

# **Eesti merenduse riiklik korraldus vajab täiustamist**

Heino Levald

Tehnikakandidaat, majandusdoktor

Heino.Levald@mail.ee

Eesti merenduse aastaramat 2005

**Artikli aluseks on autori ettekanne Vabariigi Presidendi akadeemilisele nõukogule 16. detsembril 2004 teemal "Eesti merenduse riiklik korraldus". Ettekande teksti on täiendatud andmetega Eesti merenduse kohta aastal 2004 ja ettepanekuga luua Eesti Merenduse Arendamise Instituut.**

Merendus on mereäärse riigi majandusharu, mis hõlmab merd ja merega seotud tegevusalasid. Merenduse koosseisu kuuluvad meresõit ja laevandus, meretransport ja kalandus ning muude mereressursside kasutamine, samuti laevaehitus, olemasolevate sadamate kasutamine ja uute rajamine ning saarte ja rannikualade majandamine. Siia kuuluvad ka mereturism ja rekreatsioon, samuti merekeskkonna kaitse ja mereteadused - okeanoloogia, hüdrograafia, hüdrometeoroloogia, mereihtioloogia, meregeoloogia ja teised. Merenduse tähtis osa on ka merel toimuv riigikaitseline tegevus ja sõjalaevandus. Merendusega on tihedalt seotud ka riigi üldine veondus, turism ja riiki läbivad transiitveod. Riigis toimiv merekultuur on maailma merekultuuri lahutamatu osa. Merenduse arendamise seisukohast väärivad erilist tähelepanu mereõigus, merenduse ökonomika ja merenduse korraldus ehk haldamine riigis.

.Eestis on merendusel alati olnud suur tähtsus. Arvatakse, et merenduse osa Eesti majandusel on 15-20 %, kuid olemasolev statistika ei võimalda seda täpsustada ning spetsiaalsed uuringud puuduvad. Majandusekspertide arvates (Maailmapank, 1998) moodustavad väljapääs merele ja sobiv kliima kuni poole mistahes maa majanduspotentsiaal. Eestil on need tingimused olemas. Nendes peituvate võimaluste realiseerimiseks on vajalik aktiivne ja oskuslik tegutsemine ning riigi toetus.

## **Riigi toetust merendusele tingivad järgmised asjaolud:**

1. Merenduse mitmete alade võimalikuks toimepiirkonnaks on kogu maailmameri. Seetõttu võib merendusel vastava arenduse korral olla põhimõtteliselt kuitahes suur osatähtsus mereäärse riigi majanduses ja inimeste elus. Konkurentsis allajäämise korral võib see osa jääda järjest väiksemaks.
2. Merenduses toimub rahvusvaheline konkurents nii firmade kui riikide vahel. Seetõttu vajab merendus riigi poliitilist ja majanduslikku toetust. Riigi toetus peab tasuma end ära maksude kaudu.
3. Merendusel on oluline osa selliste riigi seisukohast tähtsate ülesannete täitmisel nagu riigikaitse, piirivalve ja mereohutuse tagamine.
4. Merendus on rahvusvaheliselt laialdaselt reglementeeritud tegevusala. Seetõttu nõuab merendus nagu välispoliitika paljude asjade korraldamist ja esindamist riigi poolt.
5. Merealune maa moodustab suure osa riigi territooriumist ning selle kasutamise korraldajaks saab olla ainult riik.
6. Merendus on tehniliselt ja organisatsiooniliselt keerukas ala ning on mereäärse riigi arengu oluline stimulaator.
7. Merenduse edendamiseks ja teiste riikidega võrdväärseks suhtlemiseks on kõikidel tasemetel vaja merenduse spetsiifikat ja merekultuuri tundvaid vastavalt haritud ja kogemustega inimesi.

8. Merendus on ala, kus hooletusel, asjatundmatusel ja juhtimisvigadel võivad olla eriti tõsised, pikaajalised ja raskesti heastatavad tagajärjed ning võivad toimuda suurte materiaalsete ja moraalsete kahjudega õnnetused.

Nimetatud asjaolude tõttu on merenduse eduka arengu oluliseks eelduseks merenduse mõistlik korraldamine ning õiguslik ja majanduslik toetamine riigi poolt. Sellela ei tule Eesti merendus toime ega suuda teiste riikide toetatud merendustega võisteldes edu saavutada.

