

Sisekaitseakadeemia
Päästekolledž

Kalju Õunmann
RK030

PÄÄSTETEENISTUSE JA KINDLUSTUSSELTSIDE
KOOSTÖÖ HOONETE KOHUSTUSLIKU
TULEKINDLUSTUSE TINGIMUSTES

Lõputöö

Juhendaja:
Heikki Perli

Tallinn 2007

ANNOTATSIOON

Käesolev lõputöö on kirjutatud teemal “Päästeteenistuse ja kindlustusseltside koostöö hoonete kohustusliku tulekindlustuse tingimustes”

Töö vormistamisel on lähtunud Sisekaitseakadeemia rektori 16. detsember 2004 kinnitatud käskkirjast nr 1.1-5/132 “Üliõpilastööde koostamise ja vormistamise juhendist”. Töö koosneb 36 leheküljest. Töö on kirjutatud eesti keeles ning võõrkeelne lühikokkuvõte inglise keeles.

Lõputööd iseloomustavad peamised märksõnad on kindlustusseltside koostöö päästeteenistusega, tulekindlustuse ajalugu, kohustuslik tulekindlustus, ennetustöö rahastamine.

Lõputöö eesmärgiks on selgitada välja päästeteenistuse ja varakindlustusseltside tegevuse ühisosa ja koostöövõimalused tulekahjude ennetamist toetavate meetmete rakendamisel ning selgitada välja lisavõimalus tulekahjude ennetusmeetmete rahastamiseks.

Lõputöö koosneb kolmest peatükist. Esimeses peatükis antakse ülevaade ennetustöö eesmärkidest õigusaktides ja arengukavades ning seadusest tulenevatest õigusaktidest, mis reguleerivad kindlustustegevust Eestis. Lisaks antakse ülevaade päästeteenistuse ja kindlustusseltside hetkelisest töökorraldusest. Teises peatükis antakse põhjalik ülevaade tulekindlustuse ajaloost ja sellega seotud endistest õigusaktidest. Kolmandas osas toimub autori omapoolsete ettepanekute ja soovitude väljapakumine olukorra parandamiseks.

SISUKORD

ANNOTATSIOON	2
SISSEJUHATUS	4
1. HETKEOLUKORRA ANALÜÜS	5
1.1 Ülevaade tulekahjude statistikast ja tuletõrje valmisolekust	5
1.2 Ennetustöö eesmärgid õigusaktides ja arengukavades	7
1.3 Varakindlustusseltside põhimõtted seoses tulekindlustusega	8
1.4 Kindlustuses kasutatavad põhimõisted	9
2. AJALOOLISED ASPEKTID	10
2.1 Hoonete kohustuslik tulekindlustus	10
2.2 Tuletõrjekapital	15
2.3 Koostöö ennetuse valdkonnas	19
2.4 Kokkuvõte ajaloo uuringust	22
3. ETTEPANEKUD	23
3.1 Hoonete kohustuslik tulekindlustus	23
3.1.1 Kohustusliku tulekindlustuse üldised põhimõtted	23
3.1.2. Kahjude hüvitamine	27
3.1.3 Tulekindlustuslepingu sõlmimine	28
3.1.4 Arvele võtmise, kindlustusmaksude ja tasumise kord	28
3.2 Tulekahjude ennetusmeetmete rahastamine	31
KOKKUVÕTE	34
SUMMARY	35
VIIDATUD KIRJANDUS	36

SISSEJUHATUS

Tulekahjud, milles kaotatakse kodu ja vara, leiavad ajakirjanduses palju kajastamist. Emotsionaalselt kirjeldatakse kahju suurust ja enda pere abitud olukorda. Avalikult küsitakse kaaskodanikelt abi saamiseks toetust. Tihti see abi ka saadakse ja kannatanute elujärg hakkab taas paranema. Lõputöö autor on seisukohal, et liiga palju oodatakse abi teistelt inimestelt. Pered peaksid mõtlema läbi erinevad stsenaariumid juhtudeks, kui neid tabab ootamatu õnnetus. Tulekahju on teadupärast õnnetus, mis tekitab palju hävingut ja mille tagajärgi on raske likvideerida. Kahetsusväärset oleme tulekahjude ja tules hukkunud inimeste arvu poolest kõrgel kohal maailma riikide hulgas.

Tänases Eestis pole enamuses inimesi hästi majanduslikult kindlustatud. Elatakse palgapäevast palgapäevani ja tuleviku kindlustamine ei mahu pere eelarvesse. Oma elu, tervise ja kodu kindlustamine kindlustusseltside kaudu tundub liigse kulutamise ja luksusena. Kuid paraku just sellised vähekindlustatud inimesed vajavad hiljem kõige rohkem materiaalselt toetust.

Päästjate töölt lahkumise tõttu on meeskonna liikmete arv sageli väike ja esmareageerijana ollakse pigem sunnitud kaitsma naabermaju või –kortereid. Järjest rohkem tegeletakse riiklikult tulekahjude ennetamisega, kuid mitte keegi pole täielikult kaitstud tuleõnnetuse vastu.

Lisaks riigile on ka kindlustusseltsid huvitatud tuleõnnetuste väikesest arvust. Käesolevas lõputöös selgitab autor välja päästeteenistuse ja varakindlustusseltside tegevuse ühisosa ja koostöövõimalused tulekahjude ennetamist toetavate meetmete rakendamisel. Veel selgitatakse välja lisavõimalus tulekahjude ennetusmeetmete rahastamiseks.

1. HETKEOLUKORRA ANALÜÜS

1.1 Ülevaade tulekahjude statistikast ja tuletõrje valmisolekust

Hea ülevaate tulekahjudest ja tulekahjude hukkunutest annab Päästeameti 2004 aasta kokkuvõtte inimese hukkamisega kaasnenud tulekahjude kohta.

2004. aastal oli väljakutsete üldarv tulekahjudele 12002, neist I, II, III ja IV kvartalis on Päästeamet eriarvele võtnud kokku 96 vähemalt ühe inimese hukkamisega kaasnenud tulekahju ning 10 tulekahju, millistel kõrvuti inimese hukkamisega kaasnes ka vähemalt ühe inimese vigastada saamine. Kokku on nende tulekahjude tagajärjel 2004. aastal hukkunud 127 inimest. (8)

2000-2004 aasta objektide tulekahjude statistika kohaselt moodustasid eluhoonete tulekahjud 19% ja tööstushoonete tulekahjud 6% objektidel toimunud tulekahjude koguarvust. Enim paneb mõtlema fakt, et valdavalt hukkusid inimesed tulekahjudel, mis toimusid eluruumides – korteris, eramus või talumajas – kokku 99 inimest ehk 78 % hukkunute üldarvust. 2003.a hukkus eluruumides toimunud tulekahjude tagajärjel 115 inimest (8).

Olukorda Harju maakonnas iseloomustab ilmekalt 2006. aastal Põhja-Eesti Päästkeskuse koostatud tulekahjude statistika, mis käsitleb Tallinna linna ja Harju maakonda. Tulekahjude üldarvust oli hoonetulekahjusid 1964, nendest Tallinnas 1446 ja mujal Harjumaal 518, so 28% tulekahjude üldarvust Eestis. Hoonetulekahjudest kõige enam leiab aset elumajades, nendest üle poole korterelamutes. 2006. a oli 890 väljakutset elumajadesse.

Nende numbrite põhjal võib väita, et inimesed ei teadvusta kui oluline on mõelda enda ja lähedaste turvalisusele kodus. Kui nimetatud statistika põhjal oli 2006. aastal oli Harju maakonnas kokku 10635 väljakutset, neist 6813 tulekahju, nendest 4513 Tallinnas ja 2300 mujal Harjumaal.

Kõigist väljakutsetest olid 66% tulekahjudele. 2006. a oli Harju maakonnas 1692 väljakutset rohkem, vastupidiselt tulekahjude arvu suurenemisele väheneb nende reageerivate päästjate arv.(7)

Päästjate arvu vähenemist iseloomustab ilmekalt tänaseks reorganiseeritud Harjumaa Päästeteenistuse direktori käskkirja 06.11.2001 nr 59 “Kesk- ja tugikomandode valvevahetuste koosseisuarvu kehtestamine” ja praeguse Põhja-Eesti Päästkeskuse direktori käskkirja 03.04.2007 1-1/07/50 “Põhja-Eesti Päästkeskuse minimaalse operatiivse valmisoleku tabeli muutmine” võrdlemine. Näiteks oli 2001. aastal Keila keskkomandos ööpäevaringseks miinimumkoosseisuks õnnetustele reageerima määratud vähemalt 6 päästetöötajat, kellest kaks pidid olema operatiivautojuhid (3: 1). Praegusel ajal on see arv taandunud 4 päästetöötajale, kellest vaid üks peab olema operatiivautojuht.

Paldiski tugikomandos pidi olema valves lisaks meeskonnavanemale vähemalt kaks autojuhti (3: 2). Täna sel päeval ainult üks autojuht ja meeskonnavanem. Sarnane muutus on toimunud pea kõikides komandodes väljaspool Tallinna linna. Seega ei saa esimene sündmuskohale jõudnud päästetööde juht keskenduda ründavale kustutustaktikale vaid proovib nappi päästjate arvu ja veekogusega kaitsta tulest puutumata vara.

