

# KONKURENTSIPOLIITIKA EESTIS EUROINTEGRATSIOONI OLUDES

*Jüri Sepp*

## Sissejuhatus

Riigi tegevus tegusa turukonkurentsi saavutamiseks ehk konkurentsipoliitika on turu ja koos sellega kogu turumajanduse efektiivse toimimise üks põhitugesid. On ju turukonkurents siiski turumajanduse institutsionaalses struktuuris tööjaotuse koordineerimise ja suunamise peamine mehhanism. Vaid juhul, kui see mehhanism hästi töötab, on loota positiivseid majanduslikke tulemusi nii staatilis-struktuurses (allokatsiooni ehk ressursside paigutuse) kui ka dünaamilises (majandusarengu) mõttes. Samuti seostatakse toimiva ja tegusa konkurentsiga vabaduse ja õigluse üldisemaid eesmärke. Teoorias räägitakse sel juhul konkurentsi-funktsioonide toimimisest.

Seejuures on riigi roll mõneti vastuoluline. Ühelt poolt on vaja konkurentsi kui institutsiooni kaitsta kõikvõimalike piirangute eest ja selle mõjusfääri laiendada (siirdemajanduses kõigepealt luua). Konkurentsipoliitika (ingl k *competition policy*, ka *anti-trust*, sks k *Wettbewerbspolitik*) tavapärase (kitsam) käsitlus kirjanduses piirdubki konkurentsi kaitsega. Konkurents vajab alati kaitsmist, sest ratsionaalsed majandussubjektid ei soovi alluda konkurentsile.<sup>1</sup> Nad üritavad ennast konkurentsist vabastada ja

---

<sup>1</sup> Tegemist on alalise ratsionaalsuslõksu ehk vangidilemma ohuga. Euroopa Liidu raames tulevad omakasupüüdlike subjektina arvesse ka liikmesriigid.

teiste majandussubjektide (konkurentsist saadava rahvamajandusliku kasu) arvel liugu lasta (jänest sõita). Konkurentsipoliitika peab seega kaitsma konkurentsi individuaalsete püüdluste eest pääseda konkurentsivõidust. Teiselt poolt on vaja konkurentsijõude hoida ka sotsiaalselt, eetilisel ja ökoloogilisel talutavas sängis, seega konkurentsi piirata. Viimasel juhul võib rääkida taktikalistest piirangutest strateegilistes huvides. Näiteks võib kõlvatu konkurentsi vohamine takistada saavutuskonkurentsi toimimist ning põhjustada peale eetiliste probleemide ka rahvamajanduslikku kahju.

Konkurentsipoliitika ülesannete paljusus viis teoorias mitmesuguste normatiivsete konkurentsismudelite ehk konkurentsideaalide kujunemisele. Konkurentsideaalid hõlmavad majanduspoliitilisi eesmärke, ettekujutusi optimaalsetest konkurentsiprotsessidest ja neid kujundavast korraldusest. Praktiline konkurentsipoliitika, mille algus ulatub 19. sajandi lõpu USAsse, on seetõttu olnud pidevalt muutuv kompromiss erinevate konkurentsideaalide vahel.

Ka kõik siirderiigid on üles ehitanud oma konkurentsioiguse koos teostamismehhanismiga, kusjuures teoreetilistest arengutest ilmselt olulisem on siin olnud arenenud turumajanduste eeskuju (vt Fisher 2000). Eesti ei ole siin, erinevalt mitmetest muudest siirdevaldkondadest, olnud kaugelki esimeste ega aktiivseimate hulgas (Dutz, Vagliasindi 2000: 764). Kirjanduses on samal ajal avaldatud kahtlust konkurentsipoliitika otstarbekuse kohta siirderiikides. Osa autoreid ei pea seda väliskonkurentsile avatud väikestes majandustes lihtsalt oluliseks (Godek 1998). Teised jälle kahtlevad siirderiikide haldussuutlikkuses konkurentsikaitse teostamisel ning peavad vastavaid investeeringuid suboptimaalseks projektiks (Singelton 1997). Kolmandad peavad aga konkurentsipoliitikat siirdeprotsessi lahutamatuks osaks (Schaffer 1993), rõhutades samal ajal kooskõla vajalikkust teiste poliitikatega (Stockmann 1993). Samas ei ole eriti palju uuritud siirderiikide konkurentsipoliitika tegelikku mõju ja efektiivsust.

Enamasti piirduakse lisaks ka vaid Kesk-Euroopa riikidega (nt Estrin, Gave 1993, Fingelton jt 1996, Sturm jt 2001, Hölscher, Stephan 2004) ega hõlmata Eestit. Üheks erandiks on siin OECD analüüs 1999. a. Teiselt poolt ei süvene jälle Eesti siirdeprotsessi analüüsid põhjalikumalt konkurentsipoliitika probleemidesse (Hoag, Kasoff 1999, Wrobel 2000).

Seetõttu võib pidada ühelt poolt oluliseks Eesti konkurentsipoliitika põhjalikumalt analüüsi selle rolli näitamiseks siirdeprotsessis teiste majanduspoliitika instrumentide hulgas. Eesti näikse esmapilgul kinnitavat oletust välismajandusliku liberaliseerimise (avamise) prioriteetsusest konkurentse majanduskeskkonna kujundamisel. Teiselt poolt on huvitav kõrvutada Eesti konkurentsipoliitikat EL ja selle liikmesriikide konkurentsireeglitega, uurida ilmnevaid erinevusi ning nende objektiivseid ja subjektiivseid põhjusi. Vaatamata konkurentsipoliitika tugevale tsentraliseerimisele ja harmoniseerimisele on siin riikidele endiselt ruumi institutsionaalseks süsteemikonkurentsiks. See võimaldab loota, et kõrvuti mehhaanilise imiteerimisega ilmneb ka loominguine õppimis- ja innovatsiooniprotsess.<sup>2</sup>

Käesolev uurimus kujutab endast järge autorite varasematele uuringutele selles valdkonnas (viimati Sepp 2000) ning arvestab vahepealseid arenguid kuni Eesti liitumiseni Euroopa Liiduga. On ju Eesti konkurentsipoliitika just viimastel aastatel läbi teinud suuri muutusi.<sup>3</sup> Artiklis uuritakse ja hinnatakse Eesti konkurentsipoliitika arengut eurointegratsiooni kontekstis kolmes valdkonnas: konkurentsi kaitsmist nn normaalturgudel, erandvaldkondade suunamist riikliku reguleerimise ja dereguleerimisega ning lõpuks riigiabina pakutava ettevõtlustoetuse põhimõtteid.

---

<sup>2</sup> Gal (2001, 2003) rõhutab vajadust arvestada konkurentsipoliitika kujundamisel riigi suurust. OECD 2003 tõstab esile pigem arengutaseme erinevuse. Evans ja Hughes (2003) seevastu uurivad Uus-Meremaa näitel kauguse ja väiksuse ühismõju.

<sup>3</sup> Pärast konkurentsiseaduse viimase, kolmanda redaktsiooni vastuvõtmist 2001. a on sellele tehtud juba üheksa parandust.

Nende kolme valdkonna üldprobleemid saab lühidalt esitada järgmiselt.

- Konkurentsikaitse poliitika seisneb võitluses turuosaliste sellise turujõu vastu, mida kasutatakse või võidakse kasutada teiste turuosaliste õigustamatuks kahjustamiseks. Põhimõtteliselt on igasugune konkurents võitlus turu (horisontaalselt) või tehingukasu (vertikaalselt) jaotamise ja ümberjaotamise pärast. Kui see toimub turul parema (soodsama, kvaliteetsema) pakkumise teel, on tegemist loomuliku saavutuskonkurentsiga. Kui aga tuginetakse üksnes oma (individuaalsele või kollektiivsele) turupositsioonile ja -jõule, siis peab riiklik konkurentsipoliitika seda tõkestama.
- Laiemas tähenduses hõlmab konkurentsipoliitika ka konkurentsi asendavat regulatsiooni korrigeerimatute turutõrgete korral. Eriti oluline on see poliitika mitmesuguste võrgustikega seotud loomulike monopolide puhul. Samas ei ole erandvaldkondade piirid muutumatud. Tehnoloogia areng võib teha konkurentsi võimalikuks seal, kus see varem oli võimatu (nt mobiilside telefoniteenuste turul). Seetõttu on konkurentsipoliitika ülesandeks konkurentsi asendava reguleerimise minimaalselt vajalik piiramine ja kõigi võimaluste kasutamine dereguleerimiseks – konkurentsi mõjusfääri laiendamiseks. Üldjuhul tähendab see piirdumist vaid monopolse infrastruktuuri (*essential facility*) kasutamistingimuste riikliku reguleerimisega.
- Konkurentsi toetamise poliitika esineb mittesihilike turutõrgete vähendamise poliitikana, mille eesmärgiks on eelkõige turu läbipaistvuse ja turuosaliste mobiilsuse suurendamine. Esimest ülesannet täidetakse muu hulgas näiteks tarbijakaitse, teist aga ettevõtlustoetuse ja -koolituse kaudu. Paraku on konkurentsi toetava ning seda suunava ja moonutava (interventsionistliku) poliitika piir üsna problemaatiline, mis ilmneb eriti riigiabi käsitlemisel.

