

Valitsuse poliitika erinõuetega tegevusalade tegevuslubade väljastamisel

Diana Eerma (RiTo 5), Tartu Ülikooli majanduspoliitika õppetooli teadur

Tegevuslubade kehtestamise eesmärkide sihipärasuse ja otstarbekuse seisukohalt oleks tähtis suurendada tegevuslubade kehtestamise läbipaistvust ning vältida väljaandmise osalist administratiivset kattumist, sõnastades üheselt mõistetavad eesmärgid.

Riigid reguleerivad uute ettevõtete turule sisenemist erinevalt. Et täita valitsuse kehtestatud nõudeid äritegevuse alustamiseks, tuleb nt Austrias läbida 12 protseduuri. Selleks kulub vähemalt 154 tööpäeva ning maksude maksmiseks 11 612 dollarit. Boliivias peab ettevõtja järgima 20 protseduurireeglit, kulutused on 2696 USA dollarit ning nõutavate lubade hankimiseks kulub vähemalt 82 tööpäeva. Eeltoodule võib tuua kontrastiks Kanada: ettevõtja peab täitma vaid 2 protseduuri, milleks laias laastus kulub 2 tööpäeva, ning kulutused piirduvad 280 USA dollariga (Djankov et al 2000).

Majanduse reguleerimise standardteooria viib tagasi Arthur Cecil Pigou'ni (1934). Hiljem on seda nimetatud abistava käe teooriaks (helping-hand theory). Selle teooria peaidee on, et reguleerimata turul tekivad sageli turutõrked, alates loomulike monopolide võimust kuni välismõjudeni. Valitsus, kelle eesmärk on sotsiaalse efektiivsuse kindlustamine, põrkub nendele turutõrgetele ja peab nende leevendamiseks kasutama regulatsioone. Need regulatsioonid vähendavad turutõrkeid, mis on seotud madala tootekvaliteediga ja ka välismõjudega (nt keskkonna saastega). Nn abistava käe teooria prognoosib, et rangemad turule sisenemise regulatsioonid, mis on mõõdetavad suurema arvu nõutavate protseduuride läbimisega, annavad paremaid tulemusi sotsiaalsest aspektist.

Nn haarava käe teooria (grabbing-hand theory) seisukohalt ei ole aga valitsuse tegevus nii kasulik ning regulatsioonid on sotsiaalsest aspektist ebaefektiivsed. George J. Stigler väidab oma teoorias regulatsiooni ulatuse kohta, et tööstusharu ise reguleerib ning kujundab ja rakendab regulatsiooni eeskätt enda kasuks (Stigler 1971). Tööstuse vastava ameti esindajad saavad kehtestada regulatsioone, mis tagavad neile rendi, sest tavaliselt on nad vastakuti hajutatud tarbijatega ning neil on madalamad info- ja organisatsioonikulud. Selle teooria kohaselt hoiab turule sisenejate arvu reguleerimine eemale konkurendid ja suurendab turul osalejate kasumeid. Karmimad regulatsioonid tõstavad sisenemisbarjääre, see peaks viima turuvõimu tugevnemisele ning tarbijad ei saa kasumeid.

Teine haarava käe seisukoht on seotud Hernando De Soto tööga (De Soto 1990) ja kannab eesti keeles nimetust lisatasu kiosk (tollbooth view). Selle järgi teenib regulatsioonide kehtestamine poliitikute ja bürokraatide huve. Poliitikud kasutavad regulatsioone valimiskampaaniate ja häälte võitmise vahendina. Load ja regulatsioonid on ka selleks, et ametnikel oleks võim nende väljaandmisega venitada ja sellega n-ö teenida.

Turule sisenemise regulatsioone käsitlevas uurimuses (Djankov et al/2000) analüüsiti 75 riigi vastavaid regulatsioone ja leiti, et rangemad regulatsioonid on üldjuhul seotud riigis leviva suurema korruptsiooni ja varimajanduse osakaaluga. Vähem demokraatlikud ja

majandustegevusse enam sekkuvad valitsused reguleerivad tugevamalt turule sisenemist ja kontrollivad isegi ettevõtete majandustegevust.