Palju teenistujaid lahkus töölt 2005. aasta alguses, kui toimus Harjumaa Päästeteenistuse liitmine Tallinna Tuletõrje- ja Päästeametiga. Võrreldes ülejäänud päästkeskustega napib praegugi Põhja-Eestis teenistujaid. Siinkohal ei tohi unustada ka üldist tööjõu vähenemist tööturul. Seoses tööturu avanemisega euroopa riikide poolt on paljud suundunud välisriikidesse tööle, tööeline elanikkond väheneb madala iibe tõttu. Kõik see toob kaasa minimaalselt optimeeritud päästemeeskondade liikmete arvu.

1.2 Ennetustöö eesmärgid õigusaktides ja arengukavades

Ennetustöö põhiülesanded tulenevad Päästeameti Põhimäärusest § 20, kus on reguleeritud Päästeasutuste ennetusbüroo kohustused ja tööülesanded. Muuhulgas on ära märgitud ka päästealaseks ennetustööks vajalike teavitusmaterjalide, meetodika ja koolituse koordineerimine.

Alates 01. märtsist 2006.a korraldati ümber Eesti päästeteenistus. Selle käigus muudeti ka oluliselt ennetustöö korraldust. Loodi eraldi ennetustööga tegelevad bürood, mille ülesanneteks on tegeleda kõigega, mis kuulub ennetustöö valdkonda. Selle tulemusena proovitakse organiseeritud ennetustöö kaudu anda märgatav panus elanikkonna turvalisuse tõstmiseks (hukkunute arvu ning eluhoonete ja muude tulekahjude arvu vähenemiseks). Proovitakse luua ka koostöövõrgustikke teiste riigiasutuste, mittetulundusühingute ja erasektoriga.

Võttes aluseks Päästeameti arengukava 2006. – 2009. aastal ja päästeala ennetustöö strateegiale aastani 2011, on ennetustöö valdkonna eesmärgiks võetud ohutuma elukeskkonna kujundamine elanikkonna informeerimise ning õpetamise kaudu. Ennetus- ja selgitustöö alal vajab jätkuvat arendamist riskide kaardistamine, sellele vastavalt ennetus- ja selgitustöö planeeritud läbiviimine ning tulemuslikkuse mõõtmise aluste väljatöötamine. Koostöö tõhustamiseks tuleb läbi Päästeameti eelarve ette näha sihtotstarbelised rahad vabatahtlike potentsiaali tõhusaks rakendamiseks. Rahade eraldamise aluseks peab eelnevalt sõlmima kahepoolsed koostöölepped määratlemaks vabatahtlike rolli ja ülesanded päästealal tegutsemiseks. Maakondlike päästeosakondade ning vabatahtlike koostöös vajab esimese sammuna arendamist piirkonnaspetsiifiliste probleemide, riskide ja riskigruppide kaardistamine ning ennetus- ja selgitustööalased koostöövõimalused. Samas ei tohi unustada ka vabatahtlike rolli päästealas kultuuri ja sporditegevuse arendamisel. (2: 6)

1.3 Varakindlustusseltside põhimõtted seoses tulekindlustusega

Hetkel kehtib Eesti Vabariigis ainult üks kohustusliku kindlustuse liik - kohustuslik liikluskindlustus. Siinkohal on vajalik teada, et tegu on vastutuskindlustusega, mitte varakindlustusega, sest kindlustusvõtja ei kindlusta enda vara, vaid omavastutust. Hoonete kindlustamist tuleõnnetuste vastu muude riskide hulgas nõuavad pangad laenu taotlejalt, kes laenu tagatisena kasutavad kinnisvara. Sellised laenuliigid on näiteks; kodulaen, kodukapitalilaen ja hüpoteeklaen. Pankade nõue on siinkohal täiesti mõistetav, kuna ollakse huvitatud tagatise säilimisest.

Erinevate kindlustusseltside varakindlustamise põhimõtete uurimine tõi välja erinevusi seltside töökorralduses seoses tulekindlustusega. On seltse, kes on valmis kindlustama eluasemeid ainult tuleõnnetuste vastu, kuid on ka seltse kes seda ei tee. Viimastes on tule vastu kindlustamine osa ühtsest paketest, näiteks koos veeõnnetuste ja vandalismiga seotud kahjude vastu kindlustamisega.

Valdavalt toimub eluaseme kindlustamine omaniku poolt täidetud vastavate ankeetide alusel. Peamised küsimused korduvad kõikidel seltsidel, need on: ehitusaasta, ehitusmaterjal, kütteseadmete liik, tuletõrje signalisatsioon jne. Sellised küsimustikud on algselt pärit välisriikidest, kus taoline omanikku usaldav eluaseme olukorda hindav süsteem on kaua toiminud. Tavaliselt sellega piirdubki kindlustusseltsi huvi hoone seisukorra kohta. Siinkohal lähtutakse heausksest põhimõttest. Pea kõikides kindlustustehingutes järgitav põhimõte on heauskus ja kõik nn vead kuuluvad avaldamisele (1: 39).

Selline süsteem on autori arvates ebapiisav, kuna ankeedi täitjale on ebaselge millistel tingimustel oleks talle soodsam edaspidi kindlustuslepingut sõlmida ja milliseid muudatusi peaks tegema parandamiseks tuleohutuse seisukorda oma kodus. Lisaks leiab autor, et paljud kindlustusvõtjad pole piisavalt ausad, andmaks seltsidele korrektset infot eluaseme tegeliku olukorra kohta.

Osades seltsides ollakse siiski valmis saatma seltsi esindaja hoonega tutvuma, kui on tekkinud arusaamatusi, on tegu vana puumajaga või on omanik seda soovinud.

1.4 Kindlustuses kasutatavad põhimõisted

Saamaks paremini aru kindlustusmõistetest ja –põhimõtetest, annab autor siinkohal lühikese ülevaate peamistest mõistetest.

Suuremale osale inimestele tähendab risk olukorra ebakindlust. Võib toimuda mingi sündmus, mille tulemus võib meile ebasoodsaks kujuneda. Sõna „risk” viitab nii kahtlusele tuleviku suhtes kui ka faktile, et tulemus võib meid praegusest halvemasse olukorda viia. Risk on esmane, see põhjustab kahju tekkimise. Tegurid, mis tulemust mõjutada võivad, on riskifaktorid. Riskifaktorid iseenesest kahju ei põhjusta, kuid nad võivad põhjusliku riski teostumisele järgnevat kahju suurendada või vähendada. Näiteks kui tulekahju on risk igale hoonele, siis tagajärge mõjutavad muu hulgas päästemeeskonna suurus, nende oskused ja nende tehniliste vahendite olukord. Riski ülekandmine ei saa takistada vigastuste või haiguse saabumist, seega ei ole inimest võimalik elu tulemuslike riskide eest kaitsta. Kuid üsnagi suurel määral saab kaitsta inimese omandit. Kindlustus kaitseb materiaalselt omandit, andes omaniku käsutusse ressursid kahju heastamiseks. Kaitse on raha tagamine, mis jätab kindlustatu omandi pärast kindlustatud riski teostumist sellisesse seisundisse, kus ta oleks olnud riski teostumiseta. Seda kutsutakse hüvitiseks. Siinkohal peab kindlustusvõtja läbi mõtlema kõik riskid, mille vastu ta kaitset tahab. (1: 9-27)

Hüvitise tagamiseks peab kindlustusandja arvestama nüüdishinnaga. See tähendab, et kindlustusandja võetavaid preemiaid tuleb igal kindlustuslepingu uuendamisel korrigeerida. See garanteerib ühise reservi piisavuse kõigi seadusjärgsete poliisi kindlustuskatte perioodil tekkinud kahjunõuete

rahuldamiseks ning halduskulude katmiseks ja kindlustusseltsi aktsionäridele tulu tagamiseks. Tüüpiline tulekindlustus katab varale tekitatud kahju, mille on põhjustanud tuli. Preemia on kindlustuskaitse ostmisel makstav tasu.(1: 41)

Sarnaste huvidega inimeste grupil on võimalus väljastada grupikindlustus. Tavaliselt väljastatakse taoline kindlustuspoliis tööandjale, kes kindlustab oma töötajad. Kindlustuspoliisiks nimetatakse dokumenti, mis on kirjalikuks tõendiks kindlustusandja ja kindlustatu vahelise lepingu olemasolust, ehk kindlustustunnistuseks. (1: 69,153)

2. AJALOOLISED ASPEKTID

2.1 Hoonete kohustuslik tulekindlustus

Eesti territooriumil võib tulekindlustuse ja üldse kindlustuse arengu jagada nelja perioodi: I aeg kuni Eesti iseseisvumiseni, s.o. 1918.a. lõpuni, II iseseisvuse aeg 1919-1940, III -okupatsioonide aeg 1940-1941, 1941-1944, 1944-1991, IV- aeg pärast Eesti iseseisvuse taastamist alates 1991. aastast.