## 1. Erapiirangute tõkestamine

Konkurentsikaitse rahvusvaheline kogemus on kõige kontsentreeritumal kujul leidnud väljenduse Euroopa Ühenduse asutamislepingus (artiklid 81–89), mis toimivad sisuliselt muutmatul kujul alates 1958. a. Paljuski juhitudi seejuures Saksa seadusest konkurentsipiirangute vastu, mis omakorda kajastab USA konkurentsipoliitika kogemusi alates Shermani monopolidevastase seadusest. Viimasega pandi 1890. a alus tänapäevasele konkurentsipoliitikale. Praeguseks valitseb ettevõtete turukäitumise reeglites sisuliselt rahvusvaheline konsensus, mis väljendub kartellikeelus ja kuritarvitusjärelvalves turgu valitsevate ettevõtete üle. Turu struktuuri (kontsentratsiooni) käsitlemisel on üldtunnustatud instrumendiks ühinemiskontroll. Juba tegutsevate ettevõtete ositamist lubavad endale samas vaid kõige tugevama konkurentsipoliitikaga riigid (nt USA).

Rahvusvahelised kogemused on olnud Eesti konkurentsioiguse kujundamise tähtis tegur algusest peale. Eesti konkurentsiseaduse esimene eelnõu tuli parlamendis (toona veel Ülemnõukogus) arutusele 1991. a. Kuigi see eelnõu lükati tagasi eelkõige läheneva valitsuskriisi tõttu, toimus ka mõningane sisuline diskussioon. Seaduse vastaste poolt tõsteti esile eriti enneaegsuse argument. Väideti, et konkurentsikaitse seadust pole vaja enne, kui on tekkinud konkurents. Eelnõu autorid (sh siinkirjutaja) aga rõhutasid, et tegemist on vastastikuse seosega ning konkurentsiseadus on vajalik ka konkurents kujunemise toetuseks. Just oli alanud väikeprivatiseerimine, mille käigus uued ja üldjuhul väikesed eraettevõtted (nt erapoed) pidid vähemalt mõnda aega eksisteerima koos riigimonopolidega. Sellistes oludes oleks konkurentsiseadus olnud abiks võitluses majandusjõu kuritarvituste vastu ja turul läbilöömise eest. Eriti suured ahistamise ja kurnamise võimalused avanesid säilinud riigimonopolidele tööstuses ja hulgikaubanduses riikliku hinnakontrolli kaotamise käigus aastatel 1991–

1992. Konkurentsiseadus oma ahistamis- ja kurnamiskeeluga oleks siin olnud omal kohal.

Konkurentsiseaduse kallal töötati välisekspertide abil edasi ning 1993. a. võttis Riigikogu selle ka vastu (RT I, 1993, 47, 642). Seadus järgis üldjoontes rahvusvahelist eeskujut. Siiski olid tähtsavad ka mõned muud olulised eripärad.

- Konkurentsi kõlbelisust reguleeriti samas seaduses koos konkurentsivabadusega, kusjuures kasutati samu (haldusõiguslikke) menetlusi.
- Puudus täiesti ühinemiskontrolli regulatsioon.
- Konkurentsi riikliku järelevalve ameti moodustas valitsus enda koosseisus.

Konkurentsi kõlbelisuse ja vabaduse kui kaitseobjektide eristamine on euroopalik traditsioon. Siiski piirdus konkurentsioigus enne Teist maailmasõda siin vaid kõlvatu konkurentsi regulatsiooniga. Näiteks Saksamaal võeti vastav seadus (UWG) vastu juba 1896. a. Selle järgi orienteeruv kõlvatu konkurentsi seadus kehtis ka sõjaeelses Eestis. Paljudes riikides (nt Prantsusmaal) puuduvad kõlvatu konkurentsi eriseadused ning regulatsioon toimub tsiviilõiguse üldnormidega. Siirderiikides (Ungari, Läti, Leedu) on kõlvatu konkurents nagu Eestiski reguleeritud koos konkurentsipiirangutega ühe seaduse raames. USA õigus sellist selget eristamist ei tunnista, vaid kasutab terminit *unfair* nii konkurentsi kui institutsiooni kui ka üksikuid konkurente ebaausalt kahjustava tegevuse kohta. Ka Eestis on termin „kõlvatu konkurents” omandanud massimeedias konkurentsi igasuguse kahjustamise sünonüümi tähenduse, mis ei ole õige. Tegemist on siiski oma olemuselt erinevate, kuigi seotud probleemidega, ning ühine termin hägustab analüüsi ja poliitikat. Õnneks teeb konkurentsiseadus siin vahet – kõlvatu konkurentsina käsitletakse ebaausat äritegevust, mis on vastuolus heade kommete ja tavadega.

Põhimõtteliselt olulisem on kõlvatu konkurentsi tõkestamise õiguslik alus. Erinevalt enamusest teistest riikidest oli Eestis esialgu kasutusel oma sisult tsiviilõiguslike vaidluste haldusõiguslik käsitlus. Kõlvatu konkurentsiiga seotud kaebused moodustasid Eesti konkurentsiameti põhitöö. See oli kindlasti üheks põhjuseks, miks tegeldi vähem konkurentsi kui institutsiooni probleemidega.

Nii teoreetiliselt kui ka poliitiliselt kõige keerukam on **ühinemiskontrolli** optimaalne sätestamine. Oma põhieesmärgina peab see vältima liigse majandusvõimu koondumist üksikute gruppide kätte, takistamata samal ajal objektiivsete suuruseeliste kasutamist nii kulusäästuks kui ka uuendusteks. Ühinemiskontrolli vajadus on ka arenenud riikides saanud tunnustuse järk-järgult (ELs teatavasti alles 1989. a ehk üle 30 aasta teistest konkurentsireeglitest hiljem). Eriti palju vaidlusi on ühinemiskontroll esile kutsunud väikeriikides. Rahvusvahelise konkurentsivõime tõstmise sildi all on siin enamasti aetud väga liberaalset poliitikat. Siiski on siingi täheldatav areng EL poliitikaga harmoniseerimise poole. Viimane on omakorda jätkuva kriitika objektiks.

Muidugi ei tohi unustada väikeriikide iseärasusi ning seoseid teiste majanduspoliitika harudega, eelkõige välismajanduspoliitikaga. On selge, et avatud globaalsetel turgudel ei saa rakendada sama poliitikat, mis suletud regionaalsetel turgudel. Vajalik on ühinemiskontrolli diferentseeritud käsitlus. Kontroll on vajalik vaid seal, kus Eesti siseturg või selle mõni osa moodustavad iseisva relevantse turu. Mõned näited.

Juba keelebarjäär võib olla loomulikuks turutõkkeks. Tõsi küll, paljude kaupade puhul on see tõke suhteliselt kergesti (odavalt) ületatav (nt tarbijainfo tõlkimisega), kuid mitte alati. Ajakirjandusturul jääb see ilmselt püsivalt väga oluliseks. Suur osa teenuseturgudest on oma olemuselt lokaalsed (jaekaubandus, olmeteenused jm), mistõttu geograafiliselt relevantse turu tähendus on isegi igal väikelinnal. Siin on turutõkkeks hüviste sisuline eripära – teenuseid ei saa varuks toota ega transportida.

Kaupade liikumise asendatavus kapitali liikumisega ei ole piisav argument, et loobuda täiesti ühinemiskontrollist. Kapitali liikumine (uute ajalehtede asutamine või teenindustevõtete rajamine) ei toimu momentaanselt, on seotud lisakuludega turule sisenemiseks ning kohalikel monopolidel on omakorda võimalik seda aeglustada. Väikeriikides tuleb arvestada veel poliitilise võimu suhteliselt lihtsat manipuleeritavust majandusliku võimu poolt. Seetõttu peaks siin olema teretulnud lisaettevaatus konglomeraatsete ühinemiste suhtes.

