litsentsid antakse välja Vabariigi Valitsuse kehtestatud korras. Eesti Vabariigis pole ühtset seadust, mis võtaks kokku kõik litsentsitavad tegevusalad ja reguleeriks tegevuslitsentside väljastamist. Tegevuslitsentside väljaandmist reguleerivad mitmed seadused ja määrused ning neid väljastavad mitmesugused institutsioonid. Selline situatsioon ei soodusta läbipaistvust ega lihtsusta ettevõtjatel tegevuslubade saamist. Olukord on viimase kolme aasta jooksul küll edenenud. Näiteks on loodud „Majandustegevuse register” (MTR, endine RETTER – „Erinõuetega tegevusaladel tegutsevate ettevõtjate register”), kus oma tegevuse peavad re-

gistreerima erinõuetega tegevusaladel tegutsevad ettevõtjad ning kaubandus- ja teenindusettevõtted. Sealjuures esitavad kaubandus- ja teenindusettevõtted ettevõtte registreeringu taotluse kohalikule linna- või vallavalitsusele.

Tabel 2. Turulepääsu riiklik reguleerimine

	Eesti	Läti	Leedu	Soome	Rootsi	Saksamaa
Ettevõtluse alustamine						
- protseduuride arv	6	7	8	3	3	9
- vajalik tööpäevade arv	35	18	26	14	16	24
- hind (% <i>per capita</i> sissetulekust)	6,2	4,2	3,3	1,2	0,7	4,7
- miinimumkapital (% <i>per capita</i> sissetulekust)	41,4	31,8	57,3	28,0	35,0	47,6
Litsentsi taotlemine						
- protseduuride arv	12	21	14	17	8	11
- vajalik tööpäevade arv	116	160	151	56	116	165
- hind (% <i>per capita</i> sissetulekust)	41,4	43,9	17,5	76,2	119,6	82,8
Ettevõtluse alustamise lihtsus tervikuna (koht pingereas)	16	26	15	13	14	19

Allikas: Autori koostatud „*Doing business in 2006*” andmetel.

Vaieldamatult on MTRi loomine olnud sammuks riikliku reguleerimise lihtsustamisel, kuid samas on kindlasti arenguruumi registreerimisüsteemi arendamisel. Praegu on MTRi pidamine majandus- ja kommunikatsiooniministeeriumi haldusalas ning justiitsministeeriumi koduleheküljelt saab leida informatsiooni nende ametiasutuste kohta, kes väljastavad tegevuslubasid ja litsentse litsentseeritud tegevusaladel.

Kui ettevõtte soovib tegutseda alal, kus on ette nähtud riiklik tegevusluba, tuleb tegevusluba saada enne ettevõtte „Äriregistrisse” kandmist ning esitada koos teiste vajalike dokumentidega registripidajale.

Kindlasti on tähtis jätkata Eestis tööd riikliku reguleerimise reformimisel nii ettevõtlusega alustamise kui ka konkreetselt litsentseerimise teel teostatava reguleerimisprotsessi osas. Ettevõtluse elavdamise seisukohast on see oluline eeltingimus, sest regulatsioonikoormuse vähendamine mõjutab enam just väike- ja keskmise suurusega ettevõtteid.

Kokkuvõte

Riikliku reguleerimise peaesmärgiks on suurendada majanduslikku ja sotsiaalset heaolu ning luua makro- ja mikromajanduslik keskkond, mis kindlustaks ettevõtete konkurentsivõime. Eristatakse majanduslikku, sotsiaalset ja administratiivset reguleerimist.

Valitsuse tegevusajendiks turuprotsessi sekkumisel saavad eelkõige turutõrked ehk teisisõnu olukorrad, mille puhul turg ei ole Pareto-efektiivne. Artiklis pöörati enam tähelepanu infotõrgetele kui ühele riikliku reguleerimise võimalikule põhjendusele. Sellel juhul motiveerib valitsuse tegevust tarbijate käsutuses oleva informatsiooni puudulikkus ja arvamus, et turg pakub liiga vähe informatsiooni. Infotõrgete ületamise üheks võimaluseks on miinimumstandardite ja tegevuslubade kehtestamine. Teisalt aga on

tegevusluba ja litsents iseenesest riiklik turutõke ehk sisenemistõke. Informatsiooniprobleemide lahendamist ületavatel regulatsioonidel on kaks peamist ülesannet: kaupade ja teenuste kvaliteedi kindla minimaalstandardi tagamine ning sotsiaalsete ja ökoloogiliste ohtude vältimine.

Autori esitatud üks võimalikest tegevuslubade kehtestamise eesmärkide klassifikatsioonist hõlmab sotsiaalse, majandusliku ja administratiivse sisuga eesmärgid. Pakutud võimalikud alternatiivid tegevuslubadele toetuvad mittetraditsioonilise reguleerimise strateegiatele.

Tegevuslubade kehtestamise eesmärkide sihipärasuse ja otstarbekuse seisukohalt on tähtis suurendada tegevuslubade kehtestamise transparentsust ning vältida väljaandmise osalist administratiivset kattumist. Sellise arengu eelduseks on selgelt sõnastatud ja üheselt mõistetavad tegevusloa kehtestamise eesmärgid.