Juba keskajal abistasid Eestis gildide ja tsunftide juures tegutsenud vastastikku abiandmise „tulekassad” oma liikmeid ehitusmaterjalide, toiduainete ning rahaga. XVIII sajandi II poolel olid Vene impeeriumi Balti provintssides sakslased Euroopa eeskujul asutanud linnades vastastikuseid tulekindlustuse korraldusi abiandmise seltse ja kassasid. Imperaatorlikul Venemaal hakkas vastastikune tulekindlustus linnades arenema pärast Aleksander II ukaasi, ehk käsku (10. oktoobri 1861.a) ning maakohades pärast seda, kui 1860. aastatel talurahvas vabastati pärisorjusest ja varustati maaga, millega seoses tekkis ühiskonnas miljeoneid uusomanikke. 7. aprilli 1864.a ukaas pani aluse seltsi ja kubermangu

vastastikusele sundkindlustusele maal. Seega kutsuti vastastikune tulekindlustus ellu „kõigekõrgema käega” ning esialgu ei tulnud teised kindlustusharud Venemaal üldse kõne alla. (11: 48-6)

Kuni 18. sajandi keskpaigani ei olnud Venemaal, väljaarvatud Baltimaad (Eesti-, Liivi- ja Kuramaa), katsetki tehtud tulekindlustust korraldada, ehkki Venemaa kannatas alalõpmata tulekahjude all. Majaomanike vajadus tulekindlustuse järele oli suur, mistõttu asusid seda lünka täitma välismaised tulekindlustuse aktsiaseltsid. Lõpuks otsustas Katariina V sisereformide käigus 1786. aasta manifestiga keelata välismaiste tulekindlustuse aktsiaseltside tegevuse ja kehtestada Venemaal riiklik kohustuslik tulekindlustus laenu katteks panditud hoonete kindlustamiseks. See äärmiselt piiratud võimalustega tulekindlustus lõpetati 1822. aastal, kuna temast polnud suure riigi majaomanikel tegelikult mingit kasu. Venemaa esimene oma tulekindlustuse aktsiaselts asutati 1827. aastal, pärast 1860. aastat hakati linnades asutama kohalikke vastastikuseid tulekindlustuse seltsi ning mõnevõrra hiljem kehtestati maakohtades kohustuslik tulekindlustus. (11: 47.5)

XIX sajandi lõpul hakkasid Venemaa tulekindlustuse seltsid Põhjamaade ja teiste Euroopa riikide eeskujul tegelema ka teiste kahjukindlustuse liikidega ning elukindlustusega, sest mitmete kahjukindlustusliikidega tegelevad nn. üldseltsid said paremini rahuldada kindlustusvõtjate vajadusi, suurendada sissetulekuid ja tagada seltside finantsstabiilsust. Seepärast muutsid Venemaa suuremad ja vanemad tulekindlustuse seltsid 1896. aastal firma nime, jättes välja sõna „tuli”. 6. oktoobri 1921 dekreet „Riiklikust varakindlustusest” nägi ette eraisikute ehitiste vabatahtliku tulekindlustuse, samuti loomade hukkumise, kultuuride rahekahjude ning vee- ja maismaasõidukite avariide vastu kindlustamise. (11: 47.6)

Venemaa kindlustusajandus allutati pärast revolutsiooni 1918. aastal Kindlustusajade Nõukogule. 28. novembri 1918. aasta dekreediga „Vene Vabariigi kindlustustegevuse organiseerimisest” kuulutas Rahvakomissaride

Nõukogu kindlustuse kõik liigid ja vormid riigi monopoliks. Erakindlustusseltsid likvideeriti ja nende varad natsionaliseeriti. Riikliku kindlustuse juhtimine läks Kõrgema Rahvamajanduse Nõukogu kätte, mille juurde moodustati tuletõrje ja kindlustuse osakond. 1920. aasta juulis eraldati tuletõrje kindlustustegevusest ja anti Siseasjade Rahvakomissariaadi alluvusse. Kodusõja ajal, majandusliku laose ja raha väärtuse langemise tingimustes polnud kindlustusel mingit märgatavat majanduslikku tähtsust ja arenguvõimalust. Seepärast likvideeris 18. detsembri 1920. aasta Rahvakomissaride Nõukogu dekreet riikliku varakindlustuse, ning selle asemel viidi sisse riikliku naturaalabi andmine loodusõnnetuste tagajärjel kannatanutele, mis üldise laose tõttu polnud realiseeritav.(9)

Kubermangu vastastikuse sundkindlustuse seaduse üheks iseäralduseks oli see, et kuulutades sunduslikuks maal asuva talurahva, erusõdurite ja linnakodanikkude päralt olevate kui ka kogukondlikke hoonete kindlustamise tuleõnnetuste vastu, jättis ta kindlustuse-asutuse valiku varanduste omanikele. Ainult need varandused, mis jäeti omanike poolt kindlustamata, kindlustati vallavalitsuse korraldusel (muidugi omanike arvel) kubermangu kindlustusekassas. Eestis ei jäetud seda võimalust kasutamata ja siit said alguse valla vastastikused kindlustusseltsid, ehk, nagu neid siis nimetati, valla vastastikused tulekahju korral abiandmise seltsid, rahvasuus aga lihtsalt ”tulekassad”(11: 48.6).

Kooperatiivsete ettevõtete vara tule vastu kindlustati vabatahtlikult, samuti riiklike asutuste ja ettevõtete vara, mida 1929. aastast hakati kindlustama kohustusliku määrkindlustuse raames. 1930 aastast kindlustati kohustuslikult ka kolhooside vara, kusjuures tulekindlustuses ettenähtud riskide vastu hakati kindlustama kolhooside ehitisi, saadusi, materjale, seadmeid, inventari. 1938. aastast kehtestati kogu riikliku elamufondi, samuti rendile või kasutamiseks antud riikliku vara kohustuslik määrkindlustus. Vabatahtlik kindlustus jäi kehtima kohalikul eelarvel olevate ettevõtete ja organisatsioonide ning kooperatiivsete ja ühiskondlike organisatsioonide vara kindlustamisel. (11: 47.5)

Et keegi ei süütaks ise oma majapidamist ning sooritaks seekaudu kindlustuspettust raha kätte saamiseks, oli kehtestatud huvitav reegel: hakati nõudma hoone uuesti ülesehitamist. Siis polnud muidugi enam mõtet ise põletada, vast ainult juhusel, kui endised hooned olid niivõrd halvas seisukorras, et uute ehitamine oli hädavajalik.

Nõukogude korra kehtestamisega natsionaliseeriti kindlustusseltsid. Kindlustusseltsid liideti kokku üheks monopoolseks Riiklikuks Kindlustuseks. Senised kindlustuse põhimõttelised alused korraldati ümber üleliiduliste seaduste ja määruste alusel. Kokku natsionaliseeriti 12 ühistegelikku ja 7 kindlustuse aktsiaseltsi ning 327 valdade tulekindlustuskassat.

NSV Liidu Rahvakomissaride Nõukogu 03.02. 1938 määrusega " Ettevõtete, asutuste ja organisatsioonide vara riiklikust kohustuslikust kindlustusest" ja NSV Liidu Rahanduse Rahvakomissariaadi Riikliku Kindlustuse Peatalituse eeskirjadega "Riikliku elamufondi ning üksikute isikute ja eraorganisatsioonide kasutuses oleva riigivara sundkindlustuse eeskirjad" kehtestati riikliku elamufondi ja rendile antud riikliku vara kohustuslik kindlustus.(5: 315-316)

Nimetatud määrusega ei kuulunud kindlustamisele riiklikud asutused. Sama määruse järgi kuulusid aga elumajad sundkorras kindlustamisele, olid need riigi, omavalitsuste, eraisikute või organisatsioonide omad. Samuti kuulusid sundkindlustamisele ka varad, mis kuulusid riigile, riiklikele asutustele või ettevõtetele ja antud kasutada isikutele või organisatsioonidele.

Eestis kehtestati kodanike hoonete ja koduloomade kohustuslik määrkindlustus 1941. aastal vastavalt NSV Liidu Ülemnõukogu poolt 4. aprillil 1940 vastu võetud „Kohustusliku määrkindlustuse seadusele“, NSV Liidu Rahvakomissaride Nõukogu 12.04.1941.a määrusele "Kohustuslikust määrkindlustusest Läti, Leedu ja Eesti NSV-s" ning NSV Liidu Rahanduse Rahvakomissariaadi Riikliku

Kindlustuse Peavalitsuse 22. aprilli 1941.a juhendile "Kohustusliku määrkindlustuse korraldamisest Eesti NSV-s 1941.a"

Selles seaduse alusel kuulusid kohustuslikule kindlustamisele kodanike hooned, kolhoosides peale hoonete ka inventar, seadmed, transpordivahendid, saadused, tooraine ja materjalid. Kohustuslikult kindlustati tule ja muude riskide vastu ka teatud vanuses loomad ja põllukultuuride külvid. Riikliku Kindlustuse tulekindlustuse mõiste ja tariif sisaldasid järgmisi riske: tuli (põleng), pikselöök, plahvatus, üleujutus, maavärin, torm, orkaan, paduvihm, rahe, laviin, maalihe. Nende hulgast teha valikut polnud võimalust. Kahju hüvitati ka siis, kui pikselöök ei põhjutanud tulekahju, kuid tekitas muid purustusi (näiteks praod hoone seintes).

Saksa okupatsiooni ajal aastatel 1941-1944 juhtis kindlustustööd Eesti Kindlustusvalitsus. Praktiliselt jätkati NSV Liidu Riikliku Kindlustusega väga sarnast kodanike hoonete ja loomade kohustuslikku kindlustamist.

1944. aasta sügisel taastati Eestis NSV Liidu Riikliku Kindlustuse süsteem ning kehtestati taas Nõukogude Liidus kehtinud kodanike hoonete ja karjaloomade kohustuslik kindlustus. Kodanike hoonete kohustuslik kindlustus lõpetati Eesti Vabariigi Valitsuse 02.03.1992 määruse nr. 62 alusel 1. jaanuarist 1993. aastal, loomade kohustuslik kindlustus 1991. aastal Eesti Vabariigi Valitsuse 11. aprilli 1991 määruse nr 4 alusel.