Nimetatud uurimuse põhjal tuuakse välja kolm olulist reguleerimise mudelit:

- abistava käe mudel, milles valitsused reguleerivad turule sisenemist turutõrgete ületamise eesmärgil;
- tabamise mudel (*capture model*), milles valitsused reguleerivad turule sisenemist eesmärgiga kaitsta turul tegutsevaid firmasid;
- lisatasu kioski mudel, milles valitsused reguleerivad turule sisenemist poliitilise kasu ja lisakasumite saamise eesmärgil.

Reguleerimise mõiste ja olemus

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

- majanduslik reguleerimine: valitsuse sekkumine eraagentide ressursside jaotamise otsustesse, et suurendada turu efektiivsust. Sisaldab turule sisenemist ja väljumist, monopoolse või oligopoolse võimu kasutamist, hindade, toodangumahu ja teenuste reguleerimist;
- sotsiaalne reguleerimine: valitsuse sekkumine ettevõtete käitumise kontrollimiseks, et kaitsta eraagentide sotsiaalseid õigusi. 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 ja ümberjaotamine eesmärgiga suurendada administratiivset efektiivsust ning avaliku ja erasektori rolli ning vastutuse defineerimine. Hõlmab maksukogumist, eelarvet puudutavaid regulatsioone, tervishoiu administreerimist, varimajanduse üle kontrolli legaliseerimist (Wienert 1997).

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

Teoreetilistes käsitlustes võib eristada kaht peamist majandusliku reguleerimise traditsiooni: normatiivset ja Chicago koolkonda.

Normatiivne traditsioon otsib reguleerijaile rakendusjuhiseid kui konkreetseid poliitikaide. Selles kontekstis on reguleerimise termin saanud suures osas loomulike monopolide reguleerimise sünonüümiks. Reguleerijailt eeldatakse nii tarbija kui ka tootjahinnavaru eest hea seismist. Kui reguleerija saab täielikult jälgida firmat iseloomustavaid karakteristikuid, siis sotsiaalsest aspektist parim on piirkulu või Ramsey hinnakujundamise kasutamine. Reaalsem on muidugi olukord, kus kulude kohta täielikku infot pole.

Chicago koolkond, mille on rajanud George J. Stigler ja Sam Peltzman, kaldub laiemal regulatsioonide käsitluse poole, hõlmates enam kui riigi sekkumine loomulike monopolide puhul ning asetades vaatluse keskmesse poliitikonoomilised aspektid. Peatähelepanu on sellel, mis tüüpi regulatsioone poliitiline protsess toodab. Arvatakse, et poliitikud on valinud regulatsioonid poliitilise toetuse maksimeerimiseks (Coate, Besley 2000).

Vaba turumajanduse tingimustes määravad turujõud kaupade ja teenuste hinna, kvaliteedinõuded, ettevõtte kasumi ja turult sisenemise–väljumise. Reguleerimise korral määratakse nii mõnedki näitajad administratiivsete meetoditega. Reguleerimise puhul on iseloomulikud kolm järgmist aspekti: suunatus spetsiifilistele, avalike huvidega mõjutatud tööstusharudele, tööstusharu majanduslike näitajate kontroll ja kõige levinuma vormina hinna– ehk ettevõtte kasumitaseme reguleerimine, mis üldjuhul kujutab endast maksimaalse hinna määramist (Greer 1993). Reguleeritavad näitajad võivad olla ka hinnastruktuur (hinna diferentseerimine), tööstusharu sisenemine ja sealt väljumine. Kõige vähem leiab reguleerimist toote kvaliteedi näitaja. 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 töötajail on võim teha haru reguleerivaid otsuseid ja mis ise kuulub kohtuvõimu kontrolli alla.