Oma kogemused ning EL reeglitega harmoniseerimise püüe viisid konkurentsiseaduse tervikteksti uuendamiseni koguni kahel korral – 1998. a (RT I 1998, 30, 410) ja 2001. a (RT I 2001, 56, 332). Viimane kehtib alates 1.10.2001.<sup>4</sup>

Seadus on täienenud mitme uue probleemi käsitlusega. Alates 1998. a. on

- muudetud kõlvatu konkurentsi menetlemise korda;
- reguleeritud põhjalikumalt erandite tegemist kokkulepete ja muu kooskõlastamises;
- lisatud eri- ja ainuõiguste, loomulike monopolide (olulise vahendi) ja riigiabi käsitlus;
- kehtestatud ühinemiskontroll.

Vana seaduse probleemidest on formaalse lahenduse leidnud kõlvatu konkurentsi menetlemise probleem, mis toimub nüüd tsiviilkorras (§ 53). Jääb ainult loota, et Eesti kohtud kujundavad peagi oma sisuka pretsedendiõiguse ning on seejuures piisavalt õppimisvõimelised, et kasutada ka rahvusvahelist kogemust. On ju siin isegi Mandri-Euroopas tegemist avatud õiguse alaga, mis tugineb konkreetselt määratlemata (pehmetele) mõistetele (nt

---

<sup>4</sup> Lisandunud on parandused RT I 2001, 93, 565; 2002, 61, 375; 63, 387; 82, 480; 87, 505; 102, 600; 2003, 23, 133; 2004, 25, 168 ja viimasena 15.07.2004, 56, 401.

head kombat ja tavad). Ilmselt on vajalik eriprogramm kohtunike koolitamiseks selles valdkonnas.

Kokkulepete ja kooskõlastatud käitumise<sup>5</sup> regulatsioon (uue konkurentsiseaduse II ptk) vastab nüüd Euroopa mudelile. Nad on keelatud, kui nende eesmärgiks või tagajärjeks on konkurentsi kahjustamine. Vaid *de minimis* klausli puhul (§ 5, lg 2) eristatakse vertikaal- ja horisontaalkartelle.<sup>6</sup> Ainsaks Eesti eripäraks võrreldes EL konkurentsireeglitega<sup>7</sup> on ettevõtete teabevahetuse otsene võrdsustamine kooskõlastatud käitumisega (§ 4, lg 1, p 4). Põllumajanduses on lubatud mittehinnakartellid, mis ei kahjusta konkurentsi oluliselt (§ 4, lg 2).

Erandite regulatsioon (III ptk) on samuti harmoniseeritud. Erandi tegemiseks kartellikeelust pole vajalikud mitte üksnes kokkulepest oodatavad positiivsed majanduslikud jm tagajärjed, vaid ka tarbijate osalus nendes ning konkurentsipiirangute tarvilikkus nende tulemuste saavutamiseks. Lõpuks ei tohi erandid ka konkurentsi kõrvaldada. Võimalikud on grupierandid, mille võib majandus- ja kommunikatsiooniministri ettepanekul kehtestada valitsus.<sup>8</sup> Eraldi rõhutatakse siiski, et erandid ei laiene turgu valit-

---

<sup>5</sup> Nendega on võrdsustatud ka ettevõtjate ühenduste otsused.

<sup>6</sup> Vähese tähtsusega on horisontaalsed kartellid osaliste summaarse turuosaga kuni 10% ja vertikaalsed individuaalse turuosaga kuni 15%.

<sup>7</sup> EÜ asutamislepingu art 81.

<sup>8</sup> Neli esimest grupierandit kehtestati valitsuse määrusega 23.3.1999 frantsiisi-, ainumüügi- ja ainuostukokkulepetele üldiselt ning valikturustamissüsteemidele autoturul. Määrus ise ja selles nimetatud erandid kehtisid 1. aprillini 2004. Praegu kehtivad järgmised grupierandi määrused: 18. juuni 2002. a määrus nr 196 „Konkurentsi kahjustavate või kahjustada võivate horisontaalsete kokkulepete sõlmimiseks loa andmine (grupierand)” (RT I 2002, 52, 331); 18. juuni 2002. a määrus nr 195 „Konkurentsi kahjustavate või kahjustada võivate vertikaalsete kokkulepete sõlmimiseks loa andmine (grupierand)” (RT I 2002, 52, 330); 26. aprilli 2004. a määrus nr 130 „Konkurentsi kahjustavate või kahjustada võivate mootorsõidukite turustus- ja teeninduskokkulepete sõlmimiseks loa andmine (grupierand)” (RT I, 28.04.2004, 31, 220); 25. septembri 2001. a määrus nr 297 „Konkurentsi

sevatele ettevõtjatele ja mittekonkurentsetele turgudele (§ 7, lg 3). Terve III peatükk on pühendatud üksikerandite protseduuri põhjalikule sätestamisele.<sup>9</sup>

Turgu valitseva seisundi määramisel kasutatakse nii kvantitatiivset kui ka kvalitatiivset kriteeriumi. Olulise täienduse tegi seadusesse viimane muudatus<sup>10</sup>, mis taandas kvantitatiivse kriteeriumi orientiiri rolli. Kui seni piisas turgu valitseva seisundi fikseerimisel ainuüksi 40% turuosast, siis nüüd annab see vaid alust seda oletada. Otsustav on autonoomse tegevuse võimalus. Kuritarvituseks käsitletakse tavapäraselt mitte turu valitsemist ennast, vaid selle kasutamist konkurentsi kahjustamiseks. Erinevalt esimesest seadusest ei viidata seitsme näite puhul enam eraldi kurnamisele<sup>11</sup> (nt liiga kõrgetele hindadele). Viimased peavad mahtuma ebaõiglaste hindade alla koos liiga madalate ja seega ahistavate<sup>12</sup> hindadega. Lisaks EL konkurentsireeglite kaasustele<sup>13</sup> nimetatakse kuritarvitusteks otseselt koondumissundi ja põhjendamatut keeldumist kaupade tarnimisest ja ostmisest (§ 16, p 5 ja 6).

Erinevalt teisest (1998. a) seadusest, kus eri- ja ainuõigusi ning loomulikke monopole käsitleti eraldi peatükis, on uus seadus viinud selle teema turgu valitseva ettevõtja üldpealkirja alla (IV ptk). Sisuliselt lähtutakse olulise vahendi (*essential facility*) üld-

---

kahjustavate või kahjustada võivate tehnosiirde kokkulepete sõlmimiseks loa andmine” (RT I, 2001, 78, 463).

<sup>9</sup> Lisandub majandus- ja kommunikatsiooniministri 6. novembri 2002. a määrus nr 2 „Erandidaotluse esitamise kord” (RTL 2002, 128, 1866).

<sup>10</sup> Seadusemuudatus räägib ka esmakordselt kollektiivsest turu valitsemisest.

<sup>11</sup> Ingl k *exploitative abuse*.

<sup>12</sup> Ingl k *exclusionary abuse*.

<sup>13</sup> EÜ asutamislepingu art 82.

tunnustatud doktriinist. Põhieesmärk on konkurentsi võimaldamine olulise vahendi kasutamisel.<sup>14</sup>

Ühinemiskontrollil ei olnud 1998. a seaduses veel mingit otsest reguleerivat sisu<sup>15</sup>. Muidugi oli ka infokohustus<sup>16</sup> parem kui mitte midagi, sest kogunevat teavet sai kasutada kuritarvitusjärelvalves turgu valitsevate ettevõtete puhul. Siiski oli see poliitika liiga ühekülgne. Üksnes juba mainitud pealesunnitud ühinemiste keeld kuritarvitusjärelvalve raames ei olnud piisav. Seetõttu oli loogiline, et ühinemiskontrolli osa uuenes 2001. a konkurentsi-seaduses oluliselt (V ptk).

Juba terminoloogias toimus muutus. Ühinemiste asemel räägitakse nüüd koondumisest. Ühinemine äriseadustiku mõttes on vaid selle üks vorme. Lisandub valitseva mõju omandamine teise ettevõtja või tema osa üle. Viimase all peetakse silmas eelkõige iseseisvat majandusüksust ehk ettevõtet, millel on oma turukäive ja seega ka turuosa. Seaduses pühendatakse palju tähelepanu käibe mõõtmisele, mis aga siiski ei ole koondumiskontrolli raskeim probleem. Muidugi on vaja ühetähenduslikult teada, kes peavad koondumisest infot andma. Praegune reegel eeldab osalistelt kogukäivet maailmas 500 miljonit krooni, sealhulgas vähemalt kahel osalisel üle 100 miljoni ning vähemalt ühe osalise või tema osa tegevust Eestis.<sup>17</sup> Hoopis keerukam on siiski koondumisele hinnangu andmine. Koondumist võib keelata, kui see a) tekitab

---

<sup>14</sup> Doktriini rakendamist täpsustatakse mitmetes konkrentsi poliitika erandvaldkondi puudutavates eriseadustes, nagu telekommunikatsiooni-seadus, elektrituruseadus, raudteeseadus (vt p 2).