NSV Liidu Ülemnõukogu Presiidiumi 28.08. 1967. a. seaduse "Kolhooside vara riikliku kohustusliku kindlustuse kohta", samanimelise NSV Liidu Ministrite Nõukogu 28.08.1967.a. määruse nr 814 ja Eesti NSV Ministrite Nõukogu 29.12.1967.a. määruse alusel kehtestati Eestis kolhooside vara (hoonete ja muu vara, põllukultuuride saagi ja loomade) kohustuslik kindlustus, mis kehtis aastatel 1967-1993. NSV Liidu Ülemnõukogu Presiidiumi 28.08.1967.a. seaduse, NLKP Keskkomitee ja NSVL Ministrite Nõukogu 01.06.1978.a. määruse nr 499 ning

EKP Keskkomitee ja ENSV Ministrite Nõukogu 10.08.1978.a. määruse nr. 352 alusel kehtestati Eestis sovhooside ja teiste riiklike põllumajandusettevõtete vara kohustuslik kindlustus 1.jaanuarist 1979 mis kehtis kuni 1993. aastani. Põllumajandusettevõtete vara riiklik kohustuslik kindlustus lõpetati EV Valitsuse 06.01.1993.a. määrusega nr 3.

Hoolimata teravast kriitikast Nõukogude-aegse kindlustustegevuse kohta, võib öelda, et tollal mõeldi rohkem õnnetuste tagajärgede leevendamisele, kui praegusel ajal. Tollane demokraatia puudumine aitas kõige paremini ellu viia ebapopulaarseid otsuseid, millega tagati küll minimaalne, kuid kõikehõlmav kindlustuskaitse tule ja muude õnnetuste korral.

2.2 Tuletõrjekapital

Tuletõrjekapital seadustati Eesti Vabariigis 1932. aastal, mil anti välja Tuletõrje toetamise maksu seadus (Riigikogu pooli vastuvõetud 25. novembril s. a. „Riigi Teataja“ nr 91-1932), mille sisu paremaks mõistmiseks on otstarbekam nimetatud seaduse põhilised punktid siinkohal esile tuua:

§1. Tuletõrje toetamiseks võetakse kinnis- ja vallasvarade kindlustuslepingute pealt tule, plahvatuse ja pikse vastu kindlustamisel, maksu 15% suuruses, arvates kindlustuslepingute pealt võetava tempelmaksu summast.

§2. Tuletõrje toetamise maksu õiendavad kindlustusseltsid ja ühingud, makstes selle ühel ajal tempelmaksuga Eesti Panga vastavasse osakonda.

§3. Sissetulnud summad antakse üle tuletõrje toetamiseks Kohtu- ja Siseministeeriumi juures asutatava tuletõrje kapitali deposiiti.

§4. Tuletõrje kapitalist määratakse toetusi kas rahas või komitee poolt muretsetud tuletõrjeabinõude näol 1) vabatahtlikele tuletõrjeorganisatsioonidele, kelle tegutsemisvõime tõstmine vajalik, kuid kelle oma aineeline seisukord seda ei võimalda ja 2) omavalitsuse tuletõrjeüksustele juhtudel, kui nende üksuste

arendamine osutub kasulikumaks, kui kohapealsete vabatahtlike ühingute toetamine.

§5. Kapitali valitseb ja toetusi määrab Kohtu- ja Siseministri kinnitusel komitee, mis koosneb kahest Kohtu- ja Siseministeeriumi, ühest Majandusministeeriumi ja ühest Teedeministeeriumi esindajast vastava ministri määramisel, ühest Linnade liidu ja ühest Maaomavalitsuse Liidu esindajast nende Liitude määramisel ning ühest Üleriigilise Tuletõrje Liidu esindajast selle Liidu juhatuse määramisel ja kahest Eesti kindlustusseltside ühingu esindajast sama ühingu juhatuse määramisel. Peale selle võib komitee kutsuda koosolekutele asjatundjaid, kellele antakse sõnaõigus. Komitee liikmed oma ülesannete täitmise eest eritasu ega päevaraha ei saa.

§6. Tuletõrje toetamise maksu õiendamise järele valvavad maksuinspektorid, kelle korraldusel tasumata maks nõutakse sisse administratiivkorras.

§7. Kapitali valitsemise ja toetuste määramise lähema korra määrab Vabariigi Valitsus.

Kuna nimetatud seadusest on näha, et kapitali raha suunati sihtotstarbeliselt tuletõrje toetamiseks, võib öelda, et sarnaselt tänapäevaga oli ka toonane päästeteenistus pidevas alafinantseerituses, mistõttu pidi riigi valitsus leidma võimalusi selle süsteemi rahastamiseks.

Eeltoodud seaduse täpsustamiseks ja kahetimõistmise vältimiseks toimus 19. septembril 1933. aastal esimese Tuletõrje kapitali komitee koosolek, kus otsustati:

1. Toetusi jagatakse kaks korda aastas. Peajaotus sügisel, kus jagamisele tuleks võimalikult kõik kuni selle ajani laekunud rahad ja teine jaotus kevadel, kus jagatakse toetusi ainult kõige hädavajalikumatel juhtudel.
2. Toetusi anda ainult normaalse põhikirja alusel tegutsevatele vabatahtlikele tuletõrje üksustele.
3. Toetusi juhtida sinna, kus vajadus suurem. Anda eesõigus hiljuti asutatud tuletõrjeüksustele, arvestades ka seltskondise toetuse saamise võimalustega.

4. Tuletõrje üksustele toetusi anda ainult tuletõrje abinõude muretsemiseks ja korrashoiuks ning pitsikuuride ehitamiseks ja korrashoiuks.

5. Laene ei anta.

Analoogne tuletõrje toetamine kindlustusmaksetest laekunud rahast toimus ka Nõukogude Eestis, kus vastavalt kohustusliku määrkindlustuse seadusele eraldas riik igal aastal 15% laekunud kindlustussummadest kariloomade hukkamise ja tulekahjude vastu võitlemiseks. Nende summadega finantseeriti tuletõrjedepoode, -kuuride ja -tornide ehitamist ning kapitaalremonti, ehitati ja varustati sisseseadetega tuletõrjeinventari ja -varustuse remondi töökodasid, rajati veevõtukohti ja neile juurdesõiduteid, muretseti ja remonditi tuletõrjeinventari ja -sisseseadeid, anti rahalist toetust kolhooside vabatahtlike tuletõrjesalkade ülemate väljaõppe korraldamiseks, premeeriti parimaid kolhooside vabatahtliku tuletõrjesalku, kes olid näidanud eeskujutuletõrjetöös, ja nende salkade liikmeid, kes on ennastalgavalt võidelnud tulekahjude vastu kolhoosis, tehakse tuletõrje-propagandat, maksti toetust tule kustutamisel, praktilistel õppustel või teel tulekahjukohal ja tagasi vigastada saanud tuletõrjajatele ja viimaste surma korral nende perekondadele. (13: 26)

Vastavalt Eesti NSV Ministrite Nõukogu 28. juuni 1972.a. määrusele nr 312 (punkt 4) toimus ennetusabinõudeks tehtavate vahendite finantseerimine ja eraldamine läbi Eesti NSV riigieelarve.

Kindlustusmaksetest ennetusabinõudeks eraldati vahendite kasutamise jaotuskava: ENSV Riikliku Kindlustuse Peavalitsus kandis ENSV Rahandusministeeriumi Eelarve Valitsusele iga kvartali esimese kuu 5. kuupäevaks üle ennetusabinõude finantseerimiseks ettenähtud sihtotstarbelised summad. Iga aasta detsembris tehti ümberarvestus, vastavalt tegelikule kindlustusmaksude laekumisele.

Ennetusabinõudeks eraldatavate vahendite kulutamise plaani hakati koostama oktoobrikuus. Vabariigi Riikliku Kindlustuse Peavalitsuses viidi läbi nõupidamine vabariigi asjasthuvitatud ametkondade esindajatega, milles osalesid ENSV Rahandusministeeriumi Eelarve Valitsuse esindajad. Koosolekul vaadati läbi jooksva aasta eelmise kolme kvartali vahendite kasutamine ning ametkondade põhjendatud taotlused järgmise aasta summade eraldamiseks. ENSV Riikliku Kindlustuse Peavalitsusega kooskõlastatud taotlused koos selgitustega nende summade sihtotstarbelise kasutamise kohta, esitati hiljemalt 15. novembriks ENSV Rahandusministeeriumi Eelarve Valitsusele. Finantseerimine riigieelarvest teostatakse ENSV Ministrite Nõukogu määruse alusel novembris-detsembris. Pärast seda teavitas ENSV Rahandusministeeriumi Eelarve Valitsus kõiki asjasthuvitatud ametkondi eraldatud vahenditest eelarve artiklite lõikes. Ennetusabinõude summade ümberjaotamine aasta jooksul toimus samuti ENSV Ministrite Nõukogu määruse või korraldusega.

Ennetusabinõudeks eraldatud vahendite (summade) kasutamise õigsust tuli ka kontrollida.