Samuti võib välja tuua reguleeritavaile tegevusharudele iseloomulikud näitajad (Greer 1993):

- haru toodang on ühiskonnale eluliselt vajalik (ühistransport, energia, sideteenused);
- toodetakse teenust, mitte kaupa. Kuna teenust ei saa ette toota, on vaja haru reguleerida, et tootmine vastaks tarbimisele erisuguse nõudlusega perioodidel. Sellest tulenevalt peab antud haru ettevõttele olema võimalus hoida suuremat võimsust kui turukonkurents kasulik. Lisaks vajab enamik reguleeritavaist ettevõtetest kindlustatud ligipääsu jaotusvõrkudele, mille kaudu nende teenus tarbijani jõuab;
- reguleeritavas harus on ettevõtted kapitalimahukad. Üldjuhul ületab ettevõtte põhivara aastakäivet 300–400% võrra (võrdluseks: toidukaupade jaemüügi kauplustel on põhivara väärtus tavaliselt 20–35% aastakäibest);
- reguleeritavat haru iseloomustatakse turutõrkega või puuduliku turuga. Siin on esikohal loomulik monopol.

Turutõrked valitsuse tegevusajendina

Siinkohal vajab selgitust reguleerimisega sissetoodud turutõrgete mõiste. Ressursside jaotust, mille puhul kellegi olukorda ei saa parandada ilma teise olukorda halvendamata, nimetatakse Pareto–optimaalseks jaotuseks. On kuus olukorda ehk tingimust, mille puhul turg ei ole Pareto–efektiivne. Neid nimetatakse turutõrgeteks ning need on valitsuse tegutsemisajendid – konkurentsitõrked, üldkasutatavad hüvised, tootmisest ja tarbimisest tulenevad välismõjud, puudulikud turud, infotõrked (tarbijate käsutuses oleva info

puudulikkus ja arvamus, et turg pakub ise liiga vähe infot), tööpuudus koos inflatsiooni ja tasakaalutu majandusega.

On oluline märkida, et turutõrked ei välista üksteist. Sageli on turgude puudumine osaliselt põhjendatav infoprobleemidega. Välismõjude põhjuseks loetakse aga omakorda tihti turgude puudumist. Üldkasutatavaid hüviseid peetakse mõnikord välismõjude äärmuslikuks juhuks.

Käesoleva töö suunitlusest lähtudes võtan eeltoodud turutõrgetest lähema vaatluse alla infotõrked. Reaalses majanduses on kaht tüüpi infotõrkeid: teadmatus ja määramatus. Esimene on kõrvaldatav infotõrge, teine seotud tuleviku põhimõttelise prognoosimatusesega.

Teadmatusel on omakorda alaliigid: kvaliteedi-, hinna- ja kasuteadmatus.

Kui kvaliteediteadmatusesega kaasneb kvaliteediinfo asümmeetria, tekivad negatiivse valiku ja (või) moraalse riski olukorrad. Negatiivset valikut (*adverse selection*) ja moraalsel riski (*moral hazard*) võib käsitleda asümmeetrilise infojaotuse tagajärgedena. Mainitud juhtudel võib turg kõrgemate kvaliteediasjuste jaoks kokku variseda. Seda ohtu saavad turuosalisel ise takistada, seades selle vastu kindlad infostrateegiad.

Kasuteadmatus võib väljenduda kaupade ala- või ülenõudluses. Siinjuures valitseb arvamus, et kasuteadmatus on suurem pika kasutusajaga immateriaalsete hüvede puhul (peale hariduse ka nt vanadus- ja tervisekindlustus). Hariduse puhul on aga riigi osalus põhjendatud ka teiste teguritega, nt positiivse välismõjuga.

Hinnateadmatus seisneb turuosalistel infopuuduses tasakaaluhinna suhtes, mis võib tekitada viivitusi tehingutes ja kaasa tuua turutasakaalu ajutisi häireid. Siin on võimalik infotõrget ületada riigi või mõne muu kollektiivse instantsi infoteenust pakkudes.

Valitsuse roll infotõrgete korrigeerimisel peab ulatuma lihtsaist tarbijakaitsenõudeist kaugemale. Eratürg pakub infot sageli ebapiisavalt, nii nagu ta pakub ebapiisavalt ka muid üldkasutatavaid kaupu. Tekib info asümmeetria.