### **Taasiseseisvunud Eesti merenduses toimunud kiired ja olulised muutused.**

**Arengu plusspoolele** tuleb kanda kiiresti arenenud veod läbi Eesti sadamate. Tallinna sadamat aasta jooksul läbinud rahvusvaheliste reisijate arv on suurenenud arvestades 1993. aastast 2,7 korda ja ulatus 2004. aastal 6,7 miljonini. Reisijate hulgas on järjest suurenenud turistide osa. Kiiresti kasvamas on kruisilaevade sissesõitude arv Tallinna sadamasse ja sellega seoses kruisituristide arv. Kaubavedude üldine aastamaht Eesti sadamate kaudu on aastatel 1993 - 2003 suurenenud 3,6 korda ja moodustas 2003. aastal 46,7 milj. tonni, sellest naftavedu 27,7 milj. tonni. Esialgsetel andmetel kaubavedu Eesti sadamate kaudu 2004. aastal vähenes ja moodustas 46,4 milj. tonni, andmed kaubaliikide kohta artikli kirjutamise ajal puudusid. Tallinna sadama kõrval suureneb teiste sadamate osatähtsus.

Kiiresti on arenenud mereveod Eesti mandri ja saarte vahel. Mandri ning Saaremaa, Hiiumaa ja Vormsi vaheliste reisijate arv oli 1995. aastal miljon inimest, 2004. aastal ligi 1,7 miljonit inimest, suurenemine 1,7 korda. Kaubavedu mandri ja saarte vahel suurenes samadel aastatel üle kümne korra. Saavutusi on Eesti laeva- ja paadiehituses.

Laevafirma "Tallink" tellimisel on Soomes ehitatud mitu kaasaegset reisilaeva ning nende abil kindlustatakse positsioone rahvusvahelistel laevaliinidel

**Arengu miinuspoolele** tuleb kanda esmajoones see, et Eesti lipu all sõitvate laevade arv ja kogumahutavus on riigi iseseisvuse ajal oluliselt vähenenud. Mahutavusega 100 GT ja enam laevade arv on aastatel 1994 - 2004 vähenenud 428-lt 183-ni ehk 2,3 korda, kõigi laevade summaarne kogumahutavus on vähenenud 719 tuhandelt GT-lt 389 tuhande GT-ni ehk 1,8 korda. Erastatud Eesti Merelaevandus on sisuliselt oma tegevust lõpetamas. Peamiseks laevade Eesti lipu alt lahkumise põhjuseks on asjaolu, et sellist riiklikku toetust, mida saavad oma riikidelt välismaised laevafirmad, Eesti firmad ja Eesti lipu all sõitvad laevad ei saa. Seetõttu on Eesti lipu all sõitvatel laevadel raske rahvusvahelises konkurentsisis püsida. Hästi on seda seni suutnud vaid "Tallink".

Eesti sadamate koguarv ulatus mõnekümne aasta eest 150-ni. Praegu kasutatavate sadamate arv on alla saja. Mereäärse maaomandi juriidiliste küsimuste puudulike lahenduste ja vormistamise keerukuse tõttu on olemasolevate sadamate renoveerimine ja ametlik kasutuselevõtt raskendatud. Seetõttu on olemasolevatest sadamatest passistatud ja ametlikult kasutusel vaid 26 suuremat. Väljavaateid saada passistatud on veel ca 50 sadamal. Rahvusvahelise turvakoodi alla tuleb viia umbes 25 sadamat. Liigsete formaalsuste, lahendamata juriidiliste küsimuste ja võimetutele omanikele erastamise tõttu kohalikele omavalitsustele üleandmise asemel on paljude väikesadamate taastamine ja areng ning koostöö tagamaadega oluliselt pidurdatud vaatamata suurele vajadusele väikesadamate järgi.

Eesti kalapüük Atlandil, mis oli 1993. aastal 103 tuh. tonni, on vähenenud 2004. aastal 17,3 tuh. tonnini. Rannalähedane kalapüük Läänemerest on langenud 2004. aastal 10,3 tuh. tonnini.