Abinõude loetelu, mida finantseeritakse kindlustusmaksetest tehtavate eraldiste arvel, on kinnitatud ENSV Ministrite Nõukogu 29. novembri 1979.a. määrusega nr. 34 „ Abinõudest, mida finantseeritakse kindlustusmaksudest tehtavate eraldiste arvel” ning ENSV Ministrite Nõukogu 14. detsembri 1981.a. määruse nr. 745 „ Eesti NSV Ministrite Nõukogu määruse osalisest muutmisest” (täpsustus tuletõrje osas) alusel. 28. aprillil 1981.a. ENSV Riikliku Kindlustuse Peavalitsuses toimunud Põllumajandusettevõtete Varakindlustuse Nõukogu istungil vaadati läbi ametkondadele ja organisatsioonidele ennetusabinõudeks eraldatud vahendite sihtotstarbelise kasutamise kontrollimise tulemused. Istungil otsustati:

- välja töötada vastavad meetodilised juhised eraldatud summade õigeks kasutamiseks eelarve artiklite lõikes, vastavalt ENSV Ministrite Nõukogu poolt kinnitatud loetelule ja ametkondade poolt esitatud detailsetele loeteludele;

- ENSV Riikliku Kindlustuse Peavalitsusele läbivaatamiseks ja kooskõlastamiseks esitatavates taotlustes näidata planeeritavad abinõud ja nende orienteeruv maksumus;
- Kapitaalehitusele ja kapitaalremondile eraldatakse vahendeid ainult projektdokumentatsiooni olemasolul.

Vabariigis oli kehtestatud ennetusabinõudeks eraldatud summade kasutamise õigsuse kontrollimise jaoks järgmine kord: igal aastal 1. oktoobri seisuga kontrollisid ENSV Riikliku Kindlustuse Peavalitsuse ja RK inspektorite töötajad kõigis organisatsioonides, kellele on eraldatud ennetusabinõude finantseerimiseks vahendeid, nende sihtotstarbelist kasutamist. ENSV RK Peavalitsuse Varakindlustuse osakonna töötajad kontrollisid vahendite kasutamise õigsust Tuletõrje ja Riikliku Autoinspektsiooni süsteemi asutustes, Põllumajandusettevõtete varakindlustuse osakonna töötajad põllu- ja metsamajanduse süsteemi asutustes, ettevõtetes. Riikliku Kindlustuse inspektorite töötajad kontrollisid vahendite kasutamist rajoonide põllumajandusorganites (veterinaariaasutused) ja jahimeeste seltsides (klubides). Riikliku Kindlustuse Peavalitsuse töötajad kontrollisid summade kasutamist kohtadel Riikliku Kindlustuse inspektorite korraliste revisjonide ja temaatiliste kontrollimiste ajal– rajoonide loomade haiguste tõrje jaamades, veterinaaria laboratooriumides ja jahimeeste seltsides (klubides).

2.3 Koostöö ennetuse valdkonnas

Nii kindlustusseltside kui ka päästeteenistuse peamiseks põhimõtteks on olnud tuleõnnetuste arvu ja neist tekkinud kahjude vähendamine ja tulekahjude ärahoidmine. Seega on huvi koostöö kohta olnud alati aktuaalne.

Kuna esimesed kindlustusseltsid rajati tulekahjudes hävinud varade taastamiseks, on koostöö kindlustusseltside ja tulekustutusorganisatsioonide vahel olnud tihe

seltside asutamisest saati. Seltside juhatuste liikmed olid sageli kohalike vabatahtlike tuletõrjeühingute liikmed. Kindlustusseltside koosolekutest võtsid osa ka tuletõrje esindajad, et leida ühiseid võimalusi tegelemaks tulekahjude ennetamisega. Mida tõhusamalt arenes ja mida võimekam oli kohalik tuletõrjekomando, seda rohkem rahalist kasu see kohalikule seltsile ka tõi.

Koostöö aktiveerus eluhoonete kohustusliku kindlustamise kehtestamisel, mil mõlemad osapooled olid aktiivselt seotud elanikkonnale tule-ennetustöö tegemisega.

Siinkohal on ilmekalt näha, kuidas üks kunagine kindlustusselts (Schleswig-Holstein) tulekahjude vastu võitleb ja väga edukalt. Põhimõtted on jagatud kolme ossa:

1. Võitlus objektiivse hädaohu vastu. Viidi läbi järgmiste abinõudega: Tulekindlate ehituste ja siseseadete soovitamine. Iga tulekahju põhjuse täpne kindlakstegemine: asjatundjate ettevalmistamine ja väljaõpetamine, nende varustamine uuemate ajakohaste abinõudega jne. Iga hoone ülevaatus tule hädaohu seisukohast, kütteseadmete, ahjude, suitsulõõride ja korstnate järelvaatus, elektriseadete kaitse pikse eest. Peaaegu kõik hooned saavad kindlustusseltsi asjatundjale poolt läbivaadatud. Kindlustusseltsil on selleks ametis 25 tehnikut. Kui hooneomanik ei suuda raha puudusel kõrvaldada leitud puudusi tuleasemetes ja elektriseadetele pikse kaitset muretseda, siis annab kindlustusselts selleks otstarbeks temale laenu 2-3 aasta peale. Laenu eest tuleb maksta 5% aastas. Et puuduste kõrvaldamine otstarbe kohaselt läbi viiakse, sellejärele valvab kindlustusselts. Kindlustusselts on sarnaseid laene andud umbes 5000 majaomanikule. Selle tegevuse tagajärjel on selles kindlustusseltsis registreeritud tulekahjud, mis alguse said korratutest tuleasemetest, lühiühendustest, tahma põlemistest jne. peaaegu täielikult kadunud.

2. Võitlus subjektiivse hädaohu vastu. Rahvale püütakse selgeks teha kindlustuse tähtsus rahvamajanduses. Iga kindlustus on kõigi kindlustajate ühistöö ja iga tulekahju korral kannab iga kindlustaja võrdset kahju. Rahvasuus levinud

arvamus: „Kahju on kindlustuse läbi kaetud“ tuleb ära kaotada. Iga kindlustuspettus puudutab kõiki kindlustajaid. Püüdele kindlustada varandusi täies väärtuses, tuleb vastu olla. Üksiku majapidamise kaitse ei tohi kahju teha üldmajandusele. Selle põhimõtte on seltsis kindlustatud põllumehed omaks võtnud, nemad kindlustavad oma varandust ainult osaliselt. Kahjutasu ülesanne põllumajandusehitiste kindlustamisel on võimaldada nende hoonete uuesti ülesehitamist.

3. Kallimalt kindlustamine kui hoone väärtus, sai välistatud, kuna enne kindlustamist viidi läbi hoone põhjalik hindamine. Liikuvat varandust kindlustatakse peale selle ülevaatus ja hindamist. Väga tähelepanuväärselt ja efektiivselt oli läbiviidud süütajate avalikuks tegemine ja karistamine, Kindlustusselts oli ühenduses prokuröri ja politseiga. Igast tulekahjujuhtumist, toimugu see ka öösel, teatatakse viivitamata telefoni teel seltsi peakontorisse, kus kindlustusseltsil on alati vastavad ametnikud valvel. Kohe pärast tulekahjust teada saamist teatati asjast prokurörile ja spetsiaal kriminaalametnikule, kes viivitamata tulekahju kohale koos kindlustusseltsi ametnikega sõidavad. Senikaua kui asjatundjad koha peal tulekahju tekkimise põhjuseid uurisid, kuulas kriminaal-ametnik koos kohaliku politseiametnikuga üle omaniku, majaanik ja naabreid. Niipalju kui võimalik, pildistati tulekahju kohal kõik tähtsamad üksikasjad. Süütamises kahtlustatavad võeti koheselt vahi alla. Viie aasta jooksul oli 112 juhtumisel 115 süüalust tule süütamises ehk kaasaaitamises avalikuks tehtud ja kohtu poolt karistatud.

4. Võitlus kehtivate arusaamiste ja vaadete vastu tulekahju ja tule süütamiste kohta. Püütakse selgitada, et tulekahju läbi hävineb rahva varandus, püütakse äratada rahvus- ja ühistunne. See selgitustöö võtab oma alla kõik ringkonnad. Ainult kindlustusseltsi brošüürid, lendlehed ja plakatid ei aita, veel tuleb abiks kaasata kool, kirik, ametiasutused, rahvaesitus, seltskondlikud organisatsioonid ja ajakirjandus. Nende otsustavate sammudega suudeti oluliselt vähendada

tulekahjude arvu selle kindlustusseltsi teeninduspiirkonnas. Tänu sellele teenis selts rohkem kasumit ja kindlustusmaksed alanesid. (4: 83)

Peaaegu kõik seltsid olid kogu oma tegevuse kestel suurt rõhku pannud tuleõnnetuste ennetamisele, kohustades oma liikmeid täitma seltsi poolt välja töötatud reegleid tulega ümberkäimise suhtes. Sealjuures oli saanud üldiseks kombeks korstnate ja tuleasemete perioodiline ülevaatus seltsi esindajate poolt. Paljudel seltsidel oli koguni ametis alalised korstnapühkijad.

2.4 Kokkuvõtte ajaloo uuringust

Mõneti üllatavaks võib pidada kodanliku vabariigi ja hilisema Nõukogude Eesti kohustusliku tulekindlustuse põhimõtete sarnasusi. Ühtemoodi toimus tuletõrje toetamine kindlustuspreemiatega. Raha jagati hoonete, varustuse ja tehnika ostmiseks, tuletõrjajate koolitamiseks ning tulekahjude ennetamiseks.