Kvaliteediteadmatuses puhul saab riik lahendada infoprobleemi oma majanduspoliitiliste meetmetega. Esmajoones puudutab see turu mitteprofessionaalsete osalistel, lõpptarbijatel kaitset. Võimalused selles valdkonnas on järgmised (Sepp, Kaldaru 1999):

- miinimumstandardite ja tegevuslubade kehtestamine;
- kohustuslik kindlustus. Asümmeetrilise infojaotuse tõttu võib turg säilida vaid suurte riskide jaoks. Kindlustuse kõrge hind peletab eemale väikese riski kandjad. Kohustuslik kindlustus takistab sellise olukorra teket ja võimaldab kindlustuse hinda alandada;
- garantiikohustus, sõltumata vigade tekkimise põhjustest;
- infokohustus müüjaile pakutava kauba olulisemate parameetrite suhtes.

Tegevusload ja –litsentsid riiklike turutõketena

Nagu eespool selgus, on tegevusloa või –litsentsi kehtestamine üks infotõrke ületamise võimalusi. Teisalt kujutab tegevusloa või –litsents endast sisenemistõket. Viimast võib käsitleda artikli alguses kirjeldatud riigi turuprotsessidesse sekkumise seisukohalt. Siinkohal peaks analüüsima, kus asuvad tegevusload turutõkete süsteemi kohaselt.

Sisenemistõkked on vanade turul olijate arvates kõik tegurid, mis võimaldavad vältida uustulnukate konkurentsi (üldistava näitajana kasutatakse hinnatõusu ulatust), uustulnukate arvates kõik kulud, mis vähendavad kasumiootusi (suuruseeliste ületamise kulud) (Sepp 1998).

Sisenemistõkete puhul eristatakse struktuurseid ja käitumislikke (strateegilisi) tõkkeid (Schmidt 1990). Päritolu järgi liigitatakse turutõkked riiklikeks ja eratõketeks (tabel 1). Nagu tabelist näha, on tegevusalade riiklik litsentseerimine riiklik turutõke (sisenemistõke).

Tabel 1. Turutõkete näiteid

Suund	Vorm	Riiklikud tõkked	Eratõkked
Sisenemistõkked	struktuursed	üldine majanduspoliitika: äriõigus, patendi- ja litsentsisüsteem, ühinemiskontroll jm	suuruseelised, kulueelised, diferentseerimiseelised
	käitumislikud	spetsiifiline majanduspoliitika: subsiidiumid üksikuile ettevõtetele, tegevuslitsentsid ja – load	tõkendhinnad, varuvõimsused, toote diferentseerimine, üldkäiberabatid jm
Väljumistõkked	struktuursed	eeskirjad töötajate kaitseks ettevõtte pankroti korral	spetsiifiline ja kauakestev põhivara, lepingutrahvid turule jäämine kuvandi vm kaudsetel põhjustel
	käitumislikud	sekkumine pankrotiohus oleva ettevõtte tegevusse töötajate vallandamisel	

ALLIKAS: Schmidt 1990.

Tegevuslubadega seotud probleemid Eestis

PRAXIS-e ja majandusministeeriumi ühisprojektis oli vaatluse all 137 tegevusluba, mis väljastatakse tegutsemiseks erinõuetega tegevusaladel, eesmärgiga korrastada nende väljaandmist ja leida tegevuslubade väljastamisele alternatiivseid võimalusi.

Vaatluse üks põhijäreldusi oli: on tähtis muuta suhtumist – tegevuslubade väljastamisel tasutavat riigilõivu ei tuleks käsitleda maksutulude laekumise allikana, vaid majanduskeskkonna regulatsiooni vahendina (Liiv 2001).

Mitmete tegevuslubade puhul on probleemiks ebapiisav või ebaselge regulatsioon seaduse tasemel (ehitusalsed load, energiakandjatega ja ravimitega seotud load, raviasutuse apteegi tegevusluba, lõhkematerjalide müügi luba, ringhäälinguluba). Mitmel juhul (lõhketööde tegemine ning lõhkematerjali valmistamine ja müük, ilutulestiku korraldamine) mainiti ka põhjendamatult kõrget riigilõivu. Meditsiiniteenusega seotud lubade puhul on probleemiks õigusliku regulatsiooni "moraalne ja õiguslik vananemine". Enamik tõstatatud probleeme on seostatavad õigusliku regulatsiooni ebapiisavuse või ebatäpsusega (Liiv 2001).