Traalpäük Läänemerest, mis oli 90. aastatel stabiilselt 70-75 tuh. tonni aastas ning oli langenud 2003. aastal 44 tuh. tonnile, suurenes 2004. aastal tänu täiendavatele püügilimiitidele 57,6 -le tuh. tonnile. Siiski väheneb traalpäügiga tegelevate firmade ja laevade arv kiiresti. Kui veel 2001. aasta lõpul püüdsid Läänemerel kala 154 Eesti laeva, siis praeguseks on neid umbes 110. Laevade keskmine iga on üle 25 aasta. Viimase 10 aasta jooksul ei ole juurde ostetud ühtki uut traallaeva. Olukorda Läänemere traalpäügi korraldamisel raskendab kestev ebamäärasus kalapäügi kuuluvuse osas Eesti Valitsemise Seaduses ja ministriumide põhimäärustes. On jätkuvalt ebaselge, kas ja kuivõrd kalapäük kuulub Keskkonnaministriumide või Põllumajandusministriumide haldusalasse.

### **Eesti merenduse riiklikus korralduses on kuhjunud hulganisti lahendamata probleeme.**

Eesti merenduse probleeme on korduvalt käsitletud merenduse ümarlaudadel ja mujal, kuid olukord ei ole paremuse poole muutunud. Eesti Vabariigi Valitsuse Seaduses ei ole merendust kui majandusharu märgitud. Mitmed vajalikud merenduse alased riigi funktsioonid on jäänud välja ka ministriumide põhimäärustest ja neid ei täideta. Süstemaatilist mereõiguse ja meremajandamise alast teadustööd ei toimu. Uuringud, mis toimuvad, on koordineerimata. Riiklik merenduspoliitika puudub. See kõik takistab Eesti merenduse korraldamist ja arengut. Probleemid teravnevad veelgi Euroopa Liidu tingimustes. Lisanduvad uued nõuded. Varasem korraldamatus välistab mitmetest tugifondidest toetuste saamise võimalusi.

Tunnustatud mereriikides põhinevad merenduse korraldamise alused nende riikide merenduse aastasade pikkusel ajalool ning sellest ammutatud kogemustel ja rahvusvahelisel autoriteedil. Eestis piirdub merenduse riikliku korraldamise varasem kogemus vaid kahe aastakümnega möödunud sajandi esimesel poolel. Selle perioodi lõpul moodustasid merendust käsitlevad seadused umbes kolmandiku Eesti Vabariigi tähtsamate seaduste arvust. Seejärel korraldati Eestis merendust üle poole sajandi välisriigi poolt ning eestlastel oli merendusse pääsu võimalus ainult kohalike täitjate tasemel. Seetõttu oli ja on meil merenduse riiklikku korraldamist tiptasemel tundvaid inimesi vähe.

Taasiseseisvumise järel oli vaja Eestis merenduse riiklikku korraldamist alustada sõna otseses mõttes tühjalt kohalt. Olukorra muutsid eriti keerukaks merenduse vältimatud struktuursed muutused. Vastavalt valdavale majanduspoliitikale muudeti riigi osa merenduse korraldamisel minimaalseks. Merenduse ettevõtted kas erastati või muudeti riigi osalusega aktsiaseltsideks.

Merenduse laskmine stiihilise isearenemise hooleks on tekitanud rea raskesti parandatavaid vigu ja ületamist vajavaid vastuolusid. Käest ära on lastud hulganisti häid võimalusi ja kantud otseseid kaotusi. Nende hulka tuleb lugeda meie kaubalaevastiku ja kalalaevastiku kurba saatust ning väikesadamate ja merealuse territooriumi haletsusväärset õiguslikku ja tegelikku olukorda. Territoriaalmer ja majandustsooni põhja haldamine on piisavalt määratlemata ning juriidiliselt ja majanduslikult kindlustamata. Kuni viimase ajani on mõnes kohas täpselt määratlemata Eesti merepiir ning seetõttu teadmata Eesti Vabariigi territooriumi tegelik suurus.