Kasutatud kirjandus

Akerlof, G. The Markets for 'Lemons': Qualitative Uncertainty and the Market Mechanism – Quarterly Journal of Economics, 1970, Vol 84, pp 488–500.

Baldwin, R.; Cave, M. Understanding Regulation. – Theory, Strategy, and Practice. Oxford, Oxford University Press, 1999.

Breyer, S. Regulation and Its Reform. Harvard University Press, 1999.

Besley, T.; Coate, S. Elected versus Appointed Regulators: Theory and Evidence. [<http://www.nber.org/papers>]. 2000

De Soto, H. The Other Path. – New York: Harper and Row. Djankov, S. 2000 vahendusel.

Doing business in 2006. Creating Jobs. – A Co-Publication of the World Bank the International Finance Corporation, and Oxford University Press, 2005.

Doing business in 2005. Removing Obstacles to Growth. – A Co-publication of the World Bank the International Finance Corporation, and Oxford University Press, 2005.

Doing business in 2004. Understanding Regulation. – A Co-publication of the World Bank the International Finance Corporation, and Oxford University Press, 2004.

Hertog, den J. General Theories of Regulation. Encyclopedia of Law and Economics, 1999, No 5000.

Jordana, J.; Levi-Faur, D. The Politics of Regulation. Institutions and Regulatory Reforms for the Age of Governance. Cheltenham. Northampton: Edward Elgar, 2004.

Joskow, L. P. (ed). Economic Regulation. Cheltenham, Northampton: Elgar Reference Collection, 2000.

Krueger, A. O. The political economy of the rent-seeking society. – American Economic Review, 1974, Vol 64, pp 291–303.

Mitnick, B. The Political Economy of Regulation. New York, 1980.

Ogus, A. (2002). The Importance of Law and Economics for Regulation in Transitional Economics. Helsinki: VATT, 2002, pp 3–19.

Ogus, A. Regulation: Legal Form and Economic Theory. Oxford, 1994.

Peltzman, S. Toward a More General Theory of Regulation. – Journal of Law and Economics, 1976, pp 211–240.

Pressman, S. Fifty Major Economists. London, New York: Routledge, 1999.

Regulatory quality and public sector reform.
[<http://www.oecd.org/PUMA/regref/altern.htm>]. 20.12.05.

Sepp, J. Poliitika majanduslik teooria. Tartu: TÜ Kirjastus, 2001.

Sepp, J. Konkurentsipoliitika. Tartu: TÜ Kirjastus, 1998.

Stigler, G. J. The Theory of Economic Regulation. – Bell Journal of Economics and Management Science, 1971, Vol 2 (1), pp 3–21.

Svorny, S. Licensing, Market Entry Regulation. – Encyclopedia of Law and Economics, No 5120.

The OECD Report on Regulatory Reform.
[<http://www.oecd.org/subject/regreform/Products/report.htm>].
20.12.2005.

Vining, A. R.; Weimer, D. L. Policy Analysis: Concepts and Practice. 3rd ed. New Jersey: Prentice Hall, 1999.

Wienert, H. Regulation and Industrial Competitiveness: A Perspective for Regulatory Reform. – OCDE/GD (97) 133, Paris: OECD, 1997, 55 p.

Zerbe, R. O.; McCurdy, H. The End of Market Failure. Regulation, 2000, Vol 23 (2), pp 10–14.

Lisa 1. Litsentsitavad tegevusalad

1. Tubaka tootmine, hulgimüük, sisse- ja väljavedu
2. Arhiiviteenuse osutamine
3. Fondide valitsemine
4. Geoloogilised tööd
5. Hasartmängud ja loterii
6. Keskkonnaga seonduvad tegevusalad
7. Kiirgustegevus
8. Kindlustustegevus
9. Koolitustegevus
10. Krediidiasutuste asutamine
11. Kultuurimälestistega seonduvad tegevusalad
12. Loomadega seonduvad tegevusalad
13. Maaga seonduvad tegevusalad
14. Meditsiin ja terviseohutus
15. Metall ja vääriskividega seonduvad tegevusalad
16. Mõõtevahendite taatlemine
17. Narkootiliste, tugevatoimeliste, mürgiste ja psühhotroopsete ainete seonduvad tegevusalad
18. Noortelaagri korraldamine
19. Postiteenuse osutamine
20. Põllumajandusega seonduvad tegevusalad
21. Relvade ja laskemoonaga seonduvad tegevusalad
22. Teehoiutööd
23. Telekommunikatsioon ja postiside
24. Toidukaupade importimine
25. Tolliga seonduvad tegevusalad
26. Toote nõuetele vastavuse hindamine
27. Transport
28. Turustamisotstarbeline tootmine
29. Turvateenistus
30. Tööturuteenuste osutamine
31. Veterinaarteenus
32. Väärtpaberituruga seonduvad tegevusalad

Allikas: MTR.