Litsentsimise kaotamise peamiste ohtudena võib näha kontrolli kaotamist ja ülevaate kadumist turuosaliste käitumise üle, salakaubaveo kasvu ning tarbijaile ohtlike toodete ja teenuste kontrollimatut turule sisenemist. Mõnel juhul peab arvestama Euroopa Liidu ja WTO nõudeid, nt meditsiiniteenuste, tubakatoodete ladustamise ja mitmed ehitustegevusega seotud load.

Tegevuslubade kehtestamise eesmärkide analüüs

Iga demokraatliku riigi valitsuse majanduspoliitika peaeesmärk on riigi kodanike majandusliku ja sotsiaalse heaolu tagamine ja edendamine. Valitsused otsivad ja kasutavad selleks erisuguseid vahendeid ja meetodeid. Siiski on demokraatliku ühiskonna majanduspoliitika peamiste eesmärkide saavutamise aluseks kolm üldtunnustatud põhiväärtust: vabadus, õiglus ja turvalisus.

Vabaduse all mõeldakse siin igaühe vabadust ise endale eesmärgi seada ja nende saavutamiseks töötada. Majanduses tähendab see vaba turukorraldust.

Õiglusest rääkides keskendutakse majanduses tihtipeale sotsiaalsele õiglusele ja õiglasele jaotusele. Ühiskondlikku rikkust tuleb ühiskondlikult õiglaselt jaotada.

Turvalisus ei tähenda siin mitte ainult rahu ühiskonnas ja ühiskondade vahel, vaid ka paremaid majanduslikke ja sotsiaalseid garantiisid. Seejuures on oluline rõhutada, et jaotusprotsessi põhjendusena on turvalisuse eesmärk õigluse eesmärgist mõjusam, sest on küsitav, missugune ümberjaotamise määr on õiglane. Iga kodaniku ühiskondliku turvalisuse astet on aga lihtne defineerida (nt võib selleks olla minimaalne sissetulek) (Wrobel 2001).

Üldise heaolu eesmärgist tulenevad kolm majanduspoliitilist eesmärki: majanduskasv, ressursside optimaalne paigutus ja jaotusõiglus.

Neist lähtudes tuleb valida sobivad vahe-eesmärgid. Nendeks võivad olla makromajanduslik stabiilsus, tööhõive suurendamine, hariduse ja koolituse edendamine, võrdsete võimaluste tagamine, innovatiivsuse ja ettevõtluse arendamine, ka kõrgetasemelised standardid keskkonna kvaliteedi, tervise ja turvalisuse valdkondades.

Siinjuures on oluline rõhutada, et regulatsioon on valitsuse käes tähtis vahend, saavutamaks soovitavaid tulemusi riigi poliitikas ja ka majanduspoliitikas. Kuid samas võivad innovatsioone, investeeringuid ja majandusliku efektiivsuse saavutamist takistavad regulatsioonid ning ka riigiametite kehtestatud üksteist dubleerivad ja konkurentsi teket eiravad regulatsioonid kujuneda tõsiseks takistuseks eduka riikliku poliitika teostamisel.

Millistele tingimustele peaks vastama n-ö hea regulatsioon? OECD soovitused on järgmised:

- regulatsioon peab vastama selgelt väljendatud poliitika eesmärgile ja olema efektiivne selle saavutamiseks;
- regulatsioonil peab olema seaduslikult põhjendatud alus;
- regulatsiooniga tehtavad kulud peavad tooma kasu, mis jaotub kogu ühiskonnale;
- regulatsioon peab vähendama kulutusi ning turunurjumisi;
- regulatsioon peab kaasa aitama innovatsioonide arendamisele turustiimulite kaudu ja globaalsetel alustel põhinevaile 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 investeeringute hõlbustamise printsiipidega koduriigis ning rahvusvahelisel tasemel (The OECD Report on Regulatory Reform).

Infoprobleemide regulatsioonidel on kaks peamist ülesannet: kaupade ja teenuste kvaliteedi kindla minimaalstandardi tagamine ning sotsiaalsete ja ökoloogiliste ohtude vältimine. Neid kaht ülesannet võiks käsitleda tegevuslubade kehtestamise peaeesmärkidena. Infotõrkeid on seega võimalik ületada miinimumkvaliteedi normeerimise teel, teostades seda tervishoiupoliitika, tarbijakaitsepoliitika ja keskkonnakaitsepoliitika eesmärgil. Kuna tarbijal ei ole täielikku infot, võib tegevusluba turul pidada signaaliks ettevõtte usaldusväärsuse kohta, millele riik on andnud garantii.