Merenduse mitmete alade teenimatult halva käekäigu peamiseks põhjuseks peetakse merendust tundvates ringkondades merenduse riikliku heatahtliku ja asjatundliku korraldamise puudumist. Rahvuslik kapital merenduses toetust ei leia, kuid erastamisel laevanduse suure osa omandanud väliskapitali huvid ei lange kaugeltki alati kokku Eesti rahvuslike huvidega. Rahvuslikud eraettevõtted ei suuda rahvusvahelises konkurentsisis ilma riigi toeta läbi lüüa ja püsima jääda. Seda on tõdetud mitmetel merendusosalastel nõupidamistel. Kuid sellealane teave ja ettepanekud lahenduste

leidmiseks ei ole leidnud arusaamist ja arvestamist. Tuleb märkida, et ka merendusringkondade esindajate endi arusaamised asjadest on olnud küllaltki erinevad ja ettepanekud ebamäärased.

### **Millised on Eesti merenduse riikliku korralduse peamised puudused?**

Mõne aasta eest autori poolt initsiatiivkorras alustatud uuring näitas, et Eesti merenduse riikliku korralduse peamiseks puuduseks on asjaolu, et puudub riigiorgan, milline peaks merendust komplekselt korraldama. Sellist ülesannet ei sisalda ei Valitsuse seadus ega ühegi ministeeriumi põhimäärus. Majandus- ja Kommunikatsiooniministeerium, keda üldiselt peetakse merenduse alal juhtivaks, korraldab vastavalt oma põhimäärusele vaid vee- ja õhustransporti. Selle tulemusel ei tegele Eesti merenduse probleemidega komplekselt ega koordineeri muude ministeeriumide ja riigiasutuste merendusala tegevust ükski ministeerium ega riigiasutus. Merendusettevõtted ja -organisatsioonid ning nende ühendused ei saa neid nende mõjupiiridest kaugemale väljapoole ulatuvaid riiklikke ülesandeid täita.

Olukorra parandamiseks on Eestis aastaid püütud luua merendusnõukogu, mille kaudu merenduse esindajad võiksid anda Valitsusele ja Riigikogule nõu, kuidas Eestis merendust paremini korraldada. Sellel ei ole olnud tulemust, sest puudub riigiorgan, milline peaks merendust komplekselt korraldama ning kes oma kohustustest tulenevalt neid nõuandeid vajaks, üldistaks ja realiseeriks. Esmalt tuleks selline riigiorgan luua.

Selliseks organiks võiks põhimõtteliselt olla merendusministeerium. Kuid täiendava ministeeriumi loomine väikeses Eestis ei ole mõeldav. Selleks võiks olla Veeteede Amet, kui selle funktsioone laiendada Eesti Mereadministratsiooni tasemeni, mida on nagunii vaja teha. Kuid ikkagi jääks tema tase sellise ülemaalse ja rahvusvahelise tegevusala jaoks, nagu merendus, teiste ministeeriumide kõrval liiga madalaks. Ei ole selge, kelle hooleks jääks siis äärmiselt tähtsad merealase seadusloome küsimused.

Merendusministeeriumi ei ole ka mitmetel teistel Euroopa riikidel. Kuid seal toimivad muud valitsuse liikmete vahelised merealase koostöö vormid. Arvestada tuleb ka seda, et seal on merendus arenenud aastakümneid ja -sadu ning paljud korralduslikud probleemid, mis meil alles vajavad lahendamist, on seal ammu unustatud. Soomes on merenduse probleemide lahendamiseks ettepanekute esitamine valitsusele tehtud riiginõukogu kohustuseks. Soome riiginõukogu liikmeteks on ministrid. Töötades riiginõukogus rühmadena vastavalt vajadusele ainult nende ministrite osavõtul, keda antud asi puudutab, arutavad nad asju ja konsulteerivad, et siis ühiselt oma seisukoht avaldada ja valitsusele otsustamiseks esitada.

Venemaal on merenduse asjade korraldamiseks moodustatud merenduse erinevate aladega tegelevatest valitsuse liikmetest merenduskolleegium. Selle esimeheks on peaminister. Kolleegiumi töö sisuline ettevalmistamine ning teaduslik ja informatsiooniline teenindamine on tehtud ülesandeks kogu maa majanduse arendamise probleemidega tegeleva majanduspoliitilise teadusliku instituudi merenduse osakonnale.