Eesti Vabariigi taasiseseisvumine tõi kaasa Nõukogude-aegsete seaduste ja elulaadi kiire hävitamise. Liigse tuhinaga tühistati palju seadusi. Kõike endist peeti kodaniku-vaenulikuks ja vaba inimese õigusi piiravateks. Esimesel võimalusel kaotati paljusid makse, sealhulgas ka hoonete kohustuslik kindlustus.

Peale sõjaväestatud tuletõrje kaotamist hakkas esimesi samme astuma kutseline päästeteenistus. Ühtne pääste- ja kindlustustegevus oli koordineerimata. Tänapäevased suured tulekahjude ja nendes hukkunute arvud peegeldavad liiga kergekäeliselt läbiviidud muudatusi.

3. ETTEPANEKUD

3.1 Hoonete kohustuslik tulekindlustus

3.1.1 Kohustusliku tulekindlustuse üldised põhimõtted

Suur tulekahjude arv toob kaasa kahju riigi majandusele. Seega võib väita, et iga tules kannatada saanud hoone toob otsest kahju riigile, sest sellest tulenevalt tekib rahvusliku koguprodukti hävinemine, kuna riigi majandust aitab ülal hoida maksuvõimeline ja majanduslikult kindlustatud kodanik. Tulekahjude läbi hukuvad inimesed, tules hävivad varad, inimesed kaotavad kodud. Tulekahjude ennetamine on saanud üle-riigilise tähtsuse. Parem on hoida ära tulekahju, kui seda kustutada. Kindlustamine tulekahju vastu aitab ära hoida suurema varalise kahju. Kindlustamine ei päästa küll asju, sest vara siiski hävineb, kuid see teeb kahju kandmise riigi majandusele kergemaks, sest sel juhul hävinenud vara kahju jagatakse paljude kindlustajate vahel ära, mis teebki kahjude kandmise kergeks.

Sundkindlustuse teostamise alguse väljakuulutamise hetkest alates arvatakse sunduslikult kindlustatuks kõik seaduslikult rajatud hooned teatud piirkonnas ja nende omanikud oleks kohustatud tasuma kindlustusmaksu. Hooned, millel on juba vabatahtlik vms kindlustus, teavitaks sellest kohalikke omavalitsusi.

Mäletades vastumeelsust kohustusliku liikluskindlustuse rakendamisel, on see kindlustusliik nüüdseks igati võitnud inimeste poolehoidu. Tänu sellele on väga paljud liiklusõnnetuses kahju kannatanud, kuid süüdi mitteolevad inimesed on saanud taastada oma liiklusvahendi kindlustusseltside arvelt. Vastasel juhul oleks süüdlaselt kahju välja nõudmine aeganõudvam protseduur.

Arvatavasti on hoonete kohustusliku tulekindlustuse kehtestamise vastuvõtmise otsus poliitiliselt ebapopulaarne, kuid tuleb aru saada, et sellega tahetakse kaitsta inimeste enda tulevikku, mitte rikastada kindlustusseltse.

Varade kindlustamine tule vastu, mis meie vabariigis on osalt vabatahtlik, ei ole siiski nii populaarne kui arenenud välisriikides. Tule vastu kindlustamine peab aga olema organiseeritud nii, et selle juures saaks saavutada ka tulekahjude ärahoidmist. Kuna paljud varad on kindlustamata, ongi selleks vajalik kehtestada kohustuslikku tulekindlustust, seda enam, et sarnane seadus võimaldab suuremat rõhku panna ka päästeala korraldusele ja toetusele. Kohustusliku tulekindlustuse korral saab inimeste kahju kiires korras hüvitatud hoolimata inimese senisest sissetulekust ja muudest majanduslikest võimalustest. Sama ei kehti vabatahtliku kindlustuse juures, sest teatud protsent kodanikke jätab ikkagi selle tegemata. Üldjuhul sõlmitakse vabatahtlik kindlustus alles peale õnnetuse toimumist.

Arvestades eestimaalaste vähest huvi ja teadlikust enda eluasemeid õnnetusjuhtumite vastu kindlustada ning kutseliste päästjate arvu kahanemist, teeb autor ettepaneku töötada välja Eestis kohustuslik hoonete tulekindlustuse seaduse eelnõu, mis leiaks ka rakenduse. Siinkohal peetakse silmas kõikide elu-, majandushoonete ja nendes asuva vara kindlustamist tulekahju vastu. Sellise kindlustuse kehtimise eest peaks vastutama eluaseme omanik. Seda ka üürikorterites. Kortermajades oleks võimalik teha kindlustusleping grupikindlustusena läbi toimiva korteriühistu, kuna tulekahju korterelamus mõjutab mitte ainult põlenud korteri seisukorda, vaid läbi suitsu, põlemisgaaside ja kustutusvee ka ümbritsevaid kortereid.

Kindlasti tunduks sundkindlustus esmasel hinnangul eraõigusi piirav, kuid hoolikalt läbimõeldud seaduseelnõu saab olla kindlasti eelkõige kodanike huvisid teeniv. Iga sundkindlustusele kuuluv ehitis kantaks kindlustusnimekirja spetsiaalse hindamise põhjal, mille viiks läbi komisjon, kuhu kuulub ühe liikmena omavalitsuse ja kindlustusseltsi esindaja.

Hindamise aluseks oleks ehitiseväärtus, see on summa, millega oleks hindamise ajahetkel võimalik hoone samale kohale ehitada, millest arvatakse maha vananemise, halva korrashoiu, ehituse (konstruktsiooni) vigade ja muude eriliste põhjuste läbi tekitatud väärtuse vähenemine. Kohustuslik tulekindlustus peaks katma vähemalt poole eluaseme väärtusest. Ülejäänud osa on võimalik kindlustada vabatahtlikult. Sedasi oleks peredel tuleõnnetuse korral tagatud võimalus soetada kiiresti uus eluase ja esmatarbekaubad. Seega ei peaks õnnetusse sattunu paluma kaaskodanikelt abi, et saada varjualust ja elamiseks esmavajalikku.

Kindlustuslepingute arvu suurenemisega suureneks ka saadud kindlustuspreemia. Kohustusliku tulekindlustuse kehtestamisega seltside tegevuskulud küll suureneks, aga objektide arvu kasvu tõttu võiks teoreetiliselt langeda kindlustusmaksed. See tähendab, et võrreldes praeguste kulutustega hoone kindlustamisele, oleks sundusliku kindlustuse korral kulutused hoone kindlustamisele arvatavasti väiksemad. Samuti suureneks kohustusliku kindlustamise rakendamisel kordades kindlustusseltside käive, mistõttu oleks võimalik tunduvalt langetada kindlustusmaksed võrreldes praegusega. Seega oleks kodukindlustus rohkematele inimestele taskukohasem.

Omaette probleemiks peab autor majanduslikult vähekindlustatud perekondi, kes on kohalikes omavalitsustes registreeritud. Kuidas määrata perekonnale järjekordne väljaminek, kui niigi ei suudeta igakuise sissetulekuga hakkama saada? Ühe võimalusena võiks sellisel juhul näha kindlustusmakse finantseerimist kohaliku omavalitsuse poolt, kes taotleks selle raha riigilt tagasi vastava korra alusel. Teise võimalusena pakub autor leida vahendid kindlustusseltside sihtotstarbelistest maksetest vastavale sihtasutusele. Mõlemal juhul makstaks need maksed siiski maksujõuliste kodanike arvelt, ent õnnetusejärgne abiandmine oleks garanteeritud ja seadusega reguleeritud.

Esmaseks karistuseks kindlustusmakse maksmata jätmise eest oleks muidugi kompensatsiooni mittedaamine õnnetuse korral. Vastavad trahvimäärad sätestatakse seaduses ja makse mittetasumise kohta saadaks kindlustusselts teate eluaseme omanikule ja kohalikule omavalitsusele. Trahviraha sissekasseerimise ja kindlustusmaksete edaspidise laekumise eest vastutaks kohalik omavalitsus. Ühe võimalusena saaks karistusena kaaluda ka edasiste maksemäärade tõstmist.

Kuna kindlustamisele kuuluvate hoonete arv on väga suur, siis nähakse ühe probleemina personalinappust kindlustus- ja kinnisvaraettevõtetes. Ühe võimaliku lahendusena pakub autor vabatahtlike tuletõrjeorganisatsioonide liikmete kaasamist hoonete tuleohutuse ülevaatusesse.

Läbinuna vastava koolituse suudaksid vabatahtlikud tuletõrjeseltsid vastavaid ülevaatusakte järgides hinnata hoone elektripaigaldiste ja kütteseadmete ning esmaste tulekustutusvahendite jm vajaliku seisukorda. Oluliseks motivaatoriks ülevaatusi läbi viia oleks kindlustuspreemiast makstav teatud summa samadele tuletõrjeseltsidele. Kuna hoonete turuväärtuste hindamist näeb autor ette kinnisvarabüroodele, siis peaksid viimased vaatama üle kinnisvara hindamiskorrad ning neid vajadusel tulekindlustust silmas pidades täiustama.

Lisaks tuleks võimaliku tulevase seaduse tarbeks töötada välja kord kindlustusmakse soodustuse või vabastuse saamiseks. Siia võivad kuuluda majanduslikult vähekindlustatud inimesed, hooned, kus on eeskujulikult täidetud tuleohutusreeglid, vabatahtlikud ja kutselised päästetöötajad, pensionärid ja riigi ees erilisi teeneid omavad isikud.