Alljärgnevalt üks võimalikke tegevuslubade kehtestamise eesmärkide klassifikatsioone analüüsitud tegevuslubade alusel.

Tabel 2. Tegevuslubade kehtestamise eesmärgid

Üldine eesmärk	Antud eesmärgile suunatud tegevuslubade näiteid	Tegevusloa selgitus ja eesmärgikatvus	Riskid tegevusloa tühistamisel
Sotsiaalne eesmärk			

<i>Tarbijakaitse ja –ohutuse tagamine</i>	ettevõtja ja füüsilise isiku sobivuse määramine ehitusteenuse, geodeetiliste ja projekteerimistööde osutamiseks; loteriide ja hasartmängude korraldamine; relva, laskemoona ja laskepaiga litsents; arstiabi litsents; ravimite tootmine, jae- ja hulgimüük; telekommunikatsioonivõrgu tegevus; veterinaarteenuse osutamine	kaudne või otsene suunatus tarbija kui indiviidi kaitsele asümmeetrilise infojaotuse ületamiseks	infotõrgete tõttu suureneb otsene või kaudne oht tarbija tervisele ja heaolule
<i>Riskide vähendamine</i>	kindlustustegevus ja fondide valitsemine; fondijuhtide selekteerimine; väärtpaberivahendus	info asümmeetria ületamiseks	suurenevad riskid nt kindlustusvõtjaile
<i>Keskkonna–kaitse</i>	maavarade kaevandamine; keskkonnamõju hindamine; jäätmemajanduse korraldamine; ohtlike jäätmete käitlus; vee erikasutus; välisõhu saaste	standarditest kinnipidamise kontroll	suurenevad ohud keskkonnale
<i>Üldise ohutuse tagamine</i>	geoloogilised, mäe- ja lõhketööd; lõhkematerjali valmistamine ja hoidmine; ilutulestiku korraldamine; relva, laskemoona ja laskepaiga litsents	otseste ohtude vältimine indiviidile ja keskkonnale	suurenevad otsesed ohud indiviidile ja tema heaolule
Majanduslik eesmärk			
<i>Turu reguleerimine</i>	tubakatoodete hulgimüük, sisse- ja väljavedu ning tootmine; elektri-, soojus- ja gaasisüsteemi operatiivjuhtimise teenuse müük; energia, vedelkütuse ja gaasi võrgu kaudu edastamine;	turuosalejate arvu reguleerimine ja kontroll nende tegevuse üle	kaotatakse kontroll turule sisenemise ja turutegevuse ning ressursside jaotamise üle

	audiitori tegevus; tööturuteenuse osutamine; koolitustegevus		
Tegusa konkurentsi tagamine	tubakatoodete hulgimüük, sisse- ja väljavedu ning tootmine; elektrienergia eksport, import ja müük; elektri-, soojus- ja gaasisüsteemi operatiivjuhtimise teenuse müük; kütuse import ja müük	turu efektiivsuse kontroll	ohud ausa ja tegusa konkurentsi saavutamisel, tulemuseks nt häired turul
Lepingu- kohustuste fikseerimine	elektrienergia eksport, import ja müük; energia, vedelkütuse ja gaasi võrgu kaudu edastamine	kontroll ressursside jaotamise üle	kaudsed ohud tarbijale
Administratiivne eesmärk			
Riigi huvide kaitse	avaliku ja privaattollilao luba; loteriid ja hasartmängud; vee erikasutus; kohtutäituri, vandetõlgi ja pankrotihalduri tegevus; mälestiste konserveerimine ja restaureerimine; arstiabi litsents; tööturuteenuse osutamine; koolitustegevus	võimaldab riigil teostada kontrolli ressursside ja nende jaotamise üle	administratiivse efektiivsuse vähenemise oht
Fiskaalne – maksude laekumise tagamine	alkoholi ja tubakatoodete hulgimüük, sisse- ja väljavedu, tootmine; välisõhu saaste	kontroll valitsuse tulude üle juhtimise ja ümberjaotamise eesmärgiga	maksude mittelaekumine, kaob kontroll valitsuse tulude kogumise üle