Eestis selliseid valitsusorganeid nagu riiginõukogu või kolleegium Valitsuse seadusega ette nähtud ei ole. Valitsuse otsuseid saab Eestis langetada vaid valitsus tervikuna. Merenduse asjade hoolespidamine ei kuulu Valitsuse seaduse kohaselt valitsuse ülesannete hulka. Sellist kohustust ei

ole ka ühelgi ministeeriumil ega valitsuse liikmel. Majandus- ja Kommunikatsiooniministeerium, tulenevalt oma suunitlusest ja muudest ülesannetest ei saa neid endale võtta. Kuidas siis korraldada Eesti riigi valitsemisel sellist tähtsat ala, nagu merendus, mille korraldamine ei ole Valitsuse seadusega ei Valitsusele ega ühelegi ministeeriumile ülesandeks tehtud? Kelle hoolde see peaks kuuluma?

### **Võimalik lahendus**

Toimunud arutelude tulemusel ja teiste maade eeskujul on saanud selgeks, et **ainus võimalus, mille annab merenduse korraldamiseks vajalikul tasemel Eesti Vabariigi Valitsuse Seadus, on luua Merenduse Valitsuskomisjon**. Valitsuskomisjoni koosseisu peaksid kuuluma need ministrid või ministrite volitatud esindajad, kelle poolt juhitavad ministeeriumid peavad tegelema aladega, millistel on merenduses tähtis roll ja kes vastutavad olukorra eest nendel aladel. Neid ministeeriume on esialgse hinnangu järgi kaheksa - majandus- ja kommunikatsiooniministeerium, keskkonnaministeerium, siseministeerium, kaitseministeerium, põllumajandusministeerium, justiitsministeerium, haridusministeerium ja sotsiaalministeerium. Osalema peaks ka Veeteede Amet. Komisjoni tööd peaks juhtima peaminister. Valitsuskomisjoni istungitel saavad asjaosalised ministrid või nende volitatud esindajad spetsialistide osalusel läbi arutada komplekselt need merenduse küsimused, milliste eest neil tuleb igapäev eraldi ja kõigil ühiselt vastutada. Seal saaksid nad omavahel paremini kooskõlastada merenduse kui terviku jaoks vajalike otsuste, määruste ja seaduste eelnõud. Ellu viiks komisjon need eelnõud peaministri korraldamisel valitsuse istungite kaudu, kuid nüüd juba ilma selleta, et valitsuse need liikmed, kes on asjast kauged, peaksid merenduse küsimuste üle otsustamiseks liigselt aega ja energiat raiskama. Komisjoni istungid võivad vastavalt vajadusele ja materjalide ettevalmistusele toimuda vaid mõni kord aastas.

Selleks, et Merenduse Valitsuskomisjoni töö oleks tulemuslik ja kvaliteetne, on vaja, et talle esitatud eelnõud läbiks kompleksse ekspertiisi, võtmaks arvesse merenduse kõiki aspekte ja arenguperspektiive ning merendusringkondade arvamusi ja ettepanekuid. Selle teostamiseks on vaja **moodustada ekspertide grupp, kus oleks esindajad merenduse kõikidelt aladelt**.

Kuid ainult valitsuskomisjon ja ekspertide grupp ei tule toime nende ülesannetega, millised vajavad Eesti riigis merenduse riikliku korraldamise alal täitmist. Seda komisjoni ja eksperte on vaja varustada informatsiooniga, vaja on teostada nende tööks vajalikke majandus- ja õigusalasid uuringuid ning aitata ette valmistada dokumentide eelnõusid, rahvusvaheliste õigusaktide kvaliteetseid tõlkeid jne. Sellest tuleneb, et