<sup>15</sup> Enne uut konkurentsi seadust oli vaid krediitiasutuste seaduses sätestatud pankade ühinemise või olulise osaluse omandamise tõkestamise võimalus pangainspektsiooni poolt.

<sup>16</sup> Praegu reguleerib ühinemisest teatamist majandus- ja kommunikatsiooniministri 6. novembri 2002. a määrus nr 3 „Koondumise teate esitamise juhend” (RTL 2002, 128, 1867).

<sup>17</sup> Vt lähemalt majandus- ja kommunikatsiooniministri 6. novembri 2002. a määrus nr 1 „Koondumise osaliste käibe arvutamise juhend” (RTL 2002, 128, 1865).

või tugevdab turgu valitsevat seisundit ja b) kahjustab oluliselt konkurentsi.

Eesmärgiks on seatud konkurentsi säilitamine ja arendamine. Arvestada tuleb nii tegelikku kui ka potentsiaalset konkurentsi, sealhulgas turu struktuuri ja turutõkkeid. Peamine kriteerium on valikuvõimalused ostjatele, tarnijatele ja lõpptarbijatele. Tähelepanuvääriv on, et erinevalt Euroopa Nõukogu määrusest<sup>18</sup> ei sisalda Eesti seadus tööstuspoliitilist viidet tehnoloogilise ja majandusliku efekti arvestamisele, mis on tavaliselt koondumiste peamiseks argumendiks või kattevarjuks.

Muudest probleemidest võib nentida mõisteaparatuuri vastuolusid, mis on küll eelmiste versioonidega võrreldes oluliselt vähenenud. Ebaõnnestunuks võib pidada näiteks § 1 lg 1 määratletud seaduse reguleerimisala.<sup>19</sup> Siin räägitakse vaid konkurentsi kaitsmisest. Sellega jääb aga katmata erandvaldkondade regulatsioon. Viimasel puhul on tegemist pigem konkurentsi asendamisega seal, kus vaba ettevõtlus ei ole võimalik või otstarbekas. Turu nähtamatu käsi asendatakse riigi(ametniku) nähtava käega.<sup>20</sup> Loomulikult püütakse seda asendamist minimeerida ja hoida konkurentsi alles sedavõrd, kui võrd see on võimalik. Siiski ei muuda see asja tuuma – konkurents ei lahenda kõiki majandusprobleeme, vajalikud on ka teised institutsionaalsed mehhanismid. Samuti ei ole arusaadav, miks seostatakse konkurents vaid vaba ettevõtluse huvidega. Tema tähendus on tunduvalt laiem, seostudes kogu ühiskonna heaoluga. Enamasti tõstetakse esile pigem lõpptarbijate huvisid. Sõnastusest jääb ühtlasi mulje, nagu

<sup>18</sup> 1.05.2004 hakkas siin kehtima uus määrus 139/2004.

<sup>19</sup> „Käesoleva seaduse reguleerimisala on vaba ettevõtluse huvidest lähtuva konkurentsi kaitsmine loodusvarade kaevandamisel, toodete valmistamisel ja teenuste osutamisel ning toodete ja teenuste (edaspidi *kaubad*) ostmisel ja müümisel ning muus äritegevuses konkurentsi takistamise, piiramise või kahjustamise (edaspidi *kahjustamine*) ärahoidmine ja kõrvaldamine.”

<sup>20</sup> § 17 defineerib näiteks *ex ante* hinnaregulatsiooni võimalused olulise vahendiga ettevõtetele.

piirduks konkurentsi kahjustamise ärahoidmine ja kõrvaldamine vaid „muu äritegevusega”.

Ka kaubaturu mõiste (§ 3) ei ole päris õnnestunud.<sup>21</sup> Ainuüksi definitsioonis sisalduv määratlus “kaupade käibimise ala” tekitab majandusteadlastele probleeme, seostudes pigem geograafiliste piiridega. Rahvusvaheliselt on kaubaturu asemel käibel parem (adekvaatsem) termin „relevantne turg”. Relevantne turg on kaubaturu mingi (konkurentsi)probleemi seisukohalt asjakohane, nii kaubaliselt kui ka geograafiliselt piiritletud osa, mis hõlmab kõiki tegelikke, üksteist mõjutavaid konkurente. Piiritlemise aluseks võiks olla kaupade asendatavus turu vastaspoole seisukohalt. Eesti seadus seab siin vastaspoolena esiplaanile ostjad. Samas võib näiteks mõne piimatöötleva tegevus piima kokkuostul samuti konkurentsi kahjustada, kuid siin tuleb relevantne turg piiritleda müüjate (farmide) seisukohalt, arvestades eelkõige piimakombinaatide kui ostjate geograafilist asendatavust.

Oluline on ka potentsiaalne konkurents nii kaubalisest kui ka geograafilisest aspektist. Osal juhtudel peab olema võimalik vaadelda relevantse turuna näiteks maailmaturgu, mispuhul siseturu struktuur kaotab olulise tähenduse. Vastasel korral ignoreeriksime moodsa konkurentsiteooria seisukohti ning seaksime ohtu väikeriigi arengupotentsiaali. Õige sammu tegi siin viimane seadusemuudatus, lubades esmakordselt Eesti territooriumi vaadelda (geograafilise) kaubaturu ühe osana. Sellistel juhtudel ei pruugi Eesti siseturu kontsentratsioon olla konkurentsipoliitiliseks argumendiks.

Konkurentsipoliitika organisatsiooni osas valitseb rahvusvahelises praktikas suur mitmekesisus. Samal ajal rõhutatakse teoorias

---

<sup>21</sup> „Kaubaturg on hinna, kvaliteedi, tehniliste omaduste, realiseerimis- ja kasutustingimuste ning tarbimis- ja muude omaduste poolest ostja seisukohalt omavahel vahetatavate või asendatavate (edaspidi *asendatavate*) kaupade käibimise ala, mis hõlmab muu hulgas kogu Eesti territooriumi või selle osa”.

osalist sarnasust rahapoliitika institutsioonidega – vajadust kaits-  
ta majanduse pikaajalisi huve poliitiliste päevaprobleemide eest.  
Seetõttu soovitatakse sageli ka konkurentsipoliitiliste organite  
suhtelist sõltumatust muust täitevvõimust.

Vaadeldes jällegi väikeriikide kogemusi, näeme püüdu eraldada  
konkurentsiseaduse rikkumise uurimist vastavate otsuste vastu-  
võtmisest. Seejuures komplekteeritakse nii otsustav organ (Soo-  
mes turukohus, Taanis konkurentsinäukogu, Austrias kartelliko-  
hus) kui ka uurimisorgan (konkurentsiamet) väga kõrgel tasemel  
– riiginäukogu, kuninga või presidendi osalusel.<sup>22</sup> Šveitsis on  
oluline roll parlamendi moodustataval ühiskondlikul kartelliko-  
misjonil.<sup>23</sup> Suur kaal on konkurentsipoliitilistel organitel ka mõ-  
nedes siirderiikides. Ungaris osaleb riigi presidendi poolt kuueks  
aastaks ametisse nimetatud konkurentsiameti president valitsuse  
ja parlamendi töös.<sup>24</sup> Läti 1997. a seaduse kohaselt on järele-  
valveorganiks juriidilisest isikust konkurentsinäukogu.<sup>25</sup> Nõuko-  
gu liikmed määrab küll valitsus viieks aastaks, kuid üks valitsus  
ei või kord tema poolt ametisse kinnitatud nõukogu liiget tagasi  
kutsuda. See peaks aitama kindlustada otsustuskogu sõltumatust.  
Nõukogu liikme staatus ei ole ka ühendatav parlamendiliikme  
omaga. Seega kasutatakse erinevaid võtteid ühe eesmärgi saavu-  
tamiseks – kindlustada konkurentsipoliitika sõltumatus valitsuse  
päevapoliitikast.