Nagu näha, saab eespool käsitletud reguleerimise liigitusest tulenevalt eristada tegevuslubade kehtestamise puhul sotsiaalse, majandusliku ja administratiivse sisuga eesmärgi. Tegevuslubade ja litsentside kehtestamise eesmärkide kategoriseerimise ja süstematiseerimise põhjal võib teha järgmisi järeldusi:

- on tegevuslubasid, mille kehtestamisel on taotletud mitut eesmärki (nt tubakatoodete hulgimüügi, sisse- ja väljaveo tegevusluba). Eesmärkide paljusus tekitab aga

küsitavusi tegevuslubade väljaandjate osalise kattumise ja reguleerimise läbipaistvuse suhtes;

- on tegevuslubasid ja litsentse (nt turvalitsents, tõuaretuse tegevusluba), mille eesmärgi on väljaandja sõnastanud antud tegevuse, tööde või teenuste teostamisena;
- tarbijate nõudluse rahuldamine tegevusloa eesmärgina (nt reisijateveo tegevusluba) ei ole põhjendatud ja piisav eesmärk tegevusloa kehtestamiseks, sest tarbijate nõudluse olemasolu on ettevõtluse alustamise lähtekoht.

Alternatiivid traditsioonilisele reguleerimisele

Tegevuslubade eesmärkide ja subjektide erinevus määrab ja seab piirid ka võimalikele alternatiividele. Nt ravimite müügi tegevusloa tühistamise puhul seatakse otseselt ohtu tarbija, kellel pole infot kauba usaldusväärsuse kohta. Keskkonnakaitse puhul, kus tegemist on tootmise välismõjudega, võiks saaste tegevusloa alternatiiviks olla saastelubade müük.

Tegevusloale kui reguleerimismehhanismile alternatiive otsides saab toetuda traditsioonilise reguleerimise alternatiividele. Alternatiivide hulgas võib olla nii regulatsiooni eri vorme kui ka mitteregulatiivseid lähenemisteid.

Regulatiivsete valikute seas võib eristada kolme võimalust (Regulatory Quality and ...):

1. teostusel põhinev reguleerimine, millega määratakse soovitud väljund, kuid jäetakse määramata kasutatavad meetodid ja vahendid. Paindlik madalamate kulutustega nõudmiste täitmine;
2. protsessi reguleerimine. Paljud riskid on äärmiselt keerulised ja kulukad perspektiivide kontrolli kaudu reguleerimiseks, nõudes integreeritud protsesse. Sellisel juhul on otstarbekam kujundada nõudmised konkreetsele tegevusharule;
3. täitmise innovatsioon. Tegevuse inspekteerimisse kaasatakse kolmas osapool.

Mitteregulatiivsete võimaluste valik on tunduvalt laiem:

1. maksud ja subsiidiumid võivad anda olulisi finantsstiimuleid, kujundamaks sotsiaalselt soovivat käitumist;
2. kaubeldavad käsutusõigused on mehhanism, mis tagab madalate sotsiaalsete kuludega tootmisele ja tarbimisele vajalikud piirangud. Näitena võiks tuua saatekontrolli, lennujaamade stardi- ja maandumisasukoha määramise õigused ning ringhäälingu sektori;
3. vabatahtlikud või nõustumiskokkulepped on sageli vahend, millega saavutatav paremus läheb reguleerimisnõuetest kaugemale. Nad sisaldavad positiivseid ja mõnel juhul ka negatiivseid mõjutusvahendeid ning nende abil on võimalik saavutada pidevat arengut. Kasutussfäärid: keskkonnakaitse, energiaspektori ja toote ohutuse valdkond;
4. iseregulatsioon. Valitsus võib julgustada mõne tegevusharu või -ala esindajaid koostööle oma käitumist reguleerima ja/või tarbijate probleeme lahendama. Soovitavad valdkonnad: reklaamindus, juriidilised tegevusalad ja finantsturud;

5. kindlustusstrateegiad. Mõnel juhul on efektiivsem kasutada riskide vastu kindlustust kui otsida teid nende vähendamiseks või elimineerimiseks. Valitsus peaks sel juhul aitama leida efektiivseid kindlustusturge ning korraldama, et kindlustus jõuaks konkreetsete aladeni;
6. infostrateegiad. Kasutatakse tootjate ja tarbijate vahel info asümmeetria puhul. Kulude seisukohalt on mõnikord efektiivsem, kui valitsus korrigeerib infoprobleemi otse.