### **Eestis on vajalik Merenduse Arendamise Instituut**

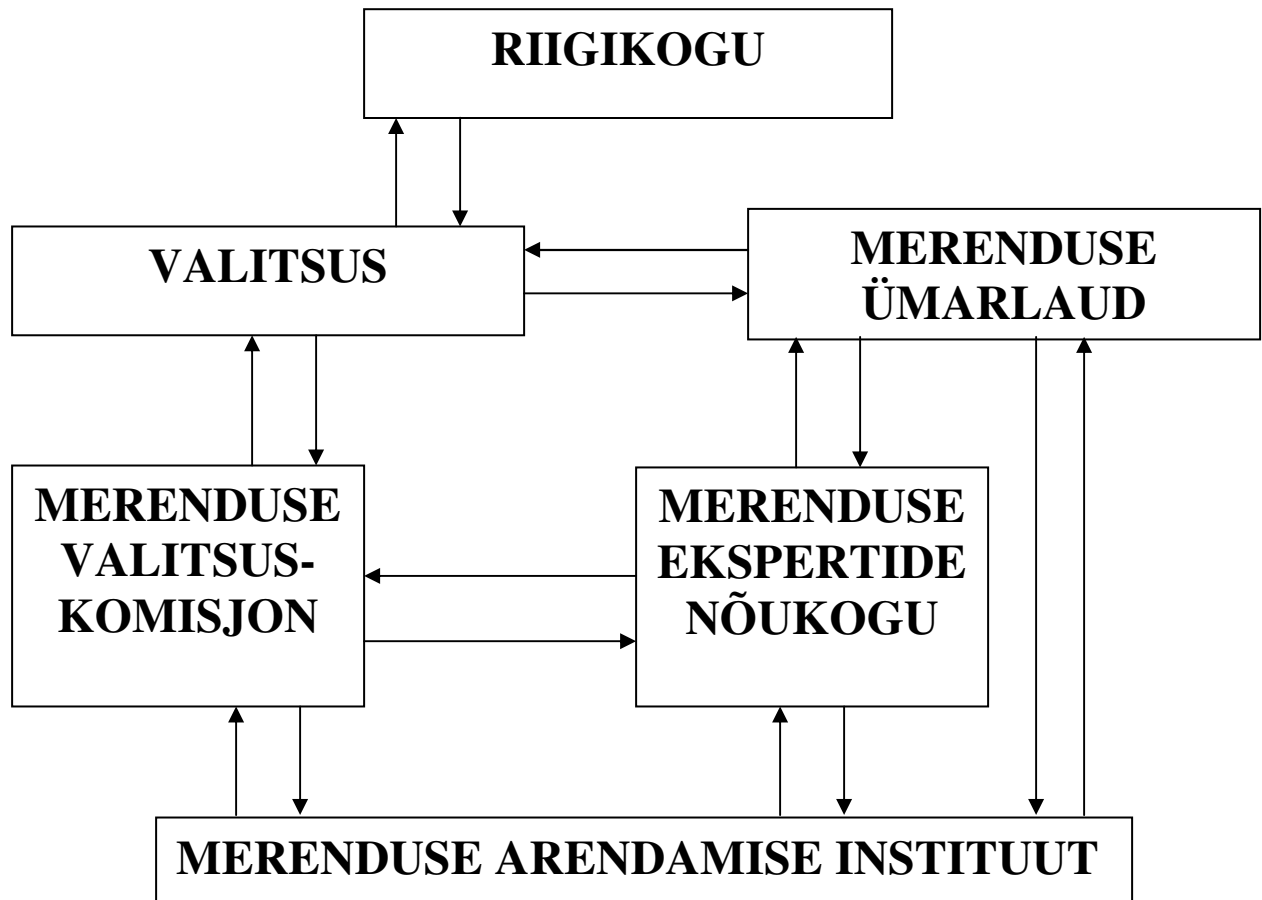
Eestis on juba aastakümneid mitu mereuuringutega tegelevat instituuti. Kuid majandus- ja õigusküsimusi nendes ei käsitleta ja sellise temaatika sissetoomiseks nendesse ei ole mingisuguseid väljavaateid. Vajalik on majandus-, ja õiguskallakuga merendusala teaduslik organisatsioon - instituut, mille tuumiku peaksid moodustama merendust tundvad kõrgestikvalifitseeritud majandus- ja õigusteadlased. Instituudi tegevusvaldkonnaks peaks olema merendusega seotud majandus- ja õigusala uurimis- ja konsultatsioonitöö, Eesti merenduspoliitika probleemide läbitöötamine, rahvusvaheliste konventsioonide ettevalmistamine rakendamiseks, küsitluste korraldamine, arvamuste kogumine, kokkuvõtmine ja üldistamine ning konkreetsete soovitude esitamine Eesti merenduse kui terviku arendamiseks. Instituudi üheks ülesandeks peaks olema teostatud uuringute kohta andmete kogumine ja neist informeerimine ning soovitude ettevalmistamine uuringute koordineerimiseks. Samuti võiks üheks Instituudi tegevusalaks olla kvaliteedijuhtimissüsteemide