Eestis on konkurentsiameti (joonis 1) positsioon riigi struktuuris  
ebatavaliselt nõrk. Tegemist on tavalise riigiametiga majandus-

---

<sup>22</sup> Soomes vt [http://www.kilpailuvirasto.fi/cgi-bin/english.cgi?luku=legis-  
lation&sivu=decree-on-the-fca](http://www.kilpailuvirasto.fi/cgi-bin/english.cgi?luku=legis-<br/>lation&sivu=decree-on-the-fca),

Taanis <http://www.ks.dk/english/competition/legislation/guide/>,

Austrias [http://www.bwb.gv.at/BWB/Gesetze/Wettbewerbsgesetz/default.  
htm](http://www.bwb.gv.at/BWB/Gesetze/Wettbewerbsgesetz/default.<br/>htm)

<sup>23</sup> <http://www.weko.admin.ch/>

<sup>24</sup> <http://www.gvh.hu/index.php?id=95&l=e>

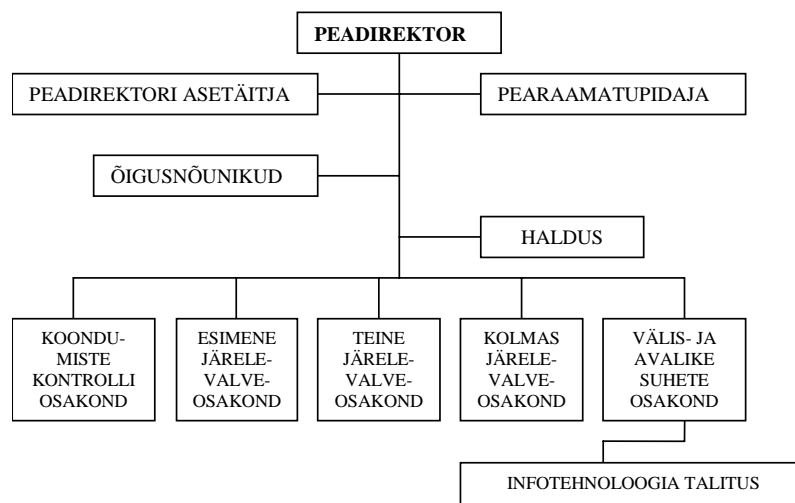
<sup>25</sup> Vt [http://www.competition.lv/?object\\_id=598](http://www.competition.lv/?object_id=598)

ja kommunikatsiooniministeeriumi koosseisus.<sup>26</sup> Ilmselt peegeldub just siin kõige selgemini arusaam konkurentsipoliitika teisejärgulisest rollist väikeses avatud majanduses. Autori arvates ei tohiks välismajanduspoliitika rõhutamine siiski viia siseturu protsesside alahindamisele. Omaette probleemiks on ka konkurentsiameti vahekord üksikute majandusharude riiklike regulaatoritega. Rahvusvahelises kirjanduses diskuteeritakse nende ühendamise otstarbekuse üle. On nii poolt- kui ka vastuargumente. Tundub siiski, et väikeriigis (eriti siirdeperioodil) võiks ühendamine aidata tugevdada konkurentsipoliitika üldist staatust ja haldussuutlikkust.<sup>27</sup> On ju kõigil regulaatoritel vähemalt üks ühine ülesanne – kontroll turgu valitsevate ettevõtete üle, olgu siis *ex post* või *ex ante*. Eesti Panga juures tegutsev ühendatud finantsinspeksioon võiks siin olla samuti eeskujuks.

---

<sup>26</sup> Viimane seaduseparandus sätestab ka koostöö Euroopa Komisjoniga vastavalt EL Nõukogu määrusele 1/2003.

<sup>27</sup> Taanis on näiteks energiaturu järelevalve konkurentsiameti koosseisus. Eeskujuks võiks olla ka Läti, kus vähemalt haruregulaatorid on koondatud ühte institutsiooni (Public Utilities Regulation Commission). Selle struktuuri vt <http://www.sprk.gov.lv/index.php?id=601&sadala=133>



**Joonis 1.** Eesti Konkurentsiameti struktuur.

Konkurentsiametis alustati 2004. aastal 87 juhtumit ning võeti vastu 64 otsust (vt tabel 1). 2003. aastal olid need arvud vastavalt 64 ja 76, 2002. aastal 76 ja 55.

**Tabel 1.** Konkurentsiameti tegevus 2004. a.

Juhtumid	Alustatud	Otsustatud
Keelatud kokkulepped ja kooskõlastatud tegevus	9	12
Turgu valitseva seisundi kuritarvitamine	22	36
Kõlvatu konkurents	1	1
Koondumiste kontroll	32	38
Kokku	64	87

Allikas: Konkurentsiamet.

Konkurentsipoliitika efektiivsus sõltub ka täidesaatva ja kohtuvõimu sujuvast koostööst. Kehtiv Eesti seadus näeb ette uusi lahendusi konkurentsiameti ja kohtute tööjaotuses. Konkurentsi-

ametile jääb õigusrikkumiste tuvastamise roll. Menetluse takistamise korral võib konkurentsiamet teha füüsilistele ja juriidilistele isikutele ettekirjutusi. Ettekirjutuste täitmata jätmise eest võib amet määrata ka sunniraha (§ 62).<sup>28</sup> Sisulisi seaduserikkumisi vaadeldakse viimase seadusemuudatuse kohaselt esmalt väärtegudena, mille eest füüsilistele isikutele võidakse määrata rahatrahv või arest, juriidilistele isikutele rahatrahv kuni 500 000 krooni. Viimane on oluliselt tagasihoidlikum kui suhteliselt tavapärase määr, mis sisaldus ka Eesti seaduse varasemates versioonides – kuni 10% eelmise aasta käibest. Samal ajal on täiendatud ka karistusseadustikku, mis võimaldab esmakordselt võtta kriminaalvastutusele konkurentsi kahjustamises süüdi olevaid füüsilisi isikuid, kui süüdlasele on sama teo eest kohaldatud väärtekaristust. Ette on nähtud rahaline karistus või vabadusekaotus kuni kolme aastani. Kuigi esialgu on tegemist Eesti eripäraga, ei maksaks selle kaotamisega, mida taotleb konkurentsiamet, kiirustada. Diskussioon Euroopa tasandil alles käib.

## **2. Konkurentsipoliitika erandvaldkondades – reguleerimine ja dereguleerimine**

Konkurentsi asendamine avaliku regulatsiooniga on majanduslikult otstarbekas vaid erandvaldkondades ja sedagi loomulike monopolide tuumade, nt mitmesuguste varustus- ja jaotusvõrgustike puhul. Siiski tuleb kohe rõhutada, et see puudutab vaid monopolide tuuma – võrgustike haldamist, mitte aga nende kasutamist opereerimise mõttes. Ka on tehnoloogia areng võimeline õhnestama isegi loomulike monopolide tuuma, nagu näitab mobiilside areng. See avab järk-järgult võimalusi konkurentsi mõju sfääri suurendamiseks ehk dereguleerimiseks.

Eesti vastav seadustik on alles arenemisjärgus. Üldised raamid kujundab siin konkurentsiseaduse IV peatükk. § 14 ja 15 definee-

---

<sup>28</sup> Füüsilistele isikutele kuni 50 000 ja juriidilistele 100 000 krooni.

rivad vastavalt eri- ja ainuõigusega ettevõtjat ja olulist vahendit<sup>29</sup>, sh loomulikku monopoli omavat ettevõtjat. Vastu on võetud ka rida eriseadusi: kütuse- ja energiamajandust reguleeriv energiaseadus (1997, uuendatud elektrituruseadus 2003), raudtee seadus (1999, 2003. a uuendatud versioon kehtib alates 31.03.2004), kaabellevi (1999) ning lõpuks ka üldine telekommunikatsiooniseadus (2000).

Konkurentsiseaduses vaadeldakse loomulikku monopoli kui turgu valitseva seisundi alust. Loomulik monopol on seotud käsu- tusõigusega mingi võrgustiku või infrastruktuuri suhtes, mida ei ole võimalik või otstarbekas dubleerida, kuid millele juurdepää- suta pole võimalik turul tegutseda. Valitsusel ja kohalikel omava- litsusel on sel puhul hinnakontrolli õigus, “et nende ettevõtjate kaupade ostjad või nendele ettevõtjatele kaupade müüjad ei sa- tuks oluliselt halvemasse seisu, kui nad oleksid siis, kui antud valdkonnas toimiks vaba konkurents” (§ 17).<sup>30</sup> Seega toimub konkurentsi nähtamatu käe asendamine riigi nähtava käega. Sea- dus sõnastab ka monopolistide põhikohustused (§ 18):

- ligipääsu tagamine võrgustikele ja infrastruktuurile mõistlikel ja mittediskrimineerivatel tingimustel kaupadega varustamise või müügi otstarbel;
- läbipaistvuse kindlustamine raamatupidamises.

Juba esimene energiaseadus (RT I 1998, 71, 1201) (ES) vastas oma põhimõtetelt EL elektrienergia siseturu esimesele direktiivi- le (ESD)<sup>31</sup> ja nägi võrguettevõtjatele tehniliste võimaluste piires ette kohustused:

- võimaldada tootjate-tarbijate otsesidemed;
- osutada jaotusteenuseid;
- lubada võrguga liitumist.

---

<sup>29</sup> Termini aluseks on ingl k *essential facility*.

<sup>30</sup> Teoorias nimetatakse sellist lähenemist just-nagu-kontseptsiooniks.