Mitteregulatiivsete lähenemisteede puhul on oluline, et need sobiksid hästi konkreetsete poliitikate eesmärkidega.

Tegevuslubade tasuvuse hindamise lähtekohad

USA kui ühe palju reguleerimise ja dereguleerimisega tegelnud riigi näitel saab välja tuua selles valdkonnas toimunud kõnekaid muutusi. Nimelt on viimase kahekümne aasta jooksul vähenenud reguleerimise kogukuludes 67%–lt 34%–le turule sisenemise ja hinnakontrolli kulud, samas on suurenenud 12%–lt 34%–le keskkonnakaitse ja riskide vähendamise reguleerimisele tehtavad kulutused ning ulatuslikult on suurenenud (21%–lt 33%–le) reguleerimise administratiivsed (paberitöö) kulud (Key Regulatory Facts ...).

Ärikeskkonna seisukohalt on reguleerimise juures oluline hinnata nelja aspekti: otseste administratiivsete kulutuste ulatust, alternatiivkulusid, regulatsiooni instrumentide kvaliteeti ning reguleerijate kompetentsust.

On ilmne, et reguleerimine ei mõjuta kõiki tegevusalasid ja firmasid ühtemoodi, vaid koormab enam nt väikeettevõtteid ja võib kujuneda takistuseks nende turule sisenemisel ning tegevuses.

Tegevuslubade kehtestamise tasuvuse hindamisel tuleks alustada nende eesmärkide otstarbekuse hindamisest kuni konkreetsete kogukulude (sh administratiivse paberitöö, järelevalve jne kulud) analüüsini, mis koos moodustaksid ühtse aluse poliitika väljatöötamiseks antud reguleerimise valdkonnas.

Kasutatud kirjandus

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

De Soto, H. (1990). The Other Path. New York: Harper and Row. Djankov et al (2000) vahendusel.

Djankov, S., La Porta, R., Lopez de Silanes, F., Shleifer, A. (2000). The Regulation of Entry. NBER Working Paper Series, Sept. <http://www.nber.org/papers/w7892>.

Greer, D. F. (1993). Business, Government, and Society. 3rd ed. New York: Macmillan Publishing Co Inc.

Hahn, R. W., Litan, R. E. (2000). Improving Regulation: Start with the Analysis and Work from There. Washington, D. C.: AEI-Brookings Joint Center for Regulatory Studies.

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

Key Regulatory Facts & Figures. <http://www.regulation.org/keyfacts.html>.

Liiv, D. (2001). Tegevuslubade väljastamisega seotud õiguslikke probleeme. Ettekanne PRAXIS-e seminaril "Tegevusload ja litsentsid – täna ja homme".

Regulatory Quality and Public Sector Reform. <http://www.oecd.org/PUMA/regref/altern.htm>.

Schmidt, I. (1990). Wettbewerbspolitik und Kartellrecht. 3. Aufl. Stuttgart. Sepp (1998) vahendusel.

Sepp, J. (1998). Konkurentsipoliitika. Tartu: Tartu Ülikooli Kirjastus.

Sepp, J., Kaldaru, H. (1999). Konkurentsivõime riikliku mõjutamise eesmärgid ja vahendid. – Eesti majanduse konkurentsivõime. Tartu: Tartu Ülikooli Kirjastus, lk 63–115.

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

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

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

Wrobel, R. M. (2001). Euroopa majanduspoliitika alused. Tartu: Tartu Ülikooli Kirjastus.

Märkused

¹ Artikkel on valminud Poliitikauuringute Keskuse PRAXIS ja majandusministeeriumi ühisprojektile "Erinõuetega tegevusaladel tegutsemise regulatsiooni korrastamine ja uue haldusõigusega kooskõlla viimine" tehtud kaastöö alusel.