väljatöötamise ja rakendamise juhendamine merendusega tegelevates riiklikes institutsioonides nende kvaliteedijuhtimissüsteemide eeskujul, millised on loodud ja rakendatud Eesti Veeteede Ametis, Eesti Mereakadeemias ja kõikides laevafirmades. Instituuti peaks rahastama riiklike ülesannete täitmise osas Valitsus, muus osas need merendusringkonnad, kes on huvitatud konkreetsete probleemide lahendamisest. Sellised teaduslikud organisatsioonid on kõikides mereriikides. Eestis praegu selline puudub.

Autori arvates on Instituudi sobivaim vorm eraõiguslik sõltumatu mittetulundusühing või sihtasutus. Selle peaks looma merendust tundvad kõrge kvalifikatsiooniga majandus- ja õigusteadlased.

Töö Instituudis peaks toimuma peamiselt projektipõhiselt. Projektide täitjateks on teadlased ja spetsialistid lepingulises korras, töötades samal ajal edasi oma põhitöökohtadel. Üleminek põhitööle keskuses saab toimuda ainult piisava alalise töökoormuse olemaolu korral. Esitatud ettepaneku rakendamiseks on ette valmistatud merenduse valitsuskomisjoni põhimääruse ja seda kinnitava valitsuse määruse eelnõud, samuti mittetulundusliku Merenduse Arendamise Instituudi põhimääruse eelnõu. Instituudi asutamine on vajalik Eesti merenduse riikliku korralduse täiustamise kavade täielikumaks läbitöötamiseks ning on võimalik juba enne Valitsuskomisjoni ja ekspertide grupi loomist.

## EESTI MERENDUSE VÕIMALIK KORRALDUS



### Summary

#### State management of Estonian maritime affairs needs improvement

Maritime economy is an extensive branch of economy of a seaside country, including both the sea and all sea-related fields of activity. Maritime economy has always had a great role in Estonia. A reasonable management and legal and economic state support is an essential presumption for marine development.

In the marine economy of a re-independent Estonia, the passenger transport and passenger and cargo turnover has taken place a fast development. But our internationally functioning shipping companies have been left without the national support and it is difficult for them to stay competitive. The number and gross tonnage of the vessels under the Estonian flag has decreased several times. The privatized Estonian Shipping Company is about to end its activities. The total number of the Estonian ports, amounting a few decades ago to 150, is at present less than a hundred. Only 26 major ports have been equipped with a passport and are in official use. Estonian fishery has undergone a drastic decrease within the past 10 years. The average age of the Baltic Sea trawling vessels is over 25 years. In the past 10 years no new trawl vessels have been purchased. Due to the

national disarrangement of fishery, Estonian fishermen have obtained no subsidies from the European Union.

There is a number of unresolved issues accumulated in the national management of Estonian marine industry. These are primarily caused by a fact that there is no organ of the state that would manage marine industry in a complex way. Due to the discussions held and following the example of other countries it has become evident that the only way out, provided by the Law of the Estonian Republic to manage the marine affairs at the required level, is to establish the Governing Committee of Marine affairs. In order to have prompt, effective and resultative activities in the Marine Governing Committee, there is a need to establish a group of experts in order to support the activities of the Governing Committee. In order to have prompt, effective and resultative activities in the Marine Governing Committee, there is a need to establish a group of experts. It is vital to establish also a scientific institute for the development of marine affairs that would provide the committee and experts with the respective information, carry out the required economic and legal research and assist in the preparation of projects of documents, quality translations of international legal acts etc. The scientific core group should be formed by the highly qualified scientists in the field of economics, administrative law and jurisprudence, who would be also well familiar with the marine field. The form of centre can be a nonprofit organisation or foundation, organized by scientists and experts of the Marine Governing Committee.