3.1.2. Kahjude hüvitamine

Kindlustusseltsid hüvitaksid kahjud, mis tekivad tulest, pikselöögist, plahvatusest, kustutustöödest (tule kustutamiseks või tulekahju levimise takistamiseks ja kindlustatud vara päästmiseks kasutusele võetud päästetööde juhi otsuste läbi, sealhulgas lammutustööd kahju peatamiseks). Ülevaadet kindlustatud hoonete kohta peaks pidama kohalik omavalitsus, kes läbi riigihanke konkursi selgitaks välja enda haldusalas olevate eluhoonete kindlustamisega tegeleva kindlustusseltsi. Teise võimalusena jääb autori arvates vaba tururegulatsioon. See tähendab, et iga kindlustusvõtja saab ise valida seltsi, kellega sõlmida leping. Sellisel juhul on ebaselge järelvale korraldamine kindlustatud hoonete üle.

Kahju menetleks seltsi poolt määratud asjatundja, väiksemate kahjude juures kohalik seltsi esindaja kokkuleppel kindlustusvõtjaga kiirmenetluse korras. Kui kokkulepet ei saavutataks, koostaks seltsi esitaja hindamisakti. Kindlustusselts võiks kahjutasu kas osaliselt või täielikult välja maksta või saata asja otsustamiseks kindlustuskomisjonile, näiteks Kindlustusseltside Liidule, kelle otsus on lõplik.

Kahju määratakse kindlaks vara väärtuse järgi tulekahju ajal kindlustussumma piirides. Põlenud hoonete juures loetakse kahjuks see summa, mis läheks tarvis samasuguse hoone ehitamiseks endisele kohale, lahutades põlenud ehitise väärtuse vähenemise vananemise ja kõigi muude põhjuste läbi. See summa makstaks välja, kui omanik asuks põlenud hoone taastamisele. Kahju hulka loetakse ka tulekahju kohalt hävinenud vara koristamise kulud uue hoone ehitamise otstarbel. Kahjutasu ei tohiks kindlustussummast kõrgem olla. Kui põlenud hoone asemele uut ei ehitataks, korvatakse kahju ainult hävinenud vara müügihinna ulatuses.

3.1.3 Tulekindlustuslepingu sõlmimine

Sõlmides taolisi kindlustuslepinguid tuleks inimestel oma kodudes tõsiselt hinnata erinevaid riske tulekahju tekkimiseks ja tulenevalt sellest tõuseks elanikkonna üldine teadlikkus tuleohutusest.

Kindlustusseltside ja päästeteenistuse koostöö raames saaks organiseerida päästemetnike kodukülastusi, juhul, kui elanikel tekib küsimusi või probleeme seoses koduse tuleohutusega. Sellised nõustamised registreeritakse ja võetakse arvesse kindlustusmaksu määramisel. Kindlustuslepingu sõlmimiseks vajalikud ankeedid tuleks lihtsustada ja kindlustusmaksu määramise kord teha selgemaks. See oleks vajalik just seetõttu, et inimesel oleks lihtne aru saada, mille alusel tema hoone tuleohtlikkust hinnatakse ja mida saab tema teha selle maksu vähendamiseks. Vastavalt päästetöötaja märkustele likvideeritud puudused kontrollitaks hiljem üle, ning sellega oleks tõenäosus tulekahju tekkimisele ja inimese hukkamisele tulekahjus vähendatud. Lisaks annaks selline kodude külastus päästetöötajatele parema ülevaate piirkonna olukorrast ja võimalikest ohtudest.

3.1.4 Arvele võtmise, kindlustusmaksude ja tasumise kord

Võttes aluseks NSVL Rahandusministeeriumi 1971. aastal väljastatud juhendi, pakub autor kohustuslikule kindlustamisele kuuluvate hoonete arvele võtmise, kindlustusmaksude ja tasumise korra:

I Üldised alused.

1. Kohustuslikule kindlustamisele kuuluva kodanike vara arvelevõtmine, maksude arvutamine ja sissenõudmine toimuvad kooskõlas Kohustusliku kindlustuse seadusega ja korras, mis on käesoleva korraga ette nähtud.

2. Kohustuslikule kindlustamisele kuuluva vara õigeaegse ja õige arvelevõtmise, maksude arvutamise ja tähtaegse laekumise tagamise eesmärgil annab juhiseid Rahandusministeerium.

II Hindamine

Hooned hinnatakse kinnisvara maaklerfirmades vastavate lepingute alusel.

III Vara arvele võtmine

1. Arvelevõtmisele kuuluvad kodanikele isikliku omandiõiguse alusel hooned (sealhulgas aiandus- ja suvilakooperatiivide maa-alale püstitatud hooned), mis vastavad Ehitusseaduses olevale hoone mõistele.

2. Arvele ei võeta hooned, kui kohustuslikule kindlustamisele mittekuuluvaid, lagunenuid või sisselangenud hooned, mis on kuulutatud kasutuskõlbmatuteks või millel puudub kasutusluba.

3. Vara arvele võtmist teostavad kindlustusseltsid üks kord aastas järgmise korra kohaselt:

a) asulates ja valdades hooned võetakse arvele vallavalitsuste andmete alusel.

Kindlustusseltsid on kohustatud kontrollima arvelevõtmise täielikkust ja hoonete väärtuse õigsust. Kindlustamata, renoveeritud hoonete avastamisel tuleb teostada nende hindamine või ümberhindamine. Hindamine (ümberhindamine) peab olema teostatud sellise arvestusega, et viimatinimetatud hooned saaksid arvele võetud antud aasta maksude arvutamisel. Pärast jooksva aasta arvelevõtmist ehitatud hooned peavad olema hinnatud ajaks, millal algab varade arvelevõtmine ja maksude arvutamine järgmiseks aastaks.

Enne järjekordset arvelevõtmist tuleb kindlustusseltsidel kontrollida kindlustusankeetide andmeid hoonete arvu, majandusliku otstarbe ja iga hoone

püstitamise aega ning võrrelda neid vastavate sissekannetega vallavalitsuste andmetega. Andmete lahkuminekul tuleb teostada kontroll kohapeal.

b) linnades- hooned võetakse arvele linnavalitsuse (linnaosa valitsuste) andmete põhjal.

Kindlustusseltsid on kohustatud koostöös linnavalitsusega täpsustama andmed hoonete ja nende väärtuste kohta.

4. Kui mõnel juhul vara arvelevõtmise ja maksude arvutamise ajaks ei ole hooned hinnatud, siis on õigus kindlustusseltsil teha hindamine ise võttes aluseks piirkondlike samalaadsete hoonete hindamiste tulemused. Sellist hindamist võib arvelevõtmisel ja maksude arvutamisel rakendada ainult üks kord, sest vastavalt korrale tegeleb hoonete hindamisega peamiselt kinnisvarafirmad.

5. Valdades ja linnades vara arvelevõtmise ja kindlustusmaksude arvutamise kohta koostatakse kindlustusvõtjate nimestik, milledest tehakse koopiad omavalitsustesse ja Kindlustusseltside Liidule.

IV Kindlustusmaksude arvutamine, tasumine

1. Kohustusliku kindlustuse maksud arvutatakse igas piirkonnas kehtivate kindlustamiseks kehtestatud maksumäärade järgi.

2. Kindlustusmaksud arvutatakse vara eest, mis on antud kalendriaastal arvele võetud.

3. Vara eest, mis soetati pärast arvelevõtmise läbiviimist, kindlustusmaksu ei arvutata.

4. Arvelevõtmise ajal varjatud või vahele jäänud vara avastamisel, mis kuulus kohustuslikule määralisele kindlustamisele, kindlustusmaksu arvutatakse kogu aja eest, mille jooksul vara ei olnud arvele võetud, kuid mitte rohkem kui kahe aasta eest. Samuti tagastatakse kindlustusmaksud eespool märgitud aja eest.

5. Kindlaksmääratud tähtjaks tasumata kindlustusmaks nõutakse sisse koos viivisega seadusega määratud korras.

Kui maksuvõlg nõutakse sisse kohtu otsusega, siis viivise arvutamine lõpetatakse arvates kohtuotsuse päevast.

6. Kui kindlustusvõtjal on maksuvõlg, siis tasutavast summast kustutatakse esmajärjekorras eelmiste aastate maksuvõlg; viivis sellelt, ning seejärel loetakse järjekordne maks tasutuks. (6)

Tänu suurenenud maksehulgale kindlustusseltsidelt riigile rikastub ka riik ja annab hea aluse edukale riigi majandusele. Lisaks seni kehtivatele kohustuslikele maksetele tuleb sisse viia ka kaasaegne „tuletõrjekapital”, mida tutvustatakse järgmises peatükis.

3.2 Tulekahjude ennetusmeetmete rahastamine

Ajaloos tuntud tuletõrjekapitali asemel tuleb kaasajal hoonete kohustusliku tulekindlustuse maksetest laekunud rahadest asutada sihtasutus. Loodava sihtasutuse peamine eesmärk oleks rahastada tulekahjude ennetusmeetmeid. Võimaliku sihtasutuse nimetus võiks autori arvates olla Tulekahjude Ennetamise Fond. Nimetatud sihtasutuse organiteks on vastavalt Sihtasutuse seadusele juhatus ja nõukogu.

Loodaval sihtasutusel peaks olema juhatus, mis juhiks ja esindaks sihtasutust. Juhatus koosneks mitmest liikmest, kus oleks esindatud kindlustusseltsid ja päästeteenistus. Juhatus liikmed valiksid endi hulgast juhatuse esimehe, kes korraldaks juhatuse tegevust. Juhatus peaks sihtasutuse juhtimisel järgima nõukogu seaduslikke korraldusi. Tehinguid, mis väljuvad igapäevase tegevuse raamest, võiks juhatus teha ainult nõukogu nõusolekul.

Juhatus peaks esitama nõukogule vähemalt kord nelja kuu jooksul ülevaate sihtasutuse majandustegevusest ja majanduslikust seisundist, samuti teatama kohe sihtasutuse majandusliku seisundi olulisest halvenemisest ja muudest sihtasutuse majandustegevusega seotud olulistest asjaoludest. Juhatuse igal liikmel oleks õigus esindada sihtasutust kõigis õigustoimingutes. Nõukogu kavandaks sihtasutuse tegevust ning korraldaks sihtasutuse juhtimist ja teostaks järelevalvet sihtasutuse tegevuse üle. Nõukogusse kuuluks peamiselt Päästeameti Ennetustöö osakonna töötajad kuid kaasata tuleks teisi sidusrühmi, kes mõjutavad ja on mõjutatud tulekahjude ennetustööst. Näiteks Siseturvalisuse arengukava õnnetuste ja tulekahjude ennetamise koostöökoja koosseis, kes planeeriks ja töötaksid välja peamisi töösuundasi. Nõukogu liikmed valiksid endi hulgast esimehe, kes korraldaks nõukogu tegevust. (10, RT I 1995, 92, 1604)

Sihtasutuse peamiseks väljunditeks peab autor eelkõige riikliku tuleohutuse ennetamise koordineerimist, planeerimist ja erinevate projektide rahastamist. Suuremad projektid, mis vajavad tänasel päeval rahastamist on vabatahtliku tuletõrje süsteemi korrektne käivitamine, erinev tuleohutusala teavitustöö, materiaalselt vähekindlustatud perede abistamine tuleohutuse seisukohalt.

Tihti on kustutustöödel märgata korralike tehniliste vahendite puudust. Pidevalt on meie päästeteenistus alarahastatud ja kaasaegseid päästevahendeid ei suudeta osta kõikidesse komandodesse. Seega oleks võimalik läbi nimetatud sihtasutuse võimalik soetada kallist erivarustust, mida peetaks vajalikuks kasutusele võtta. Kuna kutselise päästeteenistuse võimekus tulekahjude kustutamiseks väheneb kiiresti, tuleks investeerida vabatahtlikesse tuletõrjeseltsidesse.

Vabatahtlikud tuletõrjeseltsid ei ole Eestis äriühingud, vaid tegutsevad kohaliku omavalitsuse toetustel. Seepärast on nende majanduslik baas nõrk ja neil on vähe omavahendeid. Enamik vabatahtlike tuletõrjeseltside tehnikast ja varustusest hoitakse vanades tuletõrjehoonetes või töökodades, millest paljud on veel

kohandamata kaasaja päästetehnika hoidmise nõuetele. Depoode garaažiruumid on kitsad ega vasta eeskirjadele. Seega oleks võimalik vabatahtliku tuletõrje süsteemi tõhusamaks muutmine. Saadud raha eest oleks võimalik renoveerida või ehitada uusi hooneid vabatahtlikele. Tekiks võimalus anda hea alg- ja täiendkoolitus vabatahtlikele päästjatele. Tänu kaasaegsele tehnikale ja headele olmetingimustele muutuks vabatahtlik tuletõrjesüsteem taas populaarseks ning päästetöödel oleks võimalik rakendada kutselistele päästjatele abiks suurem arv koolitatud ja hästivarustatud vabatahtlikke.

Seni on olnud riiklikud tule-ennetuse kampaaniad alarahastatud. Sihtasutuse kaudu oleks võimalik rahastada kalleid meediakampaaniaid. Lisaks oleks võimalus anda välja erinevaid trükiseid ja muid temaatilisi meeneid. Igasuviseid lastelaagreid oleks võimalik organiseerida suuremaarvulisele lastehulgale.

Algsel tasemel on tuletõrjeteemalised õppefilmid. Paljud on ebaseaduslikult kopeeritud välisriikide koolituskeskustest. Praegu esitatavad filmid on liiga lihtsakoelised või madala kvaliteediga. Suur vajadus on heal tasemel õppefilmide järele, millede kaudu teadvustada tavakodanikele tuleohtlikkust, ning mis oleks heaks koolitusvahenditeks päästjatele.

Suurt rahalist toetust vajaks Tuletõrjemuseum. Kunagi väga populaarne klassiekskursioonide läbiviimise koht on hetkel täielikus varjusurmas. Ometi oleks rohkete väljapanekutega atraktiivne muuseum-teaduspark ideaalne ennetusvahend noorsoole. Lisaks statsionaarsetele väljapanekutele võiks luua võimalusi inimestel teha laborites temaatilisi katsetusi. Näiteks proovida erinevate käsikustutite efektiivsust, mõõta põlemise kiirust erinevate materjalide põlemisel, katsetada suitsuanduri rakendumist jne. Lisaks võimalike toetuste maksmisele vabatahtlikele tuletõrjeseltsidele oleks võimalik läbi loodava sihtasutuse toetada päästeteemaliste huvialaringide tegevust, koolides toimuvate päästeteemaliste võistluste auhindade soetamist ja erinevate temaatiliste väikeprojektide rahastamist.

KOKKUVÕTE

Lõputöö eesmärk oli selgitada välja päästeteenistuse ja varakindlustusseltside tegevuse ühisosa ja koostöövõimalused tulekahjude ennetamist toetavate meetmete rakendamisel ning selgitada välja lisavõimalus tuleõnnetuste ennetusmeetmete rahastamiseks.

Lõputöös uuris autor artikleid varem ilmunud tuletõrjeteemalistes ajakirjades, analüüsis ajaloolisi dokumente, mis käsitlesid kohustuslikku tulekindlustust ja ennetusmeetmete rahastamist.

Lõputöö kirjutamisel konsulteeris autor erinevate kindlustusseltside spetsialistidega ja juhtivate päästeametnikega, mille tulemusena jõudis järeldusele, et nimetatud sundkindlustuse kehtestamine oleks vajalik, kuid see on küllaltki komplitseeritud ülesanne.

Hoonete sundkindlustamine tule vastu on keeruline protseduur ja nõuab põhjalikku ettevalmistust. Autor peab võimalikuks, et esialgu võiks sundkindlustuse teostamine aset leida väiksemas ulatuses ja kui saadud eesmärgid leiavad täitmist, võiks seda laiemalt rakendada.

Kohustusliku tulekindlustuse kehtestamisega Eestis võib saavutada olulise tõusu perede kindlustatuses ja teadlikkuses tule-ennetuses. Kindlustusseltside kasumist protsentuaalselt laekuvate maksete abil oleks võimalik finantseerida ennetustööga tegelevat sihtasutust.

SUMMARY

The title of my final thesis is “Cooperation between Rescue Service and insurance companies on mandatory fire insurance”. The thesis is formatted according to the directive nr 5-8/81, called “The Instructions for the Final Thesis Writing” which is confirmed by the rector of the Public Service Academy on 09 February 2007.

The key words describing the final thesis are: insurance companys cooperation with rescue service and fire insurance history.

The intent of the final thesis is to find out the intersection between rescue service and the work of insurance companys and liaison in implementing fire prevention methods. And also to find out alternatives to finance the fire prevention methods.

The final thesis consists of three chapters. The first chapter gives an overview of the legal acts and developing plans in the insurance business. In addition a review of present cooperation between rescue service and insurance companies is given. The second chapter gives a thorough review of history of fire insurance and related former legal acts. In the third chapter the author gives recommendations and suggestions of how to improve the current situation.

VIIDATUD KIRJANDUS

1. Bland, D. 1996. Kindlustus: põhimõtted ja praktika. Tallinn.
2. Ermel, J. 2006 Üldhariduskoolide tuleohutusosalase õppetöö tõhusus. [Diplomitöö] Tallinn: Sisekaitseakadeemia päästekolledž.
3. Harjumaa Päästeteenistuse direktori käskkiri „Kesk- ja tugikomandode valvevahetuste koosseisuarvu kehtestamine” nr 59. 06.11.2001
4. Kindlustusseltsi edukas võitlus tule hädaohu vastu. 1930. Tuletõrje Teataja5
5. Käspert, E. 1940. Kindlustusala ümberkorraldamisele. Eesti Tuletõrje 10
6. NSVL Rahandusministeerium. Juhend. „Kohustuslikule määralisele kindlustamisele kuuluva kodanike vara arvelevõtmise, maksude arvutamise ja tasumise korrast” nr 195. 16.09.1971
7. Põhja-Eesti Päästekeskus. Statistika 2005-2006
http://www.ttpa.ee/public/resources/editor/File/stat_05-06.doc
8. Päästeamet. Kokkuvõte inimese hukkumisega kaasnenud tulekahjude kohta
<http://www.rescue.ee/public/files/Hukkunud.rtf> 22.03.2007
9. Riiklik Kindlustus. Informatiiv-metoodilised materjalid, Moskva „Finanssõ i Statistika”, 1989 nr. 3
10. Sihtasutuste seadus. 15.11.1995. (RT I 1995, 92, 1604). 01.10.1996
11. Treumuth, A. 2006. Tulekindlustuse ajaloost. Iffitaja 47, 48, 49
12. Töldsepp, H. 1959. Riikliku kindlustuse vahendite kasutamise perspektiive. Valvepostil