



TARTU ÜLIKOOL  
Majandusteaduskond

# EUROOPA LIIDU SOTSIAALMAJANDUS- POLIITIKA IDALAIENDUSE TAUSTAL



EUROOPA LIIDU  
SOTSIAALMAJANDUSPOLIITIKA  
IDALAIENDUSE TAUSTAL

Tartu Ülikool  
Majandusteaduskond

EUROOPA LIIDU  
SOTSIAALMAJANDUSPOLIITIKA  
IDALAIENDUSE TAUSTAL

Tartu 1999

Vastutavad toimetajad  
Janno Reiljan ja Liina Kulu

Retsenseerinud Henrik Hololei  
(Riigikantselei Eurointegratsiooni büroo)

Keeletoimetaja  
Leonhard Uuspõld

Kaane kujundanud  
Kalle Paalits

Käesolev raamat ilmub Riigikantselei  
Eurointegratsiooni büroo rahalisel toetusel.

© Tartu Ülikool, 1999  
ISBN 9985-4-0087-9  
Tartu Ülikooli Kirjastus  
Tiigi 78, Tartu 50410  
Tellimus nr. 445

## SAATEKS

Tartu Ülikooli välismajanduse õppetoolis on Euroopa integratsiooni teema süstemaatilise uurimise objektiks alates 1993. aastast. Mitmete teadusprojektide tulemusena on publitseeritud artikleid nii välismaal kui ka Eestis ning teravaid probleeme on arutatud rahvusvahelistel konverentsidel ja seminaridel. Akadeemiline huvi asendus praktilise vajadusega, kui Eesti arvati Euroopa Liidu esimese laienemisvoorude kandidaatide hulka. Eesti riigiametnikud ja poliitikud, ettevõtjad ja töötajad, lõpuks kogu rahvas peab hästi tundma riikideühendust, millesse me kavatsame astuda.

Euroopa integratsiooni teema on muutunud üha populaarsemaks ka üliõpilaste uurimistööde suunitluse valikul. Mitmed bakalaureusetööd kujunesid heatasemelisteks uurimusteks ja nende autorid jätkasid õpinguid magistriõppes. Kõrges vajadus ja võimalus tutvustada nende uuringute tulemusi laiemale Euroopa Liiduga integreerumise problemaatikast huvitatud auditooriumile. Käesolev kogumik ongi välja arenenud peamiselt üliõpilaste uurimistöödest, mis kohandati ja kirjutati ümber kogumiku suunitlust ja eri osade kooskõlastamise vajadusi arvestades.

Uurimuse autorite kollektiivi juhtis allakirjutanu koos Tartu Ülikooli majandusteaduskonnas Euroopa majanduslikku integratsiooni puudutavaid kursusi õpetava Liina Kuluga. Viimane tegi ära suure töö ka käsikirja viimiseks avaldamiseks vajalikku vormi. Osad jaotusid uurimisgrupi liikmete vahel järgmiselt:

Sissejuhatus ja 1. peatükk – prof. Janno Reiljan;

2. peatükk – Kristina Toming, kasutatud ka Martin Litvinovi bakalaureusetööd;

3. peatükk – Katrin Olenko;

4. peatükk – Kadi Tipmann;

5. peatükk – Epp Kallaste, kasutades Reelika Arro ja Raul Eametsa materjale;

6. peatükk – Indrek Nuume;  
7. peatükk – Liina Kulu, kasutatud ka Reet Valtman-Valdsoni tööd.

Autorid avaldavad siirast tänu doktorant Tõnu Roolahtile ja magistrant Priit Kilemitile märkuste ja nõuannete eest. Need aitasid vältida mitmeid vigu ja parandada ka esituse stiili.

Autorid ootavad asjalikke nõuandeid, konstruktiivset kriitikat ja märkusi aadressil Tartu Ülikooli välismajanduse õppetool, Lossi 3–314, 51003 Tartu. Oleme tähelepanelikule lugejale nende eest ette tänulikud.

Janno Reiljan,

TÜ välismajanduse korraline professor

## SISUKORD

SISSEJUHATUS.....	13
1. EUROOPA LIIDU IDALAIENDUSE SOTSIAAL- MAJANDUSLIKUD SÕLMPROBLEEMID .....	18
Sissejuhatus .....	18
1.1. Euroopa Liidu idalaienduse võimalused ja ohud.....	21
1.2. Euroopa Liidu idalaienduse ulatus .....	25
1.3. Euroopa Liiduga ühinemise eeldused.....	27
1.4. <i>Aquis communautaire</i> – Euroopa Liidu väljakujunenud koostöövormid ja -normid .....	31
1.5. Euroopa Liidu süvendamise ja laiendamise vastuolu.....	35
1.6. Eesti tee Euroopa Liitu .....	37
Kokkuvõte .....	39
Kirjandus .....	40
2. EUROOPA LIIDU VÄLISKAUBANDUSPOLIITIKA.....	42
Sissejuhatus .....	42
2.1. Euroopa Liidu väliskaubanduspoliitika üld- kontseptsioon .....	43
2.1.1. Euroopa Liidu kaubandusseadustiku põhijooned .....	43
2.1.2. Ühtse väliskaubanduspoliitika olemus .....	45
2.1.3. Euroopa Liidu ühtne tollimäärade süsteem .....	47
2.1.4. Euroopa Liidus rakendatavad mittetollilised kaubanduspiirangud .....	49
2.1.5. Ühtse väliskaubanduspoliitika haruerinevused.....	53
2.1.6. Euroopa Liidu väliskaubanduspoliitika lepingu- line alus .....	56
2.1.7. Ühtse väliskaubanduspoliitika arengutendentsid.....	58
2.2. Euroopa Liidu roll maailmakaubanduses .....	58
2.2.1. Euroopa Liidu kui tolliliidu mõju maailma- kaubanduse arengusuundadele .....	58
2.2.2. Euroopa Liidu mõju kapitali liikumisele .....	64
2.3. Liikmesriikide roll Euroopa Liidu väliskaubanduses .....	67

2.3.1. Liikmesriikide maksebilansside võrdlus.....	67
2.3.2. Euroopa Liidu riikide majanduslik avatus.....	69
2.3.3. Kaubavahetuse struktuur kaubagruppide ja kaubanduspartnerite lõikes.....	73
2.3.4. Teenuste vahetuse maht ja dünaamika .....	78
2.3.5. Kapitali liikumise maht ja dünaamika .....	78
2.4. Euroopa Liidu väliskaubanduspartnerid.....	86
2.4.1. Kaubanduspartnerid arenenud tööstusriikidest.....	86
2.4.2. Aasia uued industriaalriigid Euroopa Liidu väliskaubanduses.....	93
2.4.3. Euroopa Liidu kaubandussuhted arengumaadega.....	95
2.4.4. Euroopa Liit ja Maailma Kaubandusorganisatsioon....	98
2.5. Euroopa Liiduga ühinemise kaubanduspoliitilised tulemused Eestile .....	101
2.5.1. Ühtsele tollimäärade süsteemile üleminekuga seotud hinnamuutused .....	101
2.5.2. Turu laienemise mõju Eestile .....	102
Kokkuvõte .....	104
Kirjandus .....	107
Lisa 2.1 .....	111
3. EUROOPA LIIDU MONETAARPOLIITIKA.....	113
Sissejuhatus .....	113
3.1. Euroopa Liidu monetaarintegratsiooni areng .....	114
3.1.1. Euroopa Monetaarsüsteemi põhialused .....	114
3.1.2. Euroopa Monetaarsüsteemi toimimine .....	118
3.1.3. Euroopa Monetaarsüsteemi kriis aastail 1992–1993 .	120
3.1.4. Järeldused Euroopa Monetaarsüsteemi kriisist.....	121
3.2. Valuutaliidu loomisega seotud aspektid.....	123
3.2.1. Optimaalse valuutapiirkonna teooria.....	123
3.2.2. Maastrichti leping Euroopa Majandus- ja Valuuta- liidu õigusliku alusena.....	128
3.2.3. Liikmesriikide majandusliku konvergenksi hindamine .....	132
3.2.4. Liikmesriikide fiskaalpoliitika valuutaliidu tingimustes .....	137
3.3. Euroopa Majandus- ja Valuutaliidu ülesehitus.....	139

3.3.1. Euroopa Keskpankade Süsteem ja Euroopa Keskpank .....	139
3.3.2. Rahapoliitilised strateegiad.....	142
3.3.3. Rahapoliitiline instrumentaarium .....	146
3.4. Eesti rahapoliitika Euroopa Majandus- ja Valuuta- liiduga ühinemise taustal .....	149
3.4.1. Eesti rahapoliitika Euroopa Liiduga ühinemise eel ...	149
3.4.2. Eesti vastavus konvergensikriteeriumitele .....	154
Kokkuvõte .....	160
Kirjandus .....	161
Lisa 3.1 .....	166
Lisa 3.2 .....	168
4. EUROOPA LIIDU MAKSUPOLIITIKA .....	169
Sissejuhatus .....	169
4.1. Euroopa Liidu maksupoliitika üldiseloostus .....	170
4.1.1. Liikmesriikide maksusüsteemide üldiseloostus... ..	170
4.1.2. Maksukoormuse tase Euroopa Liidu liikmes- riikides .....	175
4.1.3. Maksude struktuur Euroopa Liidu liikmeriikides .....	177
4.2. Maksupoliitikate harmoneerimise probleemistik .....	180
4.2.1. Liikmesriikide maksupoliitikate harmoneeri- mise vajalikkus .....	180
4.2.2. Maksupoliitikate harmoneerimise üldpõhimõtted .....	182
4.2.3. Kaudsete maksude harmoneerimine .....	183
4.2.4. Otsete maksude harmoneerimine .....	186
4.2.5. Harmoneerimist pidurdavad tegurid .....	189
Kokkuvõte .....	191
Kirjandus .....	192
5. EUROOPA LIIDU SOTSIAALPOLIITIKA .....	195
Sissejuhatus .....	195
5.1. Sotsiaalpoliitika koht Euroopa Liidus .....	196
5.1.1. Sotsiaalpoliitika kujunemine Euroopa integratsiooni- protsessi käigus.....	196
5.1.2. Sotsiaalpoliitika institutsionaalsed alused .....	205
5.2. Sotsiaalpoliitika harmoneerimine .....	211
5.2.1. Harmoneerimise vajalikkuse põhjendus .....	211

5.2.2. Vastuargumendid harmoneerimisele .....	214
5.2.3. Sotsiaalpoliitika reguleerimine Euroopa Liidu õigussüsteemis .....	215
5.3. Euroopa Liidu liikmesriikide sotsiaalsed süsteemid .....	217
5.3.1. Sotsiaalpoliitika tüübid Euroopa Liidu liikmes- riikides .....	217
5.3.2. Euroopa Liidu liikmesriikide sotsiaalkindlustus- taseme ja -struktuuride võrdlus.....	219
5.4. Euroopa Liidu sotsiaalpoliitika idalaienduse taustal .....	230
Kokkuvõte .....	238
Kirjandus .....	240
Lisa 5.1 .....	243
Lisa 5.2 .....	244
<b>6. EUROOPA LIIDU TÖÖSTUSPOLIITIKA .....</b>	<b>245</b>
Sissejuhatus .....	245
6.1. Euroopa Liidu tööstuspoliitika põhiolemus.....	245
6.2. Tööstustooteid ning nende vaba liikumist puudutavad Euroopa Liidu õigusaktid.....	248
6.2.1. Tööstustoodete vaba liikumise üldised põhimõtted...	248
6.2.2. Tööstustoodete vaba liikumist reguleerivad sekto- raalsed direktiivid.....	250
6.2.3. Tehniline kooskõlastamine ja standardid tööstustoodete vaba liikumise tagamiseks.....	251
6.2.4. Üldist tööstuspoliitikat ja siseturgu reguleerivad Euroopa Liidu õigusaktid .....	253
6.2.5. Konkreetseid valdkondi puudutavad õigusaktid.....	254
6.3. Euroopa Liidu tööstuspoliitika mõju Eesti tööstusele .....	256
6.3.1. Eesti tööstuse olukord.....	256
6.3.2. Eesti tööstusele mõju avaldavad tegurid.....	257
6.3.3. Tööstuspoliitika integratsiooniläbirääkimise objektina .....	259
6.3.4. Eesti tööstuse probleemid .....	262
Kokkuvõte .....	264
Kirjandus .....	265
Lisa 6.1 .....	267
Lisa 6.2 .....	269
Lisa 6.3 .....	271

7. EUROOPA LIIDU INTEGRATSIOONIPOLIITIKA	
KESK- JA IDA-EUROOPA RIIKIDE SUHTES.....	274
Sissejuhatus .....	274
7.1. Euroopa Liidu ning üleminekuriikide vahelised lepingulised suhted .....	275
7.1.1. Üleminekuriikide ning Euroopa Liidu vaheliste suhete algaas.....	275
7.1.2. Euroopa Liidu assotsiatsioonilepingud Kesk- ja Ida-Euroopa riikidega .....	277
7.2. Euroopa Liidu majandussuhted Kesk- ja Ida-Euroopa riikidega .....	283
7.2.1. Kesk- ja Ida-Euroopa riikide ning Euroopa Liidu vaheline kaubavahetus.....	283
7.2.2. Kesk- ja Ida-Euroopa riikide majanduslik integreeritus Euroopa Liiduga .....	285
7.2.3. Majandussuhetes tekkinud probleemid.....	289
7.3. Kesk- ja Ida-Euroopa riikide ühinemine Euroopa Liiduga .....	291
7.3.1. Kesk- ja Ida-Euroopa riikide integreerimise lähtekriteeriumid.....	291
7.3.2. Ühinemiseelne strateegia .....	294
7.3.3. Euroopa Liidu idalaienemise alusotsused.....	296
7.4. Euroopa Liidu idalaienemisega kaasnevad positiivsed ja negatiivsed aspektid .....	298
7.4.1. Kesk- ja Ida-Euroopa maade huvid .....	298
7.4.2. Euroopa Liidu huvid.....	299
7.4.3. Euroopa Liidu idasuunalise laienemise raskused .....	302
7.5. Eesti integratsiooniprotsess Euroopa Liiduga .....	306
7.5.1. Euroopa Liidu ja Eesti vahelised lepingud .....	306
7.5.2. Eesti välismajandussuhted Euroopa Liiduga .....	309
7.5.3. Lähteteesid Eesti ühinemisel Euroopa Liiduga .....	310
Kokkuvõte .....	313
Kirjandus .....	314
Lisa 7.1 .....	317
Lisa 7.2 .....	318

## SISSEJUHATUS

Euroopa Liit on Eesti suur naaber ja peamine kaubanduspartner, kuhu suundub juba praegu ligi 60 protsenti Eesti ekspordist ja kust pärineb ca kolm neljandikku Eesti impordist<sup>1</sup>. Ka peamine osa Eestisse investeeritud kapitalist ja Eestile antud krediitidest pärineb Euroopa Liidust. Juba need asjaolud muudavad Euroopa Liidu äärmiselt huvitavaks uurimisobjektiks – meie ettevõtete ja seeläbi kogu rahva käekäik sõltub paljuski arengutest Euroopa Liidus ning suhete arengutasemest selle riikide ühendusega.

Veelgi aktuaalsemaks muudab Euroopa Liidu uurimise vajaduse üha selgemaid kontuure omandav perspektiiv Eesti ühinemiseks Euroopa Liiduga. Ka suuremahulise kaubavahetuse ja kapitalide liikumise korral jääb Eesti siiski oma seadustiku ja poliitikaga iseseisvaks riigiks. Me võime järgida oma eesmärke, rakendada nende saavutamiseks meile otstarbekana tunduvaid meetmeid ja hinnata tulemusi oma väärtusskaalade alusel. Ehkki väikeriigil pole üha enam globaliseerivas maailmas iseotsustamise vabadus eriti suur, on see siiski arvestatav.

Euroopa Liitu astumisel peab Eesti omaks võtma selle riikide ühenduse eesmärgid, järgima liidus kehtivaid seadusi ja arvestama sealsete väärtushinnangutega. Need on demokraatliku tsiviilühiskonna arengusihid, käitumisreeglid ja -normid, mille poole ka Eesti ühiskond püüdleb. Ometi on need meile sageli veidi tundmatud ja mõistetamatud kas või seepärast, et Eesti koosareng Euroopa integratsioonis osalevate riikidega oli kahele generatsioonile katkenud. Totalitarismist äsja pääsenuna tunduvad mõnedki liidu ettekirjutused ja standardid meile liialt detailse pisisjasjades sormisena. Euroopa Liitu astumiseks peaksime need sisemiselt omaks

---

<sup>1</sup> Eesti Pank. Maksebilanss. Rahvusvaheline investeerimispositsioon. Välisvõlg. 1998. II kvartal.

võtma, kuid ühiskond ei arene nii kiiresti. Seega pole Euroopa Liidu uurimise eesmärgiks enam lihtsalt huvi naabri ja majanduspartneri vastu, vaid selge vastuse otsimine küsimusele: kas Euroopa Liidu eesmärgid, tegutsemisreeglid ja väärtushinnangud sobivad meile sedavõrd, et me nii olemuslikult kui ka üksikasjades sooviksime need täies ulatuses üle võtta.

Käesoleva uurimuse eesmärgiks ongi välja tuua Euroopa Liidu sotsiaalmajanduspoliitika olemus, arvestades eelseisva idalaiendusega seotud probleeme. Liidu eesmärkide ja nende saavutamiseks rakendatud poliitika tundmine on vajalik paljude elualade inimestele, et ennast ja oma ettevõtet, asutust või organisatsiooni Euroopa Liidu tingimustega kohanemiseks ette valmistada. Eesti edu Euroopa integratsiooniprotsessis sõltub meie inimeste võimest liidu üldiste reeglite raames loominguks oma võimalusi leida ja realiseerida. Aktiivselt oma tuleviku kujundamist taotlevate inimeste abistamine vajaliku informatsiooni ja analüüsiga Eesti tulevases "Euroopa ühiskodust" on käesoleva raamatu rakenduslikuks eesmärgiks.

Loomulikult pole võimalik ühes kogumikus nii laia eesmärki täies ulatuses haarata. Kõige keerulisemate valdkondade – regionaal-, põllumajandus- ja keskkonnapoliitika – uurimine ei ole TÜ välismajanduse õppetoolis veel jõudnud vajalikule tasemele. Paratamatult ei jõuta ka sügavuti paljude üksikküsimuste käsitlemiseni, küll aga võib asjast huvitatud lugeja saada impulsi ja üldise tausta nende küsimustega põhjalikumaks tegelemiseks.

Uurimuse esimese peatüki ülesandeks on kontsentreeritult analüüsida Euroopa Liidu arengueesmärkidest ja integratsiooni põhiprintsiipidest tulenevaid liidu idalaienduse tingimusi, eeldusi ja probleeme. Idalaiendusega astub Euroopa Liit kvalitatiivselt uue sammu, püüdes endaga integreerida majanduslikult ja ühiskondlikult arengutasemelt oluliselt mahajäänumaid maid. Vastastikune integratsiooniprotsess kujuneb eelkõige majanduslikult ja poliitiliselt, aga ka psühholoogiliselt raskeks mõlemale osapoolle. Idalaiendus eeldab kvalitatiivselt uute lahenduste leidmist osapoolte huvide ja koormiste tasakaalustamiseks, nii et tagataks

konsensus idalaienduse heakskiitmisel ja teostamisel. Seega loob esimene peatükk tausta järgmistes osades käsitletud konkreetsete probleemide mõistmiseks ja nendele lahendusvõimaluste leidmiseks.

Uurimuse teises peatükis käsitletakse Euroopa Liidu väliskaubanduspoliitikaga seotud probleeme. Nii enne kui ka pärast integreerumist toimub riikidevaheline majanduslik koostöö peamiselt väliskaubanduse vormis. Euroopa Liidust väljapoole jäävate riikide suhtes kehtib EL-i ühtne väliskaubanduspoliitika, mis on tundlikes majandusharudes tugevalt proteksionistliku iseloomuga. Et siin avanevad Eesti väliskaubanduse arendamise probleemid enne Euroopa Liiduga ühinemist ja perspektiivid kaubanduslikuks suhtlemiseks liidust väljaspool olevate riikidega pärast Eesti saamist EL-i täisliikmeks, siis on uurimuse teine peatükk suunatud ühtse väliskaubanduspoliitikaga seonduva analüüsile. Just väliskaubanduse valdkonnas on oodata Eesti välismajandussuhete kõige olulisemat muutust, eelkõige nii Eesti kauba- ja teenustevoogude struktuuris kui ka suundades (väliskaubanduspartnerites).

Kolmandas peatükis keskendatakse tähelepanu Euroopa Liidu monetaarpoliitika arenguperspektiivide käsitlemisele. Euroopa Liit on rahaliidu põhimõtetele üleminekuga käivitanud integratsiooni-protsesside süvendamise ulatuses, mis isegi mitmetele praegustele kõrgeltarenenud liikmesriikidele osutub ülejõukäivaks. Arvestades Eesti soovi osaleda integratsiooni raames ka Euroopa Majandus- ja Valuutaliidus, peaksime ühisraha poolt eeldatavate majanduspoliitiliste nõuete ning majandusliku konvergentsi kriteeriumidega integratsiooniks ettevalmistamisel eriti arvestama.

Uurimuse neljandas peatükis esitatakse Euroopa Liidu maksupoliitika põhijooned. Et seni on maksud peamiselt veel liikmesriikide valitsuste pädevuses, erinevad liikmesriigiti oluliselt nii maksukoormused kui ka maksude struktuur. Euroopa Liidus kehtivad sotsiaalsed, keskkonnakaitselised ja muud standardid ühtlustavad aga tulevikus paratamatult maksukoormuse ja tõstavad konkurentsitingimuste võrdsustamise nõude tõttu üha teravamalt päevakorrale maksude harmoneerimise perspektiivi. Vaieldamatult

tuleks Eestil nende arenguperspektiividega oma maksusüsteemi täiustamisel arvestada.

Viies peatükk analüüsib sotsiaalpoliitikat Euroopa Liidu liikmesriikides. Selles valdkonnas valitseb küllaltki suur mitmekesisus, kuigi kõrge majandusliku arengutaseme tõttu suudavad Euroopa Liidu liikmesriigid pakkuda oma kodanikele kõrge sotsiaalse turvalisuse taseme. Eestil seisavad selles osas ees väga tõsised ülesanded. Sotsiaalsed standardid on üheks maksukoormuse taset määravaks põhiteguriks ja seega ettevõtete konkurentsivõime oluliseks kujundajaks. Seetõttu tõstavad kõrgema sotsiaalsete kulutuste tasemega riigid üha teravamalt üles liidusisese sotsiaalpoliitikate harmoneerimise probleemi. Ka ilma harmoneerimise seadustamiseta on selge, et Eestil tuleb mahajäämust sotsiaalse turvalisuse tagamise valdkonnas Euroopa Liitu astumisel oluliselt vähendada.

Uurimuse kuuenda peatüki ülesandeks on avada Euroopa Liidu tööstuspoliitika olemus ja mõju Eesti majandusele. Väliskaubandus-, raha-, maksu- ja sotsiaalpoliitika on üldised majanduskeskonda kujundavad tegurid. Igal majandusharul on aga oma spetsiifika ja seetõttu on selle reguleerimiseks välja töötatud ka spetsiifilised abinõud. Tööstus on ja jääb Eestile tähtsaks majandusharuks ja selle kujundamine Euroopa Liidu nõuetele vastavaks on Eesti majanduse arenguperspektiivide loomiseks esmajärgulise tähtsusega. Et aga ka tööstus ise on väga mitmepalgeline, tuleb igas selle allharus arvestada veel ka täiendavate regulatsioonidega.

Seitsmendas peatükis üldistatakse Euroopa Liidu ning Kesk- ja Ida-Euroopa maade senised poliitilised ja praktilised sammud vastastikuses integratsiooniprotsessis ning Euroopa Liidu idalaienduse ettevalmistamises. Kümnelt praegu Euroopa Liiduga ühinemist taotleval Kesk- ja Ida-Euroopa riigil on täielik alus osaleda Euroopa integratsiooniprotsessis, arvestades geograafilist, kultuurilist ja ajaloolist aspekti. Probleemid seoses liidu idalaiendusega tulenevad aga eelkõige laienemise majanduslikust küljest, kuna Kesk- ja Ida-Euroopa maad on majanduslikult oluliselt madalamal tasemel ka kõige vaesemate Lääne-Euroopa

riikidega võrreldes. Ehkki Eesti majandus on viimastel aastatel teinud suuri edusamme, pole vastastikuseks täielikuks integratsiooniks veel valmis ei Euroopa Liit ega ka Eesti Vabariik.

Käesolev uurimus kujutab endast sisuliselt ühtset toorikut. Lisandmaterjalidest ja kasutatud allikatest lihtsama ülevaate saamiseks on lisad ning kirjanduse loetelu esitatud iga peatüki lõpus.

# 1. EUROOPA LIIDU IDALAIENDUSE SOTSIAAL- MAJANDUSLIKUD SÕLMPROBLEEMID

## Sissejuhatus

Kesk- ja Ida-Euroopa (KIE) transformatsioonimaad näevad oma edasise iseseisva arengu poliitilist ja majanduslikku garantiid kuulumises Euroopa Liitu (EL). Vastasel korral ähvardaks neid arengumaade hulka langemise reaalne oht. Maailmamajanduse arengujalost selgub, et majandusliku arengutaseme (sissetulekute) erinevused tööstusriikide ja arengumaade vahel ei ole sisuliselt vähenenud. Maailmakaubanduse arengust ilmneb, et vaestel riikidel puuduvad omavahelise kaubanduse arendamiseks reaalsed võimalused – nad toodavad sarnase intellektuaalse ning tehnilise arengutasemega kaupu ja on seetõttu maailmamajanduses pigem konkurendid kui koostööpartnerid. Tööstusriikidega kaubandussuhete tihenemist takistavad aga sageli arengumaade peamiste (lihtsate) toodete teele püstitatud kaubandusbarjäärid, mis sisuliselt võtavad arengumaadelt võimaluse end oma sissetulekutega ise ära elatada. Arengumaades puudub sageli ka piisav sisemine konkurentsiturv, mis sunniks ettevõtteid ja töövõtjaid pidevalt ennast arendama.

Integreerumine kõrgelt arenenud turumajanduslike riikidega tagab Kesk- ja Ida-Euroopa maadele arenguks vajaliku tasakaalustatud ühtse majandusruumi, kus arenenud riikidest tulenev konkurentsiturv KIE maade firmadele kompenseeritakse vaba juurdepääsuga tööstusriikide suure ostujõuga turgudele. Käesoleva ajani on kaubandussuhted Euroopa Liidu ja transformatsiooniriikide vahel arenenud asümmeetriliselt – Euroopa Liidu firmade tooted pääsevad suhteliselt vabalt KIE riikidesse, kuid üha tugevnevat konkurentsiturvet ei tasakaalustata Euroopa Liidu turgude avamisega KIE ettevõtete toodangule.

Lääne-Euroopas mõistetakse, et maailma poliitilise ja majandusliku stabiilsuse tagamiseks tuleb KIE maad võimalikult kiiresti ja tugevalt maailmamajandusse integreerida. See annaks võimaluse neis riikides majandusliku heaolu kasvuks, mis hoiaks ära poliitilise ja sotsiaalse turvatunde vähenemisest tingitavad rahutused. Demokraatliku läänemaailma ja impeeriumimeelse Venemaa vahelisse "halli tsooni" jäetuna ähvardaks KIE riike pidevalt poliitiline ja majanduslik ebastabiilsus, mis võiks eskaleerudes ohustada kogu Euroopa arengut. Euroopa Liit on nii vahetu naabrina kui ka peamise partnerina majanduslikus koostöös KIE riikide sise- ning välispoliitilisest, aga ka majanduslikust stabiilsusest eriti huvitatud. Sellest tulenevalt uuritakse Euroopa Liidus hoolikalt idalaienduse võimalusi ja teid.

Euroopa Liidu idalaienduse puhul on tegemist erakordselt keeruliste ja vastuoluliste probleemide kompleksiga. Seetõttu on ka liiduga assotsieerunud (kõrgeim integratsiooniaste enne täisliikme staatust) Kesk- ja Ida-Euroopa maad kõlavatest poliitilistest deklaratsioonidest ja allkirjutatud lepingutest hoolimata integratsioonist majanduslikus mõttes ikka veel niisama kaugel kui enamik arengumaid. Transformatsioonimaad on Euroopa Liidule majanduslikult avanenud, liidu majanduslik avatus pole aga KIE riikide majanduslikust ja/või poliitilisest iseseisvumisest hoolimata oluliselt suurenenud. Transformatsioonimaade Euroopa Liitu integreerimise sotsiaalmajanduslikele sõlmprobleemidele alles otsitakse lahendusi.

Käesoleva peatüki eesmärgiks on üldistada Euroopa Liidu idalaienduse sotsiaalmajanduslikest probleemidest tulenevad raskused ja ohud, aga ka võimalused nii transformatsioonimaadele (s.h. Eestile) kui ka liidu liikmesriikidele. Nende põhjalik tundmine on vajalik riikide, majandusharude ja ettevõtete, samuti ka regioonide arengustrateegia ja -taktika kujundamiseks järgnevas aastakümneks. Integratsiooni mõlema osapoole jaoks toimuvad ühiskondlikus ja majanduslikus keskkonnas radikaalsed muutused, millega kohanemiseks tuleb teha sihikindlat ettevalmistustööd.

Rääkides sotsiaalmajanduslikest probleemidest, tuleb siiski kogu aeg silmas pidada, et liidu idalaiendust ei saa käsitada ainult ja eelkõige majanduspoliitilise aktsioonina. Euroopa integratsiooni tegelik eesmärk on üldisem ja kõrgem:

*vaba enesemääramise tingimustes arenevatele rahvastele ja riikidele rahu ning turvalisuse tagamine.*

Rahu ja turvalisus on kaasaegses tsiviliseeritud maailmas pikaajalise stabiilse majandusliku arengu kindlustamiseks vajalikud hüved. Nende loomine nõuab aga suuri investeeringuid (kulutusi). Euroopa Liidu idalaienduse aluseks on seega selle kõrgema arengueesmärgi tunnetamine. Ainult kõigi integratsiooni-protsessis osalejate vastutus Euroopa ja maailma tuleviku ees võimaldab ületada idalaiendusega seotud sotsiaalmajanduslikud vastuolud nii Euroopa Liidu riikide endi kui ka liidu ning sellega integreerumisest huvitatud Kesk- ja Ida-Euroopa transformatsioonimaade vahel.

Euroopa Liidu integratsiooni süvendamist ja laiendamist puudutavad kirjutised vananevad praegusel kiirete poliitiliste muutuste ajal väga kiiresti. Autor tugineb käesolevas peatükis 1996.–1998. aastatel Euroopa integratsiooniprobleemidele suunatud rahvusvahelistel konverentsidel<sup>2</sup> osalemisest saadud informatsioonile ja kogemustele.

---

<sup>2</sup> IV Alfred Müller-Armack Symposium “Soziale Marktwirtschaft – Weg nach Europa” (7.–12. Mai 1996, Lohusalu); “Die mittelosteuropäischen Staaten in der Europäischen Union? Über transformation zur Integration”, (Workshop 27.–29. September 1996, Kongresshotel Frankfurter Hof in Frankfurt/Oder); XI Malente Symposium “Economies in Transition and Globalized Markets: The Challenge to International Economic Organisations” (17.–18. October 1996, Lübeck Music and Congress Centre); “Die baltischen Staaten im fünften Jahr der Unabhängigkeit – Eine Bestandsaufnahme”. (Internationale Tagung 14.–15. November 1996, Universität Münster, Schloss); Wolfsburger Gespräch: Herausforderung “Europa”. (29.–30. Oktober 1998, Rathaus der Stadt Wolfsburg).

## 1.1. Euroopa Liidu idalaienduse võimalused ja ohud

Euroopa Liiduga ühinemine avab Kesk- ja Ida-Euroopa riikidele uued majanduslikud võimalused ja annab arengule soodsad impulsid. Samal ajal tuleb aga arvestada ka ohtude ja häiretega. Nii võimaluste kui ka ohtude olemuse avamine on vajalik mitte ainult integreerumisprotsessi kasulikkuse hindamiseks (kasude ja kahjude vastastikuseks kaalumiseks), vaid ka võimaluste ärakasutamise ja ohtudest hoidumise teede leidmiseks. Liidu idalaiendus on vastuoluliste mõjudega protsess, mis puudutab erinevaid ühiskondlikke, majanduslikke ja regionaalseid huvigruppe erinevalt. Sellest tulevalt on ka hinnangut Euroopa Liidu idalaiendusele vastuolulised.

Vaadeldes Euroopa Liidu idalaienduse mõju Kesk- ja Ida-Euroopa riikidele kui terviklikele institutsioonidele, jättes riigisiseseid huvikonfliktid vaatluse alt välja, on KIE riigid juba Euroopa Liidu integratsiooniprotsessi haaratud assotsiatsioonilepingutega, mis kujutavad endast tihedaimat koostöö vormi enne täisliikmeks saamist. Võrreldes assotsiatsioonilepinguga võimaldaks täisliikmeks saamine KIE riikidel oma majanduslikku positsiooni oluliselt parandada (vt. ka Die Erweiterung ... 1996, lk. 7)<sup>3</sup>:

- ◆ Kaubanduspiirangute (importtollide ja -kvootide, dumpinguvastaste abinõude jms.) kadumine konkurentsivõimelise tootangu teelt. Euroopa Liidu liikmesriikide nn. tundlike majandusharude kaitseks püstitatud kaubandusbarjäärid puudutavad väga suurt osa KIE riikide ekspordipotentsiaalst. Siseturu avanemine sellele tootangule suurendaks tööhõivet ja sissetulekuid EL-i uutes liikmesriikides. Samal ajal tooks selline muutus kaasa suuri kohanemisprobleeme EL-i vanade liikmesriikide paljudele ettevõtetele ja regioonidele, mis vähendab loomulikult vastavate huvigruppide soovi uute liikmete kaasamiseks.
- ◆ Kaupade ja inimeste piiriületuskulude alanemine. Väheneb vajalik dokumentide hulk, ootamisele ja kontrollimisele kuluv

---

<sup>3</sup> Euroopa Liidu idalaiendusest tulenevat majanduslikku kasu võiks hinnata analoogselt Euroopa Liidu ühtse siseturu sisseviimisest tekkinud efektiga (Cecchini 1988).

- aeg, mis võimaldab majanduslikke suhteid operatiivsemalt ja täpsemalt kavandada ning juhtida. Otseste kulude kõrval tuleb arvestada ka psühholoogilise efektiga – väiksemate ettevõtete omanikud (juhid) tunnevad vastumeelsust lisanduvate sekelduste suhtes.
- ◆ Atraktiivsuse kasv välisinvestorite silmis seoses turu suurenemisega. Mitmetes majandusharudes (eelkõige põllumajanduses ja toiduainetetööstuses) saavad investorid Eestis arvestada ainult vabakaubanduslepingutega avatud väikeste ja madala ostujõuga turgudega. Euroopa Liidu turu avanemine muudab meie immobiliiseld tootmise asukoha tegurid (rikkalik varustatus maaga ja siseveeresurssidega, suhteliselt puhas loodus, madal maksumuse ja hea palga ning tööviljakuse suhe) välisinvestorile tunduvalt atraktiivsemaks.
  - ◆ Üleliigse tööjõu eksport, mis toob riiki tagasi oskusteabe (*know-how*) ja sissetulekute ülekandeid. Eesti kõrgharidussüsteem vastab oma struktuurilt endiselt veel kunagise Nõukogude Liidu vajadustele ja produtseerib seetõttu kõrge kvalifikatsiooniga spetsialiste, kellele Eesti majandus erialast tööd ei suuda pakkuda. Euroopa Liiduga integreerumine annaks neile võimaluse oma haridusinvesteeringuid sihipäraselt rakendada. Edaspidi võivad sellistest väliskogemusega inimestest saada uute tootmissuundade arendajad Eestis. Tuleb aga arvestada, et KIE maade suhtes tööjõu vaba liikumise põhimõtte rakendamise vastu on Euroopa Liidus väga mõjukad ühiskondlikud jõud ning see ei realiseeru kindlasti mitte integratsiooniprotsessi esimestel etappidel.
  - ◆ Abi Euroopa Liidu regionaalse arengu ja põllumajanduse toetamise fondidest. Regionaalse arengu ühtlustamine ja selle majanduslik baas – põllumajandus – on liidus väga kõrgelt väärtustatud. Euroopa Liidu kesksest eelarvest suunatakse madalalt arenenud regioonide järeleaitamiseks väga suuri abisummasid, mille saamise kriteeriume täidavad kõik KIE kandidaatriigid. Paraku tähendaks see liidu eelarvele nii suurt lisakoormust, mida praegused liikmesriigid ei soovi kanda.

- ◆ Osavõtt otsuste ettevalmistamisest ja vastuvõtmisest Euroopa Liidu juhtorganeis. KIE riikide mõju ei kujune loomulikult kuigi suureks, kuid selles protsessis õpitakse EL-i toimimise põhimõtteid ja mehhanisme paremini tundma, mis võimaldaks Eesti riigil ja ettevõtetal oma tegevust nendega paremini ja kiiremini kohandada.
- ◆ Innovatiivsust ja moderniseerimist motiveeriva välise konkurentsiturve kasv. See aspekt pole Eesti seisukohalt eriti aktuaalne, sest Eesti majandus on iseseisvusaja algusest peale olnud väliskonkurentidele täielikult avatud.

Samal ajal tuleb transformatsioonimaadel Euroopa Liiduga ühinemise puhul näha ja arvestada ka ohte ning raskusi, mis tulenevad majandusliku ja poliitilise keskkonna radikaalsest muutusest (Die Erweiterung ... 1996, lk. 7–8):

- ◆ Noored väljakujunemata rahvuslikud turud satuvad arenenud vanade liikmesriikide piiranguteta konkurentsi mõju alla, mistõttu ei tekigi rahvusliku majanduse terviklikku struktuuri. Eriti puudutab see oht endise NL koosseisust väljunud riike, kelle majandusstruktuur oli kujundatud Moskva keskväimu huvidest lähtuvalt. Enne iseseisvumist vahendas kaubavoogusid Nõukogude Liidu Plaanikomitee. Rahvusriikide territooriumil paiknevate ettevõtete vahel majandussuhted ja -koostöö sisuliselt puudusid. Lühikese iseseisvusperioodi jooksul on uutes rahvusriikides suudetud ettevõtted ainult lahti riigistada, aga majanduse restruktureerumine ühtseks terviklikuks süsteemiks pole veel lõppenud. Kuivõrd kaupade, teenuste, kapitali ja tööjõu vaba liikumisega ühtse majandusruumi puhul aga terviklikest rahvuslikest majandustest üldse rääkida saab, on omaette küsimus. Eesti puhul on juba praegu ilmne tendents suurettevõtete üleminekuks väliskapitali omandusse.
- ◆ Rahvusriigi valitsuse käsutusse jääb vähem majanduspoliitilisi instrumente ootamatute šokkide ja tasakaaluhäirete, aga ka arenguerinevuste silumiseks. KIE kandidaatriigid, sealhulgas eriti Eesti, on turumajandusele üleminekul rakendanud nn. šokiteraapiat, milles riik mängib passiivse vaatleja rolli. Vähemalt Eesti puhul tähendab Euroopa Liiduga integreerumine hoopiski

riigi kohustuste ja vastutuse suuremat tunnistamist. Euroopa Liidus ei aktsepteerita passiivset suhtumist tasakaaluhäiretesse ühes regioonis (ühe riigipiiris), sest ühtses majandusruumis kandub destabiilsus paratamatult laiali.

- ◆ Väliskapitali massiline juurdevool enne rahvusliku kapitali kriitilise massi teket toob kaasa välismõjude ülemäärase kasvu riigi poliitikas, aga ka näiteks maaomandi võõrandumise. Väliskapitali lobbytöö ajakirjanduses ja ilmselt ka poliitikute hulgas on Eestis juba praegu selgelt tunnetatav. Samal ajal ei saa aga välisomanikud otseselt osaleda poliitikas ja töötada riigiametites, mis peaks nende survet nõrgendama ja poliitiliste suhete süsteemi normaliseerima.
- ◆ Migratsioon põhjustab just kvalifitseeritud tööjõu äravoolu, mitte aga tööpuuduse all peamiselt kannatava kvalifitseerimata tööjõu lahkumist. See on madala arengutasemega riikidele kahtlemata arvestatav oht, kuid tööjõu mobiilsus on ka Euroopa Liidu piirides siiski suhteliselt väike. Mõjukad huvigrupid (eelkõige ametiühingud) hoolitsevad selle eest, et odavama välis­tööjõu rakendamine kujuneks ettevõtjaille raskeks. Tööpuudus on Euroopa Liidus praegu sedavõrd kõrge, et täiendava tööjõu juurdevool ei saa muutuda massiliseks.
- ◆ Euroopa Liidu abiülekannetele peab leidma tõhusa rakenduse, sest vastasel korral võib areng koguni pidurduda. Euroopa Liiduga ühinemiseks vajalike institutsioonide loomine (tehniline varustamine, töötajate väljaõpetamine jms.) on suhteliselt lühikese ajaga võimalik ainult välisabi baasil. Sellist välisabi tulva, mis KIE riigid välistoetusest majanduslikus mõttes otseselt sõltuvaks muudaks, ei ole ette näha. Kahtlemata on vaja töötada välisabi sihipäraselt ja ratsionaalset kasutamist tagavate süsteemide väljatöötamise nimel.
- ◆ Vaeste ja rikaste riikide konfrontatsiooni(võimaluse) kasv Euroopa Liidu sees, mis võib ühenduse ladusat funktsioneerimist kahjustada ja seega integratsioonist tuleneva kasu kahjuks muuta. Samas pole oodata, et KIE riigid saavutaksid liidu otsuste kujundamisel olulise mõjujõu. Küll võivad nad osutada

mõningatel juhtudel kaalukeeleks suurte liikmesriikide omavaheliste vaidluste lahendamisel.

Võimaluste ja ohtude kõrvutamine teeb küll selgeks, et Euroopa Liitu astumine ei tähenda kõigi sotsiaalmajanduslike probleemide automaatset lahenumist transformatsioonimaades, kuid positiivne pool on negatiivse suhtes kindlas ülekaalus. Seda mõistetakse KIE riikides väga hästi ja EL täisliikmeks saamise avaldused on sisse antud. Seega on Euroopa Liidule esitatud ajalooline väljakutse, millega toimetulek kujuneb sellele riikideühendusele väga raskeks nii poliitiliselt kui ka majanduslikult.

## 1.2. Euroopa Liidu idalaienduse ulatus

Kõige laiemalt (globaalse integratsiooni aspektist) räägitakse ühisest Euroopast, mis ulatub üle kogu Euraasia kontinendi Vigost läänes kuni Vladivostokini idas. Kuigi Euroopa Liiduga integreerumine on hoopis kitsam ja konkreetsem probleem, on see siiski mõõtmatult laiem ja komplitseeritum Euroopa Liidu *lõuna-* või *põhjalaiendusest*.

1957. aasta Rooma lepingu preambulas kutsusid EMÜ asutajaliikmed teisi samu eesmärke tunnustavaid Euroopa rahvaid üles selle protsessiga ühinema. Sama põhimõtet korratakse ka 1992. aastal toimunud Euroopa Liidu riigipeade ja valitsusjuhtide tippkohtumisel vastuvõetud Maastrichti lepingus, milles esitatakse ka avalduste läbivaatamise ja otsuse vastuvõtmise kord (Europäische Union ... 1996, lk. 34).

Seega on Euroopa Liidu ukSED põhimõtteliselt lahti kõigile demokraatlikele Euroopa riikidele, kes on nõus üle võtma väljakujunenud koostöö vormid ja normid (ühised käitumise reeglid) – *acquis communautaire*. Maroko ning Türgi avalduste tagasilükkamine vastavalt 1987. aastal ja 1997. aastal näitab, et vähemalt mingis osas peab EL-i liikmeks pürgiv riik asuma Euroopa kontinendil. Seega tuleb Euroopa Liidul arvestada maksimaalselt 25 uue liikmekandidaadiga: Maltale ja Küprosele lisanduvad

6 Kesk-Euroopa riiki, kuni 10 endist Nõukogude Liidu vabariiki, 5 Jugoslaavia lagunemisel tekkinud riiki ning Albaania.

Kopenhaageni tippkohtumisel 1993. aastal otsustas Euroopa Ühenduste Nõukogu, et põhimõtteliselt võiksid Euroopa Liiduga assotsieerunud riigid saada liidu täisliikme staatuse. Selliseid riike on 12, nende hulgas ka Eesti, Läti ja Leedu.<sup>1</sup> Nende riikide integreerimine tähendaks Euroopa Liidu rahvastiku kasvu ca 100 miljoni inimese võrra. 12.–13. detsembril 1997. a. Euroopa Ülemkogu tippkohtumisel Luksemburgis kutsuti Euroopa Liidu liitumiskõnelustele kuus “esimese ringi” riiki – Küprose, Sloveenia, Poola, Tšehhi ja Ungari kõrval ka Eesti. Seega on liidu idalaienduse ulatus esialgu kindlaks määratud ja seatud sõltuvusse kandidaatriikide valmisolekust. 10. novembril 1998. a. algasid “esimese ringi” liitumiskandidaatidega sisulised liitumisläbirääkimised.

Euroopa Liidu idalaienduse ulatus ei sõltu siiski mitte peamiselt KIE riikide liitu astumise soovist ega isegi nende valmisoleku astmest. Otsustavaks saab Euroopa Liidu võime uusi liikmeid vastu võtta. Liidu arenguabiprogrammide praeguse ülesehituse juures on see võime piiratud – tunduvalt allpool ka juba assotsieerunud riikide poolt esindatavat nõudlust. Probleemi olemus seisneb selles, et suhteliselt madala sissetulekute tasemega KIE riikide näol oleks tegemist Euroopa Liidu liikmetega, kes täidavad regionaalse arengu ja põllumajanduse toetamise fondidest abisaajatele esitavad nõuded. Nende fondide mahu suurendamine Kesk- ja Ida-Euroopa riikidest tulevate nõuete rahuldamiseks vajalikule tasemele põrkub Euroopa Liidu rikkamate doonorriikide soovimatusele oma eraldisi (seega maksukoormust) suurendada. Vastavate fondide mahu stabiliseerimine ja vahendite ümberjagamine KIE riikide kasuks ei leia aga seniste abisaajate toetust.

*EL-i idalaienduse peamiseks tingimuseks ja selle ulatust määravaks teguriks näib seega kujunevat EL-i abiprogrammide radikaalne reform abistamise kriteeriumite karmistamise (s.t.*

---

<sup>1</sup> Lisaks Malta, Küpros, Poola, Tšehhi, Slovaki, Ungari, Rumeenia, Bulgaaria ja Sloveenia.

*abisaamise võimaluste vähendamise) suunas. Praegu pole veel selge, millal ja millises vormis see reform teoks saab. Senised abisaajad pole sellest reformist kahtlemata huvitatud. Küpsenud on klassikaline huvide konflikt – idalaiendus on pikemas perspektiivis Euroopa Liidule tervikuna kasulik, kuid kasu ei jaotu võrdselt ning lühiajaliselt võivad mõned liikmesriigid koguni kahju kannatada. Ees seisab liidu kõigi liikmesriikide huvide tasakaalustamise komplitseeritud protsess.*

### 1.3. Euroopa Liiduga ühinemise eeldused

Integratsiooni ei käsitleta Euroopa Liidus eesmärgina omaette, vaid ainult vahendina tsiviliseeritud humaansete ühiskonnale omaste sotsiaal-majanduslike eesmärkide saavutamiseks. Euroopa Liit on vabatahtlik riikide ühendus, mida hoiab koos ja arendab edasi ühiste eesmärkide tunnustamine. Need *sotsiaalmajanduslikud eesmärgid* on esitatud tahvilil I (Valge raamat 1996, lk. X).

Tahvel I

#### **Euroopa Liidu sotsiaalmajanduslikud eesmärgid**

- ◆ *Majanduskasvu stabiilsus, tasakaalustatus ja säästlikkus*
- ◆ *Majandusliku arengu keskkonnasõbralikkus*
- ◆ *Tööpuuduse madal tase*
- ◆ *Sotsiaalse turvalisuse kõrge tase*
- ◆ *Kõrge elatustase ja parem elukvaliteet*
- ◆ *Inimeste majanduslik ja sotsiaalne ühtekuuluvus*

Need eesmärgid on väga nõudlikud, nii et täitmisega on mõneti raskustes ka Euroopa Liidu praegused kõrge majandusliku arengutasemega liikmesriigid. Näiteks tööpuudus puudutab Euroopa Liidus juba pikemat aega kümnendikku tööjõulisest elanikkonnast ja selle alandamiseks pole senini tõhusaid meetmeid leitud. Samas moodustavad need eesmärgid ühtse tasakaalustatud terviku, mis

riikide lõikes leiduvatest erinevustest hoolimata annab edasi kaasaegse tsiviliseeritud inimesekeskse turumajanduse olemuse.

Euroopa Liidu sotsiaalmajanduslike eesmärkide saavutamise aste jääb KIE maades praegu ja paratamatult ka lähemas tulevikus madalamaks liidu praegustes liikmesriikides saavutatud keskmisest. Samas peab aga nende eesmärkide olemus leidma kandidaatriikides ühiskondliku tunnustuse, mis väljendub sihipärasel tõhusas tegutsemises vastavate eesmärkide poole liikumisel. Sellest lähtuvalt on Euroopa Liiduga ühinemise eelduseks KIE transformatsioonimaadele püstitatud nõue “kõigepealt transformatsioon, siis integratsioon”:

- ◆ demokraatliku õigusriigi ülesehitamine;
- ◆ üleminek turumajandusele;
- ◆ võime vastu pidada Euroopa Liidu siseturu konkurentsivõimetele.

Ühiskonna transformatsioonis totalitaarsest käsumajandusest demokraatliku turumajanduse suunas on Euroopa Liiduga assotseerunud riigid saavutanud kaheldamatut edu. Samas on nende eelduste täitmine mitmeti tõlgendatav:

- ◆ Demokraatliku õigusriigi ülesehitamiseks ei piisa ainult liidus kehtivatega sarnaste seaduste vastuvõtmisest ja institutsioonide loomisest, vaid tuleb tagada ka seaduste järgimine ja õiguskaitse institutsioonide tõhus töö. Vormilise poole pealt (seaduste ja institutsioonide kohandamine Euroopa Liidu nõuetega) areneb õigusriigi ülesehitamine KIE riikides kiiresti, kuid ühiskondlike suhete ja teadvuse arengupeatuse ning inertsit tõttu annab tsiviliseeritud ühiskonna seadustiku ülevõtmine sageli ka negatiivseid tulemusi. Demokratiseerumise protsessiga kaasnenud kuritegevuse taseme hüppeline kasv KIE riikides näitab, et õiguskaitse süsteemide tõhusus ja eriti kodanike õiguskäitlus (õigusteadvus) on veel puudulik. Põhimõttelist pööret olukorra paranemise suunas pole neis riikides näha. Nii võivad hinnangud demokraatliku õigusriigi ülesehitamise eeldusele vastavuse osas kujuneda vastandlikeks ja pikaajaliste diskussioonide objektiks.
- ◆ Üleminekuks turumajandusele on nõutav kauba- ja finants-turgude liberaliseerimine, enamiku riiklike ettevõtete erasta-

mine, turumajanduslike tehingute turvalisust tagava institutsionaalse ja õigusliku raamistiku loomine. Liberaliseerimise ja erastamise nõue on näiteks Eestis kahtlemata täidetud. Turvalisust tagava institutsionaalse ja õiguskorra nõue peaks aga kõigile selgeks tegema – ilma õigusriigita ei saa rääkida tsiviiliseeritud turumajandusest, s.t. turumajandusest Euroopa Liidu kontekstis. Tähelepanuta ei saa aga jätta ka Eestis välisnõunike poolt agaralt propageeritavat nõuet igasuguste riiklike interventsioonide lubamatusest turumajanduses. See tähendaks aga nõuda KIE riikidelt Euroopa Liiduga ühinemise eeldusena seda, mida liidu riigid eraldi võetuna ja EL tervikuna ise ei järgi.

- ◆ Euroopa Liidu siseturu konkurentsipurustamise vastupidamise nõue on samuti mitmetähenduslik. KIE riikide ettevõtete konkurentsivõime Euroopa Liidus sõltub olulisel määral sellest, millised koormised liidu funktsioneerimise põhiprintsiipide järgi neile ettevõtetele langevad. Sotsiaalse ja palgadumpingu vältimise nõude vähegi rangem järgimine muudaks KIE riikidest pärineva toodangu paratamatult konkurentsivõimetuks ja need riigid integratsiooni eeldusele mittevastavaks.