<sup>31</sup> Praegu kehtib teine direktiiv 2003/54/EU (Elektrituru ühiseeskirjad ja di- rektiivi 96/92/EU tühistamine).

Peale selle käsitleti võrguettevõtjaid turgu valitsevatena konkurentsiseaduse mõttes, nähti ette hinnakontrolli võimalus ning selleks vajalik raamatupidamise läbipaistvus. Sisuliselt samad põhimõtted sätestab ka uus elektrituruseadus (RT I 2003, 25, 153), kuid teeb seda oluliselt detailsema regulatsiooni abil. Seetõttu on seadus ka varasemast vähem läbipaistev ja kannab rohkem Eesti elektrimonopoli Eesti Energia lobitöö pitsarit.

Eestil on ELga ühinemise lepingus sätestatud erand elektrituru avamise suhtes aastani 2012, mis peab kaitsma põlevkivienergeetika huve. Siiski puudub praegu ka tehniline valmisolek turu avamiseks EL vanadele liikmetele. Alles merekaabli valmimine eeldatavalt 2007. a loob ühenduse Skandinaavia turuga. Ühtlasi selgub siis ka, kas see on elektri ekspordi või impordi huvides, sest põlevkivielektri hindade kohandamine EL rangetele keskkonnanõuetele alles kestab. Kehtiva seaduse kohaselt on Eestis kuni 2009. a õigus valida elektritarnijaid nn vabatarbijail, kelle aastatarbimine ületab 40 GWh. Alates 2009. aastast tagatakse vabatarbija õigused suurimatele tarbijatele nii, et nende summaarne tarbimine on vähemalt 35% turu kogumahust. Arvestades EL jõupingutusi elektrituru avamiseks üldse, võib siiski oodata survet Eestile kiirendamiseks oma turu avamist. Sellele viitavad ka vihjed võimalikule trahvile seoses elektrituruga analoogilise regulatsiooni viibimisega Eestis gaasituru suhtes.

Võrgutasude kehtestamisel järgib Eesti ESD nõudeid (hindade *ex ante* kooskõlastamine ja avaldamine). Samas on hinnaregulatsioon tervikuna rangem. Uue ES § 75 sunnib lisaks võrgutasudele kooskõlastama ka elektri ja selle põhitoorme, põlevkivi hindu energiaturu inspeksiooniga. See on ilmselt paratamatu kuni turu reaalse avanemiseni. Erialakirjanduses on avaldatud arvamust, et varem või hiljem muutub ebaoluliseks isegi väiketarbijate elektrihindade riiklik regulatsioon *ex ante*. See eeldab aga lisaks turude avanemisele ka mõõtmistehnoloogia arengut. Siis tõusetub riigi ette analoogiliselt telekommunikatsioonituruga mitte niivõrd

elektrihindade, kuivõrd tarnijate vahetamise tasude reguleerimise ülesanne.

Peamiseks probleemiks jääb aga ka edaspidi võrgutasude reguleerimine või järelevalve. Eriti keeruline on see vertikaalselt integreeritud energiaettevõtete puhul. Praegu näeb ES § 70 ette mitte üksnes kolme tasuliiki (liitumistasu, võrguühenduse kasutamise tasu ja edastamistasu), vaid ka nende diferentseerimisvõimalusi (sisuliselt hinnadiskrimineerimist). Arvestades informatsiooni asümmeetriat võrguettevõtja kasuks, on energiaturu inspeksiooni ees äärmiselt keeruline ülesanne.

Sellega on loodud eeltingimused kütuse- ja energiamajanduse erastamiseks – on olemas konkurentsi asendav regulatsiooni-mehhanism. Paraku ebaõnnestus erastamisprotsess 2000. a alguses nii halva (mittekonkurentse) korralduse kui ka poliitilise vastuseisu tõttu. Erastamisvastased ignoreerivad poliitilise ökonomia (eriti Bernsteini *capture theory*) seisukohti.<sup>32</sup> Teooria kohaselt kalduvad monopolid kontrollivad riigiorganid igal juhul esindama pigem ettevõtete kui tarbijate huve ning see oht on tänapäevase arusaama kohaselt suurem just riiklike monopolide korral. Siin on ettevõtetejuhtide seosed valitsusametnike ja parteipoliitikutega tugevamad kui erafirmade puhul. Loomulikult jäävad riigifirmades kasutamata ka eramajanduses ilmnevad täiendavad säästumotiivid ja sellega efektiivsuseelised.

Erinevalt energiaseadusest püüab konkurentsiseadus rõhutada ka teist loomulike monopolide mõju neutraliseerivat mehhanismi: asendada konkurents turul konkurentsiga turu pärast. Selleks tuleks monopol välja anda avatud pakkumise korras vastavalt riigihangete seadusele (RT I 1995, 54, 883; 1996, 49, 953).<sup>33</sup> Idee on

---

<sup>32</sup> Vt ülevaadet Sepp 2001, 185 jj.

<sup>33</sup> Selle alusel kehtestas valitsus oma määrusega 21.9.1998 eriõiguste avaliku konkursi korra. Praegu toimib 25. septembri 2001. a määrus nr 303 *Eri- või ainuõiguse andmiseks avaliku konkursi korraldamise kord* (RT I 2001, 78, 469; kehtib kuni 31. 3. 2006). Reeglina antakse need õigused

põhimõtteliselt õige, kuid seda ei saa pidada ka imerohuks. Pöördumatud investeeringud annavad eelise vanadele turul olijatele, kes ei pea enam muretsema oma investeeringute tasuvuse pärast ning saavad teha üldjuhul soodsamaid hinnapakumisi.

Kui energiamajanduses on regulatsioon toimunud suhteliselt rahulikult (rahulolematus on seostunud erastamisega), siis hoopis rohkem kriitikat on see pälvinud telekommunikatsioonisektoris. Esimesena sai kriitika objektiks kaabelleviseadus (RT I 1999, 25, 364). Siin võis kohalik omavalitsus jagada oma territooriumi kui turu osadeks, mille jaoks sideamet andis välja ühe või mitu kaabeltelevisiooniluba. Ühe loaga piirduti siis, kui loa taotleja kohustus pakkuma ka telefoniteenust. Selline kohaliku monopoli võimalus kutsus esile vastuväiteid. Tegemist oli olukorraga, kus konkurents ühel turul (kaabeltelevisioon) ohverdati konkurentsi nimel teisel ja tähtsamal(?) telefoniteenuste turul. Tänapäevaks on sellest loobutud (RT I 2001, 53, 310).

Järgnenud telekommunikatsiooniseadus (RT I 2000, 18, 116) rõhutab pigem järelevalvet telekommunikatsiooniturul tegutsevate olulise turujõuga ettevõtete üle. Olulise turujõu tunnuseks on 25%line turuosaka. Kui turuosaka ületab 40%, rakenduvad ka konkurentsiseaduse vastavad sätted. Pole siiski ilmne, miks vajab näiteks mobiilsideturg sellist eriregulatsiooni, eriti arvestades selle vägagi konkurentset oligopoolset struktuuri. Autorite arvates piisaks turgu valitsevate ettevõtete tegevuse reguleerimisest.

Teisalt on siin eriti selgeks saanud läbilaskekongruentsi tagamise keerukus. Olulise infrastruktuuri (*essential facility*) omanik, antud juhul Eesti Telefon, üritab muidugi oma turupositsiooni kasutades teiste operaatorite tegevusvõimalusi kõrgete sidumistasudega piirata. See sundis Riigikogu minema koguni tagasi ajutise otsese hinnaregulatsiooni juurde ja fikseerima ajutiselt sidumis-

---

viieks aastaks, kuid valitsus võib vastava ministri taotlusel teha ka erandeid.

tasu suhte Eesti Telefoni enda lõppteenuse hinnaga<sup>34</sup> (RT I 2001, 23, 125). See ei olnud sisuliselt enam tavapärane ja tunnustatud hinnajärelevalve *ex post*, vaid interventsionistlik hinnaregulatsioon *ex ante*. Siiski võib seda lühiajaliselt (turu avamise perioodil) pidada ka õigustatuks. Praeguseks on sellest eeskirjast loobutud.

Ka raudteel on dereguleerimine tekitanud olulisi konflikte turuosaliste vahel. Eriti puudutatuna tunneb ennast varasem monopol Eesti Raudtee, kellele kuulub ka raudtee infrastruktuur, kontrolli kadumisest raudteeveoteenuste turu üle. Kui esimene raudteeseadus käsitles konkurentsi loomist veel üsna ettevaatlikult, kohustades Eesti Raudteed andma konkursi korras teistele ettevõtjatele välja 25% kogu raudtee läbilaskevõimest, siis uus seadus (RTI 2003, 79, 530) on siin oluliselt radikaalsem. Veoteenuste turu korraldamisega tegeleb Eesti Raudtee vertikaalse integreerituse tõttu nüüd riiklik raudteeinspeksioon (§ 63), kusjuures konkursi korras antakse välja kogu vedude maht. Teistega võrdsetel alustel peab turu pärast konkureerima ka Eesti Raudtee.

### 3. Riigiabi

Riiklik ettevõtlustoetus on tänapäeval väga levinud majanduspoliitiline instrument, olles üks läbivaid teemasid ka 2000. a. ELs käivitatud Lissaboni protsessis. Samas on seeläbi kerge tekitada konkurentsimoonutusi. See vastuolulisus peegeldub ka riigiabi regulatsioonis Euroopa Ühenduse asutamislepingus (art 87). Ühelt poolt kuulutatakse riigiabi üldiselt kokkusobimatuks Ühisturuga, teiselt poolt kehtestatakse suur hulk erandeid.<sup>35</sup> See regulatsioon sai juba Euroopa lepingu kaudu ka Eesti õiguseks, seda enam on see nii pärast täisliikmeks saamist.

<sup>34</sup> 15–35% Eesti Telefoni riigisisese kõne tasumäära.

<sup>35</sup> Vt [http://europa.eu.int/comm/competition/state\\_aid/legislation/aid3.html#Regulation1](http://europa.eu.int/comm/competition/state_aid/legislation/aid3.html#Regulation1)

Euroopa reeglid riigiabi suhtes on sisse võetud Eesti uude konkurentsiseadusse (VI ptk). Eesti seadus viitab alates 2004. aastast korduvalt otseselt EÜ asutamislepingule. Riigiabi võib anda ainult Euroopa Komisjoni eelneval kirjalikul loal, v.a grupierandiga hõlmatud abi.<sup>36</sup> Viimasel juhul tuleb aga Komisjonile esitada nõuetekohane info, mis tõestab riigiabi sobivust grupierandiga. Riigiabina käsitletakse seejuures ka kohalike omavalitsuste ning avalik- ja eraõiguslike juriidiliste isikute antavat abi, kui viimased on avalikud ettevõtjad (§ 31):

- a) kasutavad avalikke vahendeid või
- b) on avaliku kontrolli all.

Euroopa Liidu praktikas minnakse alates 1990. aastatest üle sektoraalsetelt struktuuripoliitilistelt subsiidiumidelt majanduskasvu ja konkurentsi soodustavale horisontaalsele riigiabile. Lissaboni ja Stockholmi ülemkogud püstitasid ka riigiabi üldise vähendamise ülesande. Perspektiivseks peetakse siiski riigiabi väike- ja keskmise suurusega ettevõtete ning uurimis- ja arendustegevuse (innovatsiooni)<sup>37</sup> toetamiseks. Eranditeks on jäänud põllumajandus ja transport ning ajutiselt (eelkõige sotsiaalsel põhjustel) ka laevaehitus ja mäetööstus. Siin kehtivad eritingimused laienevad ka Eestile. Euroopa Komisjoni andmetel vähenes riigiabi ELs 67 miljardilt eurolt 1997. a 49 miljardile 2002. a. Seejuures suunati 2002. a 73% abist horisontaalsetel eesmärkidel, mitmetes riikides ka 100%. (KOM (2004) 256, 4–5)<sup>38</sup>

---

<sup>36</sup> Grupierandid on kehtestatud väike- ja keskmiste ettevõtete, tööhõive- ja koolitusabile:

[http://europa.eu.int/comm/competition/state\\_aid/legislation/aid3.html#block\\_exemption](http://europa.eu.int/comm/competition/state_aid/legislation/aid3.html#block_exemption).

<sup>37</sup> Vt näiteks Euroopa Komisjoni konsultatiivdokumenti „Innovatsiooniks suunatud riigiabi” (<http://www.fin.ee/?id=13319>).

<sup>38</sup> Praegust poliitikat ning „kõikehõlmava riigiabi poliitika reformi” vajadust selgitab Euroopa Komisjoni konsultatiivdokument „Riigiabi tegevuskava. Vähem ja paremini suunatud riigiabi: riigiabi reformi kava 2005–2009” (<http://www.fin.ee/?id=13319>).

Selle arengu taustal võib vaadelda ja hinnata ka Eesti ettevõtlus-toetust. Sisuliselt likvideeriti enamus sektoraalseid dotatsioone (nt toidukaupadele) juba esimestel siirdeaastatel. Mõnedes valdkondades (elamumajandus) mindi tootjasubsiidiumidelt üle tarbijate toetamisele. Säilinud on toetused ühiskondlikule transpordile ja põllumajandusele. Põllumajandustoetused, mida riigiabi statistika enne 2004. a ei hõlma, on viimastel aastatel olnud suhteliselt stabiilsed (tabel 2). Kõikumised seostuvad siin eelkõige looduskahjude hüvitamise, investeeringutoetuste ja maksusoodustustega.

**Tabel 2.** Põllumajandustoetused Eestis 2001–2003 (mln kr)

Toetus	2001	2002	2003
Tulutoetused, sh	227,0	329,5	263,4
piimalehmatoetus	110,9	109,9	110,0
teraviljatoetus	110,3	109,9	109,9
muud tulutoetused	5,8	8,7	43,5
looduskahjude hüvitamine	–	101,0	–
Arengutoetused, sh	70,6	233,5	83,6
investeeringutoetus	6,1	162,6	–
Üldised toetused	33,6	31,3	38,0
Muud toetused (maksud)	68,0	68,0	–
Kokku	331,2	594,3	385,0

Allikas: EV Põllumajandusministeerium.

Samal ajal rajati Eestis majanduskasvule ja konkurentsile orienteeritud ettevõtluse toetussüsteem, mis koosneb mitmetest riiklikest ja erainstitutsioonidest.<sup>39</sup> 1999. a lõpus alustas valitsus ettevõtlustoetuse süsteemi reorganiseerimist selle efektiivsuse suu-

<sup>39</sup> Esimeseks riiklikuks tugiüksuseks oli juba 1991. a asutatud Eesti Innovatsioonifond. Erainstitutsioonid loodi väliskapitali abiga, näiteks riskikapitali pakkumiseks 1995. a loodud Balti-Ameerika Ettevõtlusfond või 1997. a asutatud Balti Väikekapitali Fond.

rendamiseks. Täna on enamasti varasemaid institutsioone ühendatud kahte majandus- ja kommunikatsiooniministri haldusalas tegutsevasse sihtasutusse<sup>40</sup>:

- Ettevõtluse Arengu Sihtasutus (EAS);
- Krediidid ja Ekspordi Garanteerimise Sihtasutus (äriinimega KredEx).

Piisavalt arenenud kommerts-panganduse tõttu on loobunud sooduslaenudest ja keskendutakse just tagatistele, mis on väikeettevõtete põhiprobleemiks. Kahjuks on endiselt ületamata osa ametkondlike barjääre, mistõttu ei saa veel rääkida ettevõtlustoetuse ühtsest ja terviklikust süsteemist. Ka ei ole jõutud põhimõtteliselt vajaliku riskikapitali pakkuva riikliku institutsioonini.<sup>41</sup>

Riigiabi regulatsiooni ELs kuulub liikmesriikide kohustus informeerida igal aastal antud riigiabist Komisjoni. Eestis vastutab riigiabi reeglipärasuse eest rahandusministeerium. Aruandes eristatakse horisontaalset, sektorilist ja regionaalset abi ning järgmisi abi vorme: toetused, maksusoodustused, aktsiakapitali suurendamine, sooduslaenu, maksude ajatamine ja garantiid (tabel 3). Siin ei vaadeldud aga enne 2004. a abi põllumajandusele ja kaandusele.

1999. a olid Eestis ülekaalus veel regionaalabi ja abi kaubandusele. Esimene seostus eelkõige tulumaksusoodustusega investeringutele väljaspool Tallinna ja Harjumaad, teine aga tulumaksuvabastusega välisosaluselise ettevõtetele. Mõlemad kehtisid 1999. aastal viimast aastat, mistõttu riigiabi statistiline suurus oli alates 2000. a. juba oluliselt väiksem.

---

<sup>40</sup> Maakondades tegutsevad kesksete institutsioonide partneritena ettevõtluskeskused, mis üheskoos moodustavad ettevõtluse tugisüsteemi. Eraldi töötab Maaelu Edendamise Sihtasutus.

<sup>41</sup> Euroopa Komisjon kavandab liikmesriikide meetmete toetamist riskikapitali pakkumisel riigiabi reeglite vastava läbivaatamisega ("Tegevusplan: Ettevõtlusiniitsiatiivi Euroopa agenda", 11.2.2003, 16).

**Tabel 3.** Riigiabi Eestis 1999–2002

VORM	1999		2002	
	mln kr	%	mln kr	%
Toetused	393,4	35,4	584,3	95,7
Maksusoodustused	714,6	64,3		
Maksude ajatamine	3,7	0,3		
Sooduslaen			0,5	0,07
Garantii			26,1	4,3
Kokku	1111,8	100,0	610,8	100,0

Allikas: EV Rahandusministeerium.

**Tabel 4.** Riigiabi sektoriline jaotus 2000–2002 (%)

SEKTOR	2000	2001	2002
Töötlev tööstus	9,75	18,55	19,53
Teenused	6,46	4,47	6,01
Transport	83,79	76,98	74,46
Kokku	100	100	100

Allikas: EV Rahandusministeerium.

Kuigi riigiabi kogumaht 2002. a kasvas rahandusministeeriumi andmeil<sup>42</sup> võrreldes 2001. aastaga 11%, oli see ligi kaks korda väiksem 1999. a tasemest. Riigiabi osakaal SKPs on Eestis stabiilselt 0,5–0,6%, ELs u 1%. Ühe elaniku kohta arvestatuna on erinevus veelgi suurem: 29 €Eestis 2002. a ja 240 €ELs 1997.–1999. a. Samal ajal on valitsemissektori lõpptarbimiskulutustes riigiabi osa Eestis suurem. Riigiabi põhisihituseks on viimastel aastatel transpordisektor (tabel 4). Ülejäänust võib sihituse järgi arvestada konkurentsipoliitiliselt ohutuks horisontaalseks ja regionaalseks abiks vastavalt 7,5% ja 12% ning problemaatiliseks vertikaalseks abiks 6%.

<sup>42</sup> Vt <http://www.fin.ee/?id=10281>. Kahjuks ei ole rahandusministeerium hilisemaid aruandeid avaldanud.

Uusimaid andmeid Eesti riigiabi kohta pakub Euroopa Komisjon (tabel 5). Selle kohaselt on kogu riigiabi ilma transpordita olnud horisontaalne.<sup>43</sup> Vaid 2004. a lisandus (aruandesse) abi põllumajandusele. Seejuures on suurima osatähtsusega olnud regionaalne abi ning oluliselt on kasvanud ka toetused teadus-arendustegevusele, mida tuleb kindlasti positiivselt hinnata.

**Tabel 5.** Riigiabi Eestis 2000–2004 (mln €)

Sihitus	2000	2001	2002	2003	2004	2000–2002 keskmine	2002–2004 keskmine
Põllumajandus					26,3		8,8
Horisontaalne abi, sh	6,6	8,6	10,0	7,2	8,4	8,4	8,5
eksport ja rahvusvahelistumine	0,5	0,4	0,2	0,8	1,8	0,4	0,9
kultuur	1,6	1,3	1,9	2,1	2,0	1,6	2,0
tööhõive					0,0		0,0
keskkond	2,1	2,8		0,1	0,1	0,9	0,0
regionaalabi	2,1	2,8	4,9	1,3	2,6	3,3	2,9
teadus-arendustegevus	0,4	0,6	1,5	2,0	1,8	0,8	1,7
VKE		0,7	1,6	1,0	0,2		0,9
Kokku	6,6	8,6	10,0	7,2	34,7	8,4	17,3

Allikas: [http://europa.eu.int/comm/competition/state\\_aid/scoreboard/statistics/s1\\_estonia.html](http://europa.eu.int/comm/competition/state_aid/scoreboard/statistics/s1_estonia.html).

<sup>43</sup> EL keskmine oli siin 76%, millest suurima osa (25%) moodustas keskkonna ja energiasäästu abi. Sektoraalse abi 24%st langes pool sisetööstusele.  
[http://europa.eu.int/comm/competition/state\\_aid/scoreboard/indicators/k5.html#stats1](http://europa.eu.int/comm/competition/state_aid/scoreboard/indicators/k5.html#stats1)

## Kokkuvõte

Eesti konkurentsipoliitika areng on kulgenud Eesti eurointegratsiooni protsessis. Seetõttu on siin Eesti reaalsete vajaduste arvestamine põimunud formaalse imiteerimise ja harmoniseerimisega. Samas pole see mingi Eesti eripära, vaid iseloomulik kogu Euroopale, teataval määral ka kogu maailmale. Koos majanduse globaliseerumisega toimub ka konkurentsipoliitika ühtlustumine.

Siiski on Eesti konkurentsipoliitika aja jooksul läbi teinud ka iseisva õppimisprotsessi, millest tulenevatele iseärasustele juhiti artiklis tähelepanu. Üheks mõistlikumaks tulemuseks võib pidada väikeriigile ratsionaalset institutsionaalset tööjaotust täitev- ja kohtuvõimu vahel. Samas peaks konkurentsiameti positsioon ühiskonnas kasvama koos tema kompetentsuse ja haldussuutlikkusega. Usutavasti aitab sellele oluliselt kaasa ka pärast ühinemist tihenev koostöö Euroopa Komisjoniga, sest ELs on konkurentsipoliitika üks põhilisi majanduspoliitilisi tegevusvaldkondi.

EL konkurentsipoliitika annab ka kindlad raamid Eesti riigi aktiivsemale, sh tööstuspoliitilisele sekkumisele majandusse. Riigiabi järelevalve kaudu on tagatud kontroll võimalike sisepoliitiliste mängude üle kindlate majanduslike huvigruppide kasuks. Samas ei tohiks Eesti jätta kasutamata olemasolevaid õiguslikke ja rahalisi võimalusi, mida EL pakub ettevõtluse arenguks. Üheks tegematajätmise näiteks on seni riskikapitaliga seonduv.

## Kasutatud kirjandus

**Dutz, M.; Vagliasindi, M.** Competition Policy Impletation in Transition Economies. – European Economic Review, 2000, Vol 44, pp 762–772.

**Estrin, S.; Cave, M.** Competition and Competition Policy: A Comparative Analysis of Central and Eastern Europe. London, New York: Pinter, 1993.

**Evans, L.; Hughes, P.** Competition Policy in Small Distant Open Economies: Some Lessons from the Economics Literature. – New Zealand Treasury Working Paper, December 2003, No 03/31.

**Fingelton, J.; Fox, E.; Neven, D.; Seabright, P.** Competition Policy and the Transformation of Central Europe. Centre for Economic Policy Research, London, 1996.

**Fisher, D.** Aufbau einer Wettbewerbsordnung im Transformation. Baden-Baden, 2000.

**Gal, M. S.** Market Conditions Under the Magnifying Glass: General Prescriptions for Optimal Competition Policy for Small Market Economies. – NYU Ctr for Law and Business Research Paper, April 2001, No 01-004.

**Gal, M. S.** Competition Policy for Small Market Economies. Harvard University Press, 2003

**Godek, P.** A Chicago-school Approach to Antitrust for Developing Economies. – Antitrust Bulletin, 1998, pp 261–274.

**Hoag, J.; Kasoff, M.** Estonia in Transition. – Journal of Economic Issues, 1999, No 33, pp 919–931.

**Hölscher, J.; Stephan, J.** Competition Policy in Central Eastern Europe in the Light of EU Accession. – Journal of Common Market Studies, June 2004, Vol 42, Issue 2, p 321.

**OECD.** Competition Law and Policy in the Baltic Countries, 1999.

**OECD.** Small Economies and Competition Policy: A Background Paper. Global Forum on Competition, 2003.

**Schaffer, M. E.** Regulation, Competition Policy and Economic Growth in Transition Economies. – Estrin, S.; Cave, M. (eds). Competition and Competition Policy: A Comparative Analysis of Central and Eastern Europe. London, New York: Pinter, 1993.

**Sepp, J.** Wettbewerb und Wettbewerbspolitik in Estland als Voraussetzung des EU-Beitritts. – Erweiterung und Vertiefung der Europäischen Union., Baden-Baden: Nomos Verlagsgesellschaft, 2000, S 169–179.

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

**Stockmann, K.** Competition Policy in Transition: The Issues. – Estrin, S.; Cave, M. (eds). Competition and Competition Policy: A Comparative Analysis of Central and Eastern Europe. London, New York: Pinter, 1993.

**Stotyka, Y.** The Role of the Antimonopoly Committee in the Development of Competition in Ukraine.

<http://www.joensuu.fi/taloustieteet/ott/scandale/tarto/papers/>

**Sturm, R.; Dieringer, J; Muller, M. M.** Rediscovering Competition: Competition Policy in East Central Europe in Comparative Perspective. Budapest: HVGORAC, 2001.

**Wrobel, R.** Estland und Europa. Die Bedeutung des Systemwettbewerbs für die Evolution und Transformation von Wirtschaftssystemen. Tartu: TÜ Kirjastus, 2000.