Hinnang Euroopa Liiduga integreerumise eelduste täidetusele sõltub ka KIE riikide maksimaalsete jõupingutuste korral eelkõige liidu liikmesriikide poliitilisest positsioonist (perspektiivitundest) ja valmisolekust võtta enda kanda liidu idalaiendusega paratamatult kaasnevaid majanduslikke koormisi ja ühiskondlikke riske. *Euroopa Liidu idalaienduse esimese eeldusena tulebki välja tuua EL-i riikide ühine poliitiline tahe selle sammu astumiseks.* Senini oli võimalik piirduda üksnes poliitiliste deklaratsioonidega. Sisulist otsust alles hakatakse ette valmistama ja seal on kaalukausil mitte ainult EL kui terviku, vaid ka iga liikmesriigi huvid.

Kasu töötab Euroopa Liidu idalaiendus eelkõige KIE vahetutele naabritele ja nemad on ka selle protsessi eestvedajad. Kaugemale läände ja lõunasse jäävatel liikmesriikidel on väiksem nii võimalik kasu kui ka huvi idalaienduse vastu. Liidusisene konfliktiallikas on olemas ja see muudab otsustamise raskeks ning tulemuse raskesti prognoositavaks.

Eesti ettevalmistamisel ühinemiseks Euroopa Liiduga tuleb aga ühiskonnas kõigepealt ületada triviaalliberalistlik egotsentriline hoiak, mis:

- ◆ idealiseerib riigi nõrkust ja selle institutsioonide passiivsust ühiskonnaelu korraldamisel ning suunamisel;
- ◆ ei tunneta sotsiaalse stabiilsuse ja rahu positiivset mõju majanduslikule arengule;
- ◆ eitab inimeste ühtekuuluvustunde süvendamise vajadust tsiviliseeritud demokraatliku ühiskonna ülesehitamisel;
- ◆ kultiveerib seadustiku puudulikkust ja vastuolulisust ning õiguskaitseorganite töö ebatõhusust ära kasutades õiguslikku nihilismi;
- ◆ pisendab eetiliste normide tähtsust ja õõnestab nende toimet ühiskonnaelu reguleerimisel.

Sellise ühiskonna integreerimine ei vasta oma olemuselt Euroopa Liidu sotsiaalmajanduslikele eesmärkidele ka siis, kui formaalselt on kandidaatriigis Euroopa Liiduga sarnased institutsioonid üles ehitatud ja seadused vastu võetud. *Liidu idalaienduse teiseks eelduseks on EL-i kandidaatriikide ühiskondlik küpsemine Euroopa Liitu astumiseks vajaliku tasemeni.*

Ka Eesti näitel võib väita, et ühiskondliku hoiaku areng Euroopa Liiduga integreerumiseks vajalikus suunas kulgeb aeglaselt ja vastuoluliselt. Väga mõjukad majanduslikud ringkonnad sooviksid säilitada transformatsioonimaades senise sotsiaalsest vastutusest vaba tegutsemiskeskonna, mis võimaldab neil ühiskonna pikaajalise arengubaasi ammendamise hinnaga saavutada lühiajalist majanduslikku kasu. Neil jõududel on õnnestunud oma mõju all oleva ajakirjanduse kaudu külvata märgatavasse osasse elanikkonnast umbusku liitu astumise otstarbekuse suhtes. Selleks kasutatakse inimestesse juurdunud vastumeelsust kunagise Nõukogude Liidu anneksiooni ja totalitaarse riigi võimutsemise eemal- tõukavate meetmete suhtes. Totalitaarse impeeriumi eitamist püütakse transformeerida vastumeelsuseks demokraatliku vaba- tahtliku integratsiooni ja inimeste tsiviliseeritud (huvisid tasa- kaalustava ja ühendava) kooseksistentsi suhtes. Sellise ühiskond-

liku hoiaku süvenemine KIE maades seab Euroopa Liidu idalaienduse enam ohtu kui mahajäämus majanduslikus arengus.

#### 1.4. *Aquis communautaire* – Euroopa Liidu väljakujunenud koostöövormid ja -normid

Ühinemise eelduste täidetuse korral tuleb KIE riikidel täita ka Euroopa Liiduga ühinemise peamine kriteerium – ühinemiskandidaatide võime üle võtta liidus väljakujunenud koostöövormid ja -normid – *acquis communautaire*. *Aquis communautaire* ülevõtmist ei tohi samastada ainult EL-i seadustiku ja muude normide kehtestamisega. Järgida tuleb kõiki raha-, majandus- ja poliitilise liidu süvendamiseks nõutavaid koostööprintsipe, mis on esitatud tahvlil 2.<sup>5</sup>

Tahvel 2

##### **Euroopa Liidu integratsiooni põhiprintsiibid**

- ◆ liikmesriikide ja nende kodanike puhul igasuguse kodakondsusega seotud diskrimineerimise kaotamine;
- ◆ kõigile kodanikele õiguse tagamine EL piires vabalt liikuda ja elukohta valida;
- ◆ liikmesriikide vahel kõigi tollide ja samalaadsete maksude kaotamine;
- ◆ liikmesriikide vahel kvantitatiivsete kaubandusbarjääride (kvootide) kaotamine ja erandite selge reguleerimine;
- ◆ riiklike monopolettvõtete poolse diskrimineerimise vältimine;

<sup>5</sup> Allikas: Valge raamat. Assotsieerunud Kesk- ja Ida-Euroopa riikide ettevalmistamine integreerumiseks Euroopa Liidu siseturgu. – Eesti Vabariigi Riigikantselei Eesti Õigustõlke Keskus, 1996. lk. X–XII.

- ◆ EL siseturu piires tööjõu, ettevõtjate ja ettevõtete vaba liikumise tagamine;
- ◆ ettevõtete konkurentsivaenuliku käitumise keelamine, sealhulgas konkurentsieeskirjade kohaldamine riiklikele ja eriõigusi omavatele ettevõtetele;
- ◆ avanemise ja vaba konkurentsi tagamine teenustesektoris;
- ◆ barjääride kaotamine kapitalide liikumise teelt;
- ◆ kodumaiste ettevõtete riikliku toetamise range reguleerimine ja kontroll;
- ◆ fiskaalpoliitiliste meetmetega diskrimineerimise vältimine;
- ◆ vastastikuse tunnustamise printsii – ühes liikmesriigis seaduslikult käibivad kaubad võivad vabalt teiste liikmesriikide turgudele liikuda niikaua, kuni tõestatakse päritolumaa eeskirjade ebapiisavus tarbijakaitse seisukohalt;
- ◆ subsidiaarsusprintsii – EL institutsioonid jõustavad ainult siis mingi õigusliku reguleeringu, kui riiklikul või regionaalasel tasemel pole võimalik paremat tulemust saavutada;
- ◆ turvalisuse, tervise-, keskkonna- ja tarbijakaitse kõrge taseme tagamine;
- ◆ võrdsete konkurentsitingimuste tagamine, eelkõige keskkonna- ja tarbijakaitse, aga samuti töövõtjate sotsiaalse turvalisuse standardite (ja seega ka kulude) nivelleerimise teel.

Arenenud riikide integratsiooni aluseks välja töötatud koostööprintsiihid ei ole suhteliselt palju vaesematele KIE riikidele sageli jõukohased.

- ◆ Ühise turu häireteta funktsioneerimiseks ettenähtud reeglistiku ülevõtmine on KIE riikidele (majanduslikult) jõukohane, kuigi ka siin leidub raskesti lahendatavaid probleeme – eelkõige juba eespool märgitud kodanike ja firmade seaduskuulekuse ning õiguskaitseorganite, aga ka riigi- ja omavalitsusorganite töö tõhususe tagamisel.
- ◆ Rahaliidu kriteeriumite täitmine kujuneb väga raskeks isegi mitmetele praegustele Euroopa Liidu liikmesmaadele, rääkimata

siis majanduslikult ja sotsiaalselt ebastabiilsetest KIE riikidest – eelkõige on raske nõutavatesse piiridesse suruda inflatsiooni ja intressimäärasid, mille turumajanduslikuks reguleerimiseks puuduvad kas oskused või tahe (Eestis koguni mõlemad).

- ◆ Kõige raskemaks kujuneb KIE riikidele siiski sotsiaalse turvalisuse, tervise- ja keskkonnakaitse tagamine Euroopa Liidus nõutaval tasemel. EL-i ühe põhiprintsiibina on formuleeritud tervise-, keskkonna- ja tarbijakaitse ning turvalisuse kõrge taseme tagamine. Vältimaks kõrge taseme määratlemisel tekkivaid erinevusi täpsustab liikmekandidaatidele koostatud Valge raamat ka asja olemuse: *liikmesriikide ettevõtetele (toodetele) tuleb tagada võrdsed konkurentsitingimused, eelkõige keskkonna- ja tarbijakaitse, aga samuti töötajate sotsiaalse turvalisuse standardite (seega ka kulude) ühtlustamise teel – nn. sotsiaalse dumpingu vältimine*. Nende kulude ühtlustamine rikaste riikide tasemel (vastavate standardite pehmemdamine pole Euroopa Liidu riikide hästiorganiseerunud ühiskonnas teostatav) muudaks KIE riikide ettevõtted konkurentsivõimetuks.

Lõunalaienduse näol on Euroopa Liidul vaesemate riikide integratsiooni kogemus olemas. Ometi tõstatub probleem madalast majandusliku arengu tasemest, mis mitmeid EL-i funktsioneerimise põhiprintsiipe järgida ei võimalda, KIE riikide puhul tunduvalt teravamalt. KIE riikide majanduslik mahajäämus on praegu veel liiga suur. Sisemajanduse koguprodukti (SKP) inimese kohta iseloomustavad andmed 1994. aastal on esitatud tabelis 1.

Sissetulekute taseme hindamine ei ole õigustatud ainult nominaalsete rahvamajanduse koguprodukti (RKP) tootmise andmete alusel (vt. tabel 1, veerg 1), mis muudetakse võrreldavaks ametliku vahetuskursi alusel. Vahetuskursid ei kujune mitte hinnapariteedi alusel, vaid deviiside turul kujuneva nõudmise ja pakkumise alusel (ujuv vahetuskurs) või keskpanga poolt kehtestatuna (fikseeritud vahetuskurs). Hindade taset (ostujõu pariteeti) arvestades kujunevad tulemused hoopis teistsuguseks (vt. tabel 1, veerg 2). Nominaalselt ja ostujõu pariteedi alusel hinnatud sissetulekute tasemed erinevad vaatlusaluses riikidegrupis kuni neli korda (vt. tabel 1, veerg 3).

Tabel 1

## Sissetulekute tase 1994. aastal

Riik	RKP inimese kohta (nomin. USD)	SKP inimese kohta (ostujõu parit. USD)	Ostujõu pariteedi kordaja
Soome	19 253	17 417	0,90
Iirimaa	14 525	16 061	1,11
Portugal	8 787	12 326	1,40
Kreeka	7 478	11 265	1,51
Sloveenia	7 035	10 404	1,48
Tšehhi	3 481	9 201	2,64
Ungari	3 996	6 437	1,61
Slovakkia	2 243	6 389	2,85
Poola	2 413	5 002	2,07
Bulgaaria	1 185	4 533	3,83
Eesti	3 333	4 294	1,29
Rumeenia	1 319	4 037	3,06
Leedu	1 344	4 011	2,98
Läti	2 353	3 332	1,42

Allikas: World Human Development Report 1998, tabel 46.

Nominaalse sissetulekute taseme järgi hinnatuna oleks Euroopa Liidu vaeseim riik Kreeka esimesse laiendusvooru pääsenud Poolast enam kui kolm korda ja Tšehhist ning Eestist üle kahe korra rikkam. Ostujõu pariteeti arvestades jääb Tšehhi Kreekast maha aga vähem kui 20 protsenti, Eesti aga ligikaudu kolm korda. Eesti paistab Leedust nominaalselt *ca* 2,5 korda kõrgema sissetulekute tasemega, kuid ostujõudu arvestades moodustab edumaa sissetulekute tasemes ainult 7 protsenti. Eestil on Kesk- ja Ida-Euroopa riikidest madalaim ostujõu kordaja, mistõttu nominaalne sissetulekute tase annab meie majanduslikust arengutasemest tegelikust veidi parema pildi.

Nõudes mitu korda madalama sissetulekute tasemega KIE riikidelt sotsiaalsete ja keskkonnaalaste standardite viimist Euroopa Liidu tasemele (nn. harmoneerimise nõue), tähendaks nõuda neilt integ-

ratsiooni eeldusena majandusliku arengutaseme olulist lähendamist Euroopa Liidu riikide keskmisele tasemele. Selline nõue muudaks liitu astumise enamikule KIE riikidest sisuliselt võimatuks. Samas pole liidu riikidel kavas võtta endale ülemääraseid arenguabi kohustusi ja koormisi.

*Euroopa Liidu idalaienduse kolmandaks eelduseks oleks oskus leida EL-i sotsiaalsete põhiprintsiipide täitmise hindamiseks kompromisskriteeriumid, mis konkurentsitingimuste absoluuttaseme võrdsustamise nõude asemel võrdsustaksid eri riikide ettevõtetele avaldatava konkurentsicurve. Sotsiaalse turvalisuse, tervishoiu, keskkonnakaitse jms. Euroopa Liidu tasemele viimise asemel tuleks kokku leppida vastavate kulutuste osatähtsuse SKP-s viimises Euroopa Liidu (keskmisele) tasemele. See tähendaks juba isegi murrangulist pööret Euroopa Liidu poliitikas KIE riikide suhtes, sest senini on liidu välismajanduspoliitika (eksporditoetused ja impordipiirangud) suunatud oma ettevõtetele keskmisest paremate konkurentsitingimuste loomisele. Halvemust konkurentsitingimustes ei lase Euroopa Liit oma ettevõtetele aga kindlasti peale suruda. KIE riikidel pole mõtet loota, et astudes arenenud tööstusriikide seltskonda, lubatakse neil maksu-, eelarve- ja sotsiaalpoliitikas käituda vaese arengumaana.*

## **1.5. Euroopa Liidu süvendamise ja laiendamise vastuolu**

1987. aastal käivitunud Euroopa integratsiooni kiire süvendamine (eriti sammud rahaliidu ja poliitilise liidu loomiseks, piirikontrolli pehmemdamine Schengeni lepinguga jms.) tähendab sisuliselt, et Euroopa Liidu poolt liikmesriikidele esitatavate nõudmiste tase pidevalt tõuseb. Rahaliidu nõuded on sedavõrd kõrged, et sellega ühineb esialgu ainult 11 liidu praegust liikmesriiki. Selline mitmetapiline Euroopa Liidu integratsiooni süvendamine võib olla abiks ka liidu idalaienduse konkreetsete teede ja ajagraafikute väljatöötamisel (vt. Theurl 1997).

Euroopa Liidus rõhutatakse ühemõtteliselt, et idalaiendus ei tohi ohustada integratsiooni süvendamise protsesse. Integratsiooni süvendamise hädavajalikkus Euroopa Liidule tuleneb USA ja Jaapani tugevnevast konkurentsivõimest. KIE riikide integreerimiseks soovitatakse sellises olukorras välja töötada uued vormid. Täisliikme staatuse kõrval soovitatakse pikemaajaliselt kasutada madalama astme integratsioonivorme, eelkõige assotsieerunud liikme staatust.

Praegusel kujul KIE riikidega sõlmitud assotsiatsioonilepingud Euroopa Liiduga sisulist integratsiooni ei taga. Eriti puudutab see majandust, sest Euroopa Liidu kaubandusbarjääride taha jääb hinnanguliselt ca 50 protsenti KIE riikide ekspordipotentsiaal. *Euroopa Liitu astumisest saab rääkida ainult juhul (EL-i idalaienduse neljas eeldus), kui on olemas madalamalt integratsioonivormilt kõrgemale tõusmise kriteeriumid ja kindel kinnitatud ajagraafik (eelduseks integratsioonikriteeriumite täitmine).* Kui iga EL-i avatuse suurendamise samm kujundatakse uute läbirääkimiste etapiks ja selle tulemused peavad iga kord uuesti leidma kõigi EL-i riikide parlamentide kinnituse (konsensuse nõue), siis poleks protsessi kulgu ja lõppu võimalik ette näha ja majanduslikes otsustustes arvestada.

KIE riikide (ka Eesti) majandusliku arengu tagamiseks on eluliselt tähtis integreerumine Euroopa Liidu siseturuga, s.t. liidu välismajanduslike barjääride (tollid, kvoodid jms.) kadumine. ÜRO Arenguprogrammi raames 1992. aastal tehtud arvutused näitasid, et arengumaad kaotavad arenenud riikide proteksionistliku majanduspoliitika tagajärjel aastas ca 500 miljardit USD sissetulekuid (Human Development under ... 1996, lk. 9). KIE riikide kaotused on keskmisest suuremad, sest EL vahetu naabrina kaotavad nad peamise kaubanduspartneri turutõkete läbi suhteliselt rohkem.

Enamiku tööstustoodete osas, mille tootmisel Euroopa Liidu ettevõtted konkurentide edestavad, on liit vabast konkurentsist huvitatud ja assotsiatsioonilepingutes KIE riikidega fikseeritigi kaubanduspiirangute kaotamine selliste kaupade liikumise teelt kuni kümne aasta jooksul. Põllumajandus, toiduainete-, tekstiili-, terase-

ja söetööstus, aga ka mõned keemiatööstuse harud on aga maailmamajanduses ning ka KIE riikide suhtes sisuliselt konkurentsivõimetus. Need harud püsivad ja tungivad ka maailmaturule ainult imporditollide ja subsiidiumide najal. Just need kaubad oleksid KIE riikide peamised eksporditüübid Euroopa Liitu. Nende osas ei lasknud Euroopa Liit assotsiatsioonilepingutesse KIE riikidega võrdsete konkurentsitingimuste arendamist (kaubanduspiirangute kaotamist) sisse kirjutada, nõudes samal ajal KIE riikidelt ka nende kaupade osas sisseveopiirangute ja riiklike toetuste kaotamist. Eesti lasigi sellise ühepoolse lepingu endale peale suruda ja hävitab Läänest tulnud "nõunike" soovitusel Euroopa Liidu konkurentide heameeleks oma konkurentsivõimelisi majandusharusid.

Lääne poliitikud ja majandusteadlased tunnistavad avalikult, et nn. tundlikele (s.t. konkurentsivõimetutele) majandusharudele tähendab KIE riikide vaba turulepääs paratamatut krahhi. Neid majandusharusid esindavate huvigruppide mõju on sedavõrd tugev, et keegi ei looda siin mingile radikaalsele läbimurdele. Selles valdkonnas ei räägita enam konkurentsitingimuste võrdsusest kui Euroopa Liidu ühest põhiprintsiibist. Soovitatakse ainult välismajanduspoliitika kujundamisel KIE riikide huviseisid enam (mitte võrdsel määral) arvestada. Euroopa Liidu poliitikutel õnnestus leiutada assotsiatsioonileping, mis ei taga KIE riikide sisulist majanduslikku assotsieerumist Euroopa Liiduga. Praegu otsivad paljud mõjukad huvigrupid liidusiseselt KIE transformatsioonimaadele samade omadustega liitumislepingu vormi. KIE riikidel kujuneb Euroopa Liiduga integreerumise protsessis oma huvide kaitsmine ja läbisurumine väga raskeks.

## 1.6. Eesti tee Euroopa Liitu

Eestil ja tema balti naabritel on esimesest iseseisvusperioodist pärit negatiivsed kogemused suveräänses iseolemisest impeeriumimeelse Venemaa kõrval. 20. sajandi teine pool kujunes globaliseerumise võidukäiguks, kus maailma peamiseks arengumootoriks on tunnistatud majandusliku integratsiooni süvendamine ja poliiti-

lise koostöö tihendamine. Sellest tulenevalt peab ka Eesti leidma endale maailmamajandusse ja -poliitikasse integreerumise kaudu. Reaalselt on see võimalik ainult EL-iga integreerumise teel. Eesti ongi järginud Euroopa Liiduga koostöö süvendamise poliitikat ja saavutanud ka küllaltki kiire edu.

Eesti on integreerumisel Euroopa Liiduga läbinud väga kiiresti rea etappe:

- ◆ 27. august 1991. a. – Euroopa Liidu ja Eesti vahel seati sisse diplomaatilised suhted;
- ◆ 11. mai 1992. a. – EL ja Eesti vahel sõlmiti kaubandus- ja majanduskoostöö leping, mis jõustus 1. märtsil 1993. a.;
- ◆ juuni 1993. a. – Kopenhageni tippkohtumisel otsustas Euroopa Liit sõlmida Balti riikidega vabakaubanduslepingud;
- ◆ 7. detsember 1993. a. – Eesti valitsus moodustas Euroopa Liiduga võimaliku ühinemise küsimustega tegeleva töörühma;
- ◆ 18. juuni 1994. a. – Brüsselis kirjutasid Euroopa Liit ja Eesti alla vabakaubanduslepingule, mis jõustus 1. jaanuaril 1995. a.;
- ◆ 15. detsember 1994. a. – avati läbirääkimised EL ja Balti riikide vahel assotsieerumislepingu (Euroopa lepingu) ettevalmistamiseks;
- ◆ jaanuar 1995. a. – jõustus EL-i ja Eesti vabakaubandusleping, millega avanes võimalus alustada Euroopa Liidu ja Eesti assotsieerumislepingu (Euroopa lepingu) ettevalmistamist;
- ◆ 12. juuni 1995. a. – Luksemburgis kirjutati alla Euroopa Liidu ja Eesti vahelisele assotsieerumislepingule (Euroopa Lepingule), mis jõustus 1. veebruaril 1998;
- ◆ 1. august 1995. a. – Eesti Riigikogu ratifitseeris Euroopa Lepingu;
- ◆ 24. november 1995. a. – Eesti valitsus esitas Brüsselis ametliku avalduse Eesti astumiseks Euroopa Liitu;
- ◆ aprill 1996. a. – Euroopa Liidu Komisjon esitas liikmekandidaatidele küsitluslehe, et hinnata KIE maade ettevalmistuse taset EL liikmeks astumiseks;
- ◆ juuli 1996. a. – Eesti esitas Euroopa Komisjonile vastuse (1500-leheküljeline dokument), mis käsitles probleeme kõigis EL-i Valges raamatus esitatud 23 valdkonnas;

- ◆ 12.–13. detsember 1997. a. – Euroopa Nõukogu tipp-kohtumisel Luksemburgis esitati Eestile koos Sloveenia, Tšehhi, Ungari ja Poolaga kutse liitumiskõnelustele Euroopa Liiduga;
- ◆ 30.–31. märts 1998. a. – algas liitumisläbirääkimistele eelnev Euroopa Liidu ja Eesti seaduste võrdlev analüüs (nn. sõelumine ehk *screening*), et selgitada välja läbirääkimiste käigus kooskõlastamist vajavad probleemid;
- ◆ 10. november 1998. a. – Euroopa Komisjoni poolt esitatud vahearuande põhjal alustati sisulisi liitumisläbirääkimisi esimese laienemisringi kuue riigiga, s.h. Eestiga.

Eesti soovib ettevalmistused lõpetada ja Euroopa Liidu täisliikmeks saada aastal 2003. See nõuab suuri Eesti-poolseid jõupingutusi, aga oleneb siiski peamiselt EL valmisolekust idalaidenduseks. 1998. aasta lõpuks kujunenud olukorra alusel võib prognoosida, et Euroopa Liit ei ole siiski nii kiireks laienemiseks valmis.

## Kokkuvõte

KIE riikidele on Euroopa Liiduga ühinemine mitte ainult kasulik, vaid praktiliselt ainuke võimalus kiirendada oluliselt sotsiaal-majanduslikku arengutempot ja hoida ära langemine arengumaade hulka. Kuigi liidu idalaidendus pole “nullsummaline mäng” ja kasu saavad sellest pikemas perspektiivis mõlemad pooled, avalduvad KIE riikide kasud kiiremini ja otsesemalt ning EL liikmete kasud aeglasemalt ja kaudsemalt. Euroopa Liidus on idalaidendusest kasu saavate huvigruppide kõrval ka kahju kannatajad. Seega oleneb EL idalaidendus kõige üldisemas plaanis liidu liikmesriikide poliitilisest tahtest ja võimest omavahelised vastuolud ületada ning KIE riikidele arenguabi osutada.

Euroopa Liiduga ühinemise eelduste (demokraatlik õigusriik, funktsioneeriv turumajandus ja piisav konkurentsivõime) täitmine pole KIE transformatsioonimaades kerge ülesanne. Eeldustele vastavuse hindamisel on võimalikud väga erinevad subjektiivsed lähenemisviisid, mistõttu hinnang oleneb oluliselt rohkem Euroopa

Liidu riikide poliitilisest tahtest kui objektiivselt saavutatud tasemest.

*Aquis communautaire* otsene ülevõtmine KIE riikide poolt ei ole kõrgete tervishoiu, keskkonnakaitse ja sotsiaalse turvalisuse standardite tõttu võimalik, sest majandus ei suuda vastavaid kulusid kanda. Seejuures ei tagane Euroopa Liit aga kindlasti kõigile liikmesriikidele võrdsete konkurentsitingimuste tagamise printsibiist. Euroopa Liidu idalaiendus muutub võimalikuks, kui suudetakse välja töötada konkurentsipurvet võrdsustavad kompromisskriteeriumid.

Senini toimus peamiselt Euroopa Liidu ja KIE riikide poliitiline lähenemine. Selles valdkonnas ei esinenud olulisi huvide lahknevusi ja integratsioon süvenes kiiresti. Tunduvalt raskem on saavutada protsessis murrang KIE riikidele eluliselt tähtsa majandusliku integratsiooni arendamise suunas. Euroopa Liit on idalaienduseks majanduslikult vähem valmis kui KIE riigid. Liidu idalaienduse ajagraafik sõltub peamiselt EL valmisolekust avada turukonkurentsile oma tundlikud (konkurentsivõimetud) majandusharud.

Integratsiooni kiire süvendamine on Euroopa Liidu prioriteet, kuid see muudab idalaienduse keerukamaks. KIE riikidel pole võimalik kõiki nõudeid (näiteks rahaliidus osalemiseks esitatavaid) pikema aja jooksul täita. Ühinemine Euroopa Liiduga kujuneb etapiviisiliseks. ELi astumisest saab rääkida ainult juhul, kui kokku lepitakse korraga kogu protsessi osas ja üleminek madalamalt integratsioonivormilt kõrgemale toimub vastavalt kokkulepitud kriteeriumite täitmisele.

## Kirjandus

Cecchini, P. The European Challenge 1992 – The Benefits of a Single Market. Aldershot 1988.

Die Erweiterung der Europäischen Union und die Transformation in Mittel- und Osteuropa. Policy Paper. Autoren: Prof. Dr. Hans-Jürgen Wagener und Heiko Fritz (Frankfurt/Oder), Mitglieder der Arbeitsgruppe: Dr. Fraser Cameron (Brüssel), Prof. Dr. Witod

Malachowski (Warschau), Prof. Dr. Janno Reiljan (Tartu), Dr. Sandor Richter (Wien). 1996, detsember, 12 lk.

Europäische Union: die Vertragstexte von Maastricht; mit den deutschen Begleitgesetzen (bearbeitet und eingeleitet von Thomas Läufer). 5. Auflage, Bonn: Europa Union Verlag, 1996, 368 lk.

Human Development under Transition. Summaries of National Human Development Reports 1996. Europe & CIS. New York: UNDP RBEC, 1996, august, 165 lk.

Theurl T. EWU-Outs: Konkurrenten oder Wegbereiter für beitriftswillige Systemtransformationsländer. – Die ökonomischen Außenbeziehungen der EWU: währungs- und handelspolitische Aspekte. Hasse, R.; Schäfer, W. (Hrsg.). Göttingen: Vandenhoeck & Ruprecht. 1997, lk. 141–160.

Valge raamat. Assotsieerunud Kesk- ja Ida-Euroopa riikide ettevalmistamine integreerumiseks Euroopa Liidu siseturgu. – Eesti Vabariigi Riigikantselei. Eesti Õigustölke Keskus. 1996, 476 lk.

World Bank. World Human Development Report 1996.

World Bank. World Human Development Report 1998.

## 2. EUROOPA LIIDU VÄLISKAUBANDUS- POLIITIKA

### Sissejuhatus

Maailmamajanduse ühe võimsama blokina mõjutab Euroopa Liit oluliselt kogu maailma majandusarengut. Seoses Euroopa Liidu laienemisplaanidega ida suunas on eriti aktuaalseks muutunud mitmesugused arutelud ja analüüsid Euroopa Liidu tegelikust mõjust nii liikmesriikide kui ka kandidaatriikide majandusele. Kuna ka Eesti majanduspoliitiliseks eesmärgiks on võimalikult kiire ja täielik integreerumine Euroopa Liitu, siis on Eesti jaoks oluline adekvaatselt hinnata liitumise mõju majanduslikule ja sotsiaalsele arengule.

Üheks olulisemaks ja reguleeritumaks valdkonnaks on Euroopa Liidus väliskaubandus. Selle tähtsust mõistsid juba 1957. aastal Euroopa Majandusühenduse loonud riigid ning kaubandussuhted on Euroopa integratsiooniprotsessi vältel omandanud järjest suurema kaalu. Kuna Euroopa Liidu liikmesriikide vahel on praeguseks kaotatud kaubanduspiirangud ja liikmesriikide kaubandussuhted kolmandate riikidega põhinevad ühistel reeglitel, esineb Euroopa Liit ülejäänud maailma ees ühisrindena. Samas on aga selge, et liikmesriigid erinevad üksteisest nii majandusliku arengutaseme kui ka välissuhetele orienteerituse poolest. See tõstatab vajaduse analüüsida ka liidusiseseid erinevusi ning liikmesriikidele ühtsest kaubanduspoliitikast tulenevaid mõjusid.

Adekvaatsete analüüside teostamise eelduseks on Euroopa Liidule maailmakaubanduses osaks langeva rolli määramine, tema poolt rakendatava kaubanduspoliitika põhijoonte ja kasutatavate instrumentide põhjalik tundmaõppimine, liidu kaubanduspartnereid ja majandusharusid puudutavate eripärade väljatoomine ning kauban-

dussuhete arengutendentside hindamine. Seetõttu käsitletakse käesolevas peatükis Euroopa Liidu kaubanduspoliitika olemust ning põhijooni, tollimaksude ja tollimaksuväliste kaubanduspiirangute rakendamise aluseid ning väliskaubanduspoliitika eripära kaubavahetusele tundlikes sektorites. Samuti analüüsitakse Euroopa Liidu mõju maailmakaubanduse arengusuundadele ning ka kapitalide liikumisele maailmas, kuna see on tihedalt seotud kaubavahetuse arenguga.

Kuna Euroopa Liidu liikmesriigid erinevad üksteisest väliskaubandusele orienteerituse poolest, on oluline uurida ka väliskaubanduse arengut liikmesriikides, sealhulgas kaubavahetuse mahtu ja dünaamikat ning erinevusi kaubavahetuse struktuuri ja kaubanduspartnerite lõikes. Käsitlemist vajab seejuures ka teenuste ja kapitali liikumine, kuna tegemist on oluliste valdkondadega riigi välismajandussuhetes.

Euroopa Liit ei rakenda identset kaubanduspoliitikat kõigi oma kaubanduspartnerite suhtes ning lähtub seejuures eelkõige oma huvide kaitsest. Seetõttu eeldab Euroopa Liidu väliskaubanduspoliitika analüüs ka ühtse kaubanduspoliitika eripärade väljatoomist liidu suhtlemisel eri riikide ja riikide gruppidega. Olulise punktina vajab esiletoomist ka Euroopa Liidu ühtse kaubanduspoliitika mõju Eesti majandusele nii partnerriigi kui ka võimaliku liikmesriigi staatuses.

## **2.1. Euroopa Liidu väliskaubanduspoliitika üldkontseptsioon**

### **2.1.1. Euroopa Liidu kaubandusseadustiku põhijooned**

Ühtse Euroopa väliskaubanduspoliitika põhimõtted on loetletud Euroopa Majandusühenduse (EMÜ) asutamislepingus, mis sõlmiti Roomas 25. märtsil 1957. a. Vastavalt lepingu artiklile 113 peab majanduspoliitika kõigis Euroopa Majandusühenduse liikmesriikides rajanema ühtsetel põhimõtetel eelkõige tollimäärade süsteemi, kolmandate riikidega sõlmitavate kaubandus- ja majanduskoostöö

lepingute ning ekspordi ja impordi reguleerimisel rakendatavate kaubanduspoliitiliste meetmete osas.

Väliskaubanduspoliitika põhimõtted konkretiseerusid 1968. aastal tolliliidu loomisega, mis laienes tollase Majandusühenduse liikmesriikide kaubavahetusele, hõlmates impordi- ja eksporditollide, kõigi samaväärse toimega maksude ja kvantitatiivsete piirangute keelustamist liikmesriikide vahel ning ühtse tollitariifide süsteemi sisseseadmist suhetes kolmandate riikidega.

Alates 1. jaanuarist 1993. a. on Euroopa Liit ilma sisepiirideta ühisturg, kus on tagatud kaupade, teenuste, isikute ja kapitali vaba liikumine. Tõkete kaotamine kaupade, teenuste ja tootmistegurite liikumiselt võimaldab saavutada Euroopa Liidu põhieesmärgi – suurendada liikmesriikide majanduste ümberjaotusefektiivsust (Pärtel 1996, lk. 1).

Kaupade piiranguteta liikumisel liidu liikmesriikide vahel on oluline nn. vastastikuse tunnustamise põhimõte, mille kohaselt peab ühes liikmesriigis seaduslikult ringlev kaup saama vabalt ringelda ka kõikides teistes liikmesriikides. Eranditena nähakse siin vaid juhtumeid, kui mõni liikmesriik suudab tõestada, et kauba kohta käivad päritoluriigi eeskirjad ei paku samaväärset kaitset kõikidele liikmesriikidele (Valge raamat 1996, lk. XI). Kehtima jääb ka põhimõte, et kaubad peavad vastama Euroopa Liidu standarditele.

Teenuste liikumise vabadus liidusiseselt seisneb kitsenduste kaotamises teenuste osutamisel teiste liikmesriikide kodanikele. Nimeetatud põhimõtet võib Euroopa Ühenduste Nõukogu otsusel laiendada ka kolmandate riikide kodanikele, kes elavad ja osutavad teenuseid Euroopa Liidu liikmesriigis (Euroopa Liidu leping 1995, lk. 87).

Kapitali liikumise vabadus eeldab kõikide kitsenduste kaotamist liidu liikmesriikide kodanikele kuuluva kapitali liikumisel ning igasuguse diskrimineerimise lõpetamist kodakondsuse, elukoha või kapitali investeerimise sihtkoha alusel (Euroopa Liidu leping 1995, lk. 90). Kapitali liikumisel kehtib ka seaduspärasus, et liikmes-

riikidevahelise kapitali liikumise liberaliseerimisel siseneb kapital ühisturule selle liikmesriigi kaudu, kes annab kolmandate riikide kapitalile kergeima ligipääsuvõimaluse (Pärtel 1996, lk. 1).

### 2.1.2. Ühtse väliskaubanduspoliitika olemus

Euroopa Liidu väliskaubandussuhete aluseks on ühtne väliskaubanduspoliitika (CCP – *Common Commercial Policy*). Põhiliselt hõlmab termin “ühtne kaubanduspoliitika” Euroopa Liidu tasandil otsustatava ja elluviidava poliitika alalõike (näiteks tollimäärad, kaubavahetust tasakaalustavad meetmed jne.). Samas on aga ka rida majanduspoliitika valdkondi, mille elluviimine ja suunamine on jäetud iga liikmesriigi kompetentsi, ehkki paljudel juhtudel on võimalused selleks piiratud.

CCP on suunatud Euroopa Liidu rahvusvaheliste kaubandussuhete reguleerimisele riikide ja organisatsioonide tasandil, et tagada liidu ja kolmandate riikide vaheliste kaubandussuhete reguleerimise ühtsus kõigis Euroopa Liidu liikmesriikides. Vastavalt Rooma lepingu artiklile 3 on liidu välismajandustegevuse aluseks ühtne välistollimäär ja ühtne väliskaubanduspoliitika kolmandate riikide suhtes.

Ühtse kaubanduspoliitika lähtepunktiks on seisukoht, et Euroopa Liit on läbirääkimistel kollektiivina tugevam kui oleksid tema liikmesriigid eraldi võetuna (Barnes, Barnes 1995, lk. 359). Kehtib ka põhimõte, et Euroopa Liit on üldjuhul kaubanduse liberaliseerimise poolt, seda aga ainult seni, kuni liberaliseerimine on Euroopa Liidule kui tervikule kasulik (sama taktikat kasutab ka USA) (Carlisle 1996, lk. 115).

Samuti sätestab ühtne kaubanduspoliitika, et kui lühiajaliselt pole võimalik saavutada kõigi liidu liikmesriikide nõusolekut, ei tohi üks Euroopa Liidu liikmesmaa majandusraskuste ületamiseks ükski tegutseda. Praegu on siiski liikmesriikidele jäetud mõned vahendid majandusraskuste ületamiseks: ekspordilaenu, abi- ja arengupoliitika, liikmesriigi valuuta vahetuskurs (viimane neist on tõhusaim vahend) (Barnes, Barnes 1995, lk. 359). Ühtse väliskaubanduspoliitika eesmärgiks on ka kaasa aidata teiste maade, eriti Lomé

konventsioonis osalenud riikide arenguprogrammide teostamisele (Lomé neljandale konventsioonile kirjutati 1989. aastal alla 69 Aafrika, Kariibi mere ja Vaikse ookeani regiooni riiki) (Financial Cooperation ... 1996, lk. 11).

Võrreldes ajaga, mil kuus esimest liiget asutasid Euroopa Majandusühenduse, on väliskaubanduspoliitika tähtsus praeguses Euroopa Liidus vähenenud. Seda eelkõige kahel põhjusel. Esiteks on tolliliidu loomine suurendanud liidu sisekaubanduse osakaalu võrreldes väliskaubandusega. Teiseks on Euroopa Liidu sisekaubanduse tähtsust tõstnud ka liidu liikmete arvu suurenemine kuuelt viieteistkümmenele, millega seoses on endine väliskaubandus muutunud sisekaubanduseks. 1955. aastal oli liidu sisekaubanduse osakaal alla 35 protsendi kogukaubandusest, kuid 1990. aastaks oli see tõusnud juba 60 protsendini (McDonald, Dearden 1994, lk. 239).

Ühtne kaubanduspoliitika on terviklik, ent mitmekülgne, ning seega on tema realiseerimiseks vaja saavutada mitmeid kokkuleppeid. Keeruline on hinnata, mil määral on eri riikide kaubanduseadused Euroopa Liidu vastavasse seadusandlusesse üle kantud. Liikmesriikide väliskaubandussüsteemides esinevad tollimaksuvälised tõkked, mõned neist ilma Euroopa Komisjoni loata (Barnes, Barnes 1995, lk. 360). Euroopa Liidu ühe kindla valitsuse puudumine muudab kokkulepete saavutamise veelgi aeganõudvaks ja keerulisemaks. Sageli on liikmesriikide valitsused CCP küsimustes ka eriarvamustel.

Ühtse väliskaubanduspoliitika arengut iseloomustavad kaks tendentsi. Esimene seisneb Euroopa Komisjoni püüdluses kontsentreerida võim välissuhtluse osas Brüsselisse ning muuta sellega CCP rakendamine efektiivsemaks. Teiseks on ka Euroopa Parlament hakanud pöörama üha rohkem tähelepanu välissuhetele. Sellele on kaasa aidanud ühtne Euroopa akt (SEA – *Single European Act*), millele kirjutati alla 1986. aastal ja milles sätestatakse parlamendi 626 liikme enamuse heakskiidu nõue Euroopa Komisjoni ettepanekutele kaubandussoodustuste või koostöölepingute kohta (Single European ... 1987). Ühtse kaubanduspoliitika

tähtsamaid tulemusi on siiani olnud paljude tollivälise kaubandus-tõkete vähendamine ja Euroopa Liidu välise ühtse tollimaksu määra juurutamine tootegruppide lõikes (Barnes, Barnes 1995, lk. 358–359).

### 2.1.3. Euroopa Liidu ühtne tollimäärade süsteem

Lisaks ühendusesisesele tollimaksude kaotamisele oli üks esimesi märke Euroopa Ühenduse tekkest ka Euroopa Ühenduse ühtse tollimäärade (CCT – *Common Customs Tariff*) süsteemi kehtestamine 1. juulil 1969. a. impordile kolmandatest riikidest. Ühtse välistollimäära leidmisel tootegruppide lõikes arvutati kõikide liikmesriikide iga tootegrupi kohta rakendatavate välistollide aritmeetiline keskmine.

Tollimaks oli 1958. aastal kõige ulatuslikumalt kasutatav välis-majanduspoliitika instrument Seejuures olid tööstustoodete tollimäärad madalamad ning ühtlasemalt jaotunud kui põllumajandus-toodete tollimäärad. Ühenduse loomise algusaastate keskmised tollimaksumäärad kaubagruppide viisi on toodud tabelis 2.1.

Aja jooksul on CCT määrasid pidevalt muudetud. Üldise Tolli- ja Kaubanduskokkuleppe (GATT – *General Agreement on Tariffs and Trade*) raames tollimaksude järjestikuste kärpimiste tulemusena on Euroopa Liidu tööstuskaupade keskmine tollimäär praegu ligikaudu 5% (Euroopa Liit ... 1995, lk. 67). Samas on aga mitmeid kaubagruppe, mille puhul Euroopa Liit rakendab keskmisest tollimaksumäärast tunduvalt kõrgemat tollimaksu. Näiteks on tollimaks Euroopa Liitu imporditud autodele 11 protsenti (McDonald, Dearden 1994, lk. 240). Aastaks 2000 planeeritakse EL-i keskmiseks CCT määraks tööstustoodetele 3,7 protsenti (Trade Policy ... 1995, lk. 4). Uued potentsiaalsed liikmesriigid, kes soovivad ühineda Euroopa Liiduga, peavad üleminekuperioodi jooksul viima oma tollimäärad vastavusse Euroopa Liidu ühtse tollimäärade süsteemiga.

Tabel 2.1

Keskised tollimaksumäärad kaubagruppide lõikes Euroopa Majandusühenduse liikmesriikides 1958. aastal (protsentides)

Kaubagrupp	Tollimaksumäär
Transpordivahendid	22
Riided	21
Jalatsid	19
Kummitooted	18
Ehituskaubad	17
Mööbel	17
Metallitooted	16
Tekstiilitooted (v.a. riided)	16
Instrumendid	16
Puidutooted (v.a. mööbel)	16
Elektrimasinad	15
Paberitooted	15
Mineraalid	13
Masinad (v.a. elektrilised)	13
Kemikaalid	12
Nahatooted	12
Relvad	11
Raua- ja terasetooted	10
Väärismetallid	6
Keskmine tollimaksumäär	15

Allikas: Burda, Wyplosz. *Macroeconomics – a European Text* 1993, lk. 132.

Kõik Euroopa Liidu impordiartiklid on kas tollitavad (enamasti *ad valorem* tollimaksuga) või tollivabad vastavalt nende klassifikatsioonile harmoneeritud süsteemis. Tööstuskaupade ning teatud põllumajandustoodete import Euroopa Vabakaubandusassotsiatsiooni (EFTA – *European Free Trade Association*) riikidest Euroopa Liidu turule on tollimaksuvaba vastavalt EFTA maade ning Euroopa Liidu vahelistele vabakaubanduslepingutele. Tollimaksude puhul kasutab Euroopa Liit väliskaubandussuhetes konventsionaalseid ja eritolle.

Konventsionaalseteks tollimääradeks on need, mis on rakendatavad GATT-iga ühinenud riikides toodetud kaupadele või mis on määratletud enamsoodustusrežiimiga (MFN – *most favoured nation*) vastavate lepingute alusel. Euroopa Liit kasutab neid mis tahes kolmanda riigi kaupade puhul.

Eritollid on rakendatavad juhtudel, kui need on väiksemad kui konventsionaalsed tollimäärad või kui konventsionaalsed tollimäärad puuduvad (näiteks põllumajandustoodete puhul). Euroopa Nõukogu võib eritollid tühistada teatud perioodiks, kui vastavate toodete pakkumine on Euroopa Liidus ebapiisav või neid tooteid ei ole üldse. Tollide tühistamist võib seostada ka kvootide kasutuselevõtvõuga, millede jaotamine põhjustab aga sageli liikmesriikidevahelisi vaidlusi.

#### **2.1.4. Euroopa Liidus rakendatavad mittetollilised kaubanduspiirangud**

Hoolimata kaubavahetuse liberaliseerimise põhimõtte järgimisest kasutab Euroopa Liit kaupade importimisel erinevaid mittetollilisi kaubandustõkkeid. Seejuures on mittetollilised kaubanduspiirangud sageli tollimaksudest efektiivsemad.

Levinud tollimaksuvälise kaubandustõkkena kasutab Euroopa Liit üldise eelistussüsteemi (GSP – *Generalized System of Preferences*) raames antavaid tollikvoote, mille puhul võib liitu mitte kuuluv riik tollimaksuvabalt eksportida Euroopa Liidu liikmesriiki fikseeritud koguse konkreetset toodangut. Kvoodi suurust ületava koguse eksportimisega kaasneb aga tollimaks. Euroopa Liidu teatud liikmesriikide erirežiimidest tulenevad takistused (näiteks enamsoodustusrežiimi kvoodid) on aga põhimõtteliselt välditavad, kuna import Euroopa Liidu mis tahes teisest liikmesriigist ei ole piiratud. Et võidelda niisuguse kaudse impordiga, võivad liikmesriigid kaalukate põhjenduste korral saavutada komisjoni heakskiidu kontrolli ning takistusmeetmete teostamiseks ka Euroopa Liidu sisepiiridel (vt. ka EMÜ lepingu artikkel 115). Selline võimalus on

aga olnud pikka aega takistuseks Euroopa Liidu sisese integratsiooni süvenemisele.

Impordikvoote võib Euroopa Liit kasutada ka olukorras, kui importtoodang ohustab oluliselt Euroopa Liidu siseseid tootjaid. Juhul kui Euroopa Liidu liikmesriik kasutab kaubanduspiiranguid mingi kolmanda riigi suhtes, tuuaksegi tavaliselt õigustuseks just liikmesriigi tootjate tõsise ohustamise (*serious injury*) argument (McDonald, Dearden 1994, lk. 247).

Euroopa Liit kasutab ka niinimetatud vabatahtlikke ekspordipiiranguid (VER – *Voluntary Export Restraint*), mille puhul importiv riik (antud juhul Euroopa Liidu liikmesriik) sunnib eksportijat “vabatahtlikult” oma ekspordi vähendama, kui eksportija toodang ohustab importiva riigi mingit tööstusharu. Kui eksportija pole sellega nõus, võib importija võtta kasutusele mitmesuguseid omapoolseid tugeva mõjuga kaubanduspiiranguid eksporditava maa suhtes (Salvatore 1995, lk. 260).

Vabatahtlikke ekspordipiiranguid on alates 1950-ndatest aastatest kasutanud Ameerika Ühendriigid, Euroopa Liidu liikmesmaad ning teised arenenud riigid eelkõige Jaapani ja Korea suhtes, et piirata ekspordi peamiselt tekstiili-, terase-, elektroonika- ja autotööstuse valdkonnas. Tabelis 2.2 on toodud maailma eri riikide ning riikide gruppide poolt rakendatud vabatahtlike ekspordipiirangute arv 1989. aastal.

1989. aastal kasutas vabatahtlikke ekspordipiiranguid kõige enam Euroopa Liit, seda eelkõige tekstiili- ja terasetootmise ning põllumajanduse valdkonnas Jaapani, Kesk- ja Ida-Euroopa riikide ning Korea suhtes (*Ibid.*, lk. 261).

Euroopa Liidu poolseks kaubavahetuse piiranguks on samuti arengumaadega sõlmitud ekspordi piiramise lepingud, milles viimased on nõustunud Euroopa Liidu poolsete impordipiirangutega nende tekstiiltoodete ekspordi osas (Barnes, Barnes 1995, lk. 363).

Tabel 2.2

**Vabatahtlike ekspordipiirangute kasutamine importööride  
suhtes toodete ja riikide lõikes 1989. aastal**

Tööstusharu	USA	EL	EFTA	Jaapan	Kanada	Kokku
Tekstiilitööstus	13	27	12	6	8	66
Terasetööstus	35	14	1	0	0	50
Põllumajandus	2	36	4	5	1	48
Elektroonika- tööstus	3	25	0	0	0	28
Autotööstus	1	17	1	0	1	20
Jalatsitööstus	1	15	0	0	2	18
Masinatööstus	10	4	0	0	0	14
Muud tööstusharud	4	35	1	2	0	42
Kokku	69	173	19	13	12	286

Allikas: Salvatore. *International Economics*, 5th Edition. 1995. lk. 261.

Vabatahtlike ekspordipiirangute mõju majandusele sarnaneb impordikvootide mõjuga, nende vaheline erinevus tuleneb vaid rakendamise suunitlusest. Kui impordikvoodi puhul on kaubandusbarjääri rakendajaks importiv riik, siis vabatahtliku ekspordipiirangu puhul on eksportiv riik ise sunnitud oma teatud tööstusharu toodangu eksporti piirama. Just kaubanduspartneritele vabatahtlike ekspordipiirangute pealesurumisega on Ameerika Ühendriigid, Euroopa Liidu liikmesmaad ning ka teised tööstusriigid suutnud jätta endast mulje kui vabakaubanduspõhimõtteid pooldavatest riikidest (Salvatore 1995, lk. 261–262).

Kui mitteliikmesriik kasutab Euroopa Liidu turule sisenemiseks dumpinghindu või subsiidiume (nii otseseid kui kaudseid), võib EL rakendada vastavaid kaitsemeetmeid. Dumpinguvastast tegevust kasutab Euroopa Liit siis, kui välisfirma müüb oma toodangut ühiskondlikul madalama hinnaga kui koduturul. Tavaliselt kehtestatakse sellisel juhul vastumeetmena dumpinguvastane tollimaks konkreet-

sele tootjale kehtivusajaga üldjuhul viis aastat pärast tollimaksu esimest rakendamist. Dumpinguvastane tollimaks võib olla väga kõrge. Näiteks kehtestas Euroopa Liit 1988. aastal 21,9 protsendilise dumpinguvastase tollimaksu Hongkongist imporditavatele videokassettidele (Barnes, Barnes 1995, lk. 375–376). Perioodil 1985–1990 on Euroopa Liit põhiliselt pidanud võitlema kolmandate riikide firmade dumpinguga.

Subsiidiumivastaseid meetmeid rakendatakse Euroopa Liidus juhul, kui kolmanda riigi valitsus subsideerib oma eksporttoodangut. Sellisel juhul võib Euroopa Liit kehtestada subsiidiumivastase tollimaksu, mida rakendatakse tavaliselt vastava riigi, mitte konkreetse tootja suhtes. Ajavahemikul 1977–1988 käsitleti Euroopa Liidus ainult 12 subsideerimisjuhtumit. Vähest subsideerimisvastase tollimaksu rakendamise arvu võib suuresti seletada asjaoluga, et praktikas on raske kindlaks teha subsideerimise täpset ulatust (McDonald, Dearden 1994, lk. 246–247).

Kui kolmandad riigid kasutavad oma toodangu eksportimisel Euroopa Liitu ebaausa konkurentsimeetodeid, võib Euroopa Liit kasutada selle riigi impordi kvantitatiivset kontrolli, imporditollimaksu või kaubavahetuslepinguga antud soodustuste tühistamist (*Ibid.*, lk. 248).

Ajutist kaitset importtoodangu konkurentsimeetodeid, kui importtoodangu puhul pole kasutatud ebaausa konkurentsimeetodeid, pakuvad Euroopa Liidule nn. *safeguard*-klauslid (Salvatore 1995, lk. 270–271). Ka *safeguard*-klauslite rakendamine pole ühtses väliskaubanduspoliitikas eriti laialdaselt kasutusel olnud. Ilmselt on põhjuseks asjaolu, et Euroopa Liidul on suhteliselt raske õigustada *safeguard*-klauslite rakendamist kolmandate riikide firmade suhtes ja samal ajal väita, et EL pooldab igati vabakaubanduse arengut maailmas. Samuti võivad kolmandad riigid *safeguard*-klauslite tulemusena kasutusele võtta kaubandustõkkeid EL suhtes, kui Euroopa Liit nende firmade huvidega ei arvesta.

Tabelis 2.3. on ära toodud Euroopa Liidu poolt rakendatud proteksionistlike meetmete arv ajavahemikul 1985–1990.

Tabel 2.3

**Euroopa Liidu poolt ajavahemikul 1985–1990 rakendatud  
kaubanduspiirangute arv**

Kaubanduspiirangud	1985	1986	1987	1988	1989	1990
<i>Safeguard</i> -klausel	8	4	11	0	3	5
Subsiidiumivastane tegevus	0	0	2	0	0	1
Dumpinguvastane tegevus	35	31	34	40	29	16
Kokku	43	35	47	40	32	22

*Allikas:* Salvatore, International Economics. 5th Edition. 1995, lk. 271.

Eksport Euroopa Liidust on põhimõtteliselt piiranguteta ning ekspordikontrolli kasutatakse Euroopa Liidus harva. Tavaliselt väljendub see ekspordikvootide määramises (näiteks on ekspordi kontrolli kasutatud relvastuse väljaveo suhtes) (Molle 1994, lk. 460). Ekspordi edendamiseks antakse sageli ekspordilaene (valitsuse toetusena), tootmissubsiidiume ning mitmesuguseid eriotstarbelisi lubasid (Pinder 1995, lk. 14). Euroopa Liit on kasutanud ekspordiabi põllumajanduses; subsiidiume terase-, auto-, laeva-, lennuki- ja relvatööstusele (*Ibid.*, lk. 111, 116).

Euroopa Liidu liikmesriigid kasutavad erinevaid ekspordiabi vorme. Üldiselt on ekspordiabi ühtse väliskaubanduspoliitika olemusega vastuolus ja Euroopa Komisjonil pole piisavalt võimu, et seda riikide tasandil ühtlustada (Molle 1994, lk. 460).

### 2.1.5. Ühtse väliskaubanduspoliitika haruerinevused

Tollimaksuväliseid kaubandustökkeid rakendab Euroopa Liit eriti aktiivselt tundlike tööstusharude sektoris – tekstiili- ja riie-, terase- ning autotööstuses (Pinder 1995, lk. 194–195).

Terasetööstust reguleerib Euroopa Söe- ja Teraseühendus (ECSC – *European Coal and Steel Community*), kes on välja töötanud instrumendid tööstusharu kaitsmiseks välismaise konkurentsi eest.

Terasetööstuses kasutatakse nii EL-i sisese toodangu subsideerimist kui ka impordi reguleerimist. Enamiku välismaailma suuremate terasetootjatega on sõlmitud miinimumhinna lepingud (McDonald, Dearden 1994, lk. 242).

Kaubanduspiirangute kasutamine Euroopa Liidu poolt tekstiili- ja riidetööstuses on olnud aktuaalne juba pikka aega. Mitmete aastate jooksul on liidu liikmesriigid nimetatud sektoris kasutanud diskrimineerivaid lepinguid. Näiteks Suurbritannia kasutas piiranguid tekstiilitoodete impordile Hongkongist, Pakistanist ja Indiast juba 1959. aastal.

Euroopa Liidu mõju tema partneritele tekstiilisektoris võib kokku võtta järgmiselt (*Ibid.*, lk. 242–243):

- ◆ Enamik arengumaid soovib (ja suudab) oma majanduse industrialiseerimist läbi viia alustades tekstiilitööstusest. Euroopa Liidu kaubanduspiirangud on aga arengumaade majanduse arengut takistavaks teguriks.
- ◆ Tekstiilitööstus paikneb tavaliselt asukohamaa vähemarenenud piirkonnas. Seega Euroopa Liidu kaubanduspiirangud takistavad arengumaade mahajäänud piirkondade majandusliku olukorra parandamist.

Kuigi väliskaubanduspoliitika on Euroopa Liidus ühtne, on tema mõju liikmesriikide majandusele erinev. Leping, mis liberaliseeriks tekstiilitoodete impordi Euroopa Liitu, mõjutab kõige rohkem neid liikmesriike, kus tekstiilitööstusel on majanduses oluline roll. Näiteks Portugalis on tekstiilitööstus tekkivate töökohtade ja tootmise seisukohalt palju olulisem kui näiteks Hollandis. Põhilisteks kolmandate riikide suhtes rakendatavate kaubanduspiirangute toetajateks liidu tekstiilitööstuses ongi Euroopa Liidu vaesemad liikmesriigid.

Enim poleemikat on põhjustanud Euroopa Liidu põllumajandustoodetega kauplemine. Fakti, et 1986. aastal mõjutasid kõigi toidu-kaupade impordi Euroopa Liitu mittetollilised kaubandustõkked, kirjeldab tabel 2.4.

Tabel 2.4

**Mittetolliliste kaubandustõkete mõju EL-i impordile  
1965. ja 1986. aastal (% koguimpordist antud tootegrupi osas)**

Kaubagrupp	1965	1986
Kõik toidukaubad	61	100
Põllumajanduse toorained	4	28
Kütused	11	37
Metallid ja metallimaagid	0	40
Tööstustooted	10	56
Kõik tarbekaubad	21	33

*Allikas:* Salvatore. *International Economics*. Fifth Edition. 1995, lk. 272.

Aastate jooksul on Euroopa Liidu proteksionism tundlike sektore, eriti põllumajandussektori, kaitse osas märgatavalt kasvanud. Selleks on ka mitmeid põhjusi. Euroopa Liit soovib kaitsta oma farmerite huve, hoolimata liidusisesest pidevast põllumajandussaaduste ületootmisest. Euroopa Liidu liikmesriigid ei suuda aga jõuda kokkuleppele ühtse põllumajandusreformi läbiviimise osas (Barnes, Barnes 1995, lk. 378–379).

Euroopa Liit muutus tähtsaks põllumajandussaaduste eksportijaks 1970-ndatel aastatel, müües oma toodangu ülejääke maailmaturul hindadega, mis olid madalamad teiste tootjate hindadest. Kuna pole tõenäoline, et põllumajandustoodangu ülejääke tarbitakse ühisturul, siis müüakse nad subsideeritult maailmaturul. Riikides, kel on põllumajandussaaduste tootmise osas suhteline eelis, arvatakse aga, et Euroopa Liidu põllumajandustoodangu ülejäägid destabiliseerivad nende majandust ja kaubandust. Seega põhjustab EL-i põllumajanduspoliitika pideva hinna- ja kaubandussõdade puhkemise ohu (Barnes, Barnes 1995, lk. 379–380).

Maailmakaubanduse seisukohalt ei ole põllumajandussektori isoleerimine otstarbekas. Riigid peaksid spetsialiseeruma sellele, mida nad on suutelised tootma kõige efektiivsemalt. Kui riigid või riikide ühendused soovivad kaubelda tööstuskaupadega, peaksid nad kaupleva ka põllumajandussaadustega. Vastasel korral on

tõenäoline, et riigid, kes tunnevad, et nende suhtes on käitunud ebaõiglaselt, võtavad kasutusele omapoolsed vastumeetmed. Sellest tulenev kahju võib osutada aga suuremaks kui põllumajandussektori kaitsmisest saadav tulu.

### 2.1.6. Euroopa Liidu väliskaubanduspoliitika lepinguline alus

Maailma suurima kaubandusjõuna on Euroopa Liit üles ehitanud tugeva kahe- ja mitmepoolsetele lepingutele tugineva kaubandus-suhete süsteemi, mis hõlmab assotsiatsiooni- ja vabakaubandus-kokkuleppeid, spetsiifilisi eelisõiguste lepinguid ning piirkondade ja tootegruppide erinevat kohtlemist.

Kaubanduseelistuste hierarhia tipus paiknevad Euroopa Vabakaubandusassotsiatsiooni riigid, kuid alates 1995. aastast, mil Euroopa Liiduga ühinesid senised EFTA liikmed Soome, Rootsi ja Austria, on EFTA osatähtsus Euroopa Liidu kaubanduses oluliselt vähenenud.

Euroopa Vabakaubandusassotsiatsiooni kuuluvatele riikidele järgnevad 69 Aafrika, Kariibi mere ja Vaikse ookeani regiooni riiki (ACP – *African, Caribbean and Pacific*), mille kaubavahetus Euroopa Liiduga on reguleeritud Lomé konventsiooniga. Lomé konventsiooni väliskaubandust puudutava osa põhiklauslid on järgmised.

- ◆ ACP riikide kaupadele kehtivad tollimaksusoodustused. Näiteks lubatakse 99 protsenti ACP riikide toodangust Euroopa Liidu turule tollimaksuvabalt ning ACP riigid on omakorda kehtestanud suhetes Euroopa Liiduga enamsoodustusrežiimi ning kõiki Euroopa Liitu kuuluvaid riike koheldakse samade põhimõtete alusel (Harrison 1995, lk. 165).
- ◆ Euroopa Liidu toodanguga konkureerivate põllumajandustoodete sissevedu ACP riikidest reguleerib Euroopa Liidu ühtne põllumajanduspoliitika (Hitiris 1994, lk. 209).

Samas aga piirab ACP riikide eksporti Euroopa Liitu päritolureeglistiku kriteerium.

Vahemeremaade kaubandussuhted Euroopa Liiduga on reguleeritud Vahemereregiooni globaalse poliitikaga (GMP – *Global Mediterranean Policy*), mis koosneb erinevatest eelis- lepingutest (Piening 1997, lk. 72–73):

- ◆ assotsiatsioonilepingud Türgi, Küprose ja Maltaga;
- ◆ kooperatsioonilepingud nn. Maghrebi (Alžeeria, Maroko, Tuneesia) ja Mashreki (Egiptus, Jordaania, Liibanon, Süüria) riikidega;
- ◆ nimetatud regiooni tööstustoodete vaba juurdepääs ühisturule;
- ◆ põllumajandustoodete tollitariifide alandamine;
- ◆ vabakaubanduspiirkond tööstustoodetele Iisraelist.

Suhteliselt eraldiseisva kategooria moodustavad Euroopa Liidu assotsiatsioonilepingud Vahemeremaadega. Lepingud Türgi, Küprose ja Maltaga on suunatud tolliliidu loomisele, kindlustades nende riikide tööstuskaupadele tollimaksuvaba juurdepääsu Euroopa Liidu turule. Maksuvabalt müüakse ka Vahemeremaade puu- ja juurvilju, veine ning oliiviõli. Igas Vahemeremaadega sõlmitud lepingus on ka finantsprotokoll, milles määratakse kindlaks laenuitingimused ja Euroopa Liidu poolt teostatava finantseerimise ulatus (Harrison 1995, lk. 165–166).

Kaubanduseelistuste hierarhia kõige ulatuslikuma astme moodustavad riigid, kelle puhul kaubandussuhted on reguleeritud üldise eelistussüsteemiga. GSP hõlmab tollimaksude alandamist ja kõrvaldamist vähearenenud riikide (v.a. ACP riigid, kellele Lomé konventsioon pakub soodsamaid tingimusi) tööstustoodete ja töödeldud põllumajandustoodete ekspordilt Euroopa Liidu turule (Piening 1997, lk. 174). GSP tollimäärad on madalamad kui Euroopa Liidu keskmised välistollimäärad. GSP hierarhia tipus on suhteliselt arenenud turumajandusega riigid väljastpoolt Euroopat ning Kesk- ja Ida-Euroopa riigid, vähemeelistatud on aga Ladina-Ameerika riikide positsioon (Fajarnes, Sinclair 1997, lk. 6).

### 2.1.7. Ühtse väliskaubanduspoliitika arengutendentsid

Euroopa Liidu väliskaubanduspoliitikas võib eristada kahte arengutendentsi. Esimese kohaselt muutub Euroopa Liit aina proteksionistlikumaks kaubandusblokiks. Ühistrule sisenemisel seab Euroopa Liit mitteliikmesriikide firmadele viimasel ajal üha rohkem takistusi. Võib arvata, et liidu tugevamaks ja võimsamaks muutmise eesmärk ongi saavutada sisekaubanduse kasv väliskaubanduse osakaalu arvelt.

Teise tendentsi kohaselt soodustab Euroopa Liidu laienemine vabakaubanduse arengut kolmandate riikidega. Mainitud suunda kinnitab fakt, et Euroopa Liit on pidevalt alandanud tollimaksu-määrasid ning sõlminud kolmandate riikidega mitmeid liberaalseid kaubavahetuslepinguid.

## 2.2. Euroopa Liidu roll maailmakaubanduses

### 2.2.1. Euroopa Liidu kui tolliliidu mõju maailmakaubanduse arengusuundadele

Maailmakaubanduses on tänapäeval üldise tendentsina täheldatav arenenud tööstusriikide osatähtsuse langus (1990. a. ja 1996. a. ekspordis vastavalt 72,1% ja 64,5%) ning arenguriikide üha suurenev osatähtsus (vastavalt 26,5% ja 33,8%). Eriti on kasvanud Aasia riikide, sealhulgas nn. Aasia tiigrite (Singapur, Taiwan, Hongkong ja Lõuna-Korea) osa (12,8%-lt 18,5%-ni) (Direction of ... 1997, lk. 8).

Arengumaade osatähtsuse kasv on seletatav arengumaade lisandunud nõudlusega ja omapoolse odava pakkumisega. Ehkki Euroopa Liit on kujunenud üheks tähtsamaks kaubandusblokiks maailmas, hõivates *ca* 40% maailmakaubandusest (k.a. EL-i sisene kaubavahetus), on aastatel 1990–1996 langenud ka Euroopa Liidu osatähtsus maailmakaubanduses, arvestades ka liidu liikmesriikide omavahelist kaubavahetust. Euroopa Liidu osatähtsust maailmakaubanduses aastatel 1990–1996 illustreerib tabel 2.5.

Tabel 2.5

**Euroopa Liidu osatähtsus maailmakaubanduses (protsentides)  
aastatel 1990–1996 (k.a. EL-i sisene kaubavahetus)**

	1990	1991	1992	1993	1994	1995	1996
Eksport	44,1	42,6	42,1	38,7	38,9	39,7	38,8
Import	43,9	43,6	42,2	36,9	36,7	37,1	36,2

Allikas: Direction of Trade Statistics Yearbook 1997, lk. 2, 9.

Analüüsid Euroopa Liidu kui terviku osatähtsust globaalses kaubavahetuses, ilmneb liidu suhteline stabiilsus ekspordis ning vähenev osatähtsus impordis (vt. tabel 2.6).

Tabel 2.6

**Euroopa Liidu osatähtsus maailmakaubandusest (protsentides)  
aastatel 1990–1996 (v.a. EL-i sisene kaubavahetus)**

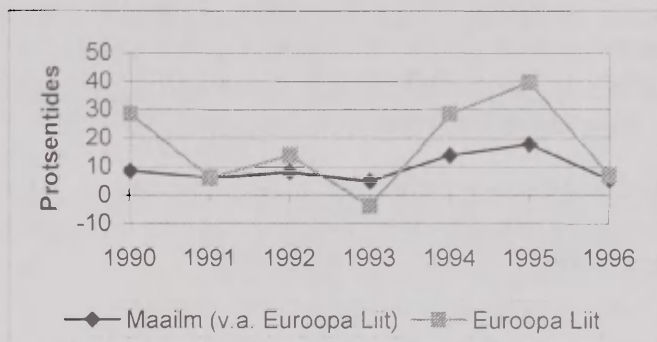
	1990	1991	1992	1993	1994	1995	1996
Eksport	15,0	14,1	14,0	14,9	14,8	15,0	15,0
Import	16,3	16,3	15,4	14,8	14,6	14,5	14,4

Allikas: Direction of Trade Statistics Yearbook 1997, lk. 2, 9.

1990. aastal oli Euroopa Liidu osatähtsus kogu maailma ekspordis ca 15%, 1992. aastal vähenes see aga 14%-le ning 1995. aastaks saavutas Euroopa Liidu ekspordi osatähtsus endise taseme. Seevastu Euroopa Liidu osatähtsus maailma koguimpordis on ajavahe-  
mikul 1990–1996 langenud 1,9 protsendipunkti võrra. Kui aastal 1990 ületas EL-i impordi osatähtsus ekspordi osatähtsust 1,3 protsendipunkti võrra ning kaubandusbilanss oli puudujäägiga, siis 1996. aastal oli olukord vastupidine – ekspordi osatähtsus ületas impordi osatähtsust 0,6 protsendipunkti võrra (Direction of ... 1997, lk. 2, 9).

Maailmakaubanduse ning Euroopa Liidu ekspordi ja impordi juurdekasvutempode dünaamika võrdlemisel ilmneb, et maailmakaubandus areneb küllaltki sarnases tempos Euroopa Liidu kaubavahetusega, mis tõendab veel kord, et Euroopa Liidust on saanud

üks mõjusamaid kaubandusblokke maailmas (vt. joonis 2.1 ja joonis 2.2; arvutuste aluseks on USD).



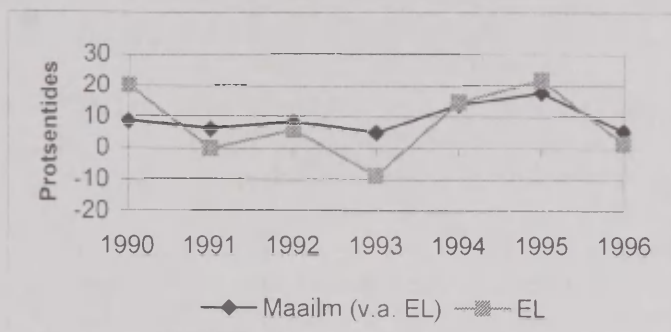
Joonis 2.1. Euroopa Liidu ja ülejäänud maailma ekspordi juurdekasvutempode võrdlus aastatel 1990–1996.<sup>1</sup>

Aastail 1991–1992, mil viidi lõpule ühisturu loomine, kasvas kaubavahetus kõigis Euroopa Liidu liikmesriikides. Eriti suur tõus oli Taanis (eksport 19,8% ja import 14,0%), Iirimaa (vastavalt 16,2% ja 8,2%) ning Kreekas (vastavalt 8,9% ja 5,8%). Euroopa Liidu liikmesriikide ekspordi ja impordi maksumuse juurdekasvutempod on toodud peatüki lisas 2.1.

1993. a. toimus oluline kaubavahetuse kasvutempo langus kõigis liikmesriikides peale Iirimaa. Eriti drastiline oli langus Portugalis (eksport langes 18% ja import 20%), Taanis (vastavalt 14,5% ja 18,9%) ning Saksamaal (vastavalt 14% ja 18%). Kaubavahetuse juurdekasvutempode vähenemise tulemusena suurenes Euroopa Liidu keskmine inflatsioonitase ja tõusis nominaalpalk, mis tõi endaga kaasa tootmiskulude kasvu ning seega Euroopa Liidu konkurentsivõime languse (European Economy ... 1997, lk. 14).

<sup>1</sup> Direction of Trade Statistics Yearbook 1997, lk. 9. 73.

Majanduslikust langusest paranemise märgid ilmneseid 1994. aastal, kusjuures kaubavahetuse elavnemise põhjustas eelkõige pärast aastaid kestnud diskussioone lõpule viidud GATT-i Uruguai voor, mille tulemusena vähendati oluliselt tollimäärasid maailma-kaubanduses.



Joonis 2.2. Euroopa Liidu ja ülejäänud maailma impordi juurdekasvutempode võrdlus aastatel 1990–1996.<sup>2</sup>

1995. a. ühinesid Euroopa Liiduga Austria, Soome ja Rootsi ning see kajastus ka nende riikide väliskaubanduse kasvutempo järsus tõus. Kaubavahetuse maksumuse juurdekasvutempod on esitatud lisas 2.1. Kasvasid ka teiste liikmesriikide (eelkõige Iirimaa ja Portugali) kaubavahetuse kasvutempod. Nii Soome, Austria kui ka Rootsi ekspordi maksumuse juurdekasv oli oluliselt kõrgem impordi maksumuse juurdekasvust. Seega avanesid Soomele, Austriale ja Rootsile uued võimalused oma toodangu turustamiseks välismaal (UBS ... 1997, lk. 44).

Euroopa Liidu liikmesriikide kaubavahetuse kasvutempode aeglustumine toimus taas 1996. aastal tulenevalt liikmesriikide valuutade tugevnemisest 1995. a. jooksul, mis tõi endaga kaasa majanduskasvu tempo aeglustumise (The Global Economy ...

<sup>2</sup> Direction of Trade Statistics Yearbook 1997, lk. 9, 73.

1996, lk. 15). Samal ajal eristusid teistest Suurbritannia (võrreldes teiste liikmesriikidega tunduvalt kõrgema kaubavahetuse kasvuga ca 8%) ning temaga tugevalt seotud Iirimaa (ca 10%). See on seletatav naelsterlingi ja Iiri naela mõningase odavnemisega (UBS ... 1997, lk. 44). 1996. aastale oli iseloomulik ka ekspordi maksumuse langus ja impordi maksumuse kasv enamikus liikmesriikides. Erandiks oli siin vaid Taani, kus impordi maksumus vähenes 3,1%.

Sellise arengu põhjuseks on peetud järgmisi asjaolusid (European Economy ... 1997, lk. 16):

- 1) pikaajaliste reaalsete intressimäärade tõus ja USD nõrgenemine EL-i liikmesriikide valuutade suhtes;
- 2) EL-i liikmesriikide konkurentsivõime langus tootmiskulude tõusu tõttu;
- 3) välismaise nõudluse langus EL-i ekspordi suhtes, mille põhjustas paljude liikmesriikide valuutade väärtuse tõus teiste rahvusvaheliste valuutade suhtes ning USA kui EL-i ühe suurema kaubanduspartneri majanduslik langus, mistõttu vähenes USA impordinõudlus.

Olulise tendentsina tuleb märkida, et hoolimata ühisturu teostumisest on Euroopa Liidu sisese kaubanduse osatähtsus kogu liidu kaubavahetuses 1990-ndatest aastatest alates mõningal määral vähenenud (vt. tabel 2.7). Absoluutarvudes on omavaheline kaubandus küll suurenenud, ent selle kasvutempo on maha jäänud Euroopa Liidu välise kaubavahetuse kasvutempost ning seega on liikmesriigid hoolimata ühisturu eelistest enam avanenud ka välismaailmale. Samas on ka täheldatav liidusisese ekspordi osatähtsuse suurem langus võrreldes ühisturusisese impordi osatähtsuse langusega, mis viitab sellele, et välisturud on Euroopa Liidu jaoks enam avanenud kui Euroopa Liidu turg välisriikidele.

Vaadeldes Euroopa Liidu kaubavahetust tema välispartnerite suhtes, on Euroopa Liit praegu maailmas ainus regioon, mille kaubandusbilanss on ülejäägiga (Trade Policy ... 1997, lk. 11). 1990. aastal oli Euroopa Liidu kaubandusbilanss defitsiidis (50,8 mld USD). 1993. ja 1994. aastal saavutati kaubandusbilansi tasakaal ning 1996. aastaks oli Euroopa Liidu kaubandusbilanss

juba ülejäägiga 88,4 mld USD. Eeltoodud tendentsi põhjuseks on peetud EL-i ja tema peamiste kaubanduspartnerite majandussüklite (s.t. majanduskasvu määrade) faasi muutust (Trade Policy ... 1997, lk. 20).

Tabel 2.7

**Euroopa Liidu liikmesriikide omavahelise kaubavahetuse osatähtsus kogu kaubavahetuses (protsentides) aastatel 1990–1996**

	1990	1991	1992	1993	1994	1995	1996
Eksport	66,0	66,8	66,7	65,7	61,9	62,2	61,2
Import	63,3	62,8	63,8	59,7	60,2	60,9	60,5

Allikas: Direction of Trade Statistics Yearbook 1997, lk. 72, 78.

Kaubanduspartnerite lõikes iseloomustab Euroopa Liidu kaubavahetust, analoogiliselt maailmakaubandusele, arenenud tööstusriikide osatähtsuse langus ja arenguriikide osatähtsuse kasv (vt. tabel 2.8). Euroopa Liit on muutunud arengumaade peamiseks ekspordituruks eelkõige tänu nende riikidega sõlmitud bilateraalsetele ja multilateraalsetele lepingutele (Fontaine 1992, lk. 24). Samas on aga arengumaade osatähtsus liidu ekspordis kasvanud suuremal määral kui arengumaade osatähtsus Euroopa Liidu impordis ning järelikult on arengumaade turud Euroopa Liidule enam avatud kui EL turg nendele riikidele (arengumaade osatähtsuse kasv Euroopa Liidu ekspordis ja impordis vastavalt 17,2%-lt 22,0%-ni ja 18,2%-lt 21%-ni).

Oluliselt on Euroopa Liidu väliskaubanduses kasvanud Aasia ning Kesk- ja Ida-Euroopa riikide osatähtsus. Aasia osakaalu suurenemise peamiseks põhjuseks on nn. uute industriaalmaade avatuse suurenemine. Euroopa Liidu suurenenud kaubavahetus Kesk- ja Ida-Euroopa riikidega on eelkõige tingitud sõlmitud vabakaubandus- ja assotsiatsioonilepingutest, mille tulemusena Euroopa Liidu kaubanduspiirangute arv Kesk- ja Ida-Euroopa riikide suhtes vähenes nii absoluutselt kui ka suhteliselt. Samuti suurendas Euroopa Liit näiteks 1995. aastal tunduvalt Kesk- ja Ida-Euroopa riikidele

ettenähtud tekstiili- ja rõivatoodete impordikvoote (Trade Policy ... 1997, lk. 25). Samal ajal on Aasia uusindustriaalriikide suhtes Euroopa Liidu poolsete piirangute arv isegi suurenenud (peamiselt dumpinguvastased meetmed) (Pelkmans, Carzaniga 1996, lk. 89).

Tabel 2.8

**Euroopa Liidu kaubanduspartnerite osatähtsused liidu kogu kaubavahetuses (protsentides) (k.a. liidusisene kaubavahetus)**

	Eksport			Import		
	1990	1993	1996	1990	1993	1996
Tööstusriigid	81,8	77,1	76,4	81,2	78,4	78,0
s.h. USA	7,0	7,4	7,1	7,3	7,9	7,8
Jaapan	2,1	2,0	2,2	4,4	4,8	3,7
Arengumaad	17,2	21,1	22,0	18,2	20,2	21,0
s.h. Aasia	4,4	6,3	6,9	5,3	7,6	8,0
Euroopa	4,9	5,8	7,2	4,4	5,0	5,9

Allikas: Direction of Trade Statistics Yearbook 1997, lk. 9, 73.

Eespool toodust hoolimata on Aasia arengumaade osatähtsus suurem Euroopa Liidu impordis (võrreldes EL-i ekspordiga neisse riikidesse) ning Kesk- ja Ida-Euroopa riikide osatähtsus suurem Euroopa Liidu ekspordis. Kuna nimetatud erinevus on pidevalt süvenenud, ei ole Euroopa Liidu ning Kesk- ja Ida-Euroopa riikide vahelise kaubanduse liberaliseerimise mõju suutnud järelkult piisavalt tõsta üleminekuriikide ekspordipotentsiaali, samal ajal kui Euroopa Liidu dumpinguvastased meetmed pole pidurdanud Aasia riikide konkurentsivõimelise ja odava kauba sissevoolu kiirenemist Euroopa Liidu turule.

### 2.2.2. Euroopa Liidu mõju kapitali liikumisele

Kapitali ja kaupade liikumine on tihedas seoses. Tulenevalt sellest, et kogu maailmas on tugevnenud kaubanduslik sõltuvus riikide vahel, on suurenenud ka välismaale tehtavate otseinvesteeringute mahud. Riikidevaheline kapitali liikumine määrab üha tugevamalt

valuutade vahetuskursse ja intressimäärasid, mis omakorda mõjutavad rahvusvahelise kaubanduse suunda ja struktuuri.

Kapitali piiranguteta liikumist Euroopa Liidu siseselt käsitleti juba Euroopa Ministrite Nõukogu 1988. a. direktiivis, mis nõudis kõiki piirangute kõrvaldamist kapitali vabalt liikumiselt 1. juuliks 1990. a. Erand tehti Hispaania ja Iirimaa suhtes (tähtaega pikendati 1993. aastani, kuna antud riikide maksebilansid ei vastanud veel täielikult kriteeriumitele) ning Kreeka ja Portugali suhtes (tähtaega pikendati 1994. aastani) (Tsoukalis 1994, lk. 122–123).

Seoses Euroopa Liidu asutamislepingu allkirjastamisega reguleerib tänapäeval otseseid välisinvesteeringuid Euroopa Liidu tasandil lepingu artikkel 73b, mille kohaselt keelustati kõik kitsendused kapitali liikumisele liidu liikmesriikide vahel ning liikmesriikide ja kolmandate maade vahel (Euroopa Liidu leping 1995, lk. 93). Selle nõude täieliku täitmise tähtajaks sai 31. detsember 1993. a., kuid mõnedele liikmesriikidele anti erandina pikem täitmisperiood.

Üldiselt on Euroopa Liit leevendanud kitsendusi kolmandate riikide investorite suhtes. Eranditeks on aga audiovisuaalne sektor, energiasektor ning transpordisektor (mere- ja õhustransport). Samas võimaldab Euroopa Liidu asutamisleping kolmandate riikide suhtes siiski teatud kitsenduste kohaldamist seoses otseinvesteeringute, ettevõtete asutamise, finantsteenuste osutamise või väärtpaberite lubamisega kapitaliturgudele (Trade Policy ... 1997, lk. 42). Liikmesriikidel säilib ka õigus kehtestada kapitali liikumisele deklareerimise protseduure ning rakendada meetmeid, mis on õigustatud avaliku korra või julgeoleku seisukohalt (Euroopa Liidu leping 1995, lk. 94).

Tänu kapitali liikumise liberaliseerimisele Euroopa Liidu siseselt on kiiresti kasvanud otseinvesteeringud Euroopa Liitu, moodustades 1990-ndate aastate alguses ca 44% kogu globaalsest välisinvesteeringute mahust. Seega on ühisturu programm tõstnud Euroopa Liidu atraktiivsust välisinvestorite silmis. Investeeringute suurenemisele on aidanud kaasa ka mittetariifsete tõkete tühistamine ja administratiivsete formaalsuste lihtsustamine liikmes-

riikide vahel ning lai ja kasvav turunõudlus (European Economy ... 1997, lk. 50).

Euroopa Liidu otseinvesteeringute olulisimaks sihtriigiks on Ameerika Ühendriigid, kuhu on suunatud *ca* 50% Euroopa Liidu otsestest välisinvesteeringutest. Investeeringute tähtsateks sihtriikideks on samuti mitte-OECD riigid ning Kesk- ja Ida-Euroopa riigid (üle 13% Euroopa Liidu otsestest välisinvesteeringutest) ja arvestades nende riikide jätkuvat integreerumist Euroopa Liidu majandusega võib oodata nende osatähtsuse suurenemist ka edaspidi (Trade Policy ... 1997, lk. 12). Euroopa Liidu investeeringud Aasia ja Ladina-Ameerika arenguriikidesse moodustavad praegu suhteliselt väikese osa kõikidest Euroopa Liidu poolt tehtavatest investeeringutest (vastavalt 7% ja 4%), kuid eriti just selliste riikide puhul nagu Hiina, Malaisia, Tai, Argentiina ja Brasiilia on siingi täheldatav teatud kasv (*Ibid.*, lk. 12).

Ligikaudu 42% Euroopa Liitu tehtud otsestest välisinvesteeringutest pärineb Ameerika Ühendriikidest, teistest OECD riikidest sisenenud investeeringud moodustasid 1994. aastal Euroopa Liidu kapitaliimpordist 29%. Ameerika Ühendriikide investeeringuid Euroopa Liitu on suuresti kontsentreeritud. Peamiselt liigub kapital Suurbritanniassa, Luksemburgi, veidi väiksemal määral ka Saksa-maale, Prantsusmaale ja Hollandisse, mis on põhjendatav nende riikide suhteliselt liberaalse suhtumisega USA investeeringutesse. Kõige madalam USA-st pärinevate investeeringute tase on Hispaanias, Itaalias, Kreekas ja Portugalis, mis on seletatav nii nende liikmesriikide suhtelise proteksionismiga kui ka mitteatraktiivsusega perifeerse asukoha tõttu (*Ibid.*, lk. 288).

Ühisturu programm on suurendanud ka investeeringute voogu Euroopa Liidu liikmesriikide endi vahel. Kui 1983. aastal moodustas liikmesriikidevaheline pikaajalise kapitali eksport Euroopa Liidu kogu kapitali ekspordist *ca* 20%, siis 1994. aastal oli see näitaja kasvanud 59%-ni (European Economy ... 1997, lk. 50).

## 2.3. Liikmesriikide roll Euroopa Liidu väliskaubanduses

### 2.3.1. Liikmesriikide maksebilansside võrdlus

Euroopa Liit esineb maailmamajanduses küll ühtse tervikuna, kuid tegelikult erinevad tema liikmesriigid tunduvalt üksteisest nii arengutaseme, ressursside kui ka välissuhetele orienteerituse poolest. Erinevusi aitab välja tuua liikmesriikide maksebilansside võrdlus, kuna just maksebilanss kirjeldab otseselt välistajandussuhetes toimunud muutusi ja väljendab riigi positsiooni tugevnemist või nõrgenemist maailmamajanduses. Ajavahemikul 1990–1996 ei ilmne ühegi Euroopa Liidu liikmesriigi maksebilansi analüüsil stabiilsustendentsi.

*Saksamaa* maksebilansi seis on olnud väga muutlik, saavutades ülejäägi aastail 1990, 1992 ja 1995 ning puudujäägi aastail 1991, 1993, 1994 ja 1996. Siin võib aimata 1989. aastal toimunud Saksamaa ühendamise mõjusid. Saksamaa on nii üks maailma suurimaid kaupade netoeksportijaid kui ka suurimaid teenuste netoimportijaid. Samuti langevad Saksamaa arvele ulatuslikud otseinvesteeringud teistesse riikidesse, mida maksebilansi seisukohalt tasakaalustab märkimisväärselt suurem Saksamaale tehtavate portfelliinvesteeringute sissevool.

*Prantsusmaal* on pärast 1993. aasta majandusraskusi toimunud majanduse taaselavnemine, suurenenud on nii kaupade kui ka teenuste eksport ning alates 1994. aastast on Prantsusmaa maksebilanss ülejäägiga. Kaupade ja teenuste ekspordi positiivset mõju vähendab mõneti suurenev kapitali väljavool.

*Belgia ja Luksemburgi*<sup>3</sup> maksebilansi ülejääk<sup>4</sup> tuleneb jooksev-konto ülejäägist, mida mõneti tasakaalustab finantskonto defitsiit. Seega on Belgia ja Luksemburg kapitali netoeksportijad, kusjuures

<sup>3</sup> Belgiat ja Luksemburgi vaadeldakse järgneva analüüsi käigus koos.

<sup>4</sup> Maksebilansi ülejääki (puudujääki) käsitletakse siin maksebilansi stabiilsuse valuutabilansi kontseptsiooni alusel.

nimetatud tendentsi põhjuseks on intressimäärade pidev langus neis riikides.

Finantskonto seisu pidevale halvenemise tõttu oli *Taanil* tõsiseid raskusi maksebilansi stabiliseerimisega aastail 1993–1994. Alates 1995. aastast maksebilanss stabiliseerus.

Alates 1994. aastast on *Itaalia* maksebilanss olnud ülejäägiga. See on tingitud kaubandusbilansi ülejäägi 32,1 kordsest suurenemisest aastatel 1990–1996, millele on kindlasti kaasa aidanud Itaalia liiri pidev odavnemine (UBS ... 1997, lk. 44). 1994. a. toimus Itaalia välismajandussuhetes täielik pööre – senisest kapitali netoimporti-  
jast sai kapitali netoeksportija.

*Iirimaa* on teenuste netoimportija ning kaupade ja kapitali netoeksportija. Tulemuseks on olukord, kus Iirimaa maksebilansi saldo on kord positiivne, kord negatiivne.

*Holland* oli aastail 1990–1996 pidevalt nii kaupade, teenuste kui ka kapitali netoeksportija.

*Kreeka* puhul ilmnevad suured valuutabilansi saldo kõikumised. Kreeka finantskonto on olnud küll jätkuvalt positiivne, kuna intressimäärad Kreekas on võrreldes EL-i keskmisega tunduvalt kõrgemad, kuid samas on jooksevkonto olnud pidevalt defitsiidis. Seega on Kreeka konkurentsivõime maailmaturul endiselt madal.

Välismajandusele orienteerituse poolest on suhteliselt sarnased *Portugal* ja *Hispaania*. Mõlemad riigid on vaadeldaval perioodil olnud kord kapitali netoeksportijad, kord netoimportijad. Samuti on nad kaupade netoimportijad, kuid Hispaania kaubandusbilansi defitsiit ületab Portugali oma tunduvalt.

*Suurbritannia* puhul muudab kaupade impordi suur ülekaal ekspordi suhtes jooksevkonto negatiivseks. Kui pärast 1992. a. oli Suurbritannia maksebilansi juures märgata paranemistendentse, siis alates 1995. a. on maksebilanss taas defitsiidis. Impordi ülekaalu suurenemisele aitab kaasa tugevnev naelsterling, mis vähendab Suurbritannia konkurentsivõimet rahvusvahelistes suhetes (Konjunktuur 1997, lk. 90).

*Austria* puhul katab kaubandusbilansi defitsiidist põhjustatud jooksevkonto puudujäägi täielikult finantskonto ülejääk ning riigi maksebilanss on ülejäägiga.

*Soome* maksebilanss halvenes pärast ühinemist Euroopa Liiduga 1995. aastal tänu suurenenud kapitali väljavoolule oluliselt langedud intressimäärade tõttu. Jooksevkonto ülejääki vähendab Soome puhul teenuste suur sissevool.

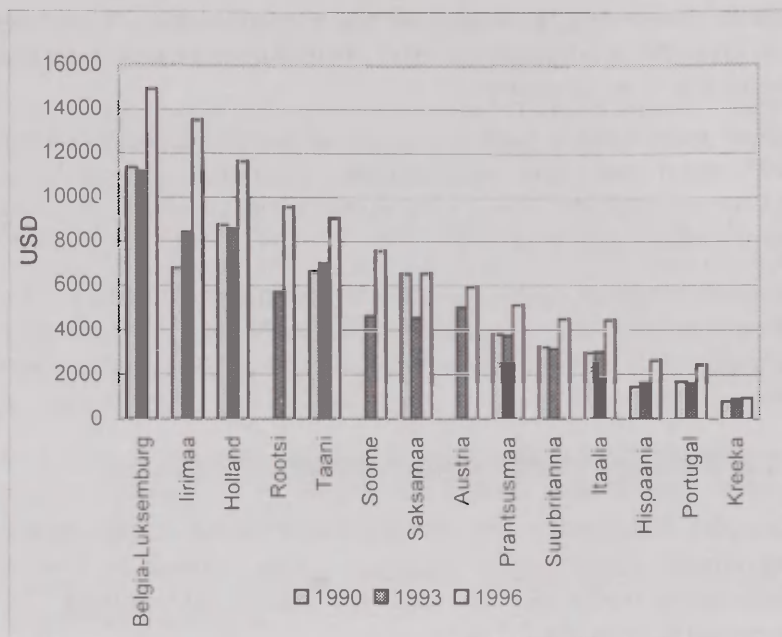
Sarnaselt Soomega on *Rootsi* maksebilanss pärast Euroopa Liiduga ühinemist samuti halvenenud. Selle põhjuseks on kapitali suurenenud väljavool, mida ei ole suutnud ületada jooksevkonto paranemine.

### 2.3.2. Euroopa Liidu riikide majanduslik avatus

Võrreldes liikmesriike ühe elaniku kohta tuleva kaubavahetuse maksumuse alusel, võib Euroopa Liidus üldistatult eristada välissuhetele suuremal või vähemal määral orienteeritud liikmesmaid (vt. joonised 2.3 ja 2.4).

Välismaailmale enim avatuteks võib pidada Belgiat ja Luksemburgi (ekspordi maksumusega inimese kohta 1996. aastal 14 928 USD), Iirimaa (13 501 USD), Hollandit (11 637 USD) ja Rootsit (9 555 USD). Seejuures on 1996. aastal võrreldes 1990. aastaga ekspordi maksumus inimese kohta oluliselt suurenenud kõigis liikmesriikides. Eriti tuntav oli tõus Iirimaa (1,99 korda), Itaalias (1,5 korda), Rootsis (1996. aastal võrreldes 1993. aastaga 1,67 korda) ja Soomes (1996. a. võrreldes 1993. a. 1,63 korda). Kaubavahetus on kõige tagasihoidlikum aga Kreekas, Hispaanias ja Portugalis. Seega on need riigid vähem orienteeritud kaubavahetusele (Direction of ... 1997; Eurostatistik. Daten zur ... 1993, 1997).

Impordi maksumus inimese kohta on suurim samuti Belgias ja Luksemburgis (1996. a. 14 709 USD), Hollandis (10 558 USD) ja Iirimaa (10 035 USD) (*Ibid.*).



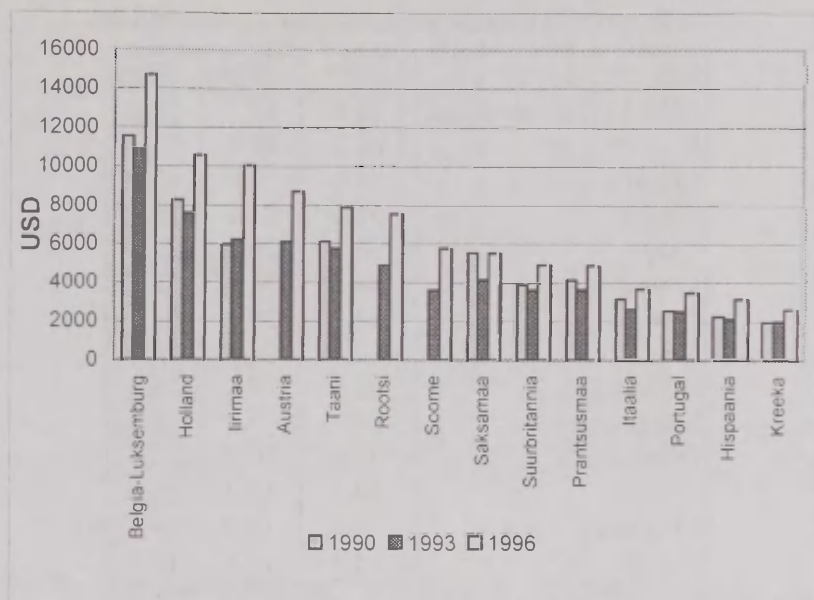
Joonis 2.3. Ekspordi maksumus inimese kohta liikmesriikide lõikes.<sup>5</sup>

Tähelepanu väärub ka asjaolu, et liikmesriikide vahel eksisteerivad oluliselt suuremad erinevused ekspordi tasemetes (tasemete vahe 1996. aastal oli 15,95-kordne) kui imporditasemetes inimese kohta (kõrgeim tase ületas madalaimat 4,69 korda).

Kaudselt kirjeldavad riigi avatust välismaailmale ka ekspordi ja impordi maksumused sisemajanduse koguprodukti (SKP) suhtes. Ekspordi maksumus SKP suhtes on olnud stabiilselt kõrgeim Belgias ja Luksemburgis, Iirimaa ja Hollandis, mis kinnitab veel kord, et need riigid on orienteeritud väliskaubandusele. Vastav näitaja on aga madalaim Kreekas, Hispaanias, Itaalias ja Prantsus-

<sup>5</sup> Direction of Trade Statistics Yearbook 1997; Eurostatistik. Daten zur Konjunkturanalyse 1993, nr. 12 ja 1997, nr. 12.

maal (vt. tabel 2.9). Seega leiab kinnitust asjaolu, et väikese siseturuga riigid on enam orienteeritud välissuhetele kui suured riigid.



Joonis 2.4. Impordi maksumus inimese kohta liikmesriikide lõikes.<sup>6</sup>

Impordi maksumus sisemajanduse koguprodukti suhtes on kõige kõrgem Belgias ja Luksemburgis, Iirimaa, Hollandis ja Portugalis. Neist kolme esimese riigi puhul võib rääkida igakülgsest avatusest välisurgude suhtes, Portugali puhul peegeldab impordi oluliselt suurem tähtsus võrreldes ekspordi osatähtsusega Portugali madalat konkurentsivõimet. Impordi maksumus SKP suhtes on väikseim

<sup>6</sup> Direction of Trade Statistics Yearbook 1997; Eurostatistik. Daten zur Konjunkturanalyse 1993, nr. 12 ja 1997, nr. 12.

Itaalias, Hispaanias, Prantsusmaal ja Soomes. Liikmesriikide impordi maksumuse suhe sisemajanduse koguprodukti on toodud tabelis 2.10.

Tabel 2.9

**Ekspordi maksumuse suhe SKP-sse (protsentides)**

Riik	1990	1993	1996
Belgia ja Luksemburg	74,0	64,5	78,8
Iirimaa	68,1	62,2	73,1
Holland	58,5	51,0	62,9
Rootsi	31,6	24,7	35,6
Taani	33,3	30,0	34,8
Portugal	30,6	24,0	32,7
Austria	33,1	26,1	31,9
Soome	24,4	21,3	30,4
Saksamaa	34,6	24,0	28,7
Suurbritannia	24,1	20,2	24,2
Prantsusmaa	23,0	20,0	23,7
Itaalia	19,8	16,7	21,6
Hispaania	14,4	14,0	19,1
Kreeka	15,4	10,6	12,3

Allikas: Eurostatistik. Daten zur Konjunkturanalyse 1993, nr. 12; 1997, nr. 12.

Hispaania puhul tuleb rõhutada sisemaise nõudluse kiiremat kasvu võrreldes ekspordi nõudlusega ja investeerimisbuumi, mis on viinud üha suureneva tootmisvahendite impordini. Sellega on aga kaasnenud kaubandusbilansi puudujääk, mida on süvendanud ka peseeta progresseeruv üleväärtustamine (Tsoukalis 1994, lk. 243).

Tabel 2.10

**Impordi maksumuse suhe SKP-sse (protsentides)**

Riik	1990	1993	1996
Belgia ja Luksemburg	75,2	61,9	74,2
Holland	55,2	45,9	58,9
Iirimaa	59,7	45,4	52,8
Portugal	46,8	37,7	46,8
Austria	39,4	31,6	38,0
Taani	30,7	24,8	30,8
Kreeka	37,7	27,8	29,4
Rootsi	29,6	21,1	28,0
Suurbritannia	29,0	23,4	27,0
Saksamaa	29,3	21,6	25,1
Soome	24,8	16,4	23,2
Prantsusmaa	24,9	19,6	22,8
Hispaania	22,7	16,8	21,2
Itaalia	21,1	14,6	17,8

Allikas: Eurostatistik. Daten zur Konjunkturanalyse 1993, nr. 12 ja 1997, nr. 12.

### 2.3.3. Kaubavahetuse struktuur kaubagruppide ja kaubanduspartnerite lõikes

Liikmesriikidevahelised olulised erinevused väljenduvad ka nende väliskaubanduse maksumuste võrdlemisel järgnevate kaubagruppide lõikes:

- 1) toit, jook ja tubakas,
- 2) toorained,
- 3) energia ja kütus,
- 4) kemikaalid,
- 5) masinad ja transpordivahendid (vt. tabel 2.11).

*Toidu, joogi ja tubaka* osakaal kogu Euroopa Liidu välises kaupade ekspordis on suurim Taanis (22,74%), Kreekas (21,64%), Hollandis (16,75%) ja Iirimaal (14,01%). Antud näitaja on aga madalaim Rootsis (2,26%), Saksamaal (3,43%) ja Soomes (3,89%). Liidu-

välises impordis on toidu, joogi ja tubaka osakaal kõrgeim Taanis (18,26%), Portugalis (16,25%) ja Hispaanias (14,80%), madalaim aga Iirimaa (3,53%) ja Austrias (4,46%) (Eurostatistik. Daten zur ... 1997, lk. 121). Toiduainete suur osatähtsus EL-i vaesemate riikide – Kreeka ja Portugali – ekspordis on seletatav nende riikide tööjõu suure hõivatusena just põllumajandussektoris. Samas on Kreeka põllumajandustoodangu osatähtsus SKP-s tunduvalt väiksem selle osatähtsusest tööhõives (Harrop 1992, lk. 257). Antud kaubagrupi lõikes on Kreeka kaubandusbilanss ülejäägis nii kaubavahetuses teiste liikmesriikide kui ka kolmandate riikidega, Portugali kaubavahetusbilanss on defitsiidis ning Hispaania puhul on kaubavahetus ülejäägiga EL-i siseselt, kuid puudujäägiga suhetes kolmandate riikidega (Eurostatistik. Daten zur ... 1997, lk. 120–121).

Toorainete osakaal Euroopa Liidu välises kaupade ekspordis on suurim Kreekas (9,20%), Portugalis (7,79%), Hollandis (5,65%) ja Soomes (5,35%), väiksem aga Iirimaa (1,3%), Saksamaal (1,32%) ja Prantsusmaal (1,36%). Impordis on toorainete osakaal suurim Soomes, Portugalis ja Hispaanias (vasta vast 12,87, 12,38 ja 11,21%) ning madalaim Iirimaa (2,90%) (Eurostatistik. Daten zur ... 1997, lk. 121–128).

Oluline on märkida, et toorainete eksport absoluutarvudes Euroopa Liidu liikmesriikide omavahelises kaubavahetuses on märgatavalt suurem toorainete ekspordist kolmandatesse riiki-desse (ca 2,6 korda), toorainete impordi puhul nii suurt erinevust liidu liikmesriikide vahel ja suhetes kolmandate riikidega ei esine (*Ibid.*, lk. 121–128).

Toorainete osatähtsus Euroopa Liidu siseses ekspordis on sarnaselt liidu välisele ekspordile suurim Kreekas, kuid ekspordis teistesse liikmesriikidesse moodustab see tunduvalt suurema osa – 17,92% (võrreldes 9,20%-ga liiduvälises ekspordis) (*Ibid.*, lk. 121–128).

Tabel 2.11

## Erinevate kaubagruppide osatähtsus Euroopa Liidu ekspordis ja impordis 1996. a. (protsentides)

Riik	Toit, jook ja tubakas		Toorained		Energia		Kemikaalid		Masinad ja transpordivahendid	
	Ekspord	Import	Ekspord	Import	Ekspord	Import	Ekspord	Import	Ekspord	Import
Belgia ja Luksemburg	6,42	9,51	2,32	7,47	2,10	5,98	20,49	12,53	24,22	21,72
Taani	22,74	18,26	4,81	4,41	3,21	12,71	13,58	6,54	31,79	26,52
Saksamaa	3,43	6,08	1,32	5,08	0,95	11,42	13,31	6,60	54,37	34,12
Kreeka	21,64	7,05	9,20	6,16	16,20	27,11	7,36	7,45	9,60	27,32
Hispaania	10,91	14,80	2,88	11,21	4,40	25,18	10,56	7,41	34,73	21,77
Prantsusmaa	9,92	7,21	1,36	4,63	2,43	17,25	14,14	8,87	48,35	36,58
Iirimaa	14,01	3,53	1,30	2,90	0,10	3,84	26,54	11,07	39,16	60,70
Itaalia	4,28	6,42	1,42	9,92	2,62	19,20	7,65	8,56	40,20	19,09
Holland	16,75	10,25	5,65	8,07	3,94	17,88	21,07	8,03	30,80	32,44
Austria	4,45	4,46	3,76	6,51	1,59	16,70	10,88	8,10	41,54	31,24
Portugal	8,93	16,25	7,79	12,38	6,62	25,42	5,18	5,34	24,97	23,20
Soome	3,89	5,20	5,35	12,87	2,88	19,26	6,37	6,05	48,63	35,49
Rootsi	2,26	7,09	3,81	4,97	1,92	15,61	7,61	7,25	58,15	36,45
Suurbritannia	5,17	7,56	1,50	4,63	4,03	6,46	13,35	6,43	45,98	39,38

Allikas: Eurostatistik. Daten zur Konjunkturanalyse 1997, nr. 12, lk. 121–128.

Euroopa Liit on oluline *energia* netoimportöör. 1996. aastal ületas Euroopa Liidu välises kaubavahetuses energia import ekspordi 5,2 korda. Võrreldes teiste liikmesriikidega oli energia osakaal ekspordis oluliselt suurem vaid Kreekas (16,20%), madalaim aga Iirimaa, kus energia osatähtsus kogu liidu välisest ekspordist moodustas vaid 0,1%. Et energia osakaal impordis väljapoolt Euroopa Liitu oli kõrgeim Kreekas, on energia osatähtsus oluline nii Kreeka ekspordis kui ka impordis. Energia osatähtsus oli madalaim jällegi Iirimaa puhul (3,84%).

Euroopa Liit on oluline *kemikaalide* netoeksportöör. Antud kaubagrupi osatähtsus ekspordis oli 1996. a. suurim Iirimaa (26,54%), Hollandis (21,07%) ja Belgias (20,49%) ning väiksem Portugalis (5,18%), Soomes (6,37%) ja Kreekas (7,36%). Impordis oli vastav näitaja kõrgeim samuti Belgias ja Iirimaa (vastavalt 12,53 ja 11,07%), madalaim aga jällegi Portugalis ja Soomes (vastavalt 5,34 ja 6,05%) (Eurostatistik. Daten zur ... 1997, lk. 120–121) (vt. tabel 2.11).

*Masinad ja transpordivahendid* moodustavad ühe tähtsaima kaubagrupi kõigi liidu liikmesriikide kaubavahetuses. Euroopa Liit tervikuna on masinate netoeksportija, seejuures domineerivad Rootsi (üle 58% riigi kogueksportist), Saksamaa (üle 54%), Soome ja Prantsusmaa (üle 48%) ning Suurbritannia (üle 45%). See kinnitab fakti, et antud riikides on kõrgelt arenenud masinatööstus. Seevastu moodustab masinate ja transpordivahendite osatähtsus Kreeka ekspordis vaid 9,6%, mis viitab Kreeka tööstustoodangu suhteliselt madalale konkurentsivõimele maailmaturul. Masinad ja transpordivahendid on väga tähtsal kohal Iirimaa impordis, moodustades 60,7% kogu liiduvälisest impordist Iirimaa. Iirimaa järgneb Suurbritannia, kus antud kaubagrupil on oluliselt väiksem osakaal impordis (39,38%). Võrreldes teiste liikmesriikidega on masinate osakaal madalaim Itaalias, vaid 19,09%. Masinad ja transpordivahendid moodustavad olulise osa ka liikmesriikide omavahelises kaubavahetuses, kuid siin domineerib antud kaubagrupi osatähtsuse poolest ekspordis ja ka im-

pordis Hispaania (vastavalt 45,46% ja 44,74%) (Eurostatistik. Daten zur ... 1997, lk. 120–121).

Mitmed uuringud on näidanud, et sellistes tundlikes kõrgtehnooloogilistes valdkondades nagu arvutid, telekommunikatsioonid ja tarbeelektronika on EL-i liikmesriigid kontsentreerunud EL-i siseturule, kuid samas on neis sektoreis täheldatav nii liikmesriikide osatähtsuse langus oma turul kui ka turuosa vähenemine kolmandates riikides (Tsoukalis 1994, lk. 285).

Kaubavahetuse mahu analüüsimisel on samuti oluline, kes on peamisteks kaubanduspartneriteks ehk kas riik on enam orienteeritud arenenud tööstusriikidele või hoopis arengumaadele, kas kõrgem on Euroopa Liidu väline või sisene kaubandus. Üldiselt võib öelda, et keskmisest kõrgem EL-i väline kaubavahetus on Itaalia, Suurbritannia, Saksamaal ja ka Soomel. Keskmisest suurem EL-i sisene kaubavahetus on aga Belgial ja Luksemburgil, Hollandil ja Portugalil. Belgia, Luksemburgi ja Hollandi avatus on väga suur Euroopa Liidu teiste liikmesriikide suhtes, kuid maailmaturul (s.t. suhtes kolmandate riikidega) ei pruugi need riigid sugugi väga konkurentsivõimelised olla. Olulised erinevused on liikmesriikidel jätkuvalt ka kolmandate riikide suhtes. Näiteks kui Saksamaa on tugevalt orienteeritud Kesk- ja Ida-Euroopa riikidele, samuti Austria, Soome ja Rootsi, siis Suurbritannia on tugevalt seotud USA ja Jaapaniga ning Portugalil on tihedad kaubandussidemed oma endiste sõltlasmaadega Aafrikas. Soome ja Rootsi puhul on tuntav ka tugev orientatsioon teistele Põhjamaadele.

Eelnevast järeldub, et liikmesriikide väliskaubanduses ilmnevad olulised erinevused. Vaeseimad liikmesriigid – Kreeka, Portugal ja Hispaania – sarnanevad oma kaubandusstruktuurilt pigem arengumaadega kui arenenud tööstusriikidega. Kaubavahetuse struktuuri kujunemisel on loomulikult oma osa ka kliimatilistel ja geograafilistel tingimustel.

### 2.3.4. Teenuste vahetuse maht ja dünaamika

Maailmamajanduses suureneb pidevalt teenustesektori osakaal ning paljud riigid, kes ei ole konkurentsivõimelised kaupade osas, saavad oma tulud teenustesektori arvelt. Samas tuleb märkida, et teenuste ekspordi ja impordi maksumuse tasemed jäävad tunduvalt alla kaubavahetuse maksumuse tasemele.

Euroopa Liidu liikmesmaade teenustebilansside analüüsil ilmneb, et enamik EL-i riike on teenuste netoeksportijad. Teenuste sissevool ületab väljavoolu vaid Soomes, Saksamaal, Iirimaa ja Rootsis. Seejuures on enamike liikmesriikide (välja arvatud Austria, Taani, Saksamaa ja Iirimaa) teenustebilansid pidevalt paranenud.

Kõrgeim teenuste ekspordi maksumuse suhe sisemajanduse koguprodukti on vaatlusalusel perioodil olnud Taanil (üle 24% 1995. a.), Itaalia (üle 17%), Belgial ja Luksemburgil (üle 13%), Portugalil (13,8%), Austrial (11%) ja Kreekal (11%). Madalaim teenuste ekspordi maksumuse suhe SKP-sse on seevastu Iirimaa (1,6%), Saksamaal (ca 3%) ja Hollandil (5,4%).

Teenuste impordi maksumuse suhe SKP-sse on kõrgeim Taanis (21,5% 1994. a.), Belgias ja Luksemburgis (12,2% 1995. a.), Itaalias (16,9% 1995. a.) ja Hispaanias (11,0% 1995. a.). Vastav näitaja oli 1995. aastal madalaim Iirimaa (3,6%), Hollandis (5,1%) ja Saksamaal (5,2%).

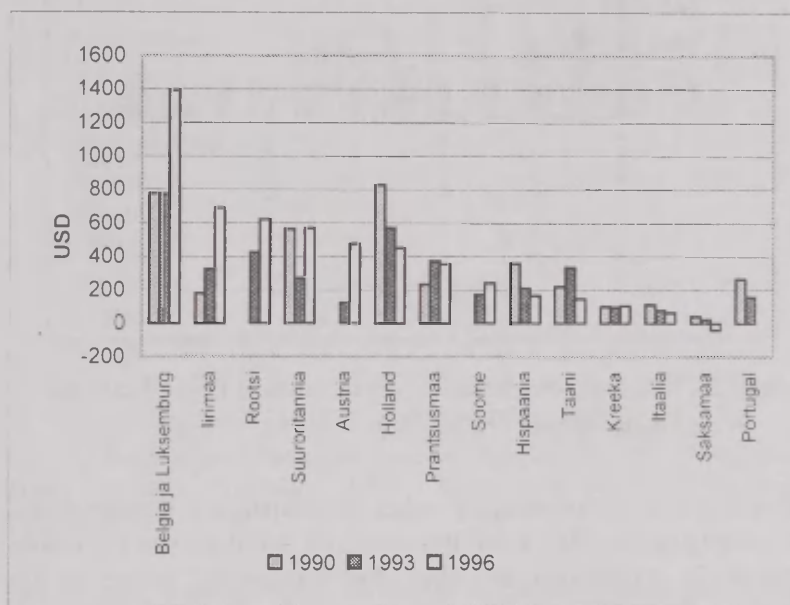
### 2.3.5. Kapitali liikumise maht ja dünaamika

Kapitali liikumist takistavad meetmed on tühistatud nii Euroopa Liidu liikmesriikide vahel kui ka suhetes kolmandate riikidega. Samas erineb kapitalide liikumine liikmesriikide lõikes oluliselt. Ajavahemikul 1990–1996 on Belgia, Luksemburg ja Holland olnud kapitali netoeksportijad, Kreeka ja Iirimaa aga netoimportijad. Teistes liikmesmaades on aga vaadeldaval ajavahemikul toimunud kapitalide liikumises mitmesuguseid muudatusi. Alates 1992. a. on Austriast saanud kapitali netoimportija, samas kui endistest kapitali

netoimportijatest Taanist, Soomest, Prantsusmaast, Itaaliast ja Portugalist on saanud kapitali netoeksportijad.

Huvitava dünaamika on läbi teinud Rootsi, kes alates 1992. a. muutus küll kapitali netoimportijaks, kuid kellest pärast ühinemist Euroopa Liiduga 1995. aastal sai taas kapitali netoeksportija.

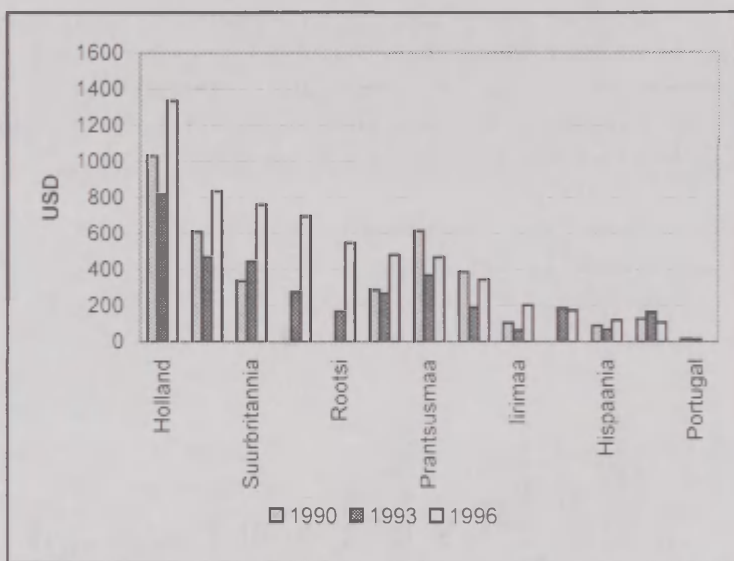
Kui vaadelda liikmesriikide lõikes sisenenud ja väljunud otseste välisinvesteeringute taset inimese kohta, ilmnevad peamiste otseste välisinvesteeringute sihtriikidena Belgia ja Luksemburg (sisenenud otseinvesteeringute tase inimese kohta moodustas 1996. a. 1394 USD), Iirimaa (690 USD), Rootsi (620 USD), Suurbritannia (580 USD) ja Austria (569 USD) (vt. joonis 2.5).



Joonis 2.5. Sisenenud otseinvesteeringud inimese kohta Euroopa Liidu liikmesriikide lõikes.<sup>7</sup>

<sup>7</sup> International Financial Statistics Yearbook 1997; Eurostatistik. Daten zur Konjunkturanalyse 1993. nr. 12 ja 1997. nr. 12.

Peamisteks otseinvesteeringute päritoluriikideks Euroopa Liidus on aga Holland, Belgia ja Luksemburg, Suurbritannia, Soome ja Rootsi (1996. a. moodustas väljunud otseinvesteeringute tase inimese kohta vastavalt 1334, 834, 759, 695 ja 548 USD) (vt. joonis 2.6).



Joonis 2.6. Väljunud otseinvesteeringud inimese kohta Euroopa Liidu liikmesriikides (v.a. Kreeka).<sup>8</sup>

Võrreldes otseinvesteeringute suhet sisemajanduse koguprodukti, oli vastav näitaja 1996. a. kapitali väljaveo puhul suurim Hollandis, Belgias ja Luksemburgis ning väiksem aga Kreekas, Portugalis, Itaalias, Hispaanias ja Austrias. Sisenenud

<sup>8</sup> International Financial Statistics Yearbook 1997; Eurostatistik. Daten zur Konjunkturanalyse 1993, nr. 12 ja 1997, nr. 12.

otseinvesteeringute suhe SKP-sse oli aga suurim Belgias ja Luksemburgis (kes on ka olulised otseinvesteeringute päritoluriigid) ning samuti Iirimaal, Rootsis ja Suurbritannias. Sisenenud otseinvesteeringute suhe SKP-sse oli 1996. a. madalaim Saksamaal, Itaalias, Taanis ja Soomes (vt. tabel 2.12).

Tabel 2.12

Otseinvesteeringute suhe SKP-sse (protsentides)<sup>9</sup>

Riik	1990		1993		1996	
	sisse	välja	sisse	välja	sisse	välja
Belgia ja Luksemburg	5,07	3,98	5,88	2,57	7,02	4,40
Taani	1,11	1,45	1,44	1,15	0,58	1,85
Saksamaa	0,21	2,05	0,12	1,01	0,18	1,55
Kreeka	1,92	n/a	1,35	n/a	1,16	n/a
Hispaania	3,62	0,91	1,67	0,59	1,11	0,87
Prantsusmaa	1,40	3,70	2,02	1,97	1,66	2,17
Iirimaa	1,80	1,05	2,36	0,47	3,63	1,11
Itaalia	0,74	0,86	0,43	0,92	0,30	0,52
Holland	5,52	6,89	3,47	4,85	2,52	7,21
Austria	0,52	1,36	0,64	0,96	2,08	0,93
Portugal	4,87	0,30	2,38	0,23	n/a	n/a
Soome	0,75	2,55	0,78	1,28	0,97	2,80
Rootsi	1,10	8,12	1,85	0,73	2,31	2,04
Suurbritannia	4,22	2,52	1,77	2,86	3,13	4,10

Allikas: International Financial Statistics Yearbook 1997; Direction of Trade Statistics Yearbook 1997; Balance of Payments Statistics Yearbook 1996.

Kui Belgia, Luksemburgi, Hollandi ja Suurbritannia puhul saab rääkida nende riikide atraktiivsusest välisinvestorite suhtes, siis Portugali ja Hispaaniasse tehtud investeeringud pärinevad suuremas osas Euroopa Liidu riikidest, et edendada nende riikide majandusi.

<sup>9</sup> Andmed Kreeka ja Portugali kohta puuduvad.

Väliskapitali liikumisel Hispaaniasse võib täiendavalt välja tuua järgmised asjaolud (Tsoukalis 1994, lk. 242):

- 1) kõrged nominaalsed ja reaalsed intressimäärad, mis ilmnesis Hispaania senise kitsendava rahapoliitika tulemusena, meelitavad ligi lühiajalist kapitali;
- 2) soodne ärikliima ja ekspordi paranenud väljavaated ülejäänud Euroopa Liidu liikmesriikidesse.

Mitmed majandusteadlased (Krugman, Markusen, Venables, Petri jt.) on uurinud Euroopa Liidu liikmesriikidesse sisenevate otsete välisinvesteeringute jaotust päritoluriikide lõikes (Dunning 1997, lk. 11–17). Analüüsi käigus jagati Euroopa Liidu liikmesriigid kahte gruppi:

- ◆ nn. tuumikriigid, mida iseloomustab kõrge sissetulekute tase inimese kohta;
- ◆ nn. mitte-tuumikriigid, kus sissetulekud inimese kohta on keskmisel tasemel.

Uurimise alt on välja jäänud Austria, Soome ja Rootsi, sest nad ühinesid Euroopa Liiduga hiljem.

Analüüsi tulemusena selgus, et ajavahemikul 1991–1995 sooritati kõikidest otsestest välisinvesteeringutest Euroopa Liidu kuude rikkamasse riiki (nn. tuumikriikidesse) 71,5% ja ülejäänud liikmesriikidesse 28,4% Euroopa Liitu sisenenud otsestest välisinvesteeringutest. Samad näitajad aastail 1986–1991 olid vastavalt 84,5% ja 15,5%. Selline dünaamika tulenes peamiselt otsete investeeringute olulisest kasvust Hispaaniasse ja Suurbritanniasse tehtud investeeringute dollariväärtuse langusest (analüüsi aluseks on võetud andmed USD-des; 1990. a. oli ühe naelsterlingi väärtuseks 2,32 USD, 1994. a. aga ainult 1,50 USD) (*Ibid.*, lk. 13).

Märkida tuleb ka otsete välisinvesteeringute peamise doonorriikide (Jaapan ja USA) vähest huvitatust mitte-tuumikriikidest võrreldes Euroopa Liidu enda investoritega (kui Jaapani ja USA investeeringutest Euroopa Liitu läheb mitte-tuumikriikidele vastavalt 7,4% ja 9,3%, siis liidu sisestest investeeringutest läheb mitte-tuumikriikidele üle 21%) (vt. tabel 2.13). Seda on põhjendatud välisinvestorite sooviga investeerida liikmesriiki, kus on parim

ekspordiplatvorm ülejäänud Euroopa Liidu jaoks (Dunning 1997, lk. 9).

Tabel 2.13

**Euroopa Liidu liikmesriikide<sup>10</sup> osatähtsused otsestes välisinvesteeringutes EL-i peamiste päritoluriikide lõikes 1991–1993 (protsentides)<sup>11</sup>**

Riik	Jaapan	USA	EL
Tuumikriigid kokku	92,6	90,7	78,2
Belgia ja Luksemburg	4,9	6,6	14,9
Prantsusmaa	7,9	10,6	11,6
Saksamaa	11,8	20,1	15,3
Itaalia	3,4	7,2	6,2
Holland	24,6	1,6	16,8
Suurbritannia	40,4	44,6	13,3
Mitte-tuumikriigid kokku	7,4	9,3	21,7
Taani	0,2	0,7	0,9
Iirimaa	3,0	6,3	6,9
Kreeka	n/a	n/a	n/a
Portugal	n/a	n/a	n/a
Hispaania	n/a	n/a	n/a
EL kokku	100,0	100,0	100,0

Allikas: Dunning, 1997, lk. 14–16.

Teiseks märkimisväärseks erinevuseks on Suurbritannia oluliselt madalam atraktiivsus investeeringute sihtriigina Euroopa Liidu liikmesriikide silmis võrreldes välisinvestoritega Jaapanist ja USA-st (Suurbritannia osatähtsused vastavalt 13,3%, 40,4% ja 44,6% kogu investeeringutest EL-i). Suurbritannia suurt osatähtsust USA investeeringutes põhjendatakse lähedasemate kul-

<sup>10</sup> Vaadeldud ei ole Austriat, Soomet ja Rootsit, kes liitusid EL-iga 1995. a.

<sup>11</sup> Andmed Kreeka, Portugali ja Hispaania kohta puuduvad.

tuuriliste, keeleliste, õiguslike ja institutsionaalsete suhetega võrreldes teiste liikmesriikidega (Dunning 1997, lk. 17).

Euroopa Liidu mitteliikmesriikidest pärinevate otsete välisinvesteeringute kontsentreerumise põhjuseks just tuumikriikidesse võib pidada ka asjaolu, et välisinvestorid tähtsustavad ostujõulise turu lähedust, peavad madalama sissetulekuga liikmesriikide majandust aga ebakindlaks ja seega investeeringuid neisse riikidesse riskantseiks.

Otsete välisinvesteeringute sektoraalne jaotus Euroopa Liidus peegeldab nii liidu kui ka kolmandate riikide investeeringute kasvavat kontsentreeritust nn. tertsiaarses sektoris, eelkõige finants- (pangandus- ja kindlustus-), telekommunikatsiooni ja äriteenuste sektoris. Selle peamiseks põhjusteks peetakse varasemate väga kõrgete teenustekaubanduse tõkete kaotamist liikmesriikide vahel ühisturu programmiga seoses ning teenusteturgude üleüldist liberaliseerimist. Samas on investeeringute paigutus liikmesriikides erinev. Näiteks on Prantsusmaa investeeringud koondunud peamiselt keemiatööstusesse, Saksamaal on tugev orientatsioon transpordivahendite tootmisele ja Hollandis teenustesektorile (*Ibid.*, lk. 21).

Vaadeldes paralleelselt otseid välisinvesteeringuid ja kaupade liikumist, selgub, et suurimad otseinvesteeringute päritoluriigid on ka suurimad kaupade netoeksportijad. Otseinvesteeringute sihtriikide ja kaupade netoimportijate vahel aga seos nii ilmne pole (näiteks Holland, Belgia ja Luksemburg ning Iirimaa on ühed suurimad otseinvesteeringute vastuvõtjad, kuid samas on nad ka kaupade netoeksportijad).

Võrreldes investeeringute tasemeid inimese kohta ja kaubavahetuse maksumuse tasemeid inimese kohta Euroopa Liidu liikmesriikides, võib täheldada, et kapitalide liikumine on intensiivsem neis liikmesriikides, kus on enim arenenud väliskaubandus (Belgia, Luksemburg, Iirimaa, Holland, Rootsi). Seejuures on neis riikides suhteliselt kõrge nii kaupade ja kapitali ekspordi kui ka kaupade ja kapitali impordi maksumuste tase inimese kohta. Et Hollandis, Belgias ja Luksemburgis on suhteliselt kõrge liidusisese kauba-

vahetuse osatähtsus, on kaubavahetus ja investeeringud Euroopa Liidu liikmesriikides olnud vaadeldaval perioodil suures osas komplementaarsed.

Võrreldes portfelliinvesteeringute sisse- ja väljavoolu taset inimese kohta liikmesriikide lõikes, on suurimad portfelliinvesteeringute sihtriigid Euroopa Liidus Rootsi (1996. a. moodustas portfelliinvesteeringute sissevoolu tase inimese kohta 5682 USD), Belgia, Taani ja Itaalia (vastavalt 2562, 1496 ja 1418 USD). Kõige vähem atraktiivsed portfelliinvesteeringute seisukohast on aga Hispaania, Portugal, Iirimaa ja Soome (vastavalt 64, 109, 236 ja 281 USD, Kreeka kohta andmed puuduvad) (International ... 1997, Eurostatistik ... 1993, nr. 12, 1997, nr. 12).

Vastavalt Heckscher-Ohlini teooria põhimudelile kehtib põhimõte, et riigis, kus kapitali ja tööjõu suhe on madal ehk kapital on võrreldes tööjõuga piiratud ressurss, on kapitali hind (intressimäär) kõrgem kui riigis, kus kapitali on külluses. Järelikult liigub kapital sinna riiki, kus intressimäär on kõrgem.

Euroopa Liidu kogemus seda teooriat ei kinnita, kuna Hispaanias ja Portugalis on intressimäärade tase tunduvalt üle liidu keskmise. Samas aga ületavad ka suuremate portfelliinvesteeringute vastuvõtjate (Rootsi ja Itaalia) intressimäärad Euroopa Liidu keskmisi intressimäärasid. Seega intressimäärade erinevused üksi ei seleta portfelliinvesteeringute liikumise suundi Euroopa Liidus.

Tähelepanu väärib asjaolu, et Rootsis on sisenenud portfelliinvesteeringute tase inimese kohta 1996. a. võrreldes 1993. a. märgatavalt tõusnud (33,6 korda). Teistes liikmesriikides nii suuri muutusi toimunud ei ole.

Olulisemad portfelliinvesteeringute päritoluriigid on Belgia, Holland, Suurbritannia ja Rootsi, kus väljunud portfelliinvesteeringute tase inimese kohta ületab teiste liikmesriikide vastavaid näitajaid (1996. a. vastavalt 3570, 1628, 1531 ja 1475 USD). Kõige madalam väljunud portfelliinvesteeringute tase inimese kohta on Irimaal, Hispaanias, Portugalis ja Itaalias (1996. a. vastavalt

51, 95, 269 ja 416 USD) ( International ... 1997, Eurostatistik ... 1993, nr. 12; 1997, nr. 12).

Mitmetes uurimustes on seostatud kapitalide liikumist EL-i liikmesriikidesse nende riikide turu suurusega, mida iseloomustab reaalse SKP suurus inimese kohta (Aristotelous, Fontas 1996, lk. 573). Perioodil 1990–1996 on kõrgeim SKP tase inimese kohta olnud Luksemburgis, Taanis, Saksamaal, Rootsis, Austrias ja Prantsusmaal, absoluutarvudes on aga SKP suurim olnud Saksamaal, Prantsusmaal, Itaalias ja Suurbritannias. Vastavad näitajad olid madalaimad Portugalis, Kreekas, Hispaanias, Iirimaal, Suurbritannias ja Itaalias (SKP inimese kohta) ning Luksemburgis, Iirimaal, Portugalis ja Kreekas (SKP absoluutmahus).

Absoluutarvudes oli sisenevate otseinvesteeringute tase 1996. a. kõrgeim Suurbritannias, Prantsusmaal, Belgias ja Luksemburgis, portfelliinvesteeringute tase aga Saksamaal, Itaalias, Suurbritannias ja Rootsis. Kui aga vaadata sisenenud otseinvesteeringute taset inimese kohta, siis oli vastav näitaja kõrgem Belgias ja Luksemburgis, Iirimaal, Suurbritannias ning Hollandis. Seetõttu ühest seost SKP suuruse ja kapitali sissevoolu vahel vaadeldaval perioodil (1990–1996) Euroopa Liidu liikmesriikide puhul täheldada ei saa. Seega oleks vaja analüüsida ka mitmete teiste tegurite (nt. SKP juurdekasvutempo, reaalne vahetuskurss jms.) mõju kapitali liikumisele riikide vahel.

## **2.4. Euroopa Liidu väliskaubanduspartnerid**

### **2.4.1. Kaubanduspartnerid arenenud tööstusriikidest**

Euroopa Liit ei suudaks toimida ilma tugevate liitlasteta eelkõige sarnaste poliitiliste ja majanduslike väärtushinnangutega riikide hulgast, kes on valmis arendama kahepoolseid majandussidemeid. Sellisteks riikideks on eelkõige Ameerika Ühendriigid (USA) ja Jaapan, kes on ühtlasi ka Euroopa Liidu suurimad kaubanduspartnerid. Samas on aga vastastikustes suhetes üles kerkinud ka mitmeid probleeme, mis tulenevad peamiselt Euroopa Liidu ühtse

põllumajanduspoliitika mõjust maailmaturule ja Euroopa Liidu diskrimineerivast kaubanduspoliitikast mitteliikmesriikide suhtes.

Euroopa Liitu ja Ameerika Ühendriike seovad tihedad kaubanduslikud, tehnoloogilised ja finantssidemed. Oluline on vaadelda Euroopa Liidu ja USA vahelist kaubavahetust erakordselt suure investeeeringute sõltuvuse taustal. Umbes 55% kõigist välisinvesteeeringutest USA-sse pärineb EL-ist ning väga oluline on ka USA investeeeringute osa Euroopa Liitu (üle 40%). Seetõttu on nii Euroopa Liit kui ka USA teineteise suurimad välisinvestorid. Suurem osa liidu investeeeringutest USA-sse läheb tööstussektorisse ja hulgikaubandusse, USA investeeeringud Euroopa Liitu aga tööstus-, pangandus- ja kindlustussektorisse. Kuna välisinvesteeeringutel on oluline osa töökohtade loomisel sihtriigis, suurendab see lisaks kaubavahetusele veelgi EL ja USA vastastikust sõltuvust (Piening 1997, lk. 103).

Ameerika Ühendriigid on samuti Euroopa Liidu suurima osatähtsusega kaubanduspartneriks, hõlmates nii ekspordis kui ka impordis ligikaudu ühe viiendiku (Eurostatistics ... 1998, lk. 112–119). Samal ajal on Euroopa Liit USA jaoks Kanada järel suuruselt teine kaubanduspartner (*Ibid.*, lk. 103–104). Vastupidiselt kapitali liikumisele on aga Euroopa Liidu ja USA kaubandussuhted pingelised.

Euroopa Liidu kaubavahetuses USA-ga ületas import USA-st ekspordit kuni 1992. aastani, kuid pärast 1992. aastat on Euroopa Liidul õnnestunud saavutada kaubavahetuses USA-ga ülejääk (vt. tabel 2.14).

Seoses Euroopa Liidu ja USA väga tihedate kaubandussuhetega on viimastel aastatel Euroopa Liidu ja USA vahel tekkinud mitmeid erimeelsusi. Olukord kaubavahetuses on keeruline olnud seoses tööstuskaupade ekspordi ja impordiga, esinenud on lahkarvamusi GATT-i lepingute ja põllumajandusküsimuste osas.

Tabel 2.14

**Euroopa Liidu kaubavahetus Ameerika Ühendriikidega  
(miljonit ECU)**

Aasta	Eksport	Import	Saldo
1991	76 824	96 969	-20 145
1992	79 326	92 770	-13 444
1993	91 379	90 738	641
1994	103 387	99 945	3 442
1995	102 399	103 643	-1 244
1996	114 332	112 684	1 648

Allikas: Eurostat. External and Intra-European Union Trade 1996, nr. 12, lk. 44, 48; Eurostatistics. Eurostat 1998, nr. 1, lk. 112.

Ameerika Ühendriikide ja Euroopa Liidu vahel on kolmeks peamiseks vaidlusküsimuseks Euroopa Liidu ühtsest põllumajanduspoliitikast tulenevad probleemid (Hitiris 1994, lk. 217):

- 1) Euroopa Liidu põllumajandustoodete turu tugev kaitse, mis avaldab mõju Ameerika Ühendriikide ekspordile Euroopa Liitu;
- 2) Euroopa Liidu ühtse põllumajanduspoliitika raames ekspordi subsideerimise poliitika, mis avaldab mõju USA põllumajandustoodete konkurentsivõimele kolmandate riikide turgudel;
- 3) Euroopa Liidu kahepoolsete eelistustega kaubanduslepingud teiste riikidega, mis diskrimineerivad USA ekspordööre.

Ameerika Ühendriikide ja Euroopa Liidu vahelised põllumajandustoodetega seotud probleemid tulenevad ületootmisest. Nii Euroopa Liit kui Ameerika Ühendriigid subsideerivad oma põllumajandustootjaid, kuid siiski erinevatel alustel. Partneritevahelisi vastuolusid tekitab seejuures ülejääkide realiseerimine maailmaturul dumpinguhindadega.

Ajavahemikul 1986–1993 oligi nimetatud probleemide (eriti subsideeritud põllumajandustoodetega kauplemise küsimuste ja ühtse põllumajanduspoliitikaga seotud lahkarmuste) lahendamine Euroopa Liidu ja Ameerika Ühendriikide suhetes esmase tähtsusega (Barnes, Barnes 1995, lk. 376–377). GATT-i Uruguai vooru

alguses 1987. aastal olid Ameerika Ühendriigid ja Euroopa Liit kardinaalselt erinevatel seisukohtadel (vähemalt põllumajandustooteid puudutavates küsimustes). 1993. aastal saavutati kokkulepe, mille alusel mõlemad osapooled nõustusid vähendama subsideeritud põllumajandustoodete ekspordi ja tehti vastav sissekanne ka GATT-i lepingusse. See, et 1993. aastal jõuti konsensuseni, näitab, et tulevikus võivad Euroopa Liidu ja USA suhted paraneda. Kokkuleppe saavutamisel olid tähtsal kohal Euroopa Liidu ja USA paljud ühishuvid, mis tulenevad partnerite majanduste tugevast vastastikusest sõltuvusest.

Omavahelistes suhetes on üheks problemaatilisemaks valdkonnaks olnud ka terasekaubandus, kus probleeme põhjustas kriis maailma terasetööstuses 1980-ndatel ja 1990-ndatel aastatel. Mõlemad osapooled süüdistasid teineteist ebaausas konkurents, kuni oldi sunnitud vastu võtma mitmeid kaubanduspiiranguid. Probleeme on tekitanud ka USA tehniliste standardite erinevus rahvusvahelistele nõuetele vastavaist (McDonald, Dearden 1994, lk. 307). Euroopa Liidu ja Ameerika Ühendriikide vahelistes suhetes esilekerkinud probleemid puudutavad veel USA maksupoliitikat ning Euroopa Liidu ja USA avaliku sektori hankepoliitikat. Konflikte on põhjustanud ka kaubandusreeglite puudulikkus teenuste sektoris ja intellektuaalse omandi kaitsestandardite vähene reguleeritus (Barnes, Barnes 1995, lk. 371–373).

Euroopa Liidu ja USA vahelistes suhetes võib tulevikus ette näha lisaks kaubandusvaidlustele ka uusi probleemvaldkondi seoses globaalse rahapoliitikaga ja endiste Ida-Euroopa kommunistimaade lülitumisega maailmamajandusse (Harrison 1995, lk. 157).

Vastastikuste konsultatsioonide vajadust on tugevdanud ka Põhja-Ameerika Vabakaubanduskokkuleppe (NAFTA – *North American Free Trade Agreement*) sõlmimine 1. jaanuaril 1994. aastal Ameerika Ühendriikide, Mehhiko ja Kanada poolt ning samaaegne Euroopa Majanduspiirkonna (EEA – *European Economic Area*) arendamine. NAFTA loomisega taotleti kõigi kaubandusbarjääride (kaasa arvatud impordikvootide ja kapitali liikumist takistavate tõkete) kaotamist USA, Kanada ja Mehhiko vahel ning järelikult

peaks sellest tulenevalt Põhja-Ameerika muutuma täielikult vaba-kaubanduspiirkonnaks.

Kaubavahetuses *Jaapaniga* ei peetud tollaegse Euroopa Ühenduse asutamise esimestel aastatel suhete arendamist eriti tähtsaks. Algselt planeeris Euroopa Liit rõhuasetuse suhetele Ameerika Ühendriikidega ja kuna Jaapani majandus oli sel ajal vähearenenud, siis nähti ette vaid mõningane koostöö ka Jaapani või Hiinaga. Hilisem Jaapani majandusliku võimsuse tugevnemine ja kiire areng tõid esiplaanile Euroopa Liidu ja Jaapani välismajandussuhete arendamise vajaduse (Harrison 1995, lk. 157–158). Nüüdseks on Jaapanist saanud Euroopa Liidu suuruselt teine kaupade pakkuja (1996. a. moodustas Jaapani osatähtsus Euroopa Liidu koguimpordis 9 protsenti), kuid samas alles suuruselt kolmas turg USA ja Šveitsi järel (1996. a. moodustas Jaapani osatähtsus liidu koguekspordist ca 6 protsenti) (Piening 1997, lk. 150).

Jaapani ja Euroopa Liidu vahelisi kaubandussuhteid iseloomustab suur tasakaalustamatus (vt. tabel 2.15). Jaapan ekspordib Euroopa Liitu peaaegu kaks korda rohkem kui Euroopa Liit Jaapanisse, tuues sellega kaasa EL-i kaubandusbilansi halvenemise. Samas on 1990-ndatel aastatel täheldatav Jaapanist pärineva impordi ülekaalu vähenemine liidu ekspordi suhtes Jaapanisse, mis näitab Euroopa Liidu poolt Jaapani suhtes rakendatava kaubanduspoliitika edukust.

Tabel 2.15

### Euroopa Liidu kaubavahetus Jaapaniga (miljonit ECU)

Aasta	Eksport	Import	Saldo
1991	23 992	56 923	-33 002
1992	22 195	56 318	-34 123
1993	24 659	52 191	-27 532
1994	28 991	53 764	-24 773
1995	32 889	54 284	-21 395
1996	35 655	52 495	-16 840

Allikas: Eurostat. External and Intra-European Union Trade 1996, nr. 12, lk. 44, 48, 52; Eurostatistics. Eurostat 1998, nr. 1, lk. 113.

Impordi piiramiseks Jaapanist on paljude Jaapani tööstuskaupade sissetoomine Euroopa Liitu tõkestatud vabatahtlike ekspordipiirangutega (VER). Näiteks on VER-ga takistatud autode, tööpinkide, elektroonika ja terase eksport (Barnes, Barnes 1995, lk. 377). Sellele on Jaapan vastanud aga omapoolsete piirangute kehtestamisega. 1992. a. mõjutasid Jaapani poolt kasutatavad meetmed *ca* 70% kogu Jaapani ja EL-i vahelisest kaubavahetusest, 1993. a. langes see näitaja aga 50%-ni. Samal ajal on aga EL-i poolt Jaapani vastu rakendatavate meetmete arv suurenenud (Pelkmans, Carzaniga 1996, lk. 89). Nagu näitab tabel 2.15, on see 1990-ndatel aastatel kaasa toonud EL-i kaubandusbilansi puudujäägi pideva vähenemise suhetes Jaapaniga. Samas tuleb ka märkida, et Jaapan on kaubavahetuses Euroopa Liiduga suurendanud kaudseid tõkkeid, mis väljenduvad standardite ning testimis- ja sertifitseerimisprotseduuride kehtestamises (Hitiris 1994, lk. 216).

Lisaks vabatahtlikele ekspordipiirangutele kasutab Euroopa Liit Jaapani kaupade impordi takistamiseks teisi mittetariifseid kaubandustõkkeid ning teostab ka administratiivset kontroll rahvuslikul ja Euroopa Liidu tasandil. Lisaks Jaapani vastaste kaubandusbarjääride kasutamisele toetab Euroopa Liit oma eksportööre maksusoodustuste ning subsiidiumitega. Sellisele diskrimineerimisele on Jaapani firmad reageerinud otseinvesteeringutega Euroopa Liidu maadesse, seda peamiselt auto- ja elektroonikatööstustes (Hitiris 1994, lk. 215–216). Samuti ei ole harvad juhud, kus Jaapan püüab siseneda Euroopa Liidu turule dumpingut kasutades.

Ehkki viimastel aastatel on vastastikuses kaubavahetuses ilmnenu Euroopa Liidu kaubandusbilansi saldo mõningane paranemine, ületab Jaapani eksport Euroopa Liitu siiski jätkuvalt EL-i ekspordi Jaapanisse. Seejuures moodustavad suure osa Jaapani ekspordist Euroopa Liitu niinimetatud tundliku sektori kaubad – autod (firmad Toyota, Honda, Nissan) ja tarbeelektroonika (firmad Panasonic, Sony, Toshiba). See on kaasa toonud maksebilansi probleeme Euroopa Liidu liikmesriikides ning ohustab EL-ile strateegiliselt tähtsaid tööstusharusid (McDonald, Dearden 1994, lk. 301). Sealjuures ei mõjuta kaubavahetuse mahud Jaapaniga võrreldes kaubavahetuse maksumusega oluliselt Euroopa Liidu väliskaubandust

(Ameerika Ühendriikide ja ka Kesk-Euroopa maadega on Euroopa Liidu kaubavahetuse mahud mitu korda suuremad kui Jaapaniga).

Oluliselt on suurenenud ka Jaapani ettevõtete investeeringud Euroopa Liitu võrreldes Euroopa Liidu ettevõtete investeeringutega Jaapanisse (1991. aastal vastavalt 60 miljardi USD ja 3,5 miljardi USD väärtuses) (Harrison 1995, lk. 158). Ilmselt on tegu Jaapani turu iseärasustega tulenevalt kultuurilistest erinevustest ning Euroopa firmade suutmatusega saada objektiivset informatsiooni Jaapani turu funktsioneerimise ning jaapanlaste kultuuriliste eripärade ja tavade kohta (Barnes, Barnes 1995, lk. 377). Jaapani firmad on omavahel tihedates koostöösidemetes Jaapani Rahvusvahelise Kaubanduse ja Tööstuse Ministeeriumi (MITI – *Japanese Ministry of International Trade and Industry*) kaudu. Et selline koostöö oleks Euroopa Liidus seadusevastane (vastuolu tekiks näiteks EL-i konkurentsiseadusega), vaatleb Euroopa Liit Jaapani firmade koostööd kui ebaausat kaubandustegevust ja EL-il on raske Jaapaniga mõlemaid pooli rahuldavaid kaubanduslepinguid sõlmida (McDonald, Dearden 1994, lk. 310–311).

Kaubavahetuses Jaapaniga on Euroopa Liidule eriti tähtis küsimus Jaapani autode import Euroopa Liitu. EL sõlmis oma autotootjate kaitseks 1991. aastal lepingu, mille kohaselt ei tohi Jaapani autotootjate osakaal EL-i turul kuni 2000-nda aastani ületada 16 protsenti (Harrison 1995, lk. 159). Sellega suudeti küll limiteerida Jaapanis toodetud autode tungi Euroopa Liidu turule, kuid samas tekkis uus oht – Jaapani firmad (näiteks Honda) asusid paigutama oma autotootmist USA-sse (Thurow 1994, lk. 130–131). Et USA-s toodetakse rohkem Jaapani autosid kui USA turul tarbida jõutakse, püüavad Jaapani tootjad USA-s eksportida ülejäägi EL-i turule. Seega võib praegune Jaapani ja EL-i vaheline probleem varsti muutuda USA ja Euroopa Liidu vaheliseks probleemiks.

Mitmed Jaapani firmad komplekteerivad oma tooteid EL-is, vältides sellega Euroopa Liidu proteksionistlikke meetmeid. Sellist taktikat peetakse EL-i seisukohast positiivseks, kuna Jaapani tootmise paigutamine Euroopa Liitu arendab tootlikkust ja tõstab toodete kvaliteeti, samuti loob see uusi töökohti. Samas on aga ka

väidetud, et Jaapani firmad EL-is ohustavad Euroopa kapitalil põhinevaid ettevõtteid, seda eelkõige kõrgtehnoloogia valdkonnas ning seega eksisteerib oht, et Euroopa Liit on muutumas USA ja Jaapani tootmisbaasiks.

1991. aastal kirjutati alla Euroopa Liidu ja Jaapani vahelisele ühisdeklaratsioonile, mis oli esimene katse asuda suhete formaalsele reguleerimisele. Deklaratsioonis käsitletakse majanduslikke suhteid ning nõutakse osapooltelt teineteisele võrdset turule juurdepääsu lubamist ning kaubavahetust takistavate asjaolude kõrvaldamist. Deklaratsioon on samuti suunatud poliitiliste sidemete tugevdamisele (näiteks iga-aastased Euroopa Liidu ja Jaapani ühishuve puudutavate probleemide arutelud, milles osalevad mõlema riigi esindajad) (Piening 1997, lk. 154).

#### **2.4.2. Aasia uued industriaalriigid Euroopa Liidu väliskaubanduses**

Suhted Kagu-Aasia uute industriaalriikide (NIC – *Newly Industrialised Country*) ja Euroopa Liidu vahel ei ole eriti ulatuslikud. Siiski on paljudel Euroopa Liidu turgudel viimastel aastatel jätkuvalt tugevnenud Taivani, Lõuna-Korea, Singapuri ja Hongkongi firmade turule sisenemisest tingitud konkurents. Paljude nimetatud riikide huvi Euroopa turgude vastu on tingitud Jaapani firmade edust Euroopa Liidu turgudel, millest lähtudes püüavad ka NIC riigid järgida Jaapani firmade turule sisenemise strateegiat.

Euroopa Liit on otsinud võimalusi suhete parandamiseks NIC riikidega vastavalt sellele, kuidas on suurenenud nimetatud riikide osakaal Euroopa Liidu väliskaubanduses. Kagu-Aasia uued industriaalriigid hõlmavad Euroopa Liidu väliskaubandusstruktuuris ligikaudu 9–10 protsenti (Eurostatistics ... 1998, lk. 112–119). Alates 1993. aastast on Euroopa Liidu kaubandusbilansi saldo NIC riikidega olnud jätkuvalt positiivne ning kaubandusbilansi ülejääk on isegi pidevalt suurenenud (vt. tabel 2.16).

Tabel 2.16

## Euroopa Liidu kaubavahetus NIC riikidega (miljonit ECU)

Aasta	Eksport	Import	Saldo
1991			-4 838
1992			-2 086
1993	36 841	33 502	3 339
1994	43 943	35 922	8 021
1995	49 135	38 586	10 549
1996	53 962	40 486	13 476

Allikas: Eurostat. External and Intra-European Union Trade, 1996, nr. 12, lk. 40–41; Eurostatistics. Eurostat 1998, nr. 1, lk. 116.

Paljud NIC riikide firmad on olnud Euroopa Liidu turul väga edukad (nt. Hyundai, Samsung). Samas on ka mitmed Euroopa Liidu multinatsionaalsed ettevõtted paigutanud oma tootmisüksuseid Kagu-Aasia industriaalmaadesse ja varustavad sealt EL-i turgu (McDonald, Dearden 1994, lk. 302).

Suhetes Kagu-Aasia riikidega on peamised probleemid Euroopa Liidu seisukohalt vaadatuna järgmised (Grilli 1993, lk. 281–283):

- 1) NIC riikide turgude suletus Euroopa firmadele;
- 2) NIC riikide poolsete kaubanduspiirangute ning ebaausate kaubandusvõtete kasutamine.

Euroopa Liitu huvitab, et Aasia uued industriaalriigid liberaliseerisid oma kaubandussüsteemi, tagamaks Euroopa Liidu firmadele ligipääsu oma turgudele, kuna sarnaselt Jaapanile eksisteerivad NIC riikide tootjate, alltöövõtjate ja jaotuskanalite vahel tugevad vastastikused sidemed, mis raskendavad EL-i firmadel turule siseneda. Samuti on Euroopa Liidul tulnud oma huvide kaitseks kasutusele võtta mitmeid dumpinguvastaseid meetmeid uusindustriaalriikide suhtes (näiteks dumpinguvastane tollimaks nende riikide elektroonikatoodetele).

Euroopa Liidule põhjustab muret ka NIC riikide avaliku sektori hankepoliitika, sest avalik ja erasektor on seal tihedalt seotud. Avalik sektor finantseerib tihti erasektori programme ja Euroopa

Liidu seisukohalt võib seda vaadelda kui valitsuse diskrimineerivat poliitikat või erasektori subsideerimist riigi poolt (McDonald, Dearden 1994, lk. 311–312).

Samas analüüsid Euroopa Liidu kaubavahetuse statistikat NIC riikidega, ilmneb tendents, mille kohaselt hoopis NIC riigid on kaubavahetuses Euroopa Liiduga halvemas positsioonis. Ajavahe-  
mikul 1993–1996 on Euroopa Liidu ekspordi maksumus suurenenud NIC riikidesse ligikaudu 1,5 korda. Samal ajal on NIC riikidest EL-i riikidesse sisseveetava importkauba maksumus suurenenud ainult 1,2 korda. Sellest tulenevalt on 1990-ndatel aastatel pidevalt suurenenud ka Euroopa Liidu positiivne kaubandusbilansi saldo (ligikaudu 4 korda) ning NIC riikidel seega järjest suurenenud kaubandusbilansi defitsiit suhtes Euroopa Liiduga (vt. tabel 2.16).

### 2.4.3. Euroopa Liidu kaubandussuhted arengumaadega

Euroopa Liidu ja arengumaade vahelisi majanduslikke sidemeid on oluliselt mõjutanud Euroopa koloniaalminevik. Riikidel, kellel olid koloniaal- või muud sõltuvussuhted Euroopa Liidu asutajariikidega, kehtivad kaubavahetuses Euroopa Liiduga eelistingimused ning on sõlmitud ka abilepinguid. Rooma lepingu IV osa artiklid 131–136 ja nendele tuginevad lepingud annavad nüüdseks iseseisvunud *Aafrika, Kariibi mere ja Vaikse ookeani* (ACP – *African, Caribbean and Pacific*) riikidele assotsieerunud liikme staatuse.

Suhteid Euroopa Liidu ja Aafrika, Kariibi mere ja Vaikse ookeani riikide vahel reguleerib Lomé konventsioon, millega on määratletud ka Euroopa Liidu arenguabioperatsioonide ulatus. Neljandale Lomé konventsioonile kirjutatakse 1989. aastal alla 69 ACP riiki ning ta kehtib ajavahemikus 1990–2000. Konventsiooni täiendatakse regulaarselt vastavalt vajadusele (Hitiris 1994, lk. 208).

Lomé konventsiooni väliskaubandust puudutava osa põhiklauslid on järgmised.

1. ACP riikide kaupadele kehtivad tollimaksusoodustused. Nii lubatakse 99 protsenti ACP riikide ekspordtoodangust EL-i

turule tollimaksuvabalt. ACP riigid on aga omakorda kehtestanud enamsoodustusrežiimi suhetes Euroopa Liiduga ning kõiki Euroopa Liitu kuuluvaid riike koheldakse ühtemoodi (Harrison 1995, lk. 165).

2. Euroopa Liidu toodanguga konkureerivate põllumajandustoodete sissevedu ACP riikidest reguleerib Euroopa Liidu ühtne põllumajanduspoliitika (*Ibid.*, lk. 209).

ACP riikide osatähtsus Euroopa Liidu kaubavahetuses on aastate jooksul vähenenud, moodustades 1990-ndate aastate alguses vaid ligikaudu kolm protsenti (Eurostatistics ... 1998, lk. 15). Analüüsi-des statistikat ACP riikide ja Euroopa Liidu vahelise kaubanduse kohta, ilmneb, et Euroopa Liidu import ACP riikidest on 1990-ndatel aastatel olnud reeglina suurem kui eksport nimetatud regiooni (vt. tabel 2.17).

Tabel 2.17

### Euroopa Liidu kaubavahetus ACP riikidega (miljonit ECU)

Aasta	Eksport	Import	Saldo
1991	16 597	19 956	-3 359
1992	17 896	18 575	-678
1993	17 299	15 562	1 737
1994	15 352	19 120	-3 768
1995	17 567	19 893	-2 326
1996	18 602	22042	-3 440

Allikas: Eurostat. External and Intra-European Union Trade, 1996, nr. 12, lk. 40–41; Eurostatistics. Eurostat 1998, nr. 1, lk. 117.

Vaid 1993. aastal ületas Euroopa Liidu eksport ACP riikidesse sealt tuleva impordi mahu. Seega võimaldab kaubavahetus Euroopa Liiduga ACP riikidel, kelle kaubandusbilanss suhetes kolmandate riikidega on defitsiidis, seda stabiliseerida ja oma valuutavarusid suurendada.

Nende arengumaadega, mis ei kuulu ACP riikide hulka, arendab Euroopa Liit samuti majandus- ja arengukoostööd, haarates need riigid üldisesse eelistussüsteemi (Piening 1997, lk. 174).

Kaubavahetuses *Ladina-Ameerika riikide ja Vahemeremaadega* on Euroopa Liidu kaubandusbilanss olnud viimastel aastatel positiivne (vt. tabelid 2.18 ja 2.19).

Tabel 2.18

**Euroopa Liidu kaubavahetus Ladina-Ameerika riikidega  
(miljonit ECU)**

Aasta	Eksport	Import	Saldo
1991	19 403	27 593	-8 190
1992	21 780	25 914	-4 134
1993	25 428	23 312	2 116
1994	30 630	28 655	1 975
1995	32 390	30 428	1 962
1996	35 472	30 209	5 263

*Allikas:* Eurostat. External and Intra-European Union Trade 1996, nr. 12, lk. 40–41; Eurostatistics. Eurostat 1998, nr. 1, lk. 118.

Tabel 2.19

**Euroopa Liidu kaubavahetus Vahemeremaadega  
(miljonit ECU)**

Aasta	Eksport	Import	Saldo
1991	48 430	45 123	3 307
1992	47 812	42 631	5 180
1993	56 619	40 784	15 835
1994	58 198	44 471	13 727
1995	64 539	44 978	19 561
1996	72 739	49 518	23 221

*Allikas:* Eurostat. External and Intra-European Union Trade 1996, nr. 2, lk. 40–41; Eurostatistics. Eurostat 1998, nr. 1, lk. 114.

Ladina-Ameerika riikide osatähtsus Euroopa Liidu kaubandusstruktuuris on 5–6 protsenti. EL on sõlminud Ladina-Ameerika arengumaadega koostöölepinguid, samuti on ette nähtud vajaduse korral toiduabi andmine neile riikidele (nagu ACP maadelegi).

Kaubandustingimused Ladina-Ameerika maadele pole küll nii soodsad kui ACP riikidel, kuid tööstustooted neist riikidest pääsevad Euroopa Liidu turule tollimaksuvabalt (Harrison 1995, lk. 165). Vahemeremaade osatähtsus Euroopa Liidu koguekspordis hõlmab 12% ja koguimpordis 9% (Eurostatistics ... 1998, lk. 112–119).

Kaubavahetuses OPEC-i riikidega on 1990-ndatel aastatel Euroopa Liidu kaubandusbilansi saldo olnud vaheldumisi kord positiivne, kord negatiivne (vt. tabel 2.20). Euroopa Liit impordib OPEC-i riikidest peamiselt naftatooteid, mille hind maailmaturul on 1990-ndatel aastatel kõikunud suurtes piirides. Naftahinna kõikumistest tuleneb oletatavasti ka kaubandusbilansi saldo märkimisväärne kõikumine.

Tabel 2.20

**Euroopa Liidu kaubavahetus OPEC-i riikidega  
(miljonit ECU)**

Aasta	Eksport	Import	Saldo
1991	42 106	48 719	-6 613
1992	43 875	43 868	7
1993	42 859	42 318	541
1994	38 656	42 342	-3 686
1995	39 702	39 235	467
1996	42 772	45 600	-2 828

Allikas: Eurostat. External and Intra-European Trade. 1996, nr. 12, lk. 40–41; Eurostat. External Trade. Statistical Yearbook 1994, lk. 6; Eurostatistics. Eurostat 1998, nr. 1, lk. 115.

#### 2.4.4. Euroopa Liit ja Maailma Kaubandusorgani- satsioon

Üldine tolli- ja kaubanduskokkulepe (GATT) sõlmiti 1948. aastal eesmärgiga vähendada kaubanduspiiranguid, mis olid iseloomulikud 1930-ndate aastate maailmakaubandusele. GATT oli vaba-  
tahtlik kokkulepe, mis sisaldas reegleid maailmakaubanduse

koordineerimiseks riikide vahel (Barnes, Barnes 1995, lk. 368). GATT-i põhiprintsiibiks oli lepinguosaliste vaheliste kaubanduspiirangute tühistamine.

Paljud riigid ja riikide blokid, kaasa arvatud Euroopa Liit, ei suutnud selle printsiibi järgi toimida. Seetõttu oli GATT sunnitud aja jooksul muutuma, arvestades regionaalsete majandusblokkide ja erinevate riikide majanduslikke huve. Kuna Euroopa Liit on maailma suurim regionaalne majandusblokk, oli tal ka GATT-is suur mõjuvõim. GATT-i läbirääkimiste viimases, Uruguai voorus aastail 1986–1993 leiti, et kuna kaubandus on muutunud nii detailseks, et lepingute süsteem ei sobi enam selle reguleerimiseks, siis tuleb luua kaubandust reguleeriv organisatsioon (Barnes, Barnes 1995, lk. 370).

1995. aastal alustaski tööd Maailma Kaubandusorganisatsioon (WTO – *World Trade Organisation*), mis on praeguseks üle võtnud ka GATT-i funktsioonid. WTO asutasid 81 riiki, praegu kuulub sinna 120 riiki. WTO eesmärk on vabakaubanduspõhimõtete juurutamine maailmas. Arvestades aga seda, et vabakaubanduse saavutamine võtab aega, loetakse tollimaksu kõige kahjutumaks kaubandust tõkestavaks vahendiks. WTO reeglite kohaselt tuleb organisatsiooni iga liikme poolt teise liikme tootele antud soodustus tingimusteta anda ka ülejäänud liikmete samasugustele toodetele (Carlisle 1996, lk. 113–115).

Kuigi Euroopa Liit tervikuna ei ole kunagi olnud GATT-i lepingu-pool, vaid tema üksikud liikmesriigid eraldi, on Euroopa Komisjon alati esindanud Euroopa Liitu liikmesriike erinevates GATT-i voorudes. WTO-s omab aga Euroopa Liit lisaks oma liikmesriikidele eraldi liikmestaatust. See on viinud olukorrani, kus komisjon ei pea läbirääkimisi mitte ainult EL-i liikmesriikide huvides, vaid ka nende vahel, pakkudes välja kompromissvariante erimeel-suste korral (Piening 1997, lk. 14).

Euroopa Liidu ja WTO suhteid iseloomustavad mitmed vastuolud. Ühtse väliskaubanduspoliitika rakendamiseks on EL muutunud kolmandate riikide suhtes tugeva kaubanduspositsiooniga blokiks. Ametlikult deklareerib Euroopa Liit poolehoidu vabakaubandus-

põhimõtetele ning samuti väidetakse, et integratsiooni siseturul tuleb vaadelda kui kaasaaitamist rahvusvahelise kaubanduse liberaliseerimisele, mis on kasulik nii EL-ile kui ka kolmandatele riikidele. Samal ajal määrab EL, et ühisturu soodustused laienevad kolmandatele riikidele ainult sel juhul, kui ka kolmandad riigid võimaldavad EL-ile soodustusi nende turule pääsemiseks (Barnes, Barnes 1995, lk. 360–361).

WTO reeglistikuga lähevad vastuollu Euroopa Liidu kaubandus-  
tõkked (näiteks terasetööstuses). Kriitika osaliseks on saanud ka Euroopa Liidu kaubanduslepingute ja assotsiatsioonilepingute süsteem, kuna lepingud ei põhine sageli mitte WTO mitmepoolse kaubanduse põhimõtetele, vaid pigem kahepoolsel kohustusel.

Samuti on WTO põhimõtetele vastuolus Euroopa Liidu ühtne põllumajanduspoliitika. EL kehtestas põllumajandustoodete impordile maksude süsteemi, mille korral importtoodangu hind ei saa olla madalam koduturul toodetud põllumajandussaaduste hindadest (*Ibid.*, lk. 378–379).

Hoolimata Euroopa Liidu põhimõtete ja WTO reeglite mõningasest lahkne misest on siiski selge, et ilma Euroopa Liidu kui maailma suurima kaubandusbloki nõusoleku ja toetuseta pole võimalik maailmakaubanduse regulatsioonis olulisi muudatusi läbi viia. Optimistlikel hinnangutel jõuab WTO aastaks 2010 vabakaubanduspõhimõtete üldise tunnustamiseni maailmas (Carlisle 1996, lk. 120). WTO eesmärgi saavutamisele aitab kaasa asjaolu, et juba praegu toimub üle 50 protsendi maailmakaubandusest vabakaubanduse tingimustes.

## **2.5. Euroopa Liiduga ühinemise kaubanduspoliitilised tulemused Eestile**

### **2.5.1. Ühtsele tollimäärade süsteemile üleminekuga seotud hinnamuutused**

Eesti Vabariigi ja Euroopa Liidu vahelises kaubavahetuses juhindutakse 6. juunil 1995. aastal sõlmitud assotsiatsioonilepingust. Eesti ühinemisel Euroopa Liiduga tekib olukord, kus Eestile laienevad tolliliidu põhimõtted, mis sisuliselt tähendab järgmisi muudatusi:

- 1) Eesti on kohustatud tühistama oma tollitariifid Euroopa Liidu liikmesriikide suhtes, sest tolliliitu kuuluvatel riikidel tuleb loobuda kaubandustõkete kasutamisest teiste samasse liitu kuuluvate riikide suhtes;
- 2) Eesti on kohustatud muutma oma tollitariifid võrdseks Euroopa Liidu tollitariifidega, sest tolliliitu kuuluvatel riikidel tuleb rakendada kolmandate riikide suhtes ühesuguseid tollitariife.

Seega tuleb Euroopa Liiduga ühinemise korral Eestil üle võtta terve Euroopa Liidu tollitariifide võrgustik, mis on diferentseeritud erinevate majandussektorite lõikes.

Astudes tolliliidu koosseisu, tooks liitumine, erinevalt Eesti senisest liberaalsest majanduspoliitikast, kaasa proteksionistlike meetmete rakendamise eelkõige just põllumajanduses ja tekstiilisektoris. Euroopa Liidus rakendatavate tollitariifide ülevõtmise tagajärjel on oodata kaupade hindade tõusu, mis tabab eriti tugevasti nn. tundlikke sektoreid (põllumajandussaadused, tekstiilitooted, terase- ja kivisõetooted), kuna need valdkonnad on Euroopa Liidus kõige tugevamini kaitstud.

Tollitariifide ühtlustamisest tulenev hinnatõus koos tootmistegurite suhteliselt vaba liikumisega viiks kiirele hinnataseme ühtlustamisele Euroopa Liidu tasemega. Selline hinnatõus muudaks hädavajalikuks ka sissetulekute taseme kiire suurendamise, mis aga on vastuolus Eesti valitsuse ja Rahvusvahelise Valuutafondi seisukohtadega reaalsete sissetulekute mõõduka suurendamise kohta.

Samuti vähendaks see Eesti ekspordisektori konkurentsivõimet ning avaldaks kindlasti mõju Eesti maksebilansile (Varblane 1995, lk. 2).

Küsitav on seejuures ajavahemik, mille jooksul toimub tollitariifide ühtlustumine. Senist Eesti liberaalset majanduspoliitikat jätkates võib järsk kaubandustõkete rakendamine kolmandate riikide suhtes tuua Eesti jaoks kaasa mitmeid probleeme. Võimalik on kaubanduse ümberorienteerumine odavamatest kolmandatest riikidest kallimatele EL-i riikidele, mis aga otseselt vähendab heaolu.

### 2.5.2. Turu laienemise mõju Eestile

Kaubavahetusele tõkete loomine muudab kaubandussuhteid, kusjuures tolliliidu loomine võib näiteks nii parandada kui ka halvendada tootmistegurite paigutust ja heaolu.

Tolliliidu positiivse efektina suureneb vastastikuse vabakaubanduse poole liikumise tulemusena konkurents ja kaubavahetus liitu kuuluvate liikmesriikide vahel, negatiivse tulemusena aga liigutakse suurema protektsionismi suunas nende riikide suhtes, kes ei kuulu tolliliitu. Seega suureneks kaubanduse tõkestamine ülejäänud maailmaga ja väheneks konkurents.

Tolliliidu loomisega kaasnevad vastandliku mõjuga efektid peegelduvad ka asjaolus, et tolliliit võib kaasa tuua kaubavahetuse loomise või kaubavahetuse ümbersuunamise. Reeglina kaubavahetuse loomine on riigi majandusele kasulik, kuna tolliliidu loomise tulemusena asendatakse kodumaine kallid toodang odava importkaubaga. Riigi majanduses kaasneb sellega tootmise ümberkorraldus, mis parandab ressursside kasutamise efektiivsust, loob võimaluse kulude kokkuhoiuks ja üldkokkuvõttes tõstab heaolu (Varblane 1995, lk. 2).

Kaubavahetuse ümbersuunamise puhul suunab riik kauba impordi senise tolliliitu mittekuulunud odava hinnatasemega riigi asemel kallimale tolliliitu kuuluvale riigile. Sellega kaasneb ressursside kasutamise halvenemine ning heaolu langus (*Ibid.*, lk. 2).

Kehtib üldine seaduspära: mida suurem on tolliliiduga ühineva riigi esialgne tollimaks mingile kaubale ning mida elastsem on kodumaine pakkumine ja nõudlus sellele kaubale, seda suurem on selle riigi tulu täiendava kaubavahetuse loomisest (Varblane 1995, lk. 2).

Euroopa Liiduga ühinemisel Eestile kaasnevat kaubanduspoliitilist tulemust on raske hinnata. Kuna ligi 3/4 kaubavahetusest toimub EL-i liikmesriikidega või siis kandidaatriigiga (Venemaa välja arvatud), siis ei tohiks Eesti ühinemine Euroopa Liiduga esile kutsuda olulisi kaubanduspoliitilisi muutusi. Arvestades aga Eesti Vabariigi senist liberaalset majanduspoliitikat tooks Eesti ühinemine Euroopa Liiduga tolliliidu kaubanduspoliitilises plaanis kaasa vaid ebasoovitavaid tulemusi ning majandusliku efektiivsuse languse. Arvestada tuleb ka Eesti ekspordi ja impordi struktuure. Praegu domineerivad Eesti ekspordis valdavalt masinad ja seadmed, tekstiiltooted, puidutooted ja põllumajandussaadused, mis on Euroopa Liidus väga tugevalt kaitstud kaubagrupid. Nende toodete osas avaneb Eesti liitumisel Euroopa Liiduga tollimaksuvaba pääs Euroopa Liidu turule ning seega on oodata kaubavahetuse loomise efekti ilmnamist, mis peaks nendele majandussektoritele andma Eestis tugeva toetuse (*Ibid.*, lk. 3).

Eesti impordis domineerivad masinad ja seadmed, tööstuslikud tarbekaubad ja kütteenained, mille puhul puuduvad Eesti poolsed sisseveopiirangud. Euroopa Liiduga ühinemisel esineb nende tootegruppide osas ilmselt kaubavahetuse ümbersuunav efekt, mis tähendab, et Eestil tuleb ühinemisel Euroopa Liiduga hakata seadmeid ja masinaid senisest enam importima kallimatest Euroopa Liidu partnermaadest (*Ibid.*, lk. 3).

Mitmete rahvusvahelise kaubanduse spetsialistide (Balassa, Bhagwati) arvates on Euroopa Liidu puhul ilmne tendents kaubavahetuse loomise osatähtsuse vähenemisele ja kaubavahetuse ümbersuunamise kasvule (Varblane 1995, lk. 7). Sisuliselt tähendab see, et üha vähem eksisteerib tööstusharusid, kus Euroopa Liidu tootjad on võimelised tootma Euroopa Liidu väliste odavate riikidega võrdsete tootmiskuludega. Prognoositakse Euroopa Liitu mitte-

kuuluvate ja odavalt tootvate riikide (Kagu-Aasia riigid, Hiina, Korea) osatähtsuse kiiret tõusu maailmakaubanduses, mis võib tähendada, et Eesti astumisel Euroopa Liitu seob Eesti ennast kallite tootjatega Euroopa Liidu partnermaadest, kaotades kontaktid odavalt tootvate riikidega.

Vastavalt mõningate teiste riikide kogemustele ei ole tõenäoline, et Eestis ühinemisel Euroopa Liiduga jätkub toorainemahukate toodete ja pooltoodete väljavedu. Liitumisel täielikult avanev EL-i turg annab võimaluse oma tootmist spetsialiseerida suuremat lisanudud väärtust sisaldavatele toodetele. Nimetatud toodete import Euroopa Liitu on praegu sealtpoolt tugevalt kaitstud ning Eesti astumine Euroopa Liitu annaks selles osas suure kaubandustõketeta ostujõulise turu. Vaba kaubavahetus Euroopa Liidu liikmesriikidega ei anna aga seni soovitud kasu, kui ei ole toodangut, mis suudaks konkureerida sealsel turul. Seega tuleb senisest enam soodustada eksporti ja investeringuid turupotentiaali omavatesse majandusharudesse.

Märkimisväärne on samuti asjaolu, et Euroopa Liidu turule pääsul pole määravad enam klassikalised kaubanduspiirangud, nagu tollimaksud ja -kvoodid. Need on asendunud nn. tolliväliste kaubandustõketega, mis kujutavad endast rangeid standardinõudeid toodetele (Varblane 1995, lk. 8). Toimivad n-õ. varjatud proteksionismi ilmingud. Euroopa Liidu standardite ülevõtmine on aeganõudev protsess. Sisuliselt on toodangu mittevastamisel standarditele kaks poolt:

- 1) kehtivad teised standardid või pole neid üldse olemas;
- 2) toodang tuleb viia vastavusse nõuetega.

Kui standardite vastuvõtmine on vaid tehniline külg, siis toodangu vastavusse viimine eeldab teatud struktuurimuudatusi, millega kaasnevad ka kulud.

## Kokkuvõte

Euroopa Liidu välismajandussuhete keskmes on ühine kaubanduspoliitika, mis annab Euroopa Liidule ainuõiguse otsustada oma

liikmesriikide kaubandussuhete iseloomu üle. Seejuures iseloomustab ühist kaubanduspoliitikat põhimõte, et omavahelistes suhetes on kõik kaubanduspiirangud tühistatud ning kolmandate riikide suhtes rakendatakse ühtset tollitariifide süsteemi.

Üldise tolli- ja kaubanduskokkuleppe raames tollimaksude järjestuste kärpimiste tulemusena on Euroopa Liidu keskmine tollimaksuäär praegu alla 5 protsendi. Euroopa Liidu liikmesriigid kasutavad aga kohalike tootjate kaitseks tollimaksuväliseid piiranguid, mis reeglina on tollimaksudest isegi efektiivsemad. Sellisteks kaubanduspiiranguteks on peamiselt tollikvoodid, nn. vabatahtlikud ekspordipiirangud ning dumpingu- ja subsiidiumivastased tollimaksud. Ajutiseks kaitseks importtoodangu konkurentsi eest võivad liikmesriikide tootjad kasutada ka nn. *safeguard*-klausleid. Eksport Euroopa Liidust on põhimõtteliselt piiranguteta ning selle edendamiseks kasutatakse ekspordilaene, tootmissubsidiidume ning mitmesuguseid eriotstarbelisi lubasid.

Seega on Euroopa Liidu poolne omakasu taotlemine selgelt tajutav, mis seisneb impordi igakülgse takistamise ja ekspordi soodustamise. Peamisteks harudeks, kus tollimaksuväliseid kaubanduspiiranguid rakendatakse, on tekstiili- ja riie-, terase- ja autotööstus ning põllumajanduslik tootmine. Seejuures läheb Euroopa Liidu kaubanduspoliitika mitmes punktis vastuollu Maailma Kaubandusorganisatsiooni põhimõtetega.

Üheks Euroopa Liidu kaubanduspoliitika tugipunktiks on ka mitmekülgsete bilateraalse ja multilateraalsete lepingute süsteem, mis hõlmab assotsiatsiooni- ja vabakaubanduskokkuleppeid, spetsiifilisi eelisõiguste lepinguid ning erinevate piirkondade ja tootegruppide erinevat kohtlemist puudutavaid kokkuleppeid. Siinkohal võib nimetada Aafrika, Kariibi mere ja Vaikse ookeani piirkonna riikidega sõlmitud Lomé konventsiooni, mis annab nimetatud riikidest pärinevale impordile olulisi tollimaksusoodustusi. Vastutasuks on need riigid kehtestanud Euroopa Liidust pärinevatele kaupadele enamsoodustusrežiimi. Vahemeremaade kaubandussuhted Euroopa Liiduga on reguleeritud nn. Vahemere regiooni globaalse poliitikaga, mis hõlmab kooperasi-

lepinguid ning tollimaksusoodustusi. Türgi, Küprose ja Maltaga on aga Euroopa Liit sõlminud assotsiatsioonilepingud, seega käsitleb Euroopa Liit viimati mainitud kui võimalikke liikmesriike. Oluline osa Euroopa Liidu kaubandussuhteid on reguleeritud üldise eelistusüsteemiga, mis näeb ette tollimaksude vähendamist ja kõrvaldamist vähearenenud riikidest pärinevalt impordilt.

Lähtudes Euroopa Liidule maailmamajanduses langevast rollist, ilmneb, et Euroopa Liit on tähtsaim kaubandusblokk maailmas, hõlmates 1990-ndatel aastatel umbes 15 protsenti nii globaalse ekspordi kui ka globaalse impordi maksumusest. Seejuures pole arvestatud Euroopa Liidu liikmesriikide omavahelist kaubavahetust, mille osakaal on Euroopa Liidu kaubavahetuse kogumaksumuses tõusnud juba 60 protsendini. Olulise tendentsina tuleb ka märkida, et 1990-ndatel aastatel on suurenenud arengumaade ning vähenenud arenenud tööstusriikide osatähtsus Euroopa Liidu väliskaubandussuhetes. Samas toimub enamus kapitali liikumisest Euroopa Liidu ja arenenud tööstusriikide vahel.

Euroopa Liidu suur osakaal maailmakaubanduses tuleneb tema liikmesriikide aktiivsest väliskaubandustegevusest. Ekspordile on orienteeritud eelkõige väiksema siseturuga liikmesriigid – Belgia, Luksemburg, Iirimaa ja Holland. Kuid samas ületab teiste EL-i liikmesriikide osakaal nimetatud riikide väliskaubandussuhetes tunduvalt kolmandate riikide osatähtsust. Kaubandussuhted mitte-liikmesriikidega on enim arenenud Euroopa Liidu suuremates liikmesriikides – Saksamaal, Suurbritannias, Prantsusmaal, Rootsis. Kõrgeim teenuste ekspordi tase SKP kohta on 1990-ndatel aastatel olnud Taanil, Itaalia, Belgial ja Portugalil, madalaim Iirimaa, Saksamaal ja Hollandil.

Vaadeldes kapitali liikumist, ilmneb taas väikese siseturuga liikmesriikide – Belgia ja Luksemburgi – aktiivsus. Nimelt ületab neis riikides kapitali sissevoolu ja ka väljavoolu tase inimese kohta oluliselt teiste liikmesriikide vastavaid näitajaid. Seega on kapitali liikumine intensiivsem neis riikides, kus väliskaubandus on enam arenenud. Kapitali impordi tase inimese kohta oli 1996. a. siiski kõrgeim Hollandis. Kapitali liikumise tasemed on suhteliselt

kõrged ka Rootsis, Suurbritannias ja Soomes. Olulise tendentsina tuleb veel mainida, et välisinvesteeringute suuremad doonormaad Jaapan ja USA on peamiselt huvitatud Euroopa Liidu nn. tuumikriikidest, vaesemate liikmesriikide suhtes on välisinvestorid mitte-liikmesriikidest olnud seni küllalt passiivsed, kuna seal puudub soodne ekspordiplatvorm.

Euroopa Liit on sõlminud mitmete riikidega assotsiatsioonilepinguid, teiste hulgas ka Eestiga. Assotsiatsioonileping näeb ette Eesti võimaliku ühinemise Euroopa Liiduga. Kui aga liitumine aset leiab, laienevad Eestile Euroopa Liidu ühtse kaubanduspoliitika põhimõtted, mis sisuliselt tähendab üleminekut seniselt liberaalselt kaubanduspoliitikalt tunduvalt proteksionistlikumale. Sellise radikaalse muutusega väliskaubanduspoliitikas kaasneksid aga olulised muutused kogu majanduses tervikuna. Olgu siinkohal mainitud hindade võimalik ühtlustumine Euroopa Liidu tasemega, tööjõukulude suurenemine ning seeläbi ekspordisektori konkurentsivõime vähenemine. Samas on väga raske hinnata Euroopa Liiduga liitumisega kaasnevat kaubanduspoliitilist mõju Eestile, mistõttu pole seni tehtud kuigi adekvaatseid analüüse. Seega võib praegu rääkida võimalikest mõjudest vaid teoreetilises kontekstis.

## Kirjandus

Aristotelous, K., Fontas, S. An Empirical Analysis of Inward Foreign Investment Flows in the EU with Emphasis of the Market Enlargement Hypothesis. – *Journal of Common Market Studies*, 1996, nr. 4, lk. 571–583.

Balance of Payments Statistics Yearbook 1996. Part 2. Washington D. C.: IMF, 1996, 173 lk.

Barnes, I., Barnes, P. M. The Enlarged European Union. London: Longman Group UK Ltd, 1995, 419 lk.

Burda, M., Wyplosz, C. Macroeconomics – a European Text. Oxford University Press, 1993, 485 lk.

Carlisle, R.C. Is the World Ready for Free Trade? *Foreign Affairs*, 1996, november/detsember.

Direction of Trade Statistics Yearbook 1997. Washington D.C.: IMF, 1997, 922 lk.

Dunning, J. H. The European Internal Market Programme and Inbound Foreign Direct Investment. – Journal of Common Market Studies, 1997, nr. 1, lk. 1–30.

Euroopa Liidu leping. Euroopa Ühenduse asutamisleping. Tallinn: Orion, 1995, 288 lk.

Euroopa Liit muutub maailmas. Koostanud Ivar Raig. Tallinn: Orion, 1995, 296 lk.

European Economy. Annual Economic Report for 1997. European Communities, 1997, nr. 63, 380 lk.

Eurostat. External and Intra-European Union Trade. 1996, nr. 12, 172 lk.

Eurostat. External Trade. Statistical Yearbook. 1994, seeria 6A, 115 lk.

Eurostatistics. Eurostat 1998, nr 1.

Eurostatistik. Daten zur Konjunkturanalyse. – Eurostat, 1993, nr. 12, 128 lk.

Eurostatistik. Daten zur Konjunkturanalyse. – Eurostat, 1997, nr. 12, 128 lk.

Fajarnes, P., Sinclair, M. T. Trade Effects of European Union Enlargement: an ex post Model of Trade between Spain and Latin America. – International Review of Applied Economics, 1997, nr. 11, 25 lk.

Financial Cooperation under the Lomé Convention. European Commission, 1996, september, 82 lk.

Fontaine, P. Kümme õppetundi Euroopa kohta. Luksemburg: EÜ Ametlike Väljaannete Büroo, 1992, 32 lk.

Grilli, E.R. The European Community and the Developing Countries. Cambridge University Press, 1993.

Harrison, D. The Organisation of Europe. Rontledge, 1995, 231 lk.

Harrop, J. The Political Economy of Integration in the European Community. 2<sup>nd</sup> ed., England: Edward Elgar Publishing Ltd., 1992, 290 lk.

Hitiris, T. European Community Economics. 3<sup>rd</sup> ed., Harvester, Wheatsheaf, 1994, 332 lk.

- International Financial Statistics Yearbook 1997. Washington D.C.: IMF, 1997, 922 lk.
- Konjunktuur 1997. Tallinn: EKI, 1997, nr. 3 (122), 90 lk.
- McDonald, F., Dearden, S. The Triad and the NICs. European Economic Integration: 2<sup>nd</sup> ed. New York: Longman Group Ltd, 1994, 352 lk.
- Molle, W. The Economics of European Union – Theory, Practice, Policy. Dartmouth, 1994, 559 lk.
- Pelkmans, J., Carzaniga, A. G. The Trade Policy Review of the European Union. – The World Economy. Global Trade Policy 1996. Oxford, Cambridge: Blackwell Publishers Ltd., 1996, lk. 81–99.
- Piening, C. Global Europe. The European Union in World Affairs. Lynne Rienner Publishers, Inc., 1997, 254 lk.
- Pinder, J. European Community – the Building of a Union. Oxford University Press, 1995, 278 lk.
- Pärtel, E.-M. Euroopa Liidu Kaubanduspoliitika. – Eesti Välismajanduse Teataja, 1996, nr. 11, lk. 1–8.
- Salvatore, D. International Economics. 5<sup>th</sup> ed., Prentice Hall, 1995, 778 lk.
- Single European Act – CELEX Database, Justis 1996, nr. 186u/afi/dcl/20, 29.06.1987.
- The Global Economy. Annual Report 1996. Washington D.C.: IMF, 1996, 276 lk.
- Thurow, L. Head to Head. Nicholas Bradley Publishing, 1994, 336 lk.
- Trade Policy Review. European Union.  
[[http://www.unicc.org/wto/Trade\\_Reviews/6\\_8\\_0\\_wpf.html](http://www.unicc.org/wto/Trade_Reviews/6_8_0_wpf.html)]. 1995, 18. juuli.
- Trade Policy Review. European Union. Report by the Secretariat. Document WT/TPR/G/30. 1997, 20. oktoober, 140 lk.
- Tsoukalis, L. The New European Economy. The Politics and Economics of Integration. Oxford University Press, 1994, 432 lk.
- UBS: Economic Research. Internationaler Konjunkturausblick. 3. Quartal 1997. Union Bank of Switzerland, 1997, 44 lk.
- Valge raamat. Eesti Õigustõlke Keskus, 1996, 476 lk.

Varblane, U. Euroopa Liiduga ühinemise kaubanduspoliitilised tulemused Eestile. – Eesti Välismaajanduse Teataja, 1995, nr. 5/6, lk. 2–10.

## Lisa 2.1

Euroopa Liidu liikmesriikide ekspordi maksumuse  
juurdekasvutempod aastatel 1990–1996 (protsentides)

Riik	1991	1992	1993	1994	1995	1996
Austria	-0,7	8,0	-10,7	13,5	27,8	-18,6
Belgia ja Luksemburg	0,3	4,5	-5,5	21,5	19,4	-6,9
Taani	3,1	19,8	-14,5	11,6	18,5	-0,8
Soome	-13,1	8,2	-6,6	27,0	33,5	-2,9
Prantsusmaa	0,3	8,7	-11,2	12,7	21,5	1,0
Saksamaa	-1,5	5,3	-14,2	15,7	20,8	0,9
Kreeka	7,5	8,9	-3,7	-3,1	24,3	-12,3
Iirimaa	1,9	16,2	3,7	16,7	28,3	10,1
Itaalia	-0,5	4,6	-5,2	12,8	23,3	7,1
Holland	1,8	4,2	-7,5	14,0	21,4	0,0
Portugal	3,8	10,4	-18,2	17,4	28,3	2,9
Hispaania	8,2	6,2	-2,1	16,9	25,0	11,4
Rootsi	-3,3	1,9	-11,3	22,7	30,3	6,1
Suurbritannia	-0,1	2,7	-5,2	13,2	17,4	7,9
EL keskmine	-0,1	5,9	-9,2	15,1	21,9	1,9

Allikas: Direction of Trade Statistics Yearbook 1997.

Euroopa Liidu liikmesriikide impordi maksumuse  
juurdekasvutempod aastatel 1990–1996 (protsentides)

Riik	1991	1992	1993	1994	1995	1996
Austria	3,1	6,6	-11,3	15,2	19,8	3,6
Belgia ja Luksemburg	0,9	3,3	-9,1	13,3	19,8	0,9
Taani	1,7	14,0	-18,9	16,8	22,5	-3,1
Soome	-19,0	5,0	-21,2	28,6	21,1	4,1
Prantsusmaa	-1,1	3,3	-15,8	14,0	19,6	0,3
Saksamaa	12,6	3,4	-18,2	12,7	19,4	0,3

Riik	1991	1992	1993	1994	1995	1996
Kreeka	9,1	5,8	-11,6	2,3	25,7	3,0
Iirimaa	-0,4	8,2	-4,1	17,0	27,9	11,0
Itaalia	0,5	2,2	-21,0	13,6	22,7	0,6
Holland	1,7	3,5	-12,7	15,5	20,5	2,1
Portugal	6,8	14,7	-20,9	11,1	23,3	2,5
Hispaania	10,1	3,3	-18,0	12,6	24,6	6,1
Rootsi	-7,8	0,5	-14,8	22,3	25,3	3,1
Suurbritannia	-5,9	5,5	-7,3	10,0	16,1	8,0
EL keskmine	2,4	4,1	-15,1	13,4	20,3	2,4

Allikas: Direction of Trade Statistics Yearbook 1997.

### 3. EUROOPA LIIDU MONETAARPOLIITIKA

#### Sissejuhatus

Euroopas 1950-ndatel aastatel alanud integratsiooniprotsess on praeguseks jõudnud etappi, mil riikidevahelises koostöös tuleb astuda uuele kõrgemale tasandile. Tihedama integratsiooni üheks väljundiks on liikmesriikide plaan luua valuutaliit, mille põhisisuks on üleminek ühisele rahale. Loomulikult on ühise raha sisseviimisel kõige suurem mõju tulevastele majandus- ja valuutaliidu liikmesriikidele endile, kuid praeguste Euroopa Liidu riikide majanduslikku potentsiaali arvestades ei tohiks alahinnata planeeritava protsessi mõju kogu maailmamajandusele, sealhulgas ka liidust välja jäävatele riikidele.

Lisaks ühisele valuutale on valuutaliidu (EMU – *European Monetary Union*) alustalaks ühine rahapoliitika, mille peamine eesmärk on tagada ühisvaluuta stabiilsus. Seejuures on majandusliku stabiilsuse säilitamise üheks eelduseks kindlasti tasakaalustatud ja läbimõeldud fiskaalpoliitika, mis loob aluse eduka rahapoliitika teostamiseks.

Käesoleva peatüki eesmärgiks on analüüsida riikide rahapoliitilise ja fiskaalpoliitilise koostöö erinevaid aspekte Euroopa integratsiooniprotsessis.

Analüüsi aluseks on tulevase Euroopa Majandus- ja Valuutaliidu arengutendentside ja probleemistiku tundmine. Seetõttu kirjeldab peatüki esimene alapeatükk monetaarintegratsiooni arengut Euroopas, tuues välja peamise liidusisese monetaarpoliitika koordineerija, Euroopa Monetaarsüsteemi, kujunemise etapid ning süsteemi põhialused. Peatüki teine alapeatükk keskendub Euroopa Majandus- ja Valuutaliidu teoreetilise põhjendatuse hindamisele, käsitledes ühtlasi valuutaliidule üleminekuga kaasnevaid makro-

majanduslikke probleeme. Analüüsitakse samuti liikmesriikidele valuutaliiduga ühinemisel konvergentsikriteeriumitena esitatavaid nõudeid ning nende täitmise võimalikkust ja majanduslikku põhjendatust. Uuritakse ka eelarvepoliitikat reguleerivaid sätteid, et selgitada eelarvepoliitika kui stabiilse rahapoliitika eelduse olemust ja põhimõtteid.

Peatüki kolmandas alapunktis tutvustatakse loodava Euroopa Majandus- ja Valuutaliidu rahapoliitilist korraldust, tuues välja majandus- ja valuutaliidu institutsionaalsed alused ning rahapoliitikas kasutamisele tulevad strateegiad ja vahendid.

Et käesoleval ajal on ka Eesti Vabariigi üks olulisi eesmärke ühinemine Euroopa Liiduga, on vaja hinnata Eesti senise rahapoliitika otstarbekust ning tõhusust Euroopa Liiduga ühinemise perspektiivis. Euroopa Majandus- ja Valuutaliiduga ühinemise mõju Eesti rahapoliitikale ja seeläbi kogu majandusele on siiani pärvinud suhteliselt vähe tähelepanu. Käesoleva peatüki neljas alapunkt annab seetõttu ülevaate Eesti senisest rahapoliitilisest arengust, analüüsides *currency-board*-süsteemi plusse ja miinuseid ning süsteemi toimet majanduse stabiliseerimisel. Seejuures hinnatakse ka Eesti majanduse arenguperspektiive valuutaliidu poolt püstitatud konvergentsikriteeriumite taustal ning kriteeriumite täitmiseks vajalike majanduspoliitiliste, eelkõige rahapoliitiliste muudatuste vajadust.

### **3.1. Euroopa Liidu monetaarintegratsiooni areng**

#### **3.1.1. Euroopa Monetaarsüsteemi põhialused**

Euroopa Liidu liikmesriikide vahelise monetaarpoliitika teadliku koordineerimise alguseks võib lugeda 1958. aastat, mil asutati liikmesriikide keskpankade juhte ühendav Monetaarkomitee. 1969. aastal võeti Euroopa Komisjoni tippkohtumisel Haagis vastu deklaratsioon Euroopa integratsiooni laiendamise kohta, kaasa arvatud monetaarpoliitika valdkond. Haagi kohtumise järel loodi komitee, mis avalikustas 1970. aastal nn. Werneri raportis oma ettepanekud

edasiseks integratsiooniks, luues baasi rahapoliitilise koostöö süvendamiseks ning planeerides ühisrahale üleminekut juba 1980-ndatel aastatel. Vastav plaan kiideti liikmesriikide esindajate poolt heaks 1971. aastal, kuid Bretton Woodsi fikseeritud vahetuskursisüsteemi kokkuvarisemise tõttu 1970-ndate aastate algul lükkus see siiski edasi. Seoses üleeuroopalise majanduslangusega ning raskustega vahetuskursisüsteemi toimimisel süvenes vajadus ulatuslikuma rahapoliitilise koostöö järele (EMU Survey ... 1998, lk. 4).

Liikumine monetaarliidu suunas konkretiseerus 1979. aastal Euroopa Monetaarsüsteemi (EMS – *European Monetary System*) loomisega, mille moodustavad neli peamist elementi:

- ◆ Euroopa valuutühik (ECU – *European Currency Unit*),
- ◆ vahetuskursi mehhanism (ERM – *Exchange Rate Mechanism*),
- ◆ osalevate keskpankade vahelised krediidingimused ning
- ◆ liikmetevaheline reservaktivite ühendamine.

Süsteemi peamiseks aluseks on vahetuskursi mehhanism ehk nn. valuutakoridori loomine, mis kehtestas liikmesriikide valuutadele üksteise suhtes kõikumispiirid. Valuutade püsimine neis piirides on aga saavutatav ainult siis, kui liikmesriigid rakendavad stabiilset majanduspoliitikat (Euroopa Liit ... 1994, lk. 38).

*Euroopa valuutühik* on süsteemi liikmesriikide ühine arveldusühik, mis koosneb fikseeritud koguses kõigi EMS-is osalevate liikmesriikide vääringutest. Iga liikmesriigi valuuta osakaal ECU korvis sõltub eelkõige antud riigi sisemajanduse koguprodukti (SKP) ning väliskaubanduse osatähtsusest Euroopa Liidu koguproduktis (Steinherr 1994, lk. 56). Euroopa valuutaühik on seega Euroopa Liidu liikmesriikide vaheline ühine valuutakorv, mis täidab ühtlasi järgnevaid ülesandeid (Hansen, Nielsen 1997, lk. 185):

- 1) keskkursi arvutamise alus ERM-is;
- 2) rahapoliitilise interventsioonipunkti võrdlusalus;
- 3) interventsiooni ja krediidimehhanismi toimimise hindamise alus ERM-is;
- 4) reservvaluuta, keskpankadevaheliste ülekannete arveldusühik.

*Vahetuskursi mehhanism* on fikseeritud vahetuskursisüsteem, mille aluseks on ECU keskkursid. Kasutades viimaseid, arvutatakse välja kahepoolsed keskkursid kõigile ERM-is osalevatele valuutadele. Seejuures on lubatud vahetuskursi kõikumised eelnevalt kokkulepitud piirides. Kuni 1993. a. kriisini oli selleks vahemikuks  $\pm 6\%$  Itaalia (1990. aastani), Portugali, Hispaania ja Suurbritannia valuutadele ning  $\pm 2,25\%$  ülejäänud valuutadele. 1993. a. EMS-i kriisi tulemusena laiendati vahemikke  $\pm 15\%$ -ni. Seejuures kasutatakse kursi lubatud piirides hoidmiseks kolme võimalust: 1) kohustuslikud valuutaturu interventsioonid, 2) rahapoliitika ning 3) fiskaal- ja tulupoliitika. Valuutaturu interventsioone kasutatakse lühiajaliste kriiside, rahapoliitilisi meetmeid aga keskmise pikkusega kriiside ületamiseks. Fiskaal- ja tulupoliitika võetakse kasutusele struktuuralse tasakaalustamatuse puhul (Hansen, Nielsen 1997, lk. 186–187).

Üldkehtiva arvamuse kohaselt viib Euroopa Monetaarsüsteemiga sarnase süsteemi funktsioneerimine selles osalevate monetaar-institutsioonide poolt teostatava poliitika osalise koordineerimiseni ning toimub rahvuslike monetaarpoliitikate taganemine sõltumatuses. Sellise kokkuleppeni jõudmine on tuntud *N-astme vabaduse paradigmana*, kus N arvu riikide vaheline vahetuskursside liit eeldab N–1 keskpariteeti. Seega, fikseeritud vahetuskursi hoidmine elimineerib vaid N–1 monetaarpoliitikat ning jätab ühe astme vabaks. Vastavat vabaduse määra on võimalik kasutada mitmeti. Üks võimalus on, et üldine monetaarpoliitika viiakse läbi ühiselt liidu tasandil (nn. sümmeetriline süsteem), teise võimaluse kohaselt määrab üldise rahapoliitilise suuna süsteemi juhtriik iseseisvalt ning teised osalevad riigid kasutavad rahapoliitilisi meetmeid fikseeritud kursi säilitamiseks (nn. asümmeetriline süsteem) (Fратиanni, von Hagen 1992, lk. 43).

Seega eeldab N-astme vabaduse paradigma, et valuutaliidus võib eksisteerida maksimaalselt üks autoriteet, kes teostab oma poliitikat teistest sõltumatult. Teoreetikute hinnangul on saavutatud üldine nõusolek, mille kohaselt vahetuskursiliitu luues on oluline teha valik, millisele liikmele liidus vaadeldav mõjuvõim omista-

takse ning kuidas jaotatakse välisšokkidega kaasnev kohanemiskoormus.

Majandusteoreetikud on selle teooria iseloomustamiseks toonud välja kaks põhijoont: sümmeetria ja paindlikkuse. Sümmeetria sisaldab endas põhimõtet, et süsteemi kõik liikmesriigid peavad võrdselt jagama maksebilansi tasakaalu taastamisega seotud kohanemiskoormuse. Paindlikkust mõistetakse tingimusena, et vahetuskursi mehhanismi keskariteete võib kõigi liikmete nõusolekul muuta ning et valuutaturgudel interventsioonide sooritamiseks ei ole kehtestatud mingeid formaalseid reegleid (Fratianni, von Hagen 1992, lk. 179).

Euroopa Monetaarsüsteemi funktsioneerimisel teoreetilise lähemisviisi aluseks olev Fratianni ja von Hageni poolt esitatud nn. distsiplinaarne tõlgendus baseerub keskpanga usaldatavuse teorial, mille puhul tasakaalus inflatsioonitrend on määratud keskpanga usaldusväärsusega hinnastabiilsuse tagamisel (*Ibid.*).

Sellele väitele põhinevalt olid inflatsioonimäära suured erinevused Euroopa Monetaarsüsteemi liikmesriikides 1970-ndate lõpus tingitud keskpankade poolt teostatavate poliitikate usaldusväärsuste erinevusest. Seetõttu oli Saksa Liidupangal usalduslikkuse osas suhteline eelis teiste liikmesriikide keskpankade ees. Et Saksa Liidupank toetub oma traditsioonilisele seotusele hinnastabiilsuse hoidmisel ning suhteliselt ulatuslikule poliitilisele sõltumatusele, on ta võimeline teostama usaldatavat madala inflatsioonitaseme hoidmisele suunatud monetaarpoliitikat. Liidupanga tegevusega võrreldes ei suuda teiste liikmesriikide keskpangad oma rahvusriigi erasektorile tõestada, et nende taotluseks on mitteinflatsioonilise programmi elluviimine ning et sellega on tõkestatud kõrge inflatsiooni tasakaaluväärtuse säilitamine (*inflation equilibria*) vastavalt Philippsi kõverale. Seetõttu kasutavad kõrge inflatsioonitasemega riigid Euroopa Monetaarsüsteemi oma rahapoliitikate juhtimise delegeerimiseks Saksa Liidupangale, andes seeläbi erasektorile märku hinnastabiilsuse probleemi aktuaalsusest. Loovutades oma rahapoliitilist sõltumatust, toetuvad keskpangad Saksa Liidupanga suuremale usal-

datavusele inflatsioonimäärade alandamisel oma riigis. Nimetatud põhjusel ei õigusta sümmeetria ning paindlikkuse aspektid end Euroopa Monetaarsüsteemi toimimisel ning seetõttu funktsioneerib monetaarsüsteem asümmeetriliselt, milles domineerib Saksa Liidu-pank kui madala inflatsioonitasemega riigi keskpank.

### 3.1.2. Euroopa Monetaarsüsteemi toimimine

Formaalselt näeb vahetuskursi mehhanism fikseeritud kursi tagamiseks ette liikmesriikide sümmeetrilise rahapoliitika, kus puudub juhtiv valuuta ja rahapoliitilised küsimused lahendatakse eri poolte vahelises koostöös. Bilateraalse vahetuskursi lähenemisel lubatud kõikumisvahemiku piiridele teostavad asjaomaste riikide keskpangad interventsioone rahaturul, et lähendada vahetuskursi kesk-kursile.

Sümmeetriliselt toimiva rahapoliitika puuduseks on asjaolu, et asümmeetriliste majandusšokkide puhul võivad eri riikides olukorra lühiajalise parandamise lootuses sümmeetrilise süsteemi puhul esile kerkida majanduspoliitilised surved, mis lõpptulemusena viivad fikseeritud vahetuskursil põhineva koostöö katkemiseni ja iseseisva rahapoliitika teostamiseni. Nimetatud asjaolu oli ka üks peamisi 1992.–1993. aastal asetleidnud Euroopa Monetaarsüsteemi kriisi põhjusi.

Olles formaalselt sümmeetriline, omandas Euroopa Monetaarsüsteem tegelikkuses asümmeetrilisele süsteemile omaseid jooni. Asümmeetrilise fikseeritud vahetuskursi mehhanismi tunnuseks on ühe liikmesriigi valuuta kujunemine kogu süsteemi aluseks ning teiste liikmesriikide poolne juhtriigi monetaarpoliitika järgimine oma rahapoliitika teostamisel.

Seejuures on asümmeetrilise süsteemi kuulumise hinnaks perifeerset riikide rahapoliitika allutamane juhtriigi omale, mis võib teatud tingimustel oluliselt mõjutada reaalmajanduslikku olukorda. Tüüpilise näitena võib tuua juhud, mil mõni süsteemi liikmesriik on teiste liikmetega võrreldes erinevas majandustsükli faasis või tabab teda negatiivne kauplemistingimuste šokk. Sellisel juhul majan-

duse reaalsissetulekud vähenevad ja riigi rahapakkumine peaks majanduse elavdamiseks kasvama. Riigi seotus fikseeritud vahetuskursi süsteemiga välistab aga rahapakkumise ühepoolse suurendamise. Kui eeldada, et palgad ja hinnad on lühemas ja keskmises perioodis jäigad, siis pakkumise suurendamise ainsaks rahapoliitiliseks võimaluseks jääb koduvaluuta devalveerimine. Makromajanduslikult kahaneb reaalsissetulekute vähenemise ja majandusliku depressiooni tõttu rahanõudlus ning sellest tulenevalt langevad intressimäärad. Tulemuseks on kapitali väljavool riigist, kodumaise rahapakkumise suurenemine ning seega ka surve nominaalkursi odavnemiseks. Viimase takistamiseks peavad intressimäärad tõusma, mitte langema vastavuses majandustsükli faasi või välise šoki mõjuga (Steinherr 1994, lk. 23–24).

Euroopa Monetaarsüsteemis kujunes juhtvaluutaks Saksa mark ning teised selleaegse Euroopa Ühenduse liikmesriigid järgisid Saksamaa rahapoliitikat, vältides seeläbi vahetuskursi kõikumisi (Minikin 1993, lk. 48). Saksa mark on traditsiooniliselt olnud stabiilne valuuta ning Saksa Liidupank on teostanud madala inflatsiooni poliitikat. Kuna Saksamaa peamise rahapoliitilise eesmärgi, hinnastabiilsuse saavutamiseks kasutatakse laiendatud rahapakkumist, siis kajastusid muutused Saksamaa intressimäärades vahetuskursi mehhanismi kaudu ka teistes ühenduse liikmesriikides. Seega kasutasid liikmesriigid Saksamaa hinnastabiilsust oma makroökonomilise ja rahapoliitilise stabiilsuse saavutamiseks, kuna nende endi rahapoliitilisest mainest ei oleks selle eesmärgi saavutamiseks piisanud (Schneider, Schröder 1993, lk. 114).

Euroopa Monetaarsüsteem tervikuna ja vahetuskursi mehhanism tema põhikomponendina funktsioneerisid 1980-ndatel aastatel suhteliselt ladusalt ning täitsid neile pandud lootusi. Tarbija-hinnaindeksis mõõdetud inflatsioon langes Euroopa Liidu riikides 1980-ndate aastate algul oluliselt. Vastavalt eespooltoodule lähenes Euroopa Monetaarsüsteem 1980-ndate aastate lõpuks üha rohkem fikseeritud vahetuskursiga süsteemile ning laia kõikumisvahemikku kaasati ka liikmesriigid, kes algselt vahetuskursi mehhanismis ei osalenud (s.o. Suurbritannia, Hispaania ja Portu-

gal). Vahetuskursi mehhanismi tugevuse üheks näitajaks oli ka asjaolu, et Euroopa integratsiooniprotsessist kõrvalejäänud riigid – Norra, Rootsi ja Soome – sidusid oma valuutakursid ühepoolset eküüga (Artis 1990, lk. 167).

### **3.1.3. Euroopa Monetaarsüsteemi kriis aastail 1992–1993**

Otsustavaks ajendiks vahetuskursi mehhanismi 1992.–1993. aastal tabanud kriisi tekkimises olid 1990. aastate alguses alanud majanduse stagnatsiooniperiood ning Saksamaa taasühinemise tõttu rahanduse suurenemine tulenevalt uute liidumaade majanduse ümberkorraldamiseks vajalikest ulatuslikest investeringutest ja suurtest netoülekannetest endisele Ida-Saksamaale.

Saksamaa taasühinemisega kaasnenud mõjusid oleks saanud piirata kas vahetuskursi mehhanismis osalevate riikide rahapoliitikate koordineerimise teel, revalveerides Saksa marka ehk devalveerides teiste liikmesriikide valuutasid, või Saksamaa riigieelarve defitsiidi hoidmisega samal tasemel, mis oleks Saksa Liidupangal võimaldanud hoiduda intressimäärade järsust tõstmisest.

Tegelikkuses ei toimunud kumbagi nimetatut piiramist ning enamik ERM-i kuuluvaid riike (ja ka oma rahakursi ECU-ga sidunud Skandinaaviamaad) püüdis igati säilitada keskkurssi. Seevastu Saksamaa, püüdes maha suruda inflatsiooniootusi, tõstis Liidupanga diskontomäära 3,5%-lt 8,3%-le. Vahetuskursi mehhanismi kuuluvate valuutade omavaheliste kursside säilitamiseks pidid ka teised riigid sellele vastavalt oma intressimäärasid tõstma (Minikin 1993, lk. 113).

Nendel põhjustel sattus enamik vahetuskursi mehhanismis osalevatest riikidest poliitiliselt äärmiselt keerulisse olukorda. Kuna enamik neist, olles saavutanud kümne aasta parima hinnastabiilsuse taseme, oli Maastrichti lepingu sõlmimise kaudu väljendanud oma soovi rahaliidu moodustamiseks ja pikemas perspektiivis ühise valuuta sisseviimiseks, ei soovinud nad valuutakursse muuta. See on ka mõistetav, kuna 1994. aasta valuutakursside areng

näitab, et üldiselt vastasid vahetuskursi mehhanismi liikmesriikide valuutade keskkursid nende riikide reaalmajanduse olukorrale (Sunt 1989, lk. 97). Et Saksamaa intressimäärad tõusid järsult ning sealne inflatsioonitempo tõusis kõrgemale tema partnerriikide omast, jõudsid viimaste reaalintressid tasemeni, millede säilitamine isegi lühikese ajavahemiku jooksul oli nende riikide reaalmajanduslikku olukorda ja avaliku sektori finantspositsiooni silmas pidades ebareaalne. Selline olukord tekitas Euroopa rahaturul veendumuse, et enamiku ERM-i liikmesriikide fikseeritud kursi poliitika ei ole usaldusväärne ning kapitali vaba liikumisega kaasnevate massiivsete spekulatiivsete rünnakute puhul ei suuda keskpangad ainult lühiajalisele intressipoliitikale toetudes oma vahetuskursi kaitsta.

### 3.1.4. Järeldused Euroopa Monetaarsüsteemi kriisist

Esimene järeldus vahetuskursi mehhanismi kriisist puudutab igasuguse fikseeritud kursil põhineva valuutasüsteemi funktsioneerimist. Sümmeetriline fikseeritud vahetuskursi tagamise mehhanism, mis põhineb riikide rahapoliitikate vastastikusel kooskõlastamisel, ei ole usaldusväärne ning ei suuda vastu seista asümmeetrilistele šokkidele. Seega eeldab rahaliidu loomine pikemaajalist stabiilsust, pidades silmas asümmeetrilist süsteemi ehk juhtriigi või ühise valuuta olemasolu. See omakorda nõuab süsteemis osalejate seadusandluste sellist harmoneerimist, et oleks praktiliselt välistatud liikmesriikide iseseisva rahapoliitika teostamine (Agraa 1994, lk. 24).

Asümmeetriline süsteem võib edukalt toimida väikeste avatud majanduste puhul, kus majandus on tihedalt integreerunud teiste liikmesriikide majandustega ja kelle avaliku sektori finantsolukord on rahuldav. Näiteks pikka aega oma vahetuskursi Saksa marga suhtes stabiilsena hoidnud Austria ja Hollandi valuutad ei langenud kordagi spekulatiivsete rünnakute ohvriks (Schneider, Schröder 1993, lk. 119). Seega, fikseeritud kursi eeliste efektiivne kasutamine on saavutatav eelkõige rahapoliitika pikaajalise stabiilsusega ja keskpanga usaldusväärse vahetuskursipoliitika teostamisel.

Teiseks rõhutas vahetuskursi mehhanismi kriis fikseeritud ERM-i kuuluvate riikide majandus- ja rahapoliitilise konvergensti tähtsust. Koos Euroopa ühisturu moodustamisega ja kapitali vaba liikumisega kaotavad rahvuslikud rahapoliitilised indikaatorid oma tähtsuse ning iseseisva rahapoliitika teostamise võimalused vähenavad. Selle parimaks näiteks on vahetuskursside suhteline stabiliseerumine juba mõne kuu jooksul pärast ERM-i kriisi järgset valuutade kõikumisvahemike laiendamist (Minikin 1993, lk. 119). Sisuliselt tähendab see, et suhteliselt väikeste riikide kõrge majandusliku integreerituse korral ei anna iseseisva rahapoliitika teostamine enam isegi olulisi lühiajalisi eeliseid oma partnerite ees ning iseseisva rahapoliitika teostamise ainukeseks võimaluseks on kapitali liikumisvabaduse piiramine (Europa 2000 ... 1993, lk. 17).

Kolmandaks osutas vahetuskursi mehhanismi kriis fiskaal- ja struktuuripoliitika tähtsusele vahetuskursi stabiilsuse tagamisel. 1992.–1993. aasta sündmused valuutaturul näitasid, et hoolimata saavutatud edust on inflatsioonitempode erinevused liikmesriikides ikkagi liiga suured. Inflatsiooniootuste kujunemist valuutaturgudel suunavad riikide senine rahapoliitika ja avaliku sektori finantspositsioon. Seejuures võib oletada, et eelkõige vaadeldakse rahapoliitika nõrgenemise ning hindade tõusu põhjustavate teguritena suurt eelarvedefitsiiti ja ulatuslikku riigivõlga. Suur avaliku sektori defitsiit ning mõningate riikide puhul pangandussektori haavatavus tingisid majanduse kõrge intressitundlikkuse ja vähendasid seega keskpankade võimalusi valuutakursi kaitsmiseks (Minikin 1993, lk. 123).

Neljandaks järelduseks on, et kui rahvuslikud rahapoliitilised indikaatorid kaotavad oma tähtsuse, siis seda enam tõuseb üldiste rahapoliitiliste eesmärkide olulisus. Kuna Euroopa Monetaarsüsteemi juhtriigiks oli ja on ka praegu Saksamaa, siis Saksa Liidupanga laiendatud rahapakkumise M3 referentsväärtused olid kaudselt kogu Euroopa Liidu rahapoliitilised eesmärgid. Saksamaa taasühinemisele järgnenud nõudluse suurenemine ja kasvav valutakursside ebakindlus põhjustasid raha sissevoolu Saksamaale. Kui Liidupank oleks suutnud pangandussektoris suunatud valuutavood valuutaturul sekkumisega neutraliseerida, siis oleks ta saanud

pangandussektorist väljapoole suundunud kapitalivoogude mõju rahapakkumisele leevendada vaid pangandussektori likviidsuse edasise piiramisega. See omakorda oleks kiirendanud kapitali sissevoolu ja tekitanud täiendavaid surveid vahetuskursi mehhanismi kuuluvatele valuutadele (Schneider, Schröder 1993, lk. 103). Seega ilmneb veel kord ERM-i senise toimemehhanismi nõrkus olukorras, kus rahapoliitika põhiindikaatorid määrab küll juhtriik, kuid teistel liikmesriikidel on niiõelda varuväljapääs, s.t. võimalus süsteemist lahkuda. Kuna ka juhtriigi keskpank ei suuda efektiivselt kontrollida kogu rahapakkumist (kusjuures samaaegselt peab ta toetama ka teiste liikmesriikide valuutasid), siis tema intressimäärad tõusevad tasemele, mille puhul ei ole mõeldav kehtivate vahetuskursside säilitamine. Seetõttu nõuab püsiva rahaliidu moodustamine iseseisvat keskpankade süsteemi koos rahaliidu ühise keskpangaga ja ühiste rahapoliitiliste eesmärkidega ning usaldatavuse tõstmiseks ka ühist valuutat.

## **3.2. Valuutaliidu loomisega seotud aspektid**

### **3.2.1. Optimaalse valuutapiirkonna teooria**

Valuutaliidu loomine tähendab ühtse valuutapiirkonna loomist ning põhineb eeldusel, et fikseeritud vahetuskursil on pikemas perspektiivis eelised ujuva vahetuskursi ees. Vastavalt enamlevinud seisukohtadele (Grauwe, Papademos 1990, lk. 260):

- 1) fikseeritud vahetuskursi puhul on riikidevahelised kaubandussuhted pikaajaliselt planeeritavad ning seetõttu on võimalik tagada importkaupade hinna suurem stabiilsus, mis mõjub positiivselt üldisele hinnatasemele;
- 2) valuutariski puudumise tõttu on fikseeritud vahetuskursi puhul intressimäärad madalamad ning püsivamad, soodustades investeringuid ja kapitali mobiilsust;
- 3) fikseeritud vahetuskursi puhul on majanduse kui terviku poolt väliskeskkonnast saadavate hinnasignaalide pikemaajaline adekvaatsus suurem ning see omakorda soodustab tootmisressursside efektiivset paigutamist.

Seega on fikseeritud vahetuskursi peamine rahapoliitiline eesmärk stabiilse majanduskeskkonna loomine, mida iseloomustavad hindade stabiilsus ja madalad intressimäärad.

Euroopa ühisraha loomise idee põhineb 1961. a. Robert Mundelli poolt avaldatud ja hiljem teiste teadlaste täiendatud *optimaalse valuutapiirkonna teoorial* (OCA – *Optimal Currency Area*), mille kohaselt tagab ühisele valuutale üleminek majanduse efektiivsema toimimise nelja faktori abil (EMU Survey ... 1998, lk. 5):

- ◆ hinnatransparentsus;
- ◆ madalamad transaktsioonikulud;
- ◆ investorite suurem kindlustunne;
- ◆ konkurentsi tihenemine.

Euroopa Komisjoni hinnangul võib transaktsioonikuludest tulenev iga-aastane sääst ulatuda minimaalselt 0,2–0,5 protsendini Euroopa Liidu sisemajanduse koguproduktist. Seejuures ei ole aga arvestatud näiteks säästudega, mis tulenevad välismaksete odavnemisest tingitud kaubandustöketes vähenemisest. Hinnangulistelt moodustavad 100 ECU välisülekande puhul transaktsioonikulud 16%, 10 000 ECU ülekande puhul on see näitaja vaid 0,4%. Seega on oluline ka ühisrahale üleminekuga kaasnev mastaabiefekt. Transaktsioonikulusid võib antud kontekstis vaadelda kui täiendavat maksu ühisturul, mis takistab integreerunud tarbijaturgude teket ning diskrimineerib mastaabiefekti tõttu eelkõige väiksemaid riike, kelle kaubavahetuse mahud on suurriikidega võrreldes väiksemad (EMU Survey ... 1998, lk. 6). Ehkki ühisrahale üleminek ei elimineeri transaktsioonikulusid automaatselt, tuleneb sääst pigem ostu- ja müügihindade ühtlustumisest ning maksesüsteemide tehnoloogilise arengu kiirenemisest (konkurentsisurve, uurimis- ja arendustöö efektiivsem teostamine). Seejuures on piirkasulikkus suurem kõrge integreerituse tasemega väikeriikidele (Collignon 1998, lk. 2–3).

Transaktsioonikulude kõrval toob ühisraha teise olulise eelisena kaasa likviidsuse suurenemise ja valuutareservide efektiivsema kasutamise. Potentsiaalselt võib ühisrahast saada USA dollari kõrval maailma teine reservvaluuta. Ühise valuutaga kaasneb finants-

turgude integratsioon, mille tulemuseks on likviidsuse kasv ning turgude efektiivsuse suurenemine.

Optimaalse valuutapiirkonna teooria kohaselt sõltub valuuta likviidsus tema sisemisest ja välisest stabiilsusest. Mida suuremat ala hõlmab valuutapiirkond, seda olulisemaks saab raha usaldusväärsust tagav hindade stabiilsus. Väikeriik võib usaldusväärsuse saavutada ka nii, et seob oma valuuta mõne sisemiselt stabiilse välisvaluutaga (Collignon 1998, lk. 5).

Ühine valuuta elimineerib vahetuskursiriski ühisturu piires ning parandab esmajoones tootmisressursside paigutatuse efektiivsust, suunates tootmise piirkondadesse, kus tootmistegurid on kõige odavamad. Vahetuskursiriski kadumine ja ühise rahapoliitika teostamine vähendab riskipremiat ja alandab seeläbi reaalintressimäärasid, mis toob eeldatavalt kaasa investeringute suurenemise kaudu majanduse kasvutempo kiirenemise. Prognooside kohaselt alandab igakuiste vahetuskursikõikumiste suurenemine ühe protsendi võrra Saksamaal investeringuid 4–5% ja hõivatust 0,6% ulatuses. Võib arvata, et suurenev stabiilsus, s.o. vahetuskursi kõikumiste vähenemine, põhjustab vastavalt investeringute kasvu ning suuremat hõivatust, mis pikaajalises perspektiivis tõstab riigi kodanike heaolu. Lühiajaliselt võib aga seejuures tekkida majanduse ülekuumenemise oht, mis viib majandusšokini.

Valuutapiirkonna edu sõltub riikide integratsioonist. Suurema majandusliku efekti annab ühisele valuutale üleminek omavahel tugevamalt seotud piirkonna puhul. Riikide integratsiooni taset iseloomustab eelkõige nende omavahelise kaubanduse osatähtsus riikide väliskaubanduses. Euroopas on integratsioonitaseme näitajad märkimisväärselt kõrged, ületades viimaste aastate andmetel keskmiselt 60% piiri. Euroopa Liidu osatähtsus liikmesriikide kaubavahetuses on esitatud tabelis 3.1.

Euroopa Liidu sisesest kaubavahetusest on eelkõige sõltuvad väikeriigid. Hollandi ja Portugali puhul ulatub Euroopa Liidu osatähtsus nende ekspordis kuni 80 protsendini, Iirimaal kõigub Euroopa Liidu osatähtsus 70% ulatuses. Seejuures on esimeses vöorus valuutaliiduga ühinemisest kõrvale jääda soovivatel riikidel

Tabel 3.1

## Euroopa Liidu osatähtsus riikide koguimpordis ning -ekspordis ajavahemikul 1993–1996 (%-des)

Riik	Ekspordi osakaal				Impordi osakaal			
	1993	1994	1995	1996	1993	1994	1995	1996
Saksamaa	58,52	58,00	58,23	57,11	59,02	59,25	60,43	60,03
Prantsusmaa	60,01	61,99	62,99	58,44	63,54	65,50	68,46	67,55
Itaalia	57,13	57,52	57,29	55,23	59,55	60,66	60,86	60,86
Hispaania	64,34	66,64	67,26	66,82	65,04	66,41	67,61	67,91
Holland	77,70	78,25	79,94	80,63	64,30	61,62	63,20	61,23
Austria	65,53	64,83	65,78	64,13	69,31	68,37	75,91	74,69
Soome	57,28	56,76	57,46	54,50	56,93	54,72	65,01	65,26
Iirimaa	72,39	72,77	73,95	71,06	67,12	65,96	64,63	67,02
Belgia ja Luksemburg	76,40	75,14	76,54	76,60	73,11	72,87	72,22	72,76
Portugal	79,92	79,96	80,10	79,97	74,51	73,48	73,95	75,64
Kreeka	58,91	57,13	60,11	52,05	63,00	67,90	70,10	62,76
Suurbritannia	56,82	57,55	58,81	57,61	53,68	54,53	55,35	54,52
Taani	66,44	65,54	66,74	67,44	68,81	68,97	71,02	70,84
Rootsi	58,96	55,50	59,57	57,05	62,48	62,20	68,63	68,44
EL	62,82	63,03	63,99	62,92	61,99	62,35	64,07	63,55

Allikas: Eurostatistik, 1997, nr. 12, lk. 106–108.

Euroopa Liidu osatähtsus kaubavahetuses oluliselt väiksem – Suurbritannial 57% ekspordist ning 54% impordist, Rootsil vastavalt 58% ja 65%. Eeldatavalt on seetõttu nende riikide jaoks väiksem ka EMU poolt loodav majanduslik efekt.

Stephan Collignoni käsitluse põhjal moodustab just valuutapiirkonnast tulenevate majanduslike hüvede ja kulutuste suhe baasi, mille põhjal liikmesriik peaks otsustama, kas ühineda EMU-ga või mitte (Collignon 1998, lk. 2). Seega ei tohi jätta arvestamata, et valuutaliit ei too kaasa mitte üksnes majanduslikku kasu, vaid ühisrahale üleminekuga on seotud ka suured kulutused. Suurim kaotus on seejuures võimalus reageerida asümmeetrilistele majandusšokkidele valuuta devalveerimise või revalveerimisega.

Euroopa Majandus- ja Valuutaliidu suhtes säiliv ebakindlus ilmneb ka majanduse ebamäärastes reageeringutes sellistele muudatustele, nagu pöördumatu vahetuskursside fikseerimine ning rahvusvaluutade asendamine ühisrahaga. Et vastavad muudatused mõjutavad nii rahapoliitika mõjumehhanismi (*transmission mechanics*) kui ka erasektori nõudlust vahenditele ühisrahas, ei anna traditsioonilised rahapoliitilised indikaatorid enam harjumuspäraseid signaale ega ole seetõttu interpreteeritavad analoogiliselt möödunud perioodidega. See komplitseerib Euroopa Keskpanga tegevust monetaarpoliitika elluviimisel ning raskendab avalikkuse kontrolli selle edukuse hindamisel (Masson, Turtelboom 1997, lk. 4). Hoolimata Euroopa Liidu riikide sarnasest arengust tuleb arvestada, et tegemist on vaid riikide bloki, mitte föderatsiooniga, ning et liikmesriikide majanduslikus arengus ilmnevad mitmed erinevused.

Rahvusvahelise Valuutafondi (IMF – *International Monetary Fund*) teadlaste poolt tehtud uuringud väidavad, et liikmesriikide vahel ilmnevad erinevused monetaarpoliitiliste meetmetele reageerimise viitajas ning ka ulatuses (Ramaswany, Slock 1997). Üldjoontes jagunevad Euroopa Liidu riigid kahte suurde gruppi. Esimesse gruppi kuuluvad Austria, Belgia, Soome, Saksamaa, Holland ja Suurbritannia, kus monetaarpoliitilise sekkumise mõju koguproduktile saavutab kõrgpunkti 11.–12. kvartalil pärast

interventsiooni ning mille tulemuseks on majandusliku tulemi keskmiselt 0,7–0,9-protsendiline kahanemine. Teise gruppi kuuluvad Taani, Prantsusmaa, Itaalia, Portugal, Hispaania ja Rootsi, kus vastavad näitajad on 5.–6. kvartal ning 0,4–0,6-protsendiline kahanemine (*Ibid.*, lk. 4–6). Seega toimub esimeses grupis võrreldes teisega majanduse aeglasem, kuid tõhusam reageerimine.

Seega on lahknevused monetaarpoliitiliste meetmete rakendamisel liikmesriikide lõikes piisavalt suured. 0,3-protsendiline erinevus majanduskasvu tempos tähendab sellistes stabiilse majanduskasvuga riikides nagu Euroopa Liidu liikmesmaad 12 protsendilist hälvet keskmisest tasemest (EMU liikmesriikides oli 1982–1998 keskmine majanduskasv 2,5%). Probleemi süvendab ka asjaolu, et eespooltoodud riikide jaotus ei vasta tavapärasele arusaamale perifeeria ja tuumikriikide jagunemisest – kui üldjuhul loetakse Prantsusmaad ja Itaaliat tuumikriikide hulka ning Soomet mitte-tuumikriigiks, siis IMF-i uurimusest selline jaotus ei ilmne.

### 3.2.2. Maastrichti leping Euroopa Majandus- ja Valuutaliidu õigusliku alusena

Liikmesriikidevaheliste majanduspoliitiliste erinevuste säilimise tõttu ei suutnud Euroopa Monetaarsüsteem ära hoida valuutade ulatuslikke kõikumisi keskkursi suhtes ning seetõttu pakkus Prantsusmaa endine rahandusminister ning hilisem Euroopa Komisjoni esimees Jacques Delors 1988. aastal välja ühisvaluutale ülemineku plaani, mida tuntakse *Delors'i raportina*. Nimetatud raportis sisaldunud ettepanekud said aluseks 1992. aastal Maastrichtis sõlmitud lepingule (EMU Survey ... 1998, lk. 4).

Delors'i komitee poolt kirjeldatud monetaarintegratsiooni protsess põhines paralleelsuse ning järkjärgulisuse põhimõttel, käsitledes Euroopa Monetaarsüsteemi kui valuutaliidule ülemineku etappi.

Paralleelsuse printsiip põhineb seisukohal, et majandusliit ja valuutaliit moodustavad kaks võrdset osa tervikust ning peavad seetõttu olema ellu viidud paralleelselt (Fратиanni *et al.* 1992, lk. 3).

Järkjärgulisuse printsiip rõhutab vajadust valuutaliidu teostamiseks kolmeastmelises progressioonis. Esimene etapp toetub vahetuskursi mehhanismile, lubades kõrvalekaldeid keskkurssidest. Kuna seeläbi säilivad liikmesriikide erinevused inflatsioonimäärades, vajab Euroopa Monetaarsüsteem teoreetiliselt üksnes osalist rahapoliitilist koordineerimist (Fратиanni *et al.* 1992, lk. 4). Delors'i raportis kirjeldatud teine etapp pidi Euroopa Monetaarsüsteemile lisama Euroopa Keskpangade Süsteemi, säilitades kõrvalekalded kesk-pariteetidest. Integratsiooniprotsessi kolmandas etapis nähti ette kapitali piiranguteta liikumise ellurakendamine, Euroopa Mone-taarsüsteemi funktsioneerimise lõpetamine, vahetuskursside muu-tumatu kinnistamine ning monetaarpoliitika juhtimise alase vastutuse delegeerimine Euroopa Keskpangale.

Delors'i raporti kohaselt säilitaksid rahvuslikud keskpangad ühise keskpanga loomise perioodil täieliku sõltumatus selle mõttes, et neil säilib jätkuvalt õigus rahvuslike valuutade emiteerimiseks ning rahvuslikel finantsturgudel interventsioonide sooritamiseks, arvestades, et vahetuskursid seotakse muutumatult ning seeläbi sõltuvad rahapakkumine ning intressimäärad turujõududest.

Antud kontseptsiooni tuleb hinnata seisukohast, kus valuutaliit lisab majandusliidule küll teatud väärtust, kuid ei ole viimase edukaks funktsioneerimiseks esmavajalik. Rahaliidu positiivne mõju tuleneb eelkõige vahetuskurssidega seotud ebakindluse elimineerimisest ning tehingukulude vähendamisest, kuid samas on fikseeritud vahetuskursid iseenesest üheks oluliseks majandusliidu eduka tegevuse takistuseks, kuna vahetuskursi kohandamised ei oleks pikemas perspektiivis enam majanduskõikumiste tasandamiseks kättesaadavad. Seetõttu on riikide majandusliku arengu ühtlustumine valuutaliidu funktsioneerimise üheks olulisimaks eelduseks. Ühtlustamise mõötmiseks vajaminevad kriteeriumid jäid aga Delors'i raportis täpsemalt määratlemata.

Euroopa Majandusühenduse asutamislepingu täiendamine, eesmärgiga luua valuutaliit ning fikseerida hinnastabiilsuse tagamise põhimõte kui Euroopa Liidu peamine printsiip, tõusis esmakordselt

päevakorda 1991. aasta detsembris Maastrichti lepingu läbi-rääkimistel (Fratianni *et al.* 1992, lk. 7).

Vajadus liikmesriikide majanduspoliitikate koordineerimise järele tugevnes veelgi 1992. aasta sügisel, kui ülemaailmse majanduskasvu aeglustumise ja Maastrichti lepingut puudutavate pikaajaliste vaidluste tõttu tekkis riikide rahapoliitika suhtes usalduskriis. Selle mõju suurendasid veelgi valuutaturgudel toimunud massilised spekulatiivsed operatsioonid, mille tulemusena tuli devalveerida Hispaania pesetat ja Portugali eskuudot ning Itaalia liir ja Inglise nael sunniti Euroopa Monetaarsüsteemist ajutiselt eemalduma. Protsess kulmineerus 1993. aasta augustis vahetuskursi mehhanismi kõikumisvahemike laiendamisega 15 protsendini (Euroopa Liit ... 1994, lk. 40).

Ehkki enamik Euroopa riike nägi kapitali liikumise vabaduse tõttu ühisel valuutas ainsat võimalust valuuta stabiilsuse säilitamiseks, tõi Euroopa Monetaarsüsteemi kriis kaasa suure ebakindluse ühisvaluuta teostatavuse suhtes (EMU Survey ... 1998, lk. 4). Alles Euroopa Liidu asutamislepingu allkirjastamine 1992. aastal Maastrichtis konkretiseeris ühisraha juurutamise protsessi.

Euroopa Liidu asutamisleping fikseerib Euroopa Liidu strateegia Euroopa Majandus- ja Valuutaliidu saavutamiseks 2000. aastaks, kirjeldab selleks vajalikku institutsionaalset süsteemi ning muudab Delors'i komitee poolt esitatud kontseptsiooni, otsustades, et paralleelsuse printsiip pole liikmesriikide monetaarintegratsioonis vajalik. Seetõttu nägi Maastrichti leping ette majandusliiduni jõudmise juba 1. jaanuariks 1994. a., sätestades valuutaliidu jaoks samas hilisema ajagraafiku. Majandusliit nägi teatavasti ette ka kapitali liikumise täieliku liberaliseerimise, võttes seega Euroopa Liidu liikmesriikidelt edaspidiseks ära võimaluse majanduspoliitikate suunamiseks kapitalikontrollide vahendusel.

Samuti arendati Euroopa Liidu asutamislepingu raames välja valuutaliiduks vajalike institutsioonide põhikirjad. Integratsiooni teise etapi alguseks nähti ette Euroopa Rahandusinstituudi (EMI – *European Monetary Institute*) moodustamine, eesmärgiga juhtida Euroopa Monetaarsüsteemi funktsioneerimist ning ette valmistada

tingimused Euroopa Keskpankade Süsteemi moodustamiseks. Viimase all mõistetakse rahvuslike rahapoliitikate koordineerimist, nähes ette Euroopa Keskpanga loomise valuutaliidu kolmandas etapis Euroopa Rahandusinstituudi samaaegse likvideerimisega. Maastrichti lepinguga on seega ette nähtud valuutaliiduni jõudmise kindel ajagraafik, mis sisaldab järgmisi etappe (The Euro ... 1997, lk. 8–10):

- ◆ Monetaarintegratsiooni esimene etapp algas 1. juulil 1990. a., kui liberaliseeriti kapitalide liikumine Euroopa Liidu piires ja alustati majandus-, finants- ja rahapoliitika koordineerimist liikmesriikide vahel. Samuti parandati keskpankadevahelist koostööd keskpankade juhtidest koosneva komitee moodustamisega.
- ◆ Teine etapp algas 1. jaanuari 1994. a., mil loodi Euroopa Rahandusinstituut Maini-äärses Frankfurdis. EMI on tulevase Euroopa Keskpanga eelkäija. Teise etapi eesmärgiks oli tagada rahvuslike keskpankade autonoomia, et luua alus hilisemale Euroopa Keskpankade Süsteemi efektiivsele toimimisele.
- ◆ Kolmas etapp peaks kõigi eelduste kohaselt algama 1. jaanuaril 1999. a., mil fikseeritakse liikmesmaade valuutade vahetuskursid euro suhtes. EMU monetaarpoliitika teostajaks saab Euroopa Keskpank (ECB – *European Central Bank*) ning Euroopa Keskpankade Süsteem (ESCS – *European System of Central Banks*). Euro astub nn. arveldusraha staatusesse. Kuni 1. jaanuarini 2002. a. käibivad ringluses paralleelselt nii euro kui rahvusvaluutad. 30. juuniks 2002. a. peavad aga rahvusvaluutad olema täielikult elimineeritud ja euro saab ainsaks seaduslikuks rahaühikuks.

Valuutaliidust esialgselt kõrvale jäävad riigid peavad seejuures edasise ühinemissoovi korral osalema fikseeritud vahetuskursisüsteemis (ERM 2 – *Exchange Rate Mechanism 2*), kus riigi valuuta seotakse euroga ning kursile kehtestatakse 15%-lised kõikumispiirid (EMU and ... 1997, lk. 53).

Maastrichti leping rõhutab fikseeritud vahetuskursside süsteemi olulisust kui baasi usaldusväärse rahapoliitika teostumisele valuutaliidus. Teatavasti on aga fikseeritud vahetuskursi majanduslik kasu mitmeti piiratud. Kuna inflatsioonitasemed Euroopa riikides

ei ole ühtlustunud, mõjutab fikseeritud vahetuskurs jätkuvaid muutusi reaalses vahetuskursides ning seega ka konkureerivaid turusuhteid. Seega satuvad kõrgema inflatsioonimääraga riigid suhtelisse halvemusse. Kui avalikkus arvestab asjaoluga, et valitsus ei poolda sellist halvemust pikaajalises perspektiivis, kasvab vahetuskurside kõrvalekallete tõenäosus ning usk fikseeritud valuuta vahetuskursidesse väheneb (Fratianni *et al.* 1992, lk. 13). Antud olukord on tekkinud Prantsusmaa ning Hollandi rahaturgudel *ex post* reaalses intressimäärade korral, mis veel 1980-ndate aastate lõpul olid suhteliselt kõrged võrrelduna Saksamaa vastavate näitajatega, kuigi mingeid kõrvalekaldeid ei esinenud. Kui inflatsioonimäärad jäävad erinevateks ning avalikkus tunnistab valitsuse õigust kõrvalekallete kasutamiseks, et hoiduda inflatsioonialasest konkurentsivõimest, ei ole loota fikseeritud intressimäärade süsteemi ootuspärasest toimimisest.

### 3.2.3. Liikmesriikide majandusliku konvergensti hindamine

Euroopa Majandus- ja Valuutaliidu ladusa funktsioneerimise eelduseks ja aluseks on ühisraha stabiilsus, mille kindlustavad liikmesriikidele kehtestatud nn. konvergenstkriteeriumid. Viimased on määravaks tulevases rahaliidus osalejate ringi määramisel (The Euro ... 1997, lk. 7).

Konvergenstkriteeriumid ja nende eeldatavad täitmisperioodid on välja toodud Maastrichti lepingu lisana vastuvõetud konvergenstkriteeriumite protokollis (*Protocol on the Convergence Criteria*). Euroopa Majandus- ja Valuutaliidu liikmeks astuda soovival riigil tuleb täita järgmised tingimused (Euroopa Liidu leping, § 109):

- 1) riigi keskmine inflatsioonitase viimase aasta jooksul ei tohi ületada kolme kõige madalama inflatsiooniga liikmesriigi keskmist inflatsiooni üle 1,5 protsendipunkti;
- 2) pikaajaliste intressimäärade tase ei tohi viimase aasta jooksul olla kõrgem kolme kõige madalama intressitasemega liikmesriigi keskmisest rohkem kui 2 protsendipunkti;

- 3) liikmesriigi valuuta ei tohi kahe viimase aasta jooksul olla devalveeritud ning selle kõikumised peavad olema jäänud Monetaasüsteemi poolt määratud piiridesse;
- 4) riigieelarve defitsiit peab olema alla 3% sisemajanduse koguproduktist (SKP);
- 5) riigivõlg ei tohi ületada 60% SKP-st.

Kolm esimest kriteeriumit puudutavad eelkõige rahapoliitikat ning kaks viimast reguleerivad riigi eelarvepoliitikat.

Liikmesriikide konvergentsi hindamisel on kaks peamist eesmärki (Sustainable ... 1998, lk. 1):

1. Konvergentsikriteeriumid on majanduse eesmärgipärase juhtimise elemendid ja stabiilsuse indikaatorid ning riikide vastavus neile kriteeriumitele on oluline just liikmesriikide endi poliitika ja stabiilsuse hindamisel.
2. Konvergentsikriteeriumite täitmine ei ole seotud mingi kindla ajaperioodiga, vaid on kestva iseloomuga. Seega annavad konvergentsikriteeriumid liikmesriikide majanduspoliitikale kindla suuna ja eesmärgi paljudeks aastateks. Konvergentsikriteeriumite kestvast täitmisest oleneb, kas Euroopa Majandus- ja Valuutaliit kujuneb maailmas arvestatavaks majandusjõuks ning kas tulevases ühisrahast kujuneb stabiilne valuuta või mitte.

Konvergentsikriteeriumite ülesanne on seega tagada tulevase rahaliidu stabiilsus üksikute liikmesriikide majandusliku stabiilsuse baasil.

Samuti on stabiilsuse tagamisel oluline roll Euroopa Keskpanga poolt teostataval sõltumatul rahapoliitikal, mille esmane eesmärk on hindade stabiilsuse garanteerimine. Märkimist väärib ka eelarvedistsipliini kujundav reeglistik, mille eesmärk on tagada liikmesriikide eelarvepoliitika kooskõlastatus Euroopa Keskpanga poolt kasutatavate rahapoliitiliste meetmetega. Selle reeglistiku põhiolemus on määratletud 1997. a. juunis Amsterdumis liikmesriikide poolt alla kirjutatud stabiilsus- ja majanduskasvu paktis (Stability and Growth Pact) (The Euro ... 1997, lk. 7).

Intressimäärade, inflatsiooni ja vahetuskursi kasutamine rahapoliitiliste kriteeriumitena on majanduslikult igati põhjendatud. Vastavalt Rahvusvahelise Valuutafondi poolt teostatud uurimusele on eri liikmesriikide intressimäärade varieeruvus nn. inflatsiooni- või devalvatsioonipreemiate tagajärg (Mongelli 1997, lk. 29). Ühise rahapoliitika läbiviimisel kapitali vaba liikumise tingimustes oodatakse aga intressimäärade ja inflatsioonitasemete ühtlustamist. Kehtestatud rahapoliitilised kriteeriumid täidavadki järskude üleminekute vältimise ning riikide stardipositsiooni ühtlustamise eesmärgi.

Seejuures on kõige olulisemaks kriteeriumiks inflatsioonimäär, mis iseloomustab teostatava rahapoliitika tõhusust hindade stabiilsuse saavutamisel ja säilitamisel. Inflatsiooninäitaja usaldusväärsust toetavad vahetuskursi kriteerium kui rahapoliitika stabiilsust iseloomustav näitaja ning intressimäärade stabiilsus, mis väljendab finantsturgude ootusi riigi inflatsioonilisele arengule. Seega, mida väiksem on liikmesriikide intressimäärade erinevus üleminekul Euroopa Majandus- ja Valuutaliidu kolmandasse etappi, seda selgemini väljendub finantsturgude ootus stabiilse ühisraha suhtes (Collignon 1996, lk. 22–23).

Konvergensikriteeriumid määravad potentsiaalsete Euroopa Majandus- ja Valuutaliidus osalejate ringi. Samas ei kohusta aga konvergensile vastavus liikmesriike rahaliidus osalema ning Taani, Rootsi ja Suurbritannia on, vaatamata rahuldavatele majandusnäitajatele, otsustanud välja jääda EMU-ga ühinejate esimesest ringist.

Analüüsides võimalike liikmesriikide vastavust konvergensikriteeriumitele osutub kindlaks rahaliidust väljajääjaks Kreeka, kes ei suuda rahuldada ühtegi kriteeriumit. Konvergensikriteeriumite täitmist Euroopa Liidu liikmesriikide poolt 1995.–1998. a. kirjeldab peatüki lisa 3.1.

Majandus- ja Valuutaliiduga ühinemise kriteeriumitest valmistab Euroopa Liidu maadele suurimaid raskusi riigivõla näitajate vastavusse viimine Maastrichti lepingu nõuetega. Selle kriteeriumi

nõuetele ei vasta 1998. a. alguse seisuga Austria, Belgia, Saksamaa, Iirimaa, Itaalia, Holland, Portugal, Hispaania ning Rootsi.

Samas tuleb tunnistada, et riigivõlg on pikaajaliselt kujunev näitaja ning paari aasta jooksul ei ole võimalik likvideerida aastatega kogunenud võlakoomat. Seetõttu on ka Stabiilsuspaktis tehtud mööndus, et kui eelarvedefitsiidi hindamisel riigivõla suhe SKP-sse ületab konvergentsikriteeriumi kontrollväärtuse, siis aktsepteeritakse seda ikkagi, kui see suhe on piisavalt vähenenud või läheneb kontrollväärtusele rahuldava kiirusega (Euroopa Liidu leping § 104 lõige 2). Sellest tingimusest lähtudes on riigivõlga käsitleva kriteeriumi täitmine probleemiks eelkõige Itaaliale ning Belgiale, kuid ka teiste riikide võlanäitajad ületavad konvergentsikriteeriumi väärtuse.

Eelarve defitsiiti käsitleva kriteeriumi täitmisel oli veel 1996. aastal enamikul Euroopa Liidu liikmesriikidel probleeme eelarve ülemäärase defitsiidiga, kuid praeguseks vastavad kõik liikmesriigid peale Kreeka sellele kriteeriumile. Eelarve defitsiidi vähendamise üheks abivahendiks oli seejuures viimaste aastate kiire majanduskasv, mis suurendas riikide maksubaasi.

Konvergentsikriteeriumina kehtestatud lubatav 3%-line eelarve defitsiit eeldab majandustsüklite automaatset stabilisatsioonisüsteemi, mille kohaselt majanduse langusfaasis olev defitsiitne riigieelarve kompenseeritakse majanduse tõusuperioodi eelarve ülejäägiga (EMU and ... 1997, lk. 60). Sellist tendentsi võib täheldada näiteks Luksemburgi, Rootsi ja Soome puhul. Seega tekib majanduse arengu tsüklilisust arvestades küsimus, kas 3%-line eelarve defitsiit on piisavalt range, tagamaks eelarve isestabilisatsiooni.

Inflatsiooni ning pikaajaliste intressimäärade tasemete hindamise kriteeriumite täitmine enamikule Euroopa Majandus- ja Valuutaliiduga ühineda soovivatele riikidele probleeme ei valmista. Et Majandus- ja Valuutaliidu moodustamine on suurel määral poliitiline küsimus, on intressimäärade vahetuskursikriteeriumite edukas täitmine mõjutatud ka raha- ja kapitaliturgude usalduse kasvust konkreetse riigi poliitilise arengu suhtes.

Lähtudes inflatsiooni arengust ajavahemikul 1982–1998 on liikmesriikide inflatsioonitase märgatavalt ühtlustunud ning isegi varasemalt väga ebastabiilsetel Vahemeremaadel (Portugal, Hispaania ja Kreeka) on inflatsioon kontrolli all.

Ühisrahale üleminekul fikseeritakse liikmesriikide valuutade vahetuskursid üksteise suhtes. Vahetuskursiriski elimineerimisega kaotatakse lühiajaliste intressimäärade erinevused ning sarnaste finantsinstrumentide hinnad ühtlustuvad. Pikaajalised intressimäärad sõltuvad aga riigi fiskaalpoliitika orienteeritusest stabiilsusele. Liikmesriikidevahelise kõrgema fiskaalpoliitika koordineerituse korral, on erinevused pikaajalistes intressimäärades väiksemad. Intressimäärasid on kapitaliturgudel alandanud ka riikide võimalik kuulumine loodavasse Euroopa Majandus- ja Valuutaliitu. Seega on intressimäärad ühelt poolt olulisteks indikaatoriteks riigi fiskaalpoliitilise olukorra usaldusväarsuse hindamiseks ning teiselt poolt on nad mõjutatud finantsturgude liialt optimistlikust hinnangust tulevase EMU suhtes (Klein, Neumann 1993, lk. 217).

Euroopa Majandus- ja Valuutaliidu edukaks funktsioneerimiseks ei piisa konvergentsikriteeriumite täitmisest tulevaste liikmesriikide valiku hetkeks, vaid vajalik on kriteeriumitele vastavuse pikaajalisus. Levinud on arvamus, et kui riigid on saavutanud vastuvõtmise Majandus- ja Valuutaliitu, kaob nende huvi teostada edasist koostööd konvergentsi säilitamiseks. Riigivõla puhul on konvergentsi taseme, s.o. 60% SKP-st, saavutanud vaid vähesed Euroopa Liidu liikmesriigid. Võla edasine kiire alandamine sõltub liikmesriigi edasistest prioriteetidest – ühest küljest eksisteerib surve kõrge võla alandamiseks, teiselt poolt ei võimalda kontsentreerumine võla alandamisele kasutada fiskaalpoliitilisi vahendeid kohalike majandusraskuste leevendamiseks. Näiteks võib kasvav konkurents põhjustada tööpuuduse kasvu, mis omakorda suurendab koormust eelarvele. Seetõttu, kuigi fiskaalpoliitilised otsused jäävad liikmesriikide kompetentsi, nõuab Majandus- ja Valuutaliidu sisemine loogika, et fiskaalotsused oleksid määratletud stabiilsuseesmärgiga terves integratsioonis osalevas piirkonnas (The Verdict ... 1998, lk. 11).

### 3.2.4. Liikmesriikide fiskaalpoliitika valuutaliidu tingimustes

Sarnaselt monetaarpoliitikale on riigi fiskaalpoliitika eesmärgiks majanduse stabiilse arengu tagamine, kuid erinevalt rahapoliitikast kasutab fiskaalpoliitika selle eesmärgi saavutamiseks riigieelarvet ja makse (Zirnask 1994, lk. 153).

Lähtuvalt tulevase Majandus- ja Valuutaliidu seadusandlikust baasist teostatakse rahapoliitikat Euroopa Liidu tasemel, samal ajal kui fiskaalpoliitilised otsused on jäetud liikmesriikide kompetentsi. Seetõttu on EMU niisugune ülesehitus tekitanud kahtlusi ning ebakindlust, hoolimata kehtestatud konvergentsikriteeriumitest ning vastuvõetud stabiilsuspaktist.

Seega puudub valuutaliidus tsentraalne eelarvepoliitika. Liidu tasandil koostatakse küll Euroopa Liidu eelarve, kuid see on suhteliselt väikesemastaapne, hõlmates vaid 1,25% riikide sisemajanduse koguprodukti summast. Euroopa Liidu eelarvet kasutatakse peamiselt ühise põllumajanduspoliitika ja struktuuriliste fondide finantseerimiseks, kusjuures defitsiitne finantseerimine ei ole lubatud. Et rahvusülesuse printsiibist lähtuvalt ei ole tulevikus oodata Euroopa Liidu üleminekut föderatsiooniks, jääb Euroopa Liidu eelarve suhteliselt väikese-mastaapseks ka edaspidi ning tema roll makroökonomilise instrumendina pole määrav (EMU and ... 1997, lk. 56).

Euroopa Liit on ühena konvergentsikriteeriumitest kehtestanud eelarve defitsiidi piirmäärana 3%. Seda piirangut põhjendatakse eeldusega, et madalama eelarve defitsiidiga kaasnevad ulatuslikumad investeeringud, töökohtade loomine ja suuremad maksutulud, millega omakorda on võimalik defitsiiti vähendada ja likvideerida kogunenud võlga.

Praktikas sunnib aga väiksema eelarve defitsiidi saavutamine tõstma makse või vähendama eelarvelisi kulutusi, mis lühiajalises perspektiivi ei soodusta investeeringuid. Peaaegu kõik Euroopa riigid on 1992. a. vähendanud oma struktuurset eelarve defitsiiti, kuid Majandusliku Koostöö- ja Arenguorganisatsiooni (OECD –

*Organization for Economic Cooperation and Development*) poolsed arvutused näitavad, et suur osa sellest paranemisest on saavutatud maksude tõstmise kaudu (Flanders 1996). Samas on riigid, kes toetuvad peamiselt maksude tõstmisele, pikemas perspektiivis vähem edukad kui riigid, kes vähendavad toetusi ja avaliku sektori palkasid. Toetumine maksude tõstmisele vähendab suurema tõenäosusega majanduskasvu, samas kui kulutuste konkreetne suunamine mõjub majanduskasvule positiivselt. Seega, kui eelarve kulude kärpimine vähendab riigi osalust SKP kujunemises, alandab moonutavaid makse ja kulutusi ning suurendab tootlikke erainvesteeringuid, on eelarveliste kulude piiramine riigi majanduslikule arengule pikemaajalises perspektiivis positiivne. Kui aga riigi eelarve defitsiidi vähendamine seotakse maksude tõstmisega või vähendatakse investeeringuid infrastruktuuri, siis piiratakse selle tulemusena ka majanduskasvu pikaajalist potentsiaali. Seejuures säilib olemasolev ühiskondlike kulutuste tase ning lõpuks võib eelarvedefitsiidi vähendamine tulla majanduskasvule kahjuks nii lühi- kui pikaajalises perspektiivis (Feldstein 1995).

Siiski eeldab enamik makroökonomilisi mudeleid, et lühiajalises perspektiivis viib eelarveliste kulutuste vähendamine riiklike investeeringute vähenemise kaudu madalama nõudluseni ning madalama tootmise kasvuni ning piirab uute töökohtade loomist. Seega tuleks järeldada, et eelarve kulutuste kärpimine mitmetes Euroopa riikides nende riikide liikumisel EMU suunas võib anda olulise tagasilöögi EMU stabiilsusele majandusliku kasvu pidurdumise tõttu (Mertsina 1997, lk. 6).

Eelarvedefitsiidi vähendamine avaldab majanduskasvule positiivset mõju, kui eeldada järgmiste tegurite rakendumist (*Ibid.*, lk. 7):

- 1) defitsiidi vähendamine põhineb rohkem olemasolevate kulude kärpimisel kui maksude tõstmisel;
- 2) tootlikkust mõjutavaid kulutusi (kulutused uuringutele ja arendustegevusele, investeeringud infrastruktuuri jms.) vähendatakse tagasihoidlikult;
- 3) vastav poliitika on kindlajooneline ja ühtset meetodit järgiv.

Seega kuigi Majandus- ja Valuutaliit jätab Euroopa Liidu lepinguga fiskaalpoliitika korraldamise liikmesriikidele otsustada, seavad kehtestatud konvergentsikriteeriumid riikide valitsustele suhteliselt ranged tegevuspiirid, välistades võimaluse kasutada fiskaalpoliitilisi vahendeid riigi majanduspoliitiliste eesmärkide saavutamiseks. Täiendav fiskaalpoliitiline koordineerimine on aga määratletud stabiilsus ja majanduskasvu paktis.

Siiski tekitab just tulevane fiskaalpoliitika teravaid vaidlusi. Küsitav on tsentraliseeritud rahapoliitika ja detsentraliseeritud eelarvepoliitika toimimine ühes majandusruumis. Ühine rahapoliitika tõstatab järgmised fiskaalpoliitikaga seotud probleemid (Fiscal Policy ... 1998, lk. 11):

- ◆ riigispetsiifiliste majanduslike häirete korral on vajalikud suuremad sisemised eelarvepoliitilised meetmed, seega suuremad eelarvelised kulutused, mis aga ohustavad eelarvedefitsiidi kriteeriumi saavutamist;
- ◆ liikmesriikide eelarvepoliitikate koordineerimise küsimused;
- ◆ finantsturgude usaldamatus valitsuste eelarvepoliitika suhtes, mis väljendub intressimäärade tõusus.

Seega kaasneb ka fiskaalpoliitiliste probleemidega lõppkokkuvõttes küsimus, millises ulatuses riikide koostöö ning riikide arengu ühtlustumine on vajalik stabiilse majandusliku arengu tagamiseks.

### **3.3. Euroopa Majandus- ja Valuutaliidu ülesehitus**

#### **3.3.1. Euroopa Keskpankade Süsteem ja Euroopa Keskpank**

Euroopa Majandus- ja Valuutaliidu kolmanda etapi algusega võtab Majandus- ja Valuutaliidu rahapoliitilise juhtimise üle Euroopa Keskpankade Süsteem, mis koosneb Euroopa Keskpankast ning riikide rahvuslikest keskpankadest (*national central banks*). Euroopa Keskpank formuleerib ühise rahapoliitika põhimõtted, mida hakkavad teostama liikmesriikide sõltumatud keskpangad. ECB

otsustusprotsess saab suure tõenäosusega olema sarnane hetkel Saksa Liidupangas toimivale, kus seadusandlik võim on koondu nud keskuse kätte ja regionaalsed keskpangad mängivad vähemtähtsat rolli. Oluliseks tingimuseks seejuures on Euroopa Keskpanga ja rahvuslike keskpankade sõltumatus (EMU Survey ... 1998, lk. 17).

Keskpanga sõltumatusena käsitatakse olukorda, milles keskpanga-poolne rahapoliitika teostamine osutub võimalikuks valitsuse-poolse sekkumiseta või vajaduse korral ka viimase tahte vastaselt. Teoreetiline tõlgendus keskpanga sõltumatusele tuleneb veendu-musest, et efektiivne rahapoliitika sõltub avalikkuse usaldusest keskpanga rahapoliitika efektiivse teostatavuse suhtes (Fratianni, Salvatore 1993, lk. 133).

Keskpanga sõltumatus ei ole majandusteoreetiliselt üheselt mõõde-tav, kuna puudub vastav näitaja, mis arvestaks kõiki antud vald-konnas olulisi aspekte. Traditsiooniliselt kasutatakse keskpanga sõltumatuse analüüsimisel nn. poliitilis-majanduslikke mudeleid, arvestades seejuures hinnastabiilsusele ja majanduskasvu stabili-seerimisele suunatud eesmärkide vastandlikkust (Eine Währung ... 1995, lk. 53).

Poliitilise sõltumatusena on ülalmainitud mudelites üldjuhul arves-tatud ametnike kohale määramisi (näiteks ametisoleku ajaline kestus), suhteid valitsusega (nt. valitsuse heakskiidu vajalikkus rahapoliitiliste meetmete rakendamisel) ning konstitutsiooniliste nõuete olemasolu rahapoliitika elluviimisel.

Majandusliku sõltumatuse hindamisel lähtutakse riigi avaliku sektori finantseerimissüsteemist, eriti aga eelarve defitsiidi finant-seerimise võimalustest. Samuti arvestatakse erinevusi raha-poliitiliste instrumentide käsitlemisel.

Käsitledes Euroopa Keskpanga toimimist lähtuvalt sõltumatuse aspektist, on esimeseks oluliseks keskpanga sõltumatust kindlus-tavaks teguriks keskpanga juhtide – presidendi ja juhatuse liikmete – piisavalt pikaajaline ametisoleku aeg. Valitseva arvamuse koha-selt võib nende ametisoleku aeg olla aluseks poliitiliste mõjutuste

tekkimisel, kuna keskpanga ametnikud ei pruugi tunda piisavat vastutust ametifunktsioonide täitmisel. ECB statuut näeb panga presidendi ametisoleku kestuseks kaheksa aastat, mis on analoogne Saksa Liidupangas kehtiva nõudega, kusjuures esimene ECB president on planeeritud ametisse neljaks aastaks vastavalt Euroopa Liidu juhtriikide vahel sõlmitud kompromissile. Kõigil teistel Euroopa keskpankadel on panga presidendi volitused lühemaajalised, näiteks Hispaanias neli aastat, Itaalias ja Prantsusmaal aga ei ole presidendi ametisoleku aeg rangelt piiratud.

Euroopa Keskpanga põhikiri näeb panga juhtimisel ette kaheosalise otsuste tegemise protsessi nõukogu ja täidesaatva komitee (juhatus) kaudu. Viimase liikmed määrab ametisse Euroopa Ühenduste Nõukogu kaheksaks aastaks sarnaselt Saksamaa Liidupanga praktikale. Tulevase nõukogu liikmeteks on rahvuslike keskpankade juhid, kelle mandaadi kestus sõltub konkreetse riigi regulatsioonidest, ent see ei või olla lühem kui viis aastat (Wolf-Doettinchem 1995, lk. 35).

Poliitilise surve ulatuse määratlemisel on oluline, kas panga põhikiri sisaldab valitsuse osalemist rahapoliitilises otsustamisprotsessis või mitte. Valitsuse osalemine võib toimuda näiteks ettekirjutuste kaudu, milles valitsus nõuab omapoolset formaalset heakskiitu keskpanga teostatava rahapoliitika osas või soovib oma esindajate kohalolekut keskpangas (Agraa 1994, lk. 103). Euroopa Keskpanga statuut keelab rangelt ühegi Euroopa Ühenduste Nõukogu liikme osalemise ECB Nõukogus, lubades siiski passiivset, hääleõiguseta kohalviibimist (Euroopa 2000 ... 1993, lk. 8).

Samuti ei nõua Euroopa Keskpanga põhikiri rahapoliitika kinnitamist ühegi Euroopa Liidu institutsiooni ega rahvuslike valitsuste poolt. ECB juhatusel on keelatud saada seadusandlikult mingisuguseidki soovitusi või ettekirjutusi üheltki Euroopa Liidu või liikmesriikide poliitilistelt institutsioonidelt.

Euroopa Keskpanga autonoomia hindamise teiseks aspektiks on majanduslik sõltumatus ehk võime kasutada piiranguteta monetaarpoliitilisi instrumente oma rahapoliitilise strateegia elluviimisel. Rahapoliitika igapäevases juhtimises esineb sageli kokkupuuteid

riigivõla või siis jooksva eelarve puudujääkide katmisega. Euroopa Keskpanka statuut sisaldab artiklit, mis keelab keskpangal Euroopa Liidu või rahvuslikule avalikule sektorile krediidilimiidi avamise, seda ka lühiajaliselt. Samuti on keelatud ECB osalemine rahvuslike valitsuste võlakirjade emissiooni esmasel turul, kuigi keskpank võib avaturuoperatsioonide elluviimiseks osaleda rahvuslike valitsuste võlakirjade teisesel turul. Vastav regulatsioon on küllalt erinev mõnede liikmesriikide keskpankade volitustest. Näiteks on nii Prantsusmaa kui Itaalia keskpangal lubatud anda laenu rahandusministeeriumile (Cecco, Story 1993, lk. 39–40).

Seega teenivad Euroopa Keskpanka statuudiga rakendatavad piirangud üheselt tulevase keskpanga sõltumatus eesmärki. Keskpanga autonoomia ei ole aga ainus keskpanga tegevust iseloomustav tegur.

Euroopa Keskpankade Süsteem eeldab suhteliselt homogeenset majandussüsteemi ning on küsitav, kui efektiivselt toimib selle rakendamine Euroopa Liidu mitmekesise majanduskeskkonna puhul. Probleemiks võivad siin kujuneda pinged Euroopa Keskpanka poolt stabiilse madala inflatsiooni lubamise ning tõsise struktuuraalse tööpuuduse vahel aeglase majanduskasvuga rahaliidu riikides ja regioonides, kui rahvuslike keskpankade presidentide võimu vähendatakse sedavõrd, et nad pole enam võimelised rakendama vastumeetmeid (Mertsina 1997, lk. 10).

### 3.3.2. Rahapoliitilised strateegiad

Rahapoliitika eesmärgiks on riigi stabiilsust iseloomustavad indikaatorid: majanduse ühtlane kasv, hindade stabiilsus, kõrge tööhõive ja maksebilansi tasakaal. Et nimetatud eesmärgid on üldjuhul vastuolulised, rõhutatakse enamasti neist vaid ühte. Euroopa Majandus- ja Valuutaliidu puhul on selliseks eesmärgiks hindade stabiilsus. Rahapoliitika eesmärkide saavutamiseks reguleerib Euroopa Keskpank rahapakkumist, reguleerides nii intressimäärasid kui ka vahetuskurssi (Zirnask 1994, lk. 153).

Viitajad rahapoliitika instrumentide kasutamise ja nendest tulenevate hinnataseme muutuste vahel on sageli pikad ja varieeruvad.

Seetõttu tuleb keskpangal enamasti lihtsustada rahapoliitika strateegiat ja kasutada enda tegelikus tegevusväljas olevaid raha- ja valuutaturu näitajaid, mis viivad rahapoliitika lõppeesmärgi saavutamise suunas. Vahe-eesmärgid seatakse tavaliselt selliste indikaatorite osas nagu rahamass, laenumaht, pikaajaline intressitase või vahetuskurss (Rahapoliitika ... 1996, lk. 6).

Rahapoliitiliste strateegiate eesmärgiks on monetaarpoliitilise instrumentaariumi abil formuleeritud vahe-eesmärkide (*intermediary targets*) saavutamine ning seeläbi majanduse aktiivsuse soodustamine või piiramine. Riigi eesmärgiks on valida seejuures niisugune rahapoliitiline strateegia, mis tema majanduslikku arengut ja hetkeseisu arvestades annaks optimaalse tulemuse. Strateegiate rakendamise tõhusus sõltub konkreetsest majandussüsteemist.

Rahamassi kasvu piiramine tingib esmajoones intressimäärade kasvu (enamasti on riigi majanduspoliitika eesmärgiks vältida majanduse ülekuumenemist), kapitalikulude kasv aga põhjustab investeringute kui kogunõudluse kõige intressitundlikuma komponendi kaudu riigi majanduskasvu kahanemist (Ramaswamy, Slock 1997, lk. 10).

Seatud vahe-eesmärgist lähtuvalt võib rahapoliitilised strateegiad jagada neljaks (The Single ... 1997, lk. 3):

- 1) rahamassi juhtimine,
- 2) vahetuskursi juhtimine,
- 3) inflatsiooni otsejuhtimine,
- 4) intressimäärade sidumine.

Seega on Euroopa Majandus- ja Valuutaliidu põhiprobleemideks (Ramaswamy, Slock 1997, lk. 12):

- 1) rahapoliitilise strateegia määratlemine ehk valik rahamassi juhtimise, vahetuskursi juhtimise, inflatsiooni otsejuhtimise ning intressimäärade sidumise vahel;
- 2) erinevused rahapoliitika muutuste mõjus liikmesriikide majandussektoritele.

Eeltööd Euroopa Keskpanga poolt kasutusele tulevate rahapoliitiliste strateegiate ja instrumentide ettevalmistamisel teostab

Euroopa Rahandusinstituut, lähtudes rahapoliitilise strateegia valimisel järgmistest kriteeriumitest (The Monetary ... 1997, lk. 4):

- ◆ efektiivsus – suutlikkus tagada valuuta stabiilsust;
- ◆ selgus – võime üheselt formuleerida rahapoliitilise reguleerimise protsessi;
- ◆ transpertsus – arusaadavus ka keskpankuritest laiemale ringkonnale;
- ◆ keskmise pikkusega orienteeritus – lühiajaliste majanduskonjunkturi kõikumiste eiramine ning lõppeesmärgi teostatavus lähitulevikus;
- ◆ järeleproovitus ja kontrollitus;
- ◆ usaldusväärsus ning ESCB sõltumatus toetamine.

Vahetuskursi juhtimise strateegia kasutamine nii ulatuslikus piirkonnas, kui seda on tulevane EMU, on vastuvõetamatu, kuna tulevase ühisraha piirkonna puhul moodustab EMU sisene kaubavahetus suurema osa riikide kaubavahetuse mahust ning liiduvälised kaubandussuhted on oluliselt väiksema tähtsusega kui praeguste potentsiaalsele liikmesriikide lõikes eraldivõetuna (EMU and ... 1997, lk. 53). Ka intressimäärade sidumise strateegia on välistatud, kuna kõikide ühinevate riikide jaoks on praktiliselt võimatu leida piirkonnas hindade stabiilsust tagavat ühtset reaalintrssi taset. Seega jääb valik rahamassi juhtimise ja inflatsiooni otsejuhtimise vahel.

Seega on Euroopa Majandus- ja Valuutaliidu kolmanda etapi jaoks esitatud kaks konkureerivat rahapoliitilist strateegiat. Rahamassi juhtimise (*monetary targeting*) strateegia põhiidee kohaselt on inflatsioon pikemas perspektiivis monetaarne nähtus ning hinnastabiilsus saavutatakse rahaagregaatide (enamasti baasraha pakkumise) reguleerimisel. Inflatsiooni otsejuhtimise (*inflation targeting*) strateegia on otseselt suunatud oodatavale inflatsioonile. Tulevase inflatsioonitaseme selgitamiseks kasutatakse mitmeid kättesaadavaid indikaatoreid. Seejärel rakendatakse rahapoliitilisi instrumente, mis kõige paremini suudaks antud olukorras tagada soovitava inflatsioonitaseme (Ramaswamy, Slock 1997, lk. 4).

Praktikas on mõlemal strateegial palju ühist (The Single ... 1997, lk. 4):

- ◆ mõlemal on üks lõppeesmärk – hindade stabiilsus;
- ◆ mõlemad on tulevikku suunatud – ei põhine jooksva inflatsioonitrendil;
- ◆ nende mõju kontrollimiseks on võimalik kasutada suurt hulka erinevaid majanduse indikaatoreid.

Rahamassi juhtimise eeliseks on keskpanga vastutuse selge määramine rahapakkumise juhtimisel ning rahamassi juhtimise interpretatsiooni lihtsus ja selgus. Samuti tagaks rahamassi juhtimine Euroopa senise ankurvaluuta riigi, s.o. Saksamaa, rahapoliitilise strateegia jätkuvuse. Kuna aga rahamassi reguleerimise ulatus on suuresti määratud raha nõudlusega, siis on oluline raha nõudluse stabiilne kasv, mida reguleerivad inflatsiooniootused.

Inflatsiooni otsejuhtimise puhul on tähelepanu suunatud hindade oodatavale käitumisele, mille reguleerimine mõjutab inimeste inflatsiooniootusi soovitud suunas. Inflatsiooni otsejuhtimise strateegia edukus sõltub sellest, mil määral on prognoositav inflatsiooni mõju majanduse indikaatoritele, ehk kui adekvaatselt on keskpank võimeline ennustama ning kontrollima tulevast inflatsiooni. Eeldades, et inflatsiooni prognoosimisel võetakse arvesse kõik olulisemad inflatsioonilist arengut mõjutavad tegurid, võtab inflatsiooni otsejuhtimine majanduse reaalseid arenguid rohkem arvesse kui rahamassi juhtimine, mille puhul põhiorhk on asetatud rahamassi arengu kontrollimisele. Pikemaajalises perspektiivis tekib aga oht, et tegelik areng erineb oluliselt prognoositust, kuna inflatsiooni mõjutavad väga mitmed tegurid, mis on keskpanga otsese kontrolli alt väljas (tööpuudus, sotsiaalpoliitika jms.) (The Single ... 1997, lk. 8).

Rahapoliitika sujuv elluviimine oleneb kahest eeltingimusest (Ramaswamy, Slock 1997, lk. 11):

- 1) usaldusväärsest seadusandlikult reguleeritud keskkonnast, mis tagab rahandusinstituutide majanduskasvu ja hinnastabiilsuse muutustele reageerimise õige ajastatuse;

- 2) asjaolust, et rahapoliitika reaalne mõju peab eri riikides ilmne-  
ma sarnaselt.

### 3.3.3. Rahapoliitiline instrumentaarium

1997. aastal avaldas Euroopa Rahandusinstituut ESCB poolt kasutamisele tulevate rahapoliitiliste instrumentide loetelu (The Monetary ... 1997, lk. 7–22):

- 1) avaturu operatsioonid (*open market operations*);
- 2) laenu ja hoiuse püsivõimalused (*standing facilities*);
- 3) kohustusliku reservi nõuded (*required reserves*).

*Avaturu operatsioonidest* saavad Euroopa Keskpanga rahapoliitika teostamisel olulisima tähtsusega rahapoliitilised instrumendid, mille abil juhitakse intressimäärasid ja likviidsussituatsiooni turul ning mis toimivad indikaatorina teatud rahapoliitilise strateegia läbiviimisel. Sisuliselt tähendavad avaturu operatsioonid, et keskpang osaleb rahaturul tavalise tehingupartnerina, kuid kasumi suurendamise asemel taotleb ta rahapoliitiliste eesmärkide saavutamist (The Monetary ... 1997, lk. 7). Avaturu operatsioonide kaasamine ESCB instrumentaariumisse peegeldab seega rahapoliitika üha kasvavat paindlikkust ja turule orienteeritust. Samuti väljendab see soovi soodustada pankadevahelise turu arengut, mis on efektiivseks võimaluseks likviidsete vahendite paigutamisel (Mertsina 1997, lk. 11).

Avaturu operatsioonide juures on tehingut algatavaks pooleks Euroopa Keskpank, kes vormiliselt teostab tavapäraseid väärt-paberite ostu-, müügi- või repotehinguid. Selliste operatsioonidega suudab keskpang juhtida lühiajaliste intresside kujunemist, muutes rahaturu likviidsust lühiajaliselt raha kokku ostes või turule paisates.

Lähtuvalt avaturu operatsioonide eesmärkidest, regulaarsusest ja läbiviimisprotsessist võib nad jagada (The Monetary ... 1997, lk. 13):

1. Peamised refinantseerimistehingud (*main refinancing operations*), mis teostatakse keskpankade poolt standardiseeritud regulaarsete pakkumistena kahenädalase tähtajaga.
2. Pikaajalised refinantseerimistehingud (*longer term refinancing operations*), mis on analoogsed eelnevale, erinevus on vaid tähtajas ja teostamise sageduses. Eesmärgiks on finantssektorile keskmise perioodiga refinantseerimisvõimaluste loomine. Teostakse tavaliselt igakuiselt kolmekuise tähtajaga.
3. Nn. tasandusoperatsioonid (*fine tuning operations*), mis on mõeldud eelnevate meetodide täiendamiseks; nad võivad olla nii likviidsust suurendava kui ka likviidsust piirava iseloomuga, ja kuna tegemist on lisameetmetega, on nii teostamise sagedus kui ka tähtaeg standardiseerimata.
4. Struktuuraalsed operatsioonid (*structural operations*).

Põhiline avaturu instrument on pöördtransaktsioon (*reverse transaction*) ehk repotehing, mida võib rakendada kõigi nelja tüübi puhul. Seejuures mõistetakse repotehingu all operatsiooni, mille korral ESCB ostab või müüb tagasiostu tingimusel või teostab krediidioperatsioone aktsepteeritava rahaagregaadi tagatisel. Seega on repotehinguid võimalik teostada kas tagasiostu tingimusel, mille puhul varade omandus kantakse üle kreditorile ning osapooled lepivad kokku, et mingil ajahetkel tulevikus toimub tehingu tagasiööramine varade tagasikandmise kaudu deebitorile, või tagatisega laenu kasutades. Tagatisega laenude (*collateralised loans*) puhul on varad koormatud kohustusliku väärtpaberi intressiga, kuid eeldades laenukohustuse täitmist, jääb varade omandus deebitorile (The Monetary ... 1997, lk. 13–15).

Müügi ja tagasiostuhinna erinevus repotehingu puhul vastab operatsiooni kestuse jooksul rahahulga laenamisel makstavale intressile, s. t. tagasiostuhind sisaldab ka oodatavaid intressimakseid tehingu summalt. Tagatisega laenu puhul määratakse spetsiaalne intressimäär kreditsummale perioodi jooksul. ESCB poolt avaturu operatsioonide repotehingutele rakendatav intressimäär on lihtintress (The Monetary ... 1997, lk. 15).

*Laenu ja hoiuse püsivõimalused* on mõeldud keskpankade ajutiste likviidsusvajaduste ja -üle jääkide rahuldamiseks. Laenu püsivõimalus on rahvuslike keskpankade võimalus üleöölaenu (*overnight*) saamiseks Euroopa Keskpangalt eelnevalt kokku lepitud intressimääraga aktsepteeritavate varade vastu. Hoiuse püsivõimalus on aga võimalus hoiustada vabad vahendid keskpangas. Tavapärastes oludes on laenu püsivõimaluse intress turu üleööintressile ülempiiriks ning hoiuse intress turuintressi alampiiriks. Laenuvõimaluse hinnakiri ja tingimused on identsed kogu Euroopa Majandus- ja Valuutaliidu piirkonnas (The Monetary ... 1997, lk. 21).

Laenu ja hoiuse püsivõimaluse intressimäärad on juhtintressimääradeks pankadevahelisel rahaturul, määratledes turu intressimäärade alumise ja ülemise piiri. Seega tekib Euroopa Keskpankade Süsteemil võimalus sekkuda raha- ja valuutaturu protsessidesse (*Ibid.*, lk. 22). Kuna madalama intressimäärakorral laenatakse keskpangalt rohkem raha ning vastupidi, võib Euroopa Keskpank intressimäärade tõsta, et raha pakkumise kasvu pidurdada. Intressimäärade tõusu tulemusena võtavad pangad vähem laenu ja raha pakkumise kasv pidurdub.

*Kohustusliku reservi nõuet* ei märgi ESCB statuut kui rahapoliitilist instrumenti, vaid vaatleb antud võimalust kui iseseisvat objekti ESCB rahapoliitika teostamisel. Kohustuslike reservide all mõistetakse pankade kohustust hoida keskpangas teatud osa oma klientide rahast või vastavalt muudest kaasatud (*Ibid.*, lk. 48).

Eeldusel, et reservide nõutav tase tuleb saavutada teatud perioodi keskmisena või et neid saab vajaduse korral kasutada maksete teostamiseks mõnel muul viisil, on kohustuslike reservide abil võimalik stabiliseerida rahaturu intressitaset ja vähendada likviidsusriski pankadevahelistes arveldustes. Kohustuslike reservide kasutamise võimalus maksete teostamisel vähendab pankadevahelise intressitaseme sõltuvust igapäevaste maksete mahu paratamatust ebahütlusest. Samuti on need täiendavaks puhvriks pankade ajutiste likviidsusvajaduste kõrvaldamisel (Rahapoliitika ... 1996, lk. 11).

Kohustusliku reservimäära kasutamine rahahulga reguleerimiseks on viimastel aastatel leidnud maailmas üha vähem kasutust, eelkõige nimetatud instrumendi kohmakuse ning aegluse tõttu (Zirnask 1994, lk. 162). Rahapoliitika kontsentreerub eelkõige majandustegevuse mõjutamisele intressimäärade juhtimise abil. Rahapakkumise piiramine tõstab kõigi eelduste samaks jäädes intressimäärasid, piirates laenude mahtu ja seega ka teisest rahapakkumist, mis omakorda avaldab piiravat mõju inflatsiooni kasvule. Muutused lühiajalistes reaalinintressimäärades mõjutavad aga pikaajalisi aktiivaid ja seeläbi majanduses toimuvaid arengu-protseesse.

### **3.4. Eesti rahapoliitika Euroopa Majandus- ja Valuutaliiduga ühinemise taustal**

#### **3.4.1. Eesti rahapoliitika Euroopa Liiduga ühinemise eel**

Lähtudes üleminekumajanduse stabiliseerimise eesmärgist, on Eesti rahapoliitika kujunemise aluseks maailmamajanduse kogemus. Maailmas on välja pakutud erinevaid stabilisatsioonipoliitikaid, kus stabilisatsioonipoliitika instrumendina on kasutusel kas fikseeritud vahetuskurs, mille puhul toimub ankurvaluuta stabiilsuse importimine, või vabalt, turujõudude mõjul kujunev vahetuskurs. Viimase puhul fikseeritakse intressimäärad piisavalt kõrgel tasemel, üritades nii tagasi võita intressimäära kui rahapoliitilise stabilisaatori usaldusväarsust. Maailmamajanduse kogemusele tuginedes on avalikkuse usalduse taastamisel keskpanga vastu paremaid tulemusi andnud fikseeritud vahetuskursi kasutamine (Kuus 1997, lk. 20).

Fikseeritud vahetuskursi režiimi valikut riigi stabilisatsioonipoliitikas õigustab ka Rahvusvahelise Valuutafondi poolt 1995. a. teostatud uurimus, kus vaadeldi 136 eri riigis kasutatava vahetuskursisüsteemi seoseid inflatsiooni ja majanduskasvuga (Ghosh *et al.*, 1995). Uurimuse tulemusena leiti, et baasraha kasv on fikseeritud kursiga maades aeglasem kui ujuva vahetuskursiga maades

(keskmiselt vastavalt 16% ja 25% aastas). Ka Eesti vastav näitaja jääb alla 16%. Seejuures oli rahamassi kasv aeglasem kapitali liikumistele avatumates riikides ning maades, kus valuutakurs on seotud ühe kindla valuutaga (tingimused, mis ka Eesti puhul on täidetud). Samuti on inflatsiooninäitajad fikseeritud vahetuskursiga maades madalamad (ca 6%) ning stabiilsemad ja varieeruvad keskmise inflatsioonimäära suhtes vähem kui ujuvkursiga riikides. Inflatsioonivastane mõju baseerub eelkõige rahapakkumise madalamal kasvul ning kiiremal rahanõudluse arengul, mis omakorda on süsteemi usaldusväärse ja rahalise distsipliini tulemus. Seejuures ei saavutanud inflatsioonivastast mõju riigid, kus fikseeritud vahetuskurs oli kehtestatud küll *de jure*, kuid *de facto* tehti pariteedis sagedasi muudatusi.

Fikseeritud vahetuskursi positiivsed tulemused on tingitud eelkõige vahetuskursipoliitika transpertsusest. Kodumaise valuuta sidumisel mõne kindla ja stabiilse valuutaga muudetakse rahapoliitika konkreetsetes riigis otseselt sõltuvaks ankurmaa rahapoliitikat ja kindlustatakse rahapoliitika transpertsus. Sel juhul imporditakse intressimäär vastavast baasriigist, millele lisandub veel maariski preemia.

Intressimääradele baseeruva poliitika korral peab keskpank tõstma intressimäära piisavalt kõrgele, et piirata raha pakkumise kasvu ja veenda avalikkust intressimäärade määratlemises rahapoliitilise vahendina. Üheks tagajärjeks on nominaalne hinnatõus, mis kaasneb välisinvestorite vahendite sissevooluga riigi rahaturule, avaldades survet intressimäärade alandamisele. Kui aga säilib kahtlus valitsuse tegevuse sihikindluse suhtes, võivad välisraha intressimäärad pikka aega püsida kõrged. Mõlemad juhud kahjustavad aga majanduse taastumist (Kuus 1997, lk. 20).

Eesti taasiseseisvumisel 1991. aastal käibis Eestis maksevahendina Nõukogude Liidu rubla. Kuna 1992. a. oli inflatsioon 1076% ning rubla kaotas järsult oma väärtust, refinantseeris Eesti Pank komertspankasid 100% intressimääraga. See vahend osutus aga ebapiisavaks ning riigi makromajandusliku olukorra stabiliseerimise saavutamiseks viidi Eestis ühena esimestest Kesk- ja Ida-

Euroopa riikidest 1992. aastal läbi rahareform. Seejuures sai maailmamajanduses levinud arvamustele ning kogemustele tuginedes Eesti rahareformi ning rahapoliitika aluseks fikseeritud vahetuskursi rangeim vorm – valuutakomitee süsteem (*currency board*).

*Currency board* süsteemi aluspõhimõteteks Eesti rahapoliitikas on (Viis aastat ... 1997, lk. 7–8):

- ◆ fikseeritud vahetuskursipoliitika Saksa marga (DEM) suhtes;
- ◆ keskpanga kohustuste piiritlemine olemasolevate valuuta- ja kullareservidega;
- ◆ jooksva ja kapitalikonto piiramatult konverteeritavus.

Fikseeritud vahetuskursipoliitika loob aluse pikaajaliselt madala inflatsioonimäära saavutamiseks, äratades usaldust, mis toob omakorda kaasa väiksemad riskipreemiad finantsturul, madalamad intressid ja seeläbi väiksemad kulud majandusele. Samal ajal peaksid baasraha kasvu piiramine ja laiaulatuslik konverteeritavus looma vajaliku süsteemi usaldusväärse ja sujuvuse isestabilisatsiooniks ning hoidma ära keskpanga läbimõtlemita ning volutaristlikud otsused. Samuti puudub fikseeritud vahetuskursipoliitika puhul valitsusel võimalus finantseerida eelarve puudujääki keskpanga vahenditest (täiendava raha emiteerimine jne.) (*Ibid.*, lk. 8).

Valuutakomitee süsteemi edukust kinnitavad empiirilised tulemused. Võrreldes 1994. aasta algusega on pikaajaliste laenude intressimäär alanenud ligikaudu 27%, lühiajaliste (alla ühe aasta) laenude intress aga isegi 70%.

Hoiuseintresside puhul on olukord erinev. Jooksva hoiuse intressid on püsinud kuni 1997. a. I kvartalini praktiliselt konstantsed, tõustes siis aga 31% II kvartalis ning 40% III kvartalis. Hoiuseintresside tõusu põhjuseks võib pidada 1997. a. oktoobrikuu pankade likviidsuskriisi ohtu, mis teravalt teadvustas puudujäägid säästmises. Samas on lühiajaliste deposiitide intressid aga sellele vaatamata oluliselt langenud, moodustades vaid 54% 1994. a. III kvartali tasemest. Pikaajaliste deposiitide määr on püsinud muutumatuna, tehes küll läbi 10%-lise languse 1997. a. I kvartalis, millele järgnes aga kohene tõus järgmises kvartalis.

Valuutakomitee süsteemiga kaasneb ka mitmeid negatiivseid aspekte. Nimelt on *currency board* süsteemi puhul valuuta stabiilsus otseselt seotud maksebilansiga, s.t. ringlusesse ei saa lasta rohkem baasraha, kui on kulla- ja valuutareserve. Viimaste suurus sõltub aga riigi maksebilansist, sest reserve muutusega tasakaalustatakse maksebilansi puudu- või ülejääk (Zirnask 1994, lk. 221). Kuna maksebilansi jooksevkonto defitsiit on Eestis iseseisvumisest saadik suurenenud, ületades 1997. a. lõpuga 10% piiri (rahvusvahelisel tasandil peetakse defitsiiti, mis ületab 4–5% SKP-st, riigi majandusarengut ohustavaks), peitub just siin suur oht majanduse stabiilsele arengule. Kui maksebilansi tasakaalustamisel loodetakse ka edaspidi vaid katkematule väliskapitali sissevoolule (positiivne kapitalikonto saldo), siis võib mis tahes väline või sisemine majandusšokk kaasa tuua maksebilansi saldo negatiivseks muutumise ning seega ka valuutareserve (ehk baasraha) kattevara vähenemise, mis automaatselt vähendab ringluses oleva raha hulka ning võib riigi paisata likviidsuskriisi.

Teine ohustav tegur on keskpanga võimetus kontrollida pangandussüsteemi kaudu riiki sisse voolavat raha, mis on laiendatud rahapakkumise oluline koostisosa. Keskpank on küll suutnud reguleerida baasraha kasvu ning see on olnud vastavuses valuuta ja kullareserve kasvuga, kuid teatud ohumärgid ilmnevad laiendatud rahapakkumise kasvu puhul, arvestades ka kommertsbankade poolt antavaid laene. Siin võib täheldada rahahulga kiiret kasvu ca 3% kvartalis ning see tendents on märgatavaks kujunenud just viimasel aastal (Eesti Panga Bülletään 1997, nr. 1 ja nr. 8; 1996, nr. 3).

Valuutakomitee institutsionaalsest korraldusest lähtudes toimub enamik keskpanga ja finantssüsteemi vahelisi transaktsioone pankade poolt algatatud välisvaluutatehingutena s.t. keskpank sekkub eelkõige valuutaturul. Teised instrumendid (kohustusliku reservi nõuded, deposiidisertifikaadid) avaldavad vaid piiratud mõju või on nende eesmärgiks vaid aidata edendada sobivaid maksesüsteemi operatsioone, täitmata spetsiifilisi monetaar-poliitilisi funktsioone (Aruanne ... 1997, lk. 14). Seega on Eestis rahapakkumise regulatsioon piiratud keskpanga olemasolevate valuuta- ja kulla-

reservidega ning vaid mõningal määral mõjutatav kommerts-pankadele esitatavate reservinõuetega ja pangandussfääri puudutavate regulatsioonidega. Samas on Eesti Pangal olemas võimalus kasutada rahahulga reguleerimiseks nii valuutareserve, diskontomäära kui ka avaturuoperatsioone. Siiani ei ole aga keskpang nende rakendamist vajalikuks pidanud (Mittel- und ... 1995, lk. 63).

Baasraha valuuta- ja kullavarudega tagatuse nõue piirab oluliselt keskpangal kasutada olevate instrumentide hulka. Kui reservid katavad piisaval määral ringluses oleva raha hulka, jääb keskpangal võimalus siiski kasutada selliseid lühiajalisi rahapoliitilisi instrumente nagu kohustusliku reservi nõue ning avaturuoperatsioonid. Keskpanga sekkumist õigustavad järgmised asjaolud (Kuus 1997, lk. 21):

- ◆ n.-ö. viimase laenuandja (*lender of last resort*) funktsiooni täitmine;
- ◆ ootamatute kapitali sisse- ja väljavoolude tasandamine lühiajalisel rahaturul.

Esimese funktsiooni täitmisel kasutatakse kohustusliku reservi nõuet ning piiralaenumäära (*marginal lending facility*), mis võimaldavad keskpangal anda makseraskustesse sattunud pangale krediiti. Teisel juhul mõjutavad rahvusvaheliselt integreerunud rahaturgude puhul intressimäära kõikumised spekulatiivset (s.o. lühiajalise) kapitali juurde- ja väljavoolu, mis võib kõigutada makromajanduslikku stabiilsust. Keskpanga teostatavate operatsioonide eesmärk ongi vastavate rahahulkade kontrollimine ja koordineerimine.

Seega, ehkki Eestis pankadele kehtestatud kohustuslikel reservidel on just viimase laenuandja funktsioon kommertsbankade makseraskuste puhul, ei ole seda võimalust praktiliselt siiski kasutatud. Ka avaturuoperatsioone on rakendatud suhteliselt passiivselt – alates 1994. aastast on emiteeritud väike hulk deposiidisertifikaate (Kuus 1997, lk. 22).

Suurelt osalt edukalt toimiva rahapoliitika ja rahvusliku majanduse maailma globaalsetesse struktuuridesse integreerumise süvenemise

abil on Eestis praeguseks saavutatud märkimisväärne nii inflatsioonimäära kui ka intressimäärade stabilisatsioon (Aruanne ... 1997, lk. 14).

### 3.4.2. Eesti vastavus konvergenstkriteeriumitele

Arvestades Eesti Vabariigi püüdlust osaleda ka loodavas Euroopa Majandus- ja Valuutaliidus, tuleb ka Eestil eelkõige täita potentsiaalsetele liikmesriikidele püstitatud konvergenstkriteeriume.

Analüüsidest Eesti hetkeolukorda konvergenstkriteeriumitele vastavuse seisukohast, täidab Eesti *valuutakursi stabiilsuse nõuet*. Eesti kroon on alates 1992. a. rahareformist fikseeritud Saksa marga suhtes, mis on Euroopas üks stabiilsemaid valuutasid ning ka tulevase ühisraha baasvaluuta. Seega on senini rakendatud Valutakomitee süsteem taganud vähemalt ühe konvergenstkriteeriumi täitmise (kuid takistanud teiste, eelkõige inflatsioonikriteeriumi täitmist).

Samas on aga tegemist krooni välise stabiilsusega ning muutumatuna on püsinud nominaalkurs, reaalkursi hindamisel erinevad tulemused oluliselt välise stabiilsuse alusel tehtud järeldustest. Krooni reaalne vahetuskurs on valuuta vahetuskursi ja inflatsiooni ühildatud võrdlus välispartnerite andmetega. Kui kodumaine inflatsioon on kõrgem välismaisest, vahetuskurs aga püsib muutumatuna, siis krooni reaalne vahetuskurs tõuseb, mis mõjub aga riigi konkurentsivõimet piiravalt. Pärast olulist kasvu rahareformijärgseil aastail näitab Eesti krooni reaalse vahetuskursi muutumine 1995.–1996. a. Eesti Panga andmetel reaalkursi tõusu aeglustumist nii tarbija- kui tootjahindades. Sellele vaatamata on Eesti krooni reaalindeks tõusnud tarbijahindades *ca* 1,5 korda ning tootjahindades *ca* 1,3 korda võrreldes 1993. a. lõpu seisuga (Rahapoliitika ... 1996, lk. 31–32).

Krooni reaalkurs näitab sisuliselt välisvaluuta ostujõudu turul. Et reaalkurs on rahareformist saadik tõusnud, siis on konverteeritava valuuta omanike, sealhulgas ka Eesti eksportööride ostupotentsiaal Eesti turul langenud. Selle põhjuseks võib olla nii krooni nominaalse kursi fikseeritus (ja seeläbi ka stabiilsus) kui ka eri riikide

inflatsioonitempode erinevus, silmas pidades eelkõige Eesti lääne-poolsete kaubanduspartnerite madalat inflatsiooni, mida kompenseerib idapartnerite kõrgem inflatsioonitase. Madala inflatsioonitasemega arenenud riikidele tähendab Eesti siseturuhindade kallinemine krooni tunduvat kallinemist. Sisetarbimises on ostujõu languse kompenseerinud sissetulekute suurenemine (Hagelberg 1996, lk. 24). Seega avaldab krooni reaalse vahetuskursi muutumine omapoolset mõju inflatsiooni arengule Eestis, lastes seda paista tegelikust madalamana.

*Pikaajalise intressitaseme* üle otsustamiseks puudub Eesti puhul võrreldav alus. Euroopas võetakse selle konvergentsikriteeriumi hindamise aluseks valitsuse pikaajalised võlakirjad, Eestis aga selliseid võlakirju emiteeritud ei ole. Seetõttu võib järeldusi teha vaid kommertsbankade pikaajaliste laenuintresside põhjal, mis 1997. a. III kvartalini langesid, kuid pärast 1997. a. oktoobris toimunud börsikrahi järsult tõusid (Eesti Panga Bülletään 1995, nr. 1; 1997, nr. 1, nr. 7, nr. 8). Kommertsbankade praegust pikaajalise laenu intressimäära arvestades võib Eestil selle kriteeriumi täitmiseks siiski raskusi tekkida.

Eesti jaoks konvergentsikriteeriumite täitmise problemaatilisim valdkond on *inflatsioon*. Alates 1992. a. rahareformist on inflatsioonitase Eestis oluliselt vähenenud, ulatudes 1997. aastal 12,2%-ni aastas (vt. tabel 3.2). Samas ületab inflatsioon Eestis konvergentsikriteeriumites nõutud taset ligikaudu 3 korda ning Euroopa Liidu riikide keskmist taset ligikaudu 8 korda. Eesti inflatsiooni tekkepõhjused on seejuures mõnevõrra erinevad arenenud Lääneriikide hinnatõusu mõjuritest (ekspansiivne rahapoliitika ja fiskaaldistsipliini rikkumine) (Rahapoliitika ... 1996, lk. 21).

Tulenevalt rahapoliitilistest põhimõtetest mõjutab Eestis inflatsiooni eelkõige fikseeritud vahetuskursi kaudu sisestuv rahvusvaheliste hindade kasvutempo ja kiiresti arenevatele siirdemajandustele omane reaalse vahetuskursi dünaamika. Kui sisenev inflatsioon avaldab otseselt mõju rahvusvahelisele konkurentsile avatud sektori kaupadele, siis reaalse vahetuskursi tugevnemine

väljendub peamiselt rahvusvahelise konkurentsiga otseselt sidumata suletud sektori hinnaprotsessidena. Oluliseks saab seejuures just avatud sektori nõudlusest tulenev surve (Eesti majanduslik ... 1998).

Tabel 3.2

### Hindade kasv eelnenud perioodi suhtes (%-des)

	1992	1993	1994	1995	1996	1997
Tarbijahinna kasv	1076,5	89,7	47,7	29,0	15,0	12,2
Tootjahinna kasv	...	99,9	36,8	25,6	14,8	8,0
Ekspordi-hinna kasv	...	...	...	15,1	5,6	6,0

Allikas: Eesti Statistika Aastaraamat 1996, 1997; Eesti Statistika Kuukiri 1997, nr. 11.

Seega võib inflatsioonilise protsessi jagada kaheks (Kuus 1997, lk. 21):

- 1) Eesti ja välismaiste hinnatasemete lähenemine,
- 2) suhteliste hindade kohanemine riigisiselt.

Suhteliste hindade kohanemist iseloomustab samuti tabel 3.3. Hinnatõus erinevate kaubagruppide osas oli väga erinev 1992. aastal, mil hinnatõus varieerus 32,3% keskmisest. Järgnevatel aastatel on varieeruvus pidevalt vähenenud, moodustades 1994. a. 21,5%, 1995. a. 10,2%, 1996. a. 8,2% ning 1997. a. 5,7% keskmisest.

Kui hindade suhteline kohanemine oli iseloomulik just Eesti rahareformi esimestele aastatele, siis ajavahemikul 1996–1997 oli inflatsiooni põhjuseks ka laiendatud rahapakkumise kasv, mis on tingitud võõrkapitali sissevoolust riiki. Kui kapitali sissevool toimub peamiselt otseinvesteeringute vormis, mis on pikaajalised ning seotud majandustegevuse süvaarenguga, siis reeglina ei avalda võõrkapital ilmselt oluliselt destabiliseerivat mõju rahapoliitilise stabiilsuse loomisel. Arenevas avatud majandusega riigis avalda-

vad need aga pigem mõju kaubandusbilansile kui sisemaisele nõudlusele ja rahasüsteemile ning selle kaudu ka kodumaisele inflatsioonile. Probleemiks võib seejuures olla portfelliinvesteeringute kasv, mis tuleneb majanduses peituvatest ebakõladest. Nii võib see panganduses peegeldada ebaloomulikult kõrget intressitaset ja aktsia- või kinnisvaraturu ebatäiuslikkusest tingitud "mulle". Seeläbi võib väliskapitali sissevool avaldada destabiliseerivat mõju riigi majandusele (Rahapoliitika ... 1996, lk. 27–28).

Tabel 3.3

**Tarbijahinnaindeksi ja tema komponentide kasv aastatel  
1993–1997 (%-des)**

Kaubagrupp	1993	1994	1995	1996	1997 10 kuud
Tarbijahinnaindeks (THI): dets–dets	36	42	29	15	12
s.h. toit	27	24	19	1	8
alkohoolsed joogid ja tubakas	20	22	39	28	4
rõivad ja jalatsid	43	25	15	15	11
eluasemega seotud kulud	83	82	45	12	13
majapidamine	30	29	15	10	8
tervishoid	115	10	30	21	9
transport ja side	27	51	28	21	15
vaba aeg	23	49	31	23	24
mitmesugused kaubad ja teenused	51	37	27	18	14

Allikas: Eesti Statistika Aastaraamat 1996, 1997.

Käsitledes *fiskaalpoliitilisi konvergensikriteeriume*, ei saa Eesti eelarve tasakaalustatuse põhimõtetest hoolimata järeldada, et eelarvedefitsiidi kriteeriumi täitmisega ei ole Eestil probleeme. Seejuures on Eestile suurimaks ohuks eelarvepoliitika koordineerimatus ning raamatupidamisliku kontseptsiooni kasutamine, mille

põhjal valitsuse tulud ja kulud peavad olema jooksva aastal tasakaalus. N.-ö. kogu valitsuse (*general government*) kulused ei vaadelda vastavalt rahvusvaheliselt levinud tavadele, vaid keskvalitsuse, kohalike omavalitsuste ja eelarveväliste fondide eelarveid käsitletakse eraldi (Suurniit 1997, lk. 43). Vastav käsitlus näitab aga Eesti eelarvedefitsiiti tegelikust väiksemana.

Kuna Euroopa Liidu liikmesriikide kõrge laenukoormuse juures tuleb arvestada laenude teenindamise kulused, siis on loomulik, et eelarve ülddefitsiiti põhjustavad eelkõige kõrged intresside ja laenu tagasimaksud. Lisa 3.2 lubab teha järelduse, et Euroopa Liidu liikmesriikide valitsussektori igapäevased kulud ja investeeringud kaetakse jooksvate tuludega ja seejuures jääb maksutulused isegi üle. Eestis aga on toimunud vastupidine protsess: eelarvedefitsiiti on suurendanud jooksvad kulutused ja investeeringud, mitte varem tehtud võlgade teenindamise kulud.

Eestis on eelarvedefitsiit viimastel aastatel süvenenud, olles aga vastavate Euroopa Liidu näitajatega võrreldes siiski suhteliselt väike. Samas peaks aga Eesti praeguse majanduskasvu korral olema eelarve pigem ülejäägiga, arvestades, et Eesti Vabariigi esimestel aastatel, kui majanduskasv oli negatiivne, oli eelarve ometi ülejäägiga.

Eesti rahuldab ka *riigivõla kriteeriumi*. 1994. aastal oli riigi poolt võetud laenude maht 39,6 miljonit krooni, 1995. a. 267 miljonit krooni, 1996. a. 791,1 miljonit krooni, moodustades vastavalt 0,2%, 1,2%, 3,4% SKP-st (Eesti Statistika Aastaraamat 1996, 1997). Seisuga 1. juuli 1997. a. on vabariigi valitsus võtnud 20 välislaenu kogusummas 310,71 miljonit USD ning olnud garantiks viiele laenule kogusummas 114,66 miljonit USD (Eesti Panga Bülletään 1997, nr. 2, lk. 44). Välisvõlg moodustas kokku ligikaudu 7% SKP-st, mis Euroopa Liidu riikide üle 60% riigivõlgade kõrval on piisavalt väike näitaja.

Välisvõla kiiret kasvu takistavad Eesti seadusandlusega kehtestatud piirangud, mille kohaselt riigi poolt võetavate välislaenude kogusumma jooksva eelarveaastal ei tohi ületada 15% Riigikogu poolt kinnitatud riigieelarve tuludest. Samuti ei või Eesti Vabariigi poolt

võetud välislaenude summa ületada 75% ning garanteeritud välislaenude summa 15% jooksvaks eelarveaastaks kinnitatud riigi-eelarve tuludest (Eesti makromajanduslik ... 1998).

Seega antud kriteeriumi puhul Eestil probleeme ei teki. Küll aga tuleks kriteeriumi vaadelda pikemaajalises perspektiivis, arvestades tulevast kapitalivajadust riigi konkurentsivõimelise arengu tagamiseks.

Euroopa Majandus- ja Valuutaliidu konvergensikriteeriumitest lähtudes võib Eesti olukorda kokkuvõtlikult hinnata järgmiselt:

- ◆ Tänu fikseeritud vahetuskursi püsimisele on Eesti täitnud vahetuskursikriteeriumi. Krooni sisemist stabiilsust iseloomustav reaalse vahetuskursi tõus on aga olnud üks inflatsiooni põhjustavatest teguritest.
- ◆ Rahandussüsteemi usaldusväarsuse kasv on juba praeguseks alandanud pikaajalisi laenuintresse ning selle jätkumine loob eeldused intressimäärade edasiseks stabilisatsiooniks. Kuna Eestis ei emiteerita ega kaubelda valitsuse pikaajaliste võlakirjadega, siis puudub Eestil baas, mille alusel võrrelda konvergensikriteeriumites püstitatud pikaajalise intressi nõuet ning Eesti vastavat taset. Seetõttu ei saa ka siin teha lõplikku järeltust Eesti vastavuse osas intressimäära kriteeriumi nõudele.
- ◆ Eelarve tasakaalustatuse põhimõtte kohaselt on ka Eesti praegune eelarve defitsiit formaalselt kooskõlas Euroopa Liidu nõuetega. Siiski arvestades praegust majanduskasvu tempot, tekib küsimus, kas eelarve ei peaks olema ülejäägiga.
- ◆ Riigivõla kriteerium on hetkel samuti täidetud, kuid arvestada tuleb asjaoluga, et avaliku sektori haldusalasse kuuluvad valdkonnad – infrastruktuur, kultuur, haridus, tervishoid, sotsiaalsüsteem – vajavad arenemiseks ikkagi veel olulist riigipoolset toetust.
- ◆ Euroopa Liidu olulisemat konvergensikriteeriumi, inflatsiooni-määra, ületab Eesti vastav näitaja üle 3 korra, Euroopa Liidu riikide keskmist taset üle 5 korra.

## Kokkuvõte

Tulevase Euroopa Majandus- ja Valuutaliidu ülesandeks on tagada majanduse tõhusam juhtimine, eesmärgiga suurendada EMU liikmesriikide kodanike heaolu. Majandus- ja Valuutaliidu poolt loodavad hüved – hinnatransparentsus, madalamad transaktsioonikulud, madalam finantsrisk ning konkurentsi suurenemine – tagavad eeldatavalt majanduse efektiivsema toimimise.

Üleminekul Euroopa Majandus- ja Valuutaliidu lõppetappi loobuvad liikmesriigid monetaarpoliitilisest autonoomiast ning rahapoliitika teostamine saab Euroopa Keskpankade Süsteemi ülesandeks. Rahapoliitika edukaks läbiviimiseks on vajalik rahapoliitiliste meetmete mõju ühtlustamine erinevates liikmesriikides. Et ühtlustada riikide majanduslikku lähtepositsiooni ning vältida järske üleminekuid, seab Euroopa Liit liikmesriikidele konvergenstkriteeriumite näol karmid nõuded EMU kolmanda etapiga liitumiseks. Majandus- ja Valuutaliidu stabiilsuse tagamiseks nõutakse riikidelt stabiilset hindade arengut, mida kindlustaks vahetuskursi stabiilsus ning finantsturgude usaldust iseloomustav intressimäärade tase. Kriteeriumite selline kehtestamine on teataval määral vaieldav, kuid annab riikide arengust siiski küllalt adekvaatse ülevaate.

Konvergenstkriteeriumite täitmine ei lahenda aga Majandus- ja Valuutaliiduga seonduvaid probleeme. Kui liikmesriikide vastavus kriteeriumitele on ühinemise hetkeks saavutatud, tekib küsimus selle olukorra säilitamisest ka tulevikus. Majandus- ja Valuutaliidu stabiilsust ning püsijäämist ohustavateks teguriteks on:

- 1) asümmeetriliste šokkide ületamise keerukus ühise rahapoliitika tingimustes,
- 2) liikmesriikide fiskaalsüsteemide ja fiskaalpoliitilise orientatsiooni erinevus,
- 3) riikide majanduse erinev arengutase.

Nende probleemide lahendamine eeldab ulatuslikke struktuuralseid reforme ning riikide koordineeritud tegutsemist peale rahapoliitika ka muudes valdkondades.

Euroopa Liidu suunitlusega avatud väkeriigina on Eesti esmaseks ülesandeks tagada riigi majanduslik stabiilsus juba enne Euroopa Majandus- ja Valuutaliiduga ühinemist. Seetõttu tuleb ka Eestil arvestada potentsiaalsetele liitujatele kehtestatud kriteeriumitega.

Võtmeküsimuseks Euroopa Liiduga ühinemiseks on Eestile hindade tõusu kontrolli alla saamine. Seejuures tuleb aga arvestada, et inflatsioon on majandusliku stabiilsuse üks esmaseid indikaatoreid ning kõik püüded seda näitajat muuta eeldavad väga hästi läbimõeldud majanduspoliitilisi otsuseid. Raskusi inflatsiooni juhtimisel valmistab seejuures ka transformatsioonimaade inflatsiooni eeldatav spetsiifiline olemus ning analoogse majanduskogemuse puudumine.

Eestil tuleb Majandus- ja Valuutaliiduga ühinemiseks teha märkimisväärsed pingutusi, eelkõige just majanduse tegeliku olukorra adekvaatseks hindamiseks.

## Kirjandus

Agraa, A. *The Economics of the European Community*. Harvester Wheatsheaf, 1994, 518 lk.

Artis, M. J. *The European Monetary System. – Economics of the European Community*, 1990, lk. 167–189.

Aruanne Euroopa Komisjonile, 7 ptk. *Economic and Monetary Policy*, Eesti Vabariigi Valitsus, 1997.

Cecco, M., Story, J. *The Politics and Diplomacy of Monetary Union: 1985–1991. – The New Europe*, INSEAD, 1993, lk. 328–353.

Chade, P., Tolksdorf, M., Yenel, A. *Internationale Währungsprobleme*, Lesket Budrich Opladen, 1988, 196 lk.

Collignon, S. *Geldwertstabilität für Europa. Die Währungsunion auf dem Prüfstand*. Gütersloh, 1996, 199 lk.

Collignon, S. *A Fresh Look at Optimum Currency Theory*, [[http://amue.lf.net/q\\_a/sustain](http://amue.lf.net/q_a/sustain)] 17.04.1998, 47 lk.

Eesti makromajanduslik ülevaade. – Eesti Vabariigi Välisministeerium [<http://www.vm.ee/eestikeel/eurlit/tegevus/3ptk.html>] – 03.02.1998.

- Eesti Panga Bülletään, 1995, nr. 1, Statistiline lisa, Eesti Pank, Tallinn 1995.
- Eesti Panga Bülletään, 1996, nr. 3, Statistiline lisa, Eesti Pank, Tallinn 1996.
- Eesti Panga Bülletään, 1997, nr. 1, Statistiline lisa, Eesti Pank, Tallinn 1997.
- Eesti Panga Bülletään, 1997, nr. 7, Statistiline lisa, Eesti Pank, Tallinn 1997.
- Eesti Panga Bülletään, 1997, nr. 8, Statistiline lisa, Eesti Pank, Tallinn 1998.
- Eesti Statistika Aastaraamat 1996, Eesti Statistikaamet, Tallinn, 1996., 272 lk.
- Eesti Statistika Aastaraamat 1997, Eesti Statistikaamet, Tallinn, 1997, 319 lk.
- Eesti Statistika Kuukiri 1997, nr. 11, Eesti Statistika Amet, Tallinn, 1997.
- Eine Währung für Europa. Luxemburg: Amt für die amtliche Veröffentlichungen der Europäischen Gemeinschaft, 1995, 93 lk.
- Euroopa Liidu leping. Euroopa Ühenduse asutamisleping. Tallinn: Olion, 1995, 287 lk.
- Euroopa Liit. Luksemburg, Euroopa Ühenduse ametlike väljaannete büroo, 1994, 53 lk.
- Europa 2000. Der Weg zur Europäischen Union. OMNIA Verlag GmbH, 1993, 72 lk.
- Eurostatistik. Daten zur Konjunkturanalyse. Eurostat, 1997, nr. 12, 128 lk.
- EMU Survey. – The Economist, 1998, 11.–17. aprill, 30 lk.
- EMU and the World Economy. World Economic Outlook, IMF, 1997, oktoober, lk. 51–77.
- Feldstein M., Conference on “Budget Deficits and Debt: Issues and Options”. Symposium by the Federal Reserve, Bank of Kansas City, 1995, viidatud Mertsina, Euroopa ... 1997, lk. 6 vahendusel.
- Flanders, S. The Financial Times, 1996, 18. november, viidatud Mertsina, Euroopa ... 1997, lk. 5 vahendusel.
- Fiscal Policy under EMU. – Financial Times, 1998, 06. veebruar, lk.11.

Fratianni, M., von Hagen, J. The European Monetary System and European Monetary Union, 1992, 248 lk.

Fratianni, M., von Hagen, J., Waller, C. The Maastricht Way to EMU. Princeton University. International Finance Section. Essays in International Finance, 1992, nr. 187, juuni, 50 lk.

Fratianni, M., Salvatore, D. Monetary Policy in Developed Economies. North-Holland, 1993, 575 lk.

Ghosh, A.R., Gulde, A.M., Ostry, J.D., Wolf, H.C. Does the Nominal Exchange Rate Matter? – IMF Working Paper 1995, nr. 121, november, 29 lk.

Grauwe, P., Papademos, L. The European Monetary System in the 1990s. London: Longman, 1990, 350 lk.

Hagelberg, R. Arutlused rahasüsteemi üle peaksid tuginema konkreetsetele andmetele, Eesti Panga Bülletään 1996, nr. 3. [<http://www.ee/epbe/bylletään96/3/artikkel1>]. 24.04.98.

Hansen, J. D., Nielsen, J. U.-M. An Economic Analysis of the EU. Second Edition, UK: McGraw-Hill International Ltd. 1997, 212 lk.

International Financial Statistic Yearbook 1997, IMF, 1997, 963 lk.

Klein, M., Neumann, M. Eine Analyse der Beschlüsse von Maastricht. Europa vor dem Eintritt in die Wirtschafts- und Währungsunion. – Berlin: Schriften des Vereins für Sozialpolitik. 1993, köide 220, lk. 198–225.

Kuus, T. Estonia and EMU Prospects. – Review of Economies in Transition 1997, nr.7, Bank of Finland 19.11.1997, lk. 5–28.

Masson, R. P., Turtelboom B. G. Characteristics of the Euro, the Demand for Reserves, and Policy Coordinations under EMU. IMF Working Paper, 1997, nr. 58, mai.

Mertsina, T. Euroopa Majandus- ja Rahaliit: hetkeseis ja perspektiivid. – Ettekanne seminaril “Euroopa Liidu raha- ja panganduspoliitika põhimõtted“, 1997, 6. juuni.

Minikin, R. The ERM Explained. London: Kogan Page, 1993, 181 lk.

Mittel- und Osteuropa auf dem Weg in die EU. Bericht zum Stand der Integrationsfähigkeit. Gütersloh, 1995, 288 lk.

Mongelli, P. Effects of the European Economic and Monetary Union (EMU) on Taxation and Interest Spending of National Governments. – IMF Working Paper, 1997, nr. 93, juuli.

Rahapoliitika ja inflatsioon. – Eesti Pank, 1996, november, 35 lk.

Ramaswamy, R., Sloock, T. The Real Effects of Monetary Policy in the European Union. What are the Differences? – IMF Working Paper, 1997, nr. 160, 22 lk.

Schneider, L. Schröder, R. Die Europäische Wirtschafts- und Währungsunion, die Rolle der Bundesrepublik Deutschland. Köln 1993, 161 lk.

Schwarz, P. Is Macroeconomic Virtue Enough? – Single Currency in Practice. The Financial Times, 1997, nr. 1, oktoober.

Steinherr, A. From the Werner Plan to EMU. London: Longman, 1994, 316 lk.

Sunt, C. Legal Aspects of the ECU. London & Edinburgh: Butterworths, 1989, 123 lk.

Sustainable EMU. Executive Summary. AMUE.

[[http://amue.lf.net/q\\_a/sustain/summary.htm](http://amue.lf.net/q_a/sustain/summary.htm)] 17.04.1998, 3 lk.

Suurniit, A. Riigieelarve tasakaalu mõistetakse mitmeti. – Eesti Panga Bülletään, 1997, nr. 2, lk. 42–47.

The Euro Checklist. Deutsche Bank, Frankfurt am Main, 1997, 70 lk.

The Monetary Policy in Stage Three. General Documentation on ESCB Monetary Policy Instruments and Procedures. EMI, 1997, september, 52 lk.

The Single Monetary Policy in Stage Three. Elements of the Monetary Policy Strategy of the ESCB. EMI, February 1997, 19 lk.

Tsoukalis, L. Uus Euroopa majandus, 2. osa. Tallinn: EBMA, 1994, 375 lk.

Viis aastat Eesti krooni. Tallinn: Eesti Pank, 1997. 18. juunil 1997. a. Tallinnas toimunud teaduskonverentsi materjalid.

Wolf-Doettinchem, L. 1999 soll die Europäische Währungsunion beginnen – für Deutschland ein Experiment mit ungewissen Ausgang. – Wirtschaftswoche, 1995, nr. 34, lk. 30–37.

Woll, A., Vogl, G. Geldpolitik. Stuttgart: Gustav Fischer Verlag, 1976, 150 lk.

The Verdict on EMU Members. The Financial Times, 1998, 26.märts, lk. 11.

Zirnask, V., Liikane, K. Raha, pangad ja finantsturud. – Tallinn: HP Toimetised, 1994, 232 lk.

### Lisa 3.1

#### Konvergensikriteeriumite täitmise ulatus Euroopa Liidu liikmesmaades 1995.–1998. a. (protsentides)

Riik	Tarbijahinna indeks				Eelarvedefitsiit /SKP			
	1995	1996	1997	1998	1995	1996	1997	1998
Austria	2,2	1,9	1,4	1,9	<b>-5,9</b>	<b>-4,0</b>	<b>-3,0</b>	-2,9
Belgia	1,5	2,0	1,6	2,0	<b>-4,2</b>	<b>-3,4</b>	-2,9	-2,5
Taani	2,1	2,1	2,1	2,4	-1,9	-1,6	-0,1	-0,3
Soome	1,0	0,6	1,1	1,7	<b>-5,2</b>	-2,9	-1,9	-0,7
Prantsusmaa	1,8	2,0	1,2	2,4	<b>-5,0</b>	<b>-4,1</b>	<b>-3,4</b>	-3,0
Saksamaa	1,8	1,6	1,6	1,6	<b>-3,5</b>	<b>-3,9</b>	<b>-3,3</b>	-2,9
Kreeka	<b>9,3</b>	<b>8,5</b>	<b>5,7</b>	<b>5,4</b>	<b>-9,2</b>	<b>-7,6</b>	<b>-5,1</b>	<b>-3,8</b>
Iirimaa	2,5	1,7	1,8	<b>3,5</b>	-2,4	-1,0	-0,8	-0,4
Itaalia	<b>5,4</b>	<b>3,9</b>	1,9	2,1	<b>-7,1</b>	<b>-7,4</b>	<b>-4,0</b>	-2,9
Luksemburg	1,9	1,8	1,4	1,9	0,4	-0,1	1,0	1,0
Holland	2,0	2,3	1,9	2,3	<b>-4,0</b>	-2,1	-2,1	-2,0
Portugal	4,1	3,1	2,1	2,4	<b>-4,9</b>	<b>-4,0</b>	-2,9	-2,8
Hispaania	4,7	3,5	1,9	2,1	<b>-6,6</b>	<b>-4,4</b>	<b>-3,2</b>	-2,8
Rootsi	2,5	0,5	1,7	1,9	<b>-7,9</b>	-3,0	-1,7	-0,7
Suurbritannia	2,8	2,9	2,1	2,4	<b>-5,5</b>	<b>-4,0</b>	-2,6	-0,6

**Konvergenstikriteeriumite täitmise ulatus Euroopa Liidu liikmesmaades 1995.–1998. a. (protsentides)**

Riik	Riigivõlg/SKP				Pikaajalised intressid
	1995	1996	1997	1998	1997 august
Austria	69,4	70,0	67,0	66,0	5,8
Belgia	133,7	130,2	124,5	120,9	5,9
Taani	72,2	70,0	66,9	63,8	6,5
Soome	58,5	58,0	58,6	57,0	6,2
Prantsusmaa	52,9	56,4	57,8	58,2	5,7
Saksamaa	58,1	60,3	62,4	62,9	5,8
Kreeka	111,8	110,7	108,6	104,8	9,4
Iirimaa	84,8	76,4	71,8	67,2	6,6
Itaalia	125,0	125,1	122,6	121,5	7,5
Luksemburg	5,4	5,9	6,4	7,5	5,9
Holland	79,7	78,5	74,0	71,9	5,7
Portugal	71,7	71,1	65,4	63,2	6,9
Hispaania	65,3	69,3	68,2	66,9	7,0
Rootsi	78,2	78,6	75,9	73,6	7,0
Suurbritannia	47,3	49,2	52,8	50,6	7,5

*Allikas:* Schwarz. Is Macroeconomic Virtue Enough? – Single Currency in Practice. The Financial Times, 1997, nr. 1., oktoober, lk. 17–18.

## Lisa 3.2

### Keskmine eelarvedefitsiit Eestis ja Euroopa Liidus 1991.–1996. a. (% SKP-st)

Eelarvedefitsiit		1991	1992	1993	1994	1995	1996
Eesti	Ülddefitsiit	+5,2	-0,2	-0,6	+1,3	-0,8	-1,9
	Finantsdefitsiit	+5,5	+0,8	+1,4	+2,9	-0,4	-1,7
	Esmane defitsiit	...	...	-0,4	+1,8	-0,4	-1,5
Euroopa Liidu keskmine	Ülddefitsiit	-4,3	-5,1	-6,2	-5,4	-5,0	-4,4
	Esmane defitsiit	+0,5	+0,2	-0,8	-0,1	+0,4	+1,1

Allikas: Suurniit. Riigieelarve tasakaalu mõistetakse mitmeti. Eesti Panga Büllötään, 1997, nr. 2, lk. 45.

## 4. EUROOPA LIIDU MAKSUPOLIITIKA

### Sissejuhatus

Oluliseks sammuks Euroopa Liidu peamise majanduspoliitilise eesmärgi – liikmesriikidevahelise kaupade, teenuste ja tootmistegurite vaba liikumise – saavutamiseks oli kahtlemata tollide kaotamine liikmesriikide vahel. Samas ei taga aga üksnes kaubanduspiirangute kaotamine Euroopa Liidu sisest kaupade ja teenuste vaba liikumist, kuna ühisturu toimimine on praktikas tihedalt seotud liikmesriikide maksusüsteemidega.

Ühisturu täieliku mitterealiseerumise põhjusteks on eelkõige praeguste Euroopa Liidu liikmesriikide maksupoliitikate kooskõlastamatus ning piirikontrollide säilimine, kuna maksukohandamised (imporditavate kaupade maksustamine ning eksporditavate kaupadelt võetud maksude tagastamine) toimuvad riigipiiril. Muutes kaupade suhtelisi hindu, põhjustavad erinevused kaudsete maksude määrades moonutusi ka kaubavahetuses. Erinevused ettevõteteks osas aga mõjutavad firmade asukohaotsuseid.

Nimetatud põhjustel on Euroopa Liidu integratsiooni süvenedes üha teravamalt esile kerkinud liikmesriikide maksusüsteemide harmoneerimise probleem. Praeguseks on tähelepanu pööratud eelkõige koostööle kaudsete maksude alal ning üksikuid samme on astunud ka ettevõteteks osas ühtlustamisel.

Kuna Euroopa Liit on Eesti tähtsaim kaubanduspartner ning vastastikuse integratsiooni lõppeesmärgiks on Eesti ühinemine Euroopa Liiduga, on väga oluline uurida Euroopa Liidu liikmesriikides kehtivaid maksusüsteeme ja maksustamise tulevikusuundumusi. Euroopa Liiduga ühinemisel kerkib kindlasti päevakorda ka riigi maksusüsteemi kooskõlastamine liidus kehtivate nõuetega.

Käesolevas peatükis käsitletakse Euroopa Liidu liikmesriikide maksusüsteemidele iseloomulikke jooni ning iseloomustatakse maksukoormuse taset ja maksude struktuuri. Ühisturu ja majandusliidu idee teostumiseks on Euroopa Liidus tekkinud vajadus liikmesriikide maksusüsteemide ühtlustamiseks. Seepärast tuuakse välja ka liikmesriikide maksupoliitikate harmoneerimisel seni asetleidnud sammud ning harmoneerimisega seonduv probleemistik.

## **4.1. Euroopa Liidu maksupoliitika üldiseloomustus**

### **4.1.1. Liikmesriikide maksusüsteemide üldiseloomustus**

Kuna maksud on riigi tähtsaim sissetulekuallikas, siis määrab just maksupoliitika riigi eelarve suuruse ja selle kaudu ka riigi võimalused infrastruktuuri arendamiseks, majandusse sekkumiseks ning sotsiaalprobleemide lahendamiseks. Maksustruktuuris eristatakse otseseid makse (mitmesugused tulumaksud) ja kaudseid makse (üldised ja spetsiaalsed tarbimismaksud). Otseste ja kaudsete maksude osakaalust riigi maksutuludes oleneb maksukoormuse jaotus elanikkonna osade vahel. Otsesed maksud on üldiselt progressiivse ning kaudsed maksud regressiivse iseloomuga. Sellest tulenevalt maksavad otseste maksude suure osakaalu puhul (nt. Suurbritannias ja Irimaal) rikkamad elanikud suhteliselt rohkem makse kui vaesemad, kaudsete maksude suure osakaalu puhul (nt. Kreekas) aga vastupidi.

Otseste ja kaudsete maksude mõju vabakaubandusele on erinev. Üldjuhul ei mõjuta otsesed maksud toodete suhtelisi hindu nii tugevasti kui kaudsed maksud. Samas on aga näiteks ettevõttemaksudel suur osa firma asukoha määramisel (Welford, Prescott 1994, lk. 72). Seevastu kaudsed maksud, mida võetakse tarbimiselt, mõjutavad toodete suhtelisi hindu riikide vahel ning järelikult ka kaubavahetuse mahtu ja struktuuri. Euroopa Liidu seisukohast võetuna põhjustavad sellised kaubandustingimuste muutused tulude ümberjaotumist (Hitiris 1994, lk. 107):

- ◆ riigi kodanike vahel;
- ◆ riigi ning tema Euroopa Liidu siseste kaubanduspartnerite vahel;
- ◆ Euroopa Liidu ning sellest väljapoole jääva maailma vahel.

Otseste maksudega maksustamisel võib kasutada kas maksumaksja residentsuse printsiipi (*residence principle*) või tuluallika printsiipi (*source of income*). Esimese printsiibi järgi maksustatakse riigi kodanikke ühtmoodi, sõltumata sellest, kas tuluallikas on sise- või välismaine. Kui kapital saab riikide vahel vabalt liikuda ning kõik riigid kasutavad residentsuse printsiipi, siis ei moonuta maks kapitali optimaalset paigutumist. Küll aga moonutab seda tuluallika printsiibi kasutamine, kus tulu maksustatakse selle riigi seaduste järgi, kus asub tuluallikas (Hitiris 1994, lk. 109).

Kaudsete maksudega maksustamisel võib kasutada kas lähtekoha printsiipi (*origin principle*) või sihtkoha printsiipi (*destination principle*). Lähtekoha printsiibi puhul maksustatakse toodet tootmise faasis ning maksutulu saab tootjamaa. Nii omab identsete kuludega toote eksport madala maksutasemega riigist kõrge maksutasemega riiki kunstlikku suhtelist eelist ning moonutab sellega tootmise optimaalset paiknemist ja kaubanduse struktuuri.

Sihtkoha printsiibi puhul maksustatakse toodet tarbimise faasis ning maksutulu saab maa, kus toode tarbitakse. Riigid teostavad maksude kohandamist riigipiiril, võttes makse impordilt ning tagastades makse ekspordilt. Maksustamine sihtkoha printsiibi järgi kohtleb imporditud ja kodumaal valmistatud kaupa ühtmoodi ning ei põhjusta moonutusi rahvusvahelises konkurentsisis, kui just riik ei maksusta importkaupa kõrgema määraga kui sarnast kodumaist toodangut või ei tagasta ekspordi puhul makse rohkem kui tegelikult makstud. Selline käitumine on aga ühisturul keelatud (*Ibid.*, lk. 108).

Euroopa Liidu liikmesriikide maksusüsteemid on suhteliselt erinevad. Erinevusi esineb isegi samanimeliste maksude puhul (Hitiris 1994, lk. 122):

- ◆ maksukohusluse osas, s.t. selles, kes peab maksu maksma;
- ◆ maksubaasis ja maksusoodustustes;

- ◆ maksumääras;
- ◆ maksustamise süsteemis.

*Käibemaksude* osas oli Rooma lepingu vastuvõtmise ajal liikmesriikides kasutusel kolm erinevat süsteemi (El-Agraa 1994, lk. 290).

1. Kumulatiivse käibemaksu süsteem (*cumulative multi-stage cascade system*), mille puhul võeti maksu toote koguväärtuselt iga tehingu juures. Nimetatud süsteem leidis kasutust Lääne-Saksamaal, Hollandis ja Luksemburgis.
2. Lisandväärtusmaks (VAT – *value-added tax*) ehk mittekumulatiivne maks ainult toote lisandunud väärtuse pealt. Lisandväärtusmaksu kasutati Prantsusmaal.
3. Segasüsteem (*mixed system*), mille korral olid ühendatud kumulatiivne käibemaks ja ühekordne käibemaks ühes tootmise faasis. Seda süsteemi kasutati Belgias ja Itaalias.

Euroopa Liidu liikmesriikides olid erinevad ka *aktsiisimaksude* süsteemid. Lisaks klassikalistele aktsiisimaksuga maksustatavatele kaupadele (tubaka- ja bensiinitooted ning alkohoolsed joogid) kasutati aktsiisimakse ka mitmete teiste kaupade puhul (näiteks kohv, suhkur, sool, tikud jne.). Liikmesriigiti erinesid ka maksumäärad.

Aktsiisimaksu määrad tähtsamate kaupade kohta Euroopa Liidu liikmesriikides 1992. aastal on esitatud tabelis 4.1.

*Ettevõtetmaksude* osas on liikmesriikides kasutusel viis erinevat süsteemi, millest annab ülevaate tabel 4.2. Luksemburgis ja Hollandis rakendatava klassikalise süsteemi puhul maksustatakse ettevõtte tulumaksuga kogu firma kasum, kaasa arvatud omanikele makstud dividendid. Kuus liikmesriiki – Belgia, Taani, Prantsusmaa, Suurbritannia, Iirimaa ja Hispaania – maksustavad väljamakstavaid dividende, kusjuures kinnipeetud tulumaks arvatakse dividendide saaja tulumaksust osaliselt maha. Kreekas ja Portugalis võib väljamakstavad dividendid ettevõtte kasumist enne maksustamist maha arvata. Itaalias arvatakse ettevõtte kinnipeetud tulumaks dividendide saajate tulumaksust täielikult maha. Saksamaal maksustatakse väljamakstavad dividendid väiksema määraga kui

ettevõtte ülejäänud kasum ning kogu kinnipeetud tulumaks arvatakse dividendide saaja tulumaksu summast maha.

Tabel 4.1

**Mõnede kaupade aktsiisimaksu määrad  
Euroopa Liidu riikides 1992. a.**

Riik	Õlu (ECU /hl)	Vein (ECU /hl)	Puhas alkohol (ECU/hl)	Bensiin (ECU/ 1000 l)	Sigaretid (ECU/ 1000 tk)
Belgia	16	33	1513	338	69
Hispaania	4	0	561	390	17
Holland	20	33	1384	423	54
Iirimaa	113	279	2616	362	103
Itaalia	22	0	745	551	55
Kreeka	9	0	171	202	35
Luksem- burg	5	13	905	242	44
Portugal	12	0	675	467	42
Prantsusmaa	3	3	1122	407	55
Saksamaa	7	20	1251	402	82
Suur- britannia	78	154	2779	329	118
Taani	68	157	1802	286	147
Maksu- määrade ulatus	3-113	0-279	171-2779	202-551	17-147
EL keskmine	29,75	57,7	1293,7	366,6	68,4

Allikas: European Tax Handbook 1992.

Tabel 4.2

## Ettevõtete tulumaksustamine Euroopa Liidu riikides 1993. a.

Riik	Maksustamise süsteem	Maksumäär (%)	Märkused
Luksemburg	klassikaline	33	
Holland		35	
Belgia	osaline dividendide liitmine isiku maksustatavale tulule	39	liidetakse 50% dividende
Taani		38	liidetakse 25% dividende
Prantsusmaa		34	liidetakse 50% dividende
Suurbritannia		33	liidetakse 1/3 dividende
Iirimaa		40	liidetakse 32/68 dividende
Hispaania		35	liidetakse 10% dividende
Portugal		dividendid arvatakse ettevõtte kasumist enne maksustamist maha	20; 25; 36
Kreeka	36		
Itaalia	dividendide täielik liitmine saaja maksustatavale tulule	16,2 + 36	36% on riigimaks, 16,2% on kohalik maks, mis arvatakse kasumist enne riigimaksuga maksustamist maha
Saksamaa	dividendide liitmine isiku maksustatavale tulule	50; 46	väljamakstavad dividendid maksustatakse madalama määraga

Allikas: Inventory of Taxes levied in the Member States of the European Communities 1993.

Lisaks maksusüsteemide erinevustele on Euroopa Liidu liikmesriikides erinevad ka rakendatavad maksumäärad. Üldine tendents on siiski maksumäärade alanemisele – 1980-ndate aastate lõpus olid maksumäärad liikmesriikides keskmiselt 4–5 protsenti kõrgemad kui tabelis 4.2 toodud 1993. aastal (Informationsdienst ... 1992).

#### 4.1.2. Maksukoormuse tase Euroopa Liidu liikmesriikides

Riigi maksupoliitikat võib iseloomustada mitmete kriteeriumite alusel. Enamlevinud on maksupoliitikate võrdlus üldise maksukoormuse ehk riigi maksutulude suhte põhjal riigi sisemajanduse koguprodukti.

Üldise tendentsina on tänapäeval riikide maksukoormused tänu heaolu-, haridus- ja teiste avaliku sektori programmide arvu kasvule tõusnud. 1950-ndate aastate keskel lähenes maksutulude osa SKP-st nn. madala maksumäärega riikides 25 protsendile ja nn. kõrgete maksudega maades 33 protsendile, 1980-ndate aastate keskpaigaks oli aga maksukoormus enamikus arenenud maades tõusnud juba 35–50 protsendini (Heidenheimer *et al.* 1995, lk. 188). Maksukoormuse pidev suurenemine on toimunud peamiselt otseste maksude ja sotsiaalmaksete kasvu tõttu, kaudsete maksude tase on jäänud suhteliselt samaks (Gabriel 1992, lk. 375).

Analüüsides maksukoormuse muutumist Euroopa Liidu liikmesriikides aastatel 1965–1995, ilmneb maksukoormuste pidev tõus. Riigiti on maksukoormuse muutuse trendid siiski erinevad. Ajavahemikul 1985–1995 tõusis maksutase Hispaanias, Hollandis, Itaalias, Portugalis, Prantsusmaal, Saksamaal ja Taanis, langes aga Iirimaa, Suurbritannias ja Luksemburgis. Stabiilsena püsis maksukoormus Austrias, Belgias ja Rootsis. Üldine trend on Euroopa Liidus aga endiselt maksukoormuse tõusu suunas.

Euroopa Liidu liikmesriikide maksukoormuse taset 1965.–1995. aastal iseloomustab tabel 4.3.

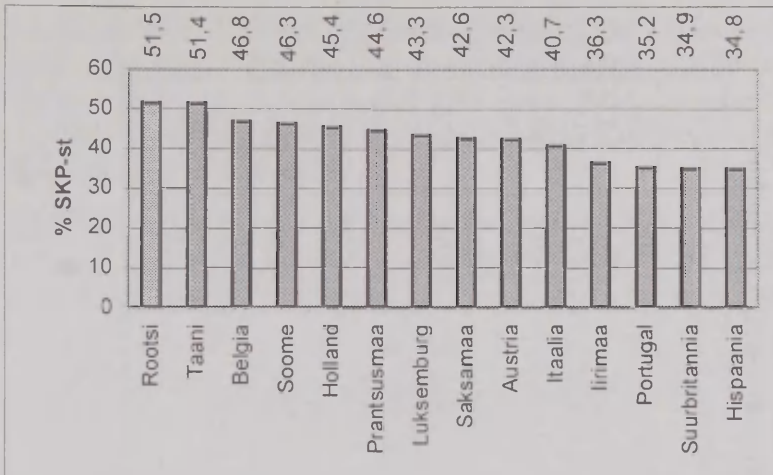
Tabel 4.3

**Euroopa Liidu liikmesriikide maksukoormus  
1965.–1995. a. (protsendina SKP-st)**

Riik	1965	1975	1985	1995
Austria	35	39	42,0	42,3
Belgia	...	...	46,8	46,8
Hispaania	...	...	30,0	34,8
Holland	34	44	44,4	45,4
Iirimaa	...	...	37,3	36,3
Itaalia	27	29	34,1	40,7
Kreeka	...	...	...	...
Luksemburg	...	...	45,0	43,3
Portugal	...	...	29,6	35,2
Prantsusmaa	35	37	43,7	44,6
Rootsi	36	44	51,0	51,5
Saksamaa	32	36	40,7	42,6
Soome	...	...	...	46,3
Suurbritannia	31	36	37,2	34,9
Taani	30	41	48,1	51,4
EL keskmine	32,5	38,3	40,8	42,6

Allikas: OECD 1987, lk. 62; EUR-OP News 1997, lk. 4; Eurostat Yearbook 1995, lk. 225.

1995. aasta seisuga oli Euroopa Liidus kõrgeim maksutase Rootsis ja Taanis, kus maksud ja sotsiaalmaksud moodustasid SKP-st üle 51%, mis on peaaegu 10 protsendipunkti võrra kõrgem kui liidu keskmine. Suhteliselt madal oli maksutase Hispaanias (34,8% SKP-st) ja Suurbritannias (34,9% SKP-st) (EUR-OP News 1997, lk. 4). Maksukoormusest Euroopa Liidu liikmesriikides 1995. a. annab ülevaate joonis 4.1.



Joonis 4.1. Maksukoormus Euroopa Liidu riikides 1995. a.<sup>1</sup>

### 4.1.3. Maksude struktuur Euroopa Liidu liikmeriikides

Lisaks erinevustele maksukoormuses on Euroopa Liidu riikides erinev ka maksude struktuur ehk maksutulude jagunemine eri maksuliikide vahel. Tähtsamad maksuliigid Euroopa Liidu riikides on esitatud tabelis 4.4. Euroopa Liidu riikide tuluallikate hulgas on tähtsal kohal sotsiaalmaksud (keskmiselt 27% riigi kogutulust), üksikisiku tulu-maks (21,56%) ning käibemaks (VAT – *value-added tax*) (19,59%). Teisi maksuliike kasutatakse vähem.

<sup>1</sup> EUR-OP News 1997, lk. 4.

Tabel 4.4

## Tähtsamad maksuliigid Euroopa Liidu riikides (protsendina riigi kogutulust)

Riik	Aasta	Üksikisiku tulumaks	Ettevõtte- maksud	Sotsiaalmaksud	VAT	Aktiisid
Austria	1993	16,38	3,03	37,60	15,80	5,94
Belgia	1993	28,18	4,25	36,04	15,62	5,33
Hispaania	1992	24,47	6,62	37,85	14,23	7,57
Holland	1994	19,35	6,94	40,58	14,03	6,07
Iirimaa	1992	30,98	6,92	14,80	19,44	8,39
Itaalia	1994	29,02	5,65	28,95	16,19	7,21
Kreeka	1993	13,68	8,35	1,49	38,68	26,35
Luksemburg	1993	19,82	10,52	25,12	14,56	10,78
Portugal	1992	17,66	7,58	23,70	18,12	13,05
Prantsusmaa	1994	13,82	3,96	43,70	18,49	6,82
Rootsi	1994	...	4,82	34,95	23,15	10,39
Saksamaa	1993	12,38	2,61	46,20	14,60	8,41
Soome	1993	22,95	1,85	13,30	25,58	14,49
Suurbritannia	1992	27,77	7,47	16,33	19,24	10,82
Taani	1994	25,41	4,22	4,35	26,15	9,44
EL-i keskmine		21,56	5,65	27,00	19,59	10,07

Allikas: Government Finance Yearbook 1995.

*Sotsiaalmaksete* osa Euroopa Liidu liikmesriikide kogutulus on riigiti väga erinev, ulatudes 1,49 protsendist Kreekas ja 4,35 protsendist Taanis 46,20 protsendini Saksamaal. Madalate sotsiaalmaksudega maades kasutatakse sotsiaalkulutuste katmiseks teistest maksuliikidest saadud tulusid.

*Üksikisiku tulumaksu* osakaal on suur Iirimaal (30,98% riigi kogutulust) ja Itaalias (29,02%). Kõige vähem rakendatakse üksikisiku tulumaksu Saksamaal, kus see annab vaid 12,38% riigi kogutulust.

*Lisandväärtusmaksu* (VAT) osa riigi kogutulus on ülekaalukalt suurim Kreekas (38,68%) ja Taanis (26,15%), kõige väiksem Hollandis (14,03%) ja Hispaanias (14,23%).

*Ettevõtetemaksude* osatähtsus riigi kogutulus on Euroopa Liidus suhteliselt väike – keskmiselt 5,65%. Ulatuslikuma maksutulude ettevõtetemaksudest saab Luksemburg (10,52%), kõige väiksem on see aga Soomes (1,85 %) ja Saksamaal (2,61%).

*Aktiisimaksude* osakaal on suurim Kreekas (26,35%) ja Soomes (14,49%), väiksem Belgias (5,33%) ja Austrias (5,94%).

Seega jagunevad Euroopa Liidu liikmesriigid maksusüsteemide alusel kuude rühma (koostatud autori poolt allika Government ... 1995 põhjal):

1. Suurbritannia ja Iirimaa maksusüsteeme iseloomustab üksikisiku tulumaksu suur ning sotsiaalmaksete suhteliselt väike osatähtsus. Teisi peamisi maksuliike kasutatakse keskmisel tasemel.
2. Saksamaa ja Prantsusmaa maksusüsteeme iseloomustab sotsiaalmaksete suur ning teiste maksude keskmisest väiksem osatähtsus. Selle süsteemiga sarnanevad ka Austria, Holland ja Hispaania, kuigi neis riikides on sotsiaalmaksete osatähtsus veidi väiksem ning nii Hollandis kui Hispaanias kasutatakse rohkem ettevõtetemakse ja Hispaanias ka üksikisiku tulumaksu.
3. Skandinaaviamaade maksusüsteeme iseloomustab käibemaksu suur osakaal riigi maksutuludes. Üksikisiku tulumaksu ja aktiisimaksu kasutatakse üle Euroopa Liidu keskmise ning ettevõtetemakse alla keskmise taseme. Erinevused Skandi-

naaviamaade maksusüsteemide vahel tulenevad sotsiaal-maksete osatähtsusest, mis varieerub 4,35 protsendist Taanis 34,95 protsendini Rootsis.

4. Belgia ja Itaalia maksusüsteemidele on omane üksikisiku tulumaksu ning sotsiaalmaksete võrdselt suur osakaal, teisi maksuliike kasutatakse keskmisel tasemel või alla selle.
5. Luksemburgis ja Portugalis jaguneb maksudest saadav tulu võrreldes teiste liikmesriikidega ühtlasemalt. Üksikisiku tulumaksu, sotsiaalmakseid ja VAT-i kasutatakse Luksemburgis ja Portugalis liidu keskmisega võrreldes vähem, ettevõtetakse ning aktsiise aga rohkem.
6. Kreeka erineb oma maksusüsteemi struktuuri poolest kõigist teistest Euroopa Liidu riikidest. Aktsiisimaksude ja VAT-i osatähtsus on Kreekas teiste riikidega võrreldes ülekaalukalt suurem, sotsiaalmaksete osa aga EL-i väikseim. Ettevõtte-makse kasutatakse üle keskmise ning üksikisiku tulumaksu alla keskmise taseme.

Reeglina on ühte gruppi kuuluvatel riikidel ka sarnased maksukoormused – näiteks Suurbritannias ja Iirimaa umbes 35% SKP-st, Saksamaal, Prantsusmaal, Austrias ja Hollandis keskmiselt 43% SKP-st (EUR-OP News 1997, lk. 4).

## 4.2. Maksupoliiticate harmoneerimise probleemistik

### 4.2.1. Liikmesriikide maksupoliiticate harmoneerimise vajalikkus

Euroopa Liit kavandab oma pikaajaliste eesmärkide saavutamist ühisturu loomise kaudu, kus toimub liikmesriikide vahel kaupade, teenuste ja tootmistegurite vaba liikumine. Tähtsaks sammuks ühisturu teostumisel oli tollide kaotamine, kuid tollidega sarnane mõju kaupade ja teenuste rahvusvahelisele liikumisele on maksudel kui mittetariifsetel kaubandustõketel (*non-tariff trade barriers*) (El-Agraa 1994, lk. 289). Erinevused riikide maksusüsteemides mõjutavad oluliselt ka nendevahelist kaupade ja teenuste, kapitali ja tööjõu liikumist ning firmade otsuseid tootmise asukoha valikul.

Vastavalt optimaalsusprintsibiile ei tohi aga rahvusvaheline kaubandus, tootmistegurite liikumine ning tootmise paiknemine olla mõjutatud maksustiimulitest. Järelikult on maksude harmoneerimise pikaajaliseks eesmärgiks maksuneutraalsus (*tax neutrality*) ehk olukord, kus toodete, teenuste ja tootmistegurite vood riigist riiki ning tootmise rahvusvaheline spetsialiseerumine on maksude olemasolust sõltumatud (Hitiris 1994, lk. 107).

Fiskaalsete tõkete kõrvaldamisest saadavat kasu väljendab 1992. aastal ekspertide avaldatud analüüs, mida tuntakse Ceccini ettekandena (*Ceccini-Report*). Vastavalt nimetatud ettekandele hinnati Euroopa Liidu riikide vahelises kaubavahetuses fiskaalsete, füüsiliste ja tehniliste tõkete kõrvaldamisest tekkivaid tulusid 140 miljonile Inglise naelale. Samuti võib vastavalt Ceccini ettekandele kaasneda piirangute kaotamisega heaolu kasv 5–7 protsendi ulatuses Euroopa Liidu SKP-st. Piiriformaalsuste kõrvaldamisel saadakse aga suur aja kokkuhoid (Barnes, Barnes 1995, lk. 67).

Maksusüsteemide harmoneerimine eeldab Euroopa Liidu liikmesriikide erinevate maksusüsteemide omavahelist kokkusobitamist vastavalt majandusühenduse eesmärkidele (Hitiris 1994, lk. 106). Seejuures on olemas kaks lähenemisviisi: ühtlustav lähenemine (*equalisation approach*) ning diferentseeritud lähenemine (*differentials approach*).

Ühtlustav lähenemine nõuab maksubaasi ja kõikide maksumäärade ühtlustamist kõigis majandusühenduse riikides, kuna see:

- 1) langeb kokku majandusühenduse eesmärgiga luua ühesed konkurentsitingimused kõigis liikmesriikides;
- 2) võimaldab tihedamat majanduslikku ja poliitilist integratsiooni.

Ühtlustava lähenemisviisi probleemiks on aga sobivate maksude ja maksumäärade valimine, mis maksimeeriks ühenduse kui terviku heaolu (Hitiris 1994, lk. 109).

Diferentseeritud lähenemisviis baseerub põhimõttel, et iga konkreetne maksusüsteem on riigi majanduslike eesmärkide saavutamise instrumendiks. Seetõttu valib riik endale maksusüsteemi, mis maksimeerib tema heaolu ning kuna majandusühenduse heaolu

võrdub liikmesriikide heaolude summaga, siis maksimeeritakse seeläbi ka kogu majandusühenduse heaolu. Niisuguse süsteemi kasutamine eeldab, et iga riigi maksusüsteemi välismõjud teistele riikidele minimeeritakse (Hitiris 1994, lk. 110).

Vastavalt diferentseeritud lähenemisviisile pole maksude harmoneerimisel vaja administratiivset vahelesegamist, vaid piisab turujõududest, s.t. antud juhul maksukonkurentsist. Et riikide valituste vahel tekiks konkurents maksutulude pärast, tuleks maksustamisel kasutada residentsuse printsiipi (residenti asukoht majandusühenduses oleneb subjekti vabast valikust), mis piiraks valituste kalduvust kehtestada liigseid makse ja teha üleliigseid kulusi. Residentsuse printsiibi kasutamine suurendaks samuti avaliku sektori efektiivsust ning ühtlustaks riikide maksusüsteeme – toimuks maksude harmoneerumine turuprotsesside mõjul (*Ibid.*, lk. 110).

Oma praeguses maksupoliitikas kasutab Euroopa Liit nii ühtlustava kui diferentseeritud lähenemisviisi mõningaid aspekte.

#### **4.2.2. Maksupoliiticate harmoneerimise üldpõhimõtted**

Liikmesriikide maksusüsteemide harmoneerimisele pandi seaduslik alus 1957. aastal Rooma lepinguga, mille artiklid 95–98 näevad ette füüsiliste, tehniliste ja fiskaalsete takistuste kõrvaldamise liikmesriikidevahelises kaubavahetuses. Keelustatakse ka teistest liikmesriikidest pärinevate kaupade diskrimineerimine võrreldes kodumaiste kaupadega (Euroopa Liidu leping ... 1995, lk. 111). Seega puudutavad lepingu artiklid 95–98 ainult kaupade maksustamist (kaudset maksustamist), mitte aga tootvate ettevõtete maksustamist (otsest maksustamist).

Üldises plaanis sätestas kaudsete maksude reguleerimise ühisturu huvides ka Rooma Lepingu artikkel 99. Seoses ühisturu moodustamise ning piirikontrolli kaotamise päevakorda tõusmisega 1986. aastal tekkis vajadus kaudseid makse rohkem harmoneerida. Seetõttu muudeti ka pärast Ühtse Euroopa Akti (SEA – *Single European Act*) jõustumist 1987. aastal artikli 99 sõnastus konkreetsemaks: “Euroopa Ministrite Nõukogu peab Euroopa

Komisjoni ettepanekust lähtuvalt ja pärast Europarlamendiga konsulteerimist vastu võtma direktiivid käibemaksu, aktsiisimaksu ja teiste kaudsete maksude alase seadusandluse harmoneerimiseks sellisel määral, et oleks tagatud ühisturu loomine ja funktsioneerimine lepingu artiklis 8a sätestatud aja jooksul.” Tuginedes faktile, et USA osariikides on erinevad käibemaksumäärad, ei peetud maksumäärade täielikku ühtlustamist siiski vajalikuks, kuna maksumäärade erinevus kuni 5% ei põhjusta arvatavasti olulisi moonutusi rahvusvahelises kaubanduses (Hitiris 1994, lk. 118).

Otsese maksustamise harmoneerimise aluseks on EÜ lepingu artikkel 100, mille kohaselt “Euroopa Ühenduste Nõukogu peaks Euroopa Komisjoni ettepanekust lähtudes vastu võtma direktiivid liikmesriikide seaduste, määruste või administratiivaktide lähendamiseks, millel on otsene mõju ühisturu loomisele ja toimimisele”.

### 4.2.3. Kaudsete maksude harmoneerimine

Euroopa Liidu peamine saavutus maksude harmoneerimise alal on ühtse käibemaksu kehtestamine, mis põhineb Prantsusmaa VAT-süsteemil. VAT on mittekumulatiivne lisandväärtusmaks, mida võetakse igas tootmise ja/või turustamise staadiumis ning mida maksavad kõik tootmis- ja turustamisprotsessi kaasatud subjektid. Seejuures võib iga ettevõtte pärast toote müümist nõuda tagasi maksu, mida ta maksis toote või materjali tarnimisel, ja järelkult jääb maksukoormus tegelikult tervenisti lõpptarbija kanda.

Rahvusvahelises kaubanduses kasutatakse käibemaksu rakendamise puhul sihtkoha printsiipi, mille kohaselt maksutulu saab riik, kus toimub tarbimine. Seega on toote eksport maksuvaba, maksukohandamised (ekspordi refinantseerimine ja impordi maksustamine) toimuvad riigipiiril. Tänu käibemaksusüsteemi selgusele pole maksukohandamise protsess keeruline, küll aga põhjustab see suuri administratiivkulusid, mistõttu tihti ei kaasata süsteemi väikesi firmasid, kus maksukogumise kulud ületavad maksutulu.

Sellist käibemaksusüsteemi soovitas 1962. aastal Neumarki komitee – grupp eksperte, kellele Euroopa Komisjon oli andnud

ülesande analüüsida liikmesriikide fiskaalsüsteeme ning leida meetodeid nende harmoneerimiseks. Aastatel 1967–1977 andis Euroopa Ühendus välja kuus käibemaksu käsitlevat direktiivi, millest tähtsaim, 6. direktiiv (1977. a.), sisaldas juhtnööre maksustatavate kaupade, maksuvabastuste ning mõningate administratiivsete küsimuste kohta (Hitiris 1994, lk. 116). Samas ei suutnud direktiivid luua täielikult kooskõlastatud maksubaasi, kuna kehtima jäid mitmed erandid ja kitsendused (VAT Collection ... 1995, lk. 6).

Fiskaalbarjääride kõrvaldamine oli päevakorras juba 1985. aastal. 1987. aastal esitas Euroopa Komisjon sellekohased detailsed ettepanekud. Maksustamisel kutsuti üles asendama sihtkoha-printsiip nn. VAT-maksete ühisturu printsiibiga, mis sisuliselt tähendas lähtekoha printsiipi (Tsoukalis 1993, lk. 123). Seega kaoksid piiril toimuvad maksukohandamised, kuid kuni kestavad maksumäärade erinevused, kaasnevad ka kaubavahetuses moonutused.

Maksumäärade täielikku ühtlustamist ei peetud vajalikuks, kuid Euroopa Komisjon tegi ettepaneku kahe käibemaksumäärade vahemiku kehtestamiseks: standardse määra puhul oleks lubatavaks vahemikuks 14–20% ning alandatud määra puhul 5–9%. Alandatud maksumäära rakendatakse toiduainete (v.a. alkohol), energeetikatoodete, vee, farmaatsiatoodete, raamatute ja perioodika ning reisitranspordi suhtes. Mitmetele luksuskaupadele võis erandina rakendada ka standardsest maksumäärast kõrgemat käibemaksumäära (Taxation of ... 1990, lk. 12).

Maksutulude riikidevahelise ümberjaotumise vältimiseks pakkus Euroopa Komisjon välja arvelduskodade süsteemi, mille kohaselt käibemaks kogutakse tootjamaal ning jagatakse ümber maade vahel, kus vastavad tooted on tarbitud. Nii säiliks riikide tulude osas *status quo*. Sellise süsteemi eeliseks oleks tolliformaalsuste märgatav lihtsustumine, kaoks vajadus maksukohandamiseks piiril ning seega tekiks võimalus piiripunktid üldse kaotada.

Ehkki Ministrite Nõukogu lükkas 1988. aastal Euroopa Komisjoni ettepaneku tagasi (Newin 1994, lk. 229), esitas komisjon 1989. aastal uue ettepaneku, kohandades alandatud käibemaksumäärade

vahemikku 0–9 protsendile ning standardse määra vahemikku 15 või enamale protsendile. See süsteem hakkas kehtima 1. jaanuarist 1993. Kuni 1. jaanuarini 1997 oli lubatud käibemaksu nullmäär (juhul, kui see kehtis enne 1. jaanuari 1991), edasi on väikseim lubatud määr 5%. Lähtekoha printsipi rakendamine, piiripostide kaotamine ning arvelduskodade süsteemi kasutamine planeeriti alates 1997. aastast (Welford, Prescott 1994, lk. 75).

Käibemaksu harmoneerimisel on küll õnnestunud sisse viia kõigis liikmesriikides kasutatav ühtne maksusüsteem, kuid hoolimata kõigist harmoneerimispuudlustest on VAT-määrad jäänud siiski suhteliselt erinevateks (vt. tabel 4.5).

1992. aastal kõikusid alandatud VAT-määrad liikmesriikides vahemikus 0–16 protsenti, standardmäärad 15–25 protsendi ulatuses ning kõrgendatud määrad, mida kasutasid ainult kolm riiki, vahemikus 28–38 protsenti. Et 1995. aastal jäid standardsed VAT-määrad endiselt 15 ja 25 protsendi vahele, ei kaasnenum vastu võetud direktiiviga järelikult olulisi muutusi.

Progress aktsiisimaksude harmoneerimise osas on Euroopa Liidus olnud väga aeglane. Euroopa Komisjon on esitanud mitmeid ettepanekuid, kuid enamik neist on tagasi lükatud. Edu on saavutatud vaid tubakatoodete osas: 1987. aasta jaanuaris viidi sisse uus harmoneeritud süsteem – tühistati maksud tubakalehtedelt ning hakati võtma käibemaksu tootmisfaasis pluss spetsiifilist maksu sigareti pealt. Maksuäärade erinevused liikmesriikide vahel siiski säilisid (Welford, Prescott 1994, lk. 74).

1987. aastal tegi Euroopa Komisjon ettepaneku aktsiisimaksude täielikuks ühtlustamiseks, mis lükati aga Ministrite Nõukogu poolt tagasi. Alates 1993. aasta 1. jaanuarist kehtestati siiski aktsiisimaksude minimaalsed määrad. Näiteks on minimaalne maks bensiini pealt 0,337 ECU liitritl, puhta alkoholi pealt 550 ECU hektoliitritl ning maks sigarettide pealt ei tohi olla alla 57% jaehinnast (Welford, Prescott 1994, lk. 75).

Tabel 4.5

VAT-määrad Euroopa Liidu riikides 1992. ja 1995. a.  
(protsentides)

Riik	1992			1995
	alandatud	standard	kõrgendatud	standard
Austria	...	...	...	20
Belgia	1; 6; 12	19,5	...	20,5
Hispaania	6	15	28	16
Holland	6	18,5	...	17,5
Iirimaa	0; 2,7; 10; 12,5; 16	21	...	21
Itaalia	4; 9; 12	19	38	19
Kreeka	4; 8	18	...	18
Luksemburg	3; 6	15	...	15
Portugal	5	16	30	17
Prantsusmaa	2,1; 5,5	18,6	...	18,6
Rootsi	...	...	...	25
Saksamaa	7	15	...	15
Soome	...	...	...	22
Suurbritannia	0	17,5	...	17,5
Taani	...	25	...	25
Maksumäärade ulatus	0–16	15–25	28–38	15–25

Allikas: Single Market News, 1992, nr. 17, lk. 18; Barnes, Barnes 1995, lk. 64.

Kõigile maksupoliitikate harmoneerimispüüdlustele vaatamata eksisteerivad liikmesriigiti lõikes aktsiisimaksu baasis ja maksumäärade osas siiani suured erinevused.

#### 4.2.4. Otseste maksude harmoneerimine

Majanduslik efektiivsus nõuab maksusüsteemi neutraalsust lähtuvalt kahest aspektist (Hitiris 1994, lk. 122):

- 1) kapitali ekspordi neutraalsus (*capital export neutrality*) – investeringu pealt võetava maksu määr peaks olema sõltumatu investeringu sihtkohast;
- 2) kapitali impordi neutraalsus (*capital import neutrality*) – erainvestorite maksustamine ei peaks olenema investori asukohariigist.

Erinevad ettevõtetmaksud kapitali riikidevahelise liikumise ühe motiivina võivad moonutada ressurside paigutuse efektiivsust ning maksutulude jagunemist riikide vahel. Tihti kasutatakse ettevõtetmaksu kodumaise ettevõtluse arendamiseks või välisinvesteeringute ligitõmbamiseks.

Esimesed ettepanekud ettevõtetmaksude harmoneerimiseks tegi Neumarki komitee 1963. aastal, soovitades süsteemi, kus säilitatud tulu maksustatakse kõrgemalt kui jaotatud kasumit, kuid see lükati tagasi. 1970. aastal tegi Van den Tempeli juhtimisel tegutsenud komitee ettepaneku rakendada ühise maksumääraga eraldatud ettevõtetmaksude süsteemi, mis aga samuti tagasi lükati. 1975. aastal avaldas Euroopa Komisjon kavanddirektiivi eesmärgiga harmoneerida maksubaas ning viia sisse üldine arveldussüsteem, kuid ka seda direktiivi ei võetud vastu (*Ibid.*, lk. 124).

Esimesed kolm ettevõtetmaksudealast direktiivi, mis puudutasid rohkem kui ühes riigis tegutsevate firmade maksustamist, võttis Euroopa Komisjon vastu alles 1990. aasta juulis (Tsoukalis 1993, lk. 127).

1992. aastal Euroopa Komisjonile esitatud nn. Rudingi ettekandes (*Ruding Report*) konstateeriti, et ettevõtetmaksude erinevus põhjustab tõepoolest moonutusi investeerimisotsustes ning esitati nende moonutuste kaotamiseks kolm ettepanekut (Hitiris 1994, lk. 125):

- 1) rakendada 30–40%-list maksumäära,
- 2) harmoneerida maksubaas,
- 3) kaotada sisemaiste/välismaiste firmade diskrimineerimine.

Euroopa Komisjon leidis, et kuigi mõned neist soovitustest pole möödapääsmatult vajalikud, tuleks edaspidi tõsiselt arutada 30-

protsendilise minimaalse maksumäära rakendamist, maksubaasi ühtlustamist ning maksusoodustusi teaduslike uuringute ja keskonnakaitse edendamiseks (El-Agraa 1994, lk. 304).

Seega on reaalsed saavutused ettevõtetmaksude harmoneerimisel praeguseks piirdunud üksikute kokkulepetega mitmes riigis tegutsevate firmade maksustamise, ema- ja tütarfirmade ühesuguse maksustamise, maksustatavate tulude definitsiooni ühtlustamise jms. kohta. Liidusisene koordineeritud ettevõtetmaksude poliitika seni puudub.

Üksikisiku tulumaksu peetakse üldiselt neutraalseks ressursside riikidevahelise jaotuse suhtes, kuna tööjõu liikumine pole nii elastne, et maksud seda oluliselt mõjutada võiksid. Seetõttu pole Euroopa Liit liikmesriikide üksikisiku tulumaksu baase ja määrasid harmoneerida üritanud. Siiski mõjutab üksikisiku tulumaks mingil määral individuaalseid otsuseid rahvusvaheliste säästude ja investeeringute kohta, migratsiooni ning kaudselt ka firmade peakorterite asukohti ning seega võib üksikisiku tulumaksu küsimus Euroopa Liidus arutusele tulla edaspidi (Hitiris 1994, lk. 125).

Üksikisiku tulumaksu määrad Euroopa Liidu liikmesriikides on esitatud tabelis 4.6.

Üksikisiku tulumaksu määrad erinevad liikmesriikides oluliselt. Tulumaksu miinimummäärad varieerusid 1992. aastal 10 protsendist Itaalias ja Luksemburgis 53 protsendini Taanis ning maksimummäärad 40 protsendist Suurbritannias ja Portugalis 68 protsendini Taanis.

Säästude maksustamise määr varieerub Euroopa Liidu riikides vahemikus 0–51 protsendini, mis ühisturu tingimustes tekitab moonutusi kapitalide liikumises. 1989. aastal tegi Euroopa Komisjon ettepaneku kehtestada säästude maksustamise maksimummääraks 15 protsenti, mis oleks küllalt madal, et ära hoida maksudest kõrvalehoidmist ning kapitali väljavoolu Euroopa Liidust. Ettepanekut ei võetud aga vastu selliste rahvusvaheliste panganduskeskuste nagu Suurbritannia ja Luksemburg tugeva vastuseisu tõttu. Edaspidi pole säästude maksustamist harmo-

neerida üritatud. Praegustes tingimustes tekitab see maks Euroopa Liidus riikide vahel konkurentsi, mis pikemas perspektiivis võib viia maksumäära nullini (Hitiris 1994, lk. 127).

Tabel 4.6

**Üksikisiku tulumaksu määrad Euroopa Liidu riikides  
1992. a. (protsentides)**

Riik	miinimummäär	maksimummäär
Belgia	25	59
Hispaania	25	56
Holland	13	60
Iirimaa	29	52
Itaalia	10	50
Kreeka	18	50
Luksemburg	10	52
Portugal	15	40
Prantsusmaa	19	58
Saksamaa	20	55
Suurbritannia	20	40
Taani	53	68

Allikas: Taxation of Private Income 1992.

#### 4.2.5. Harmoneerimist pidurdavad tegurid

Euroopa Liidu ainus oluline saavutus maksude harmoneerimisel on ühtse VAT-süsteemi kehtestamine, kuid isegi selle puhul eksisteerivad siiani erinevused maksumäärades. Muude maksuliikide osas seni märkimisväärseid tulemusi saavutatud ei ole.

Edusammude puudumisel on mitmeid põhjusi:

- ◆ Euroopa Liitu kuuluvate riikide majandussüsteemid on mitmekesised ja komplitseeritud, mistõttu maksusüsteemide harmoneerimine on väga raske. Maksusüsteem on kompleksne instrument ning erinevate maksude harmoneerimine võib anda ootamatuid tulemusi, kuna praktikas teostatakse maksude

muutus mitmete majanduslike ja poliitiliste põhjuste tõttu osade kaupa, optimaalsust arvestamata.

- ◆ Üldiselt on maksude harmoneerimine multidimensionaalne, mõjutades selliseid maksusüsteemi funktsioone nagu ressursside jaotus, majanduse stabiliseerimine, majanduskasv, tulude jaotus, maksebilansi stabiilsus, maksutulud (Hitiris 1994, lk. 111). Maksude harmoneerimine võib muuta ka maksukoormuse jagunemist elanikkonna gruppide vahel või mõjutada tootmise efektiivsuse tingimusi. Samuti mõjutab maksude harmoneerimine riikide valitsuste võimet kontrollida riigi majandust. Et valitsused kasutavad makse eelarve-, sotsiaal- ja majanduspoliitika instrumendina, võib maksude harmoneerimine mõjutada maksutulusid riigi eelarves, mis toob kaasa avaliku sektori kulude muutmise vajaduse. Kui harmoneerimine lähendaks riikide maksumäärad keskmisele tasemele, siis kõrge maksutasemega riikide (nt. Taani) maksutulud väheneksid tunduvalt ning see tooks neile kaasa eelarvedefitsiidi (Welford, Prescott 1994, lk. 73). Seepärast tuleb maksude harmoneerimise küsimusi Euroopa Liidus hoolikalt kaaluda ning on loomulik, et ettepanekud kohtavad mõnede riikide vastuseisu.
- ◆ Et maksude harmoneerimine on väga tugevasti seotud moneetaarse ja poliitilise integratsiooniga, ei saagi oodata olulist progressi maksude harmoneerimise alal, kui monetaarses ja poliitilises plaanis progressi ei toimu (El-Agraa 1994, lk. 304).

Euroopa Liidus on ka maksude harmoneerimise põhimõttelisi vastaseid, kes väidavad, et maksude ühtlustamine pole vajalik, kuna peale maksude on ka teisi hindu mõjutavaid tegureid ning ühisturg funktsioneerib ka ilma maksude harmoneerimiseta (näiteks tuuakse USA, kus osariikide maksud pole täpselt ühesugused).

Maksude harmoneerimise vastased on siiski vähemuses ning EL jätkab maksude ühtlustamise püüdeid. Olulisemat progressi sel alal tuleks ilmselt oodata seoses monetaarse ja poliitilise integratsiooni süvenemisega.

## Kokkuvõte

Euroopa Liidu liikmesriikide maksusüsteemide harmoneerimisele pandi seaduslik alus 1957. aasta Rooma lepinguga. Harmoneerimise eesmärgiks on muuta liikmesriikide maksusüsteemid omavahel kokkusobivaks ning majandusühenduse eesmärkidele vastavaks, elimineerides erinevatest maksusüsteemidest tulenevad turuprotsesside moonutused ning fiskaalbarjäärid riikide vahel.

Euroopa Liidu peamine saavutus maksude harmoneerimise alal on ühtse käibemaksude süsteemi (VAT-süsteemi) kehtestamine. VAT on mittekumulatiivne maks, mida võetakse igas tootmise ja/või turustamise staadiumis lisandunud väärtuse pealt. VAT-süsteemi eeliseks kumulatiivsete maksude ees on selle neutraalsus rahvusvahelise kaubanduse objektide suhtes ning see, et ta ei stimuleeri firmade vertikaalset integratsiooni. Kuigi Euroopa Liidus on õnnestunud sisse viia kõigis liikmesriikides kehtiv ühtne käibemaksude süsteem, esineb maksumäärade osas siiani olulisi erinevusi – 1995. aastal jäid standardsed VAT-määrad vahemikku 15–25 protsenti.

Aktiisimaksude harmoneerimise osas pole märkimisväärset edu saavutatud. On kehtestatud ühtne süsteem tubakatoodete maksustamiseks, kuid teiste kaupade osas esinevad liikmesriikide vahel nii maksubaasis kui ka maksumäärades siiani suured erinevused.

Ettevõtetmaksude harmoneerimine on siiani piirdunud üksikute kokkulepetega mitmes riigis tegutsevate ettevõtete maksustamise, ema- ja tütarfirmade ühesuguse maksustamise, maksustatavate tulude definitsiooni ühtlustamise jms. kohta.

Vähene edu maksude ühtlustamisel tuleneb mitmetest seda protsessi pidurdavatest teguritest. Euroopa Liitu kuuluvatel riikidel on väga mitmekesised ja komplitseeritud majandussüsteemid, mistõttu maksude harmoneerimine on raske. Maksusüsteemi muutmine avaldab mõju kogu riigi majandusele – ressursside ja tulude jaotusele, majanduskasvule, maksebilansi stabiilsusele jne. Et maksud on riigi tähtsaim sissetulekuallikas, võib maksutaseme ühtlustamine põhjustada kõrgema maksutasemega riikides eel-

arvedefitsiiti. Samuti vähendab maksude harmoneerimine riikide valitsuste võimet riigi majandust kontrollida. Seetõttu on igati mõisteta ka mõningate riikide vastuseis maksude harmoneerimisele.

Kõrgeima maksumääraga riigid Euroopa Liidus on Rootsi ja Taani, kus maksud ja sotsiaalmaksed moodustavad üle 51% SKP-st. Väikseim on maksukoormus Hispaanias ja Suurbritannias (35% SKP-st). Oluliselt erineb riigiti ka maksude struktuur. Suurbritannia ja Iirimaa maksusüsteemidele on iseloomulik üksikisiku tulumaksu suur ning sotsiaalmaksete suhteliselt väike osakaal. Vastupidiselt neile saavad Saksamaa, Prantsusmaa, Austria, Holland ja Hispaania ligi poole oma maksumuludest sotsiaalmaksetest. Skandinaavia riikide iseloomustab käibemaksu ulatuslikum kasutamine võrreldes teiste Euroopa Liidu liikmesriikidega. Belgia ning Itaalia maksusüsteemidele on omane üksikisiku tulumaksu ning sotsiaalmaksete võrdselt suur osakaal. Luksemburgis ja Portugalis jaguneb maksudest saadav tulu eri maksuliikide vahel võrreldes teiste liikmesriikidega ühtlasemalt. Kreeka aga erineb oma maksusüsteemi struktuurilt kõigest teistest Euroopa Liidu liikmesriikidest. Aktsiisimaksude ning VAT-i osatähtsus on seal teiste riikidega võrreldes ülekaalukalt suurem, sotsiaalmaksete osa aga Euroopa Liidu väikseim.

## Kirjandus

Barnes, I., Barnes, P. The Enlarged European Union. Longman Ltd., 1995, 419 lk.

El-Agraa, A. M. The Economics of the European Community. 4<sup>th</sup> ed. Great Britain: Harvester Wheatsheaf, 1994, 567 lk.

Euroopa Liidu leping. Euroopa Ühenduse asutamisleping. Tallinn: Orion, 1995, 288 lk.

EUR-OP News. Internal Market. [<http://europa.eu.int/en/comm/opoce/496/r341.html>]. 15. veebruar 1997.

European Tax Handbook. Amsterdam: International Bureau of Fiscal Documentation, 1992, viidatud: Hitiris, T. European Community

Economics. 3<sup>rd</sup> ed. Great Britain: Harvester Wheatsheaf, 1994, lk. 119 vahendusel.

Eurostat Yearbook 1995. International Monetary Fund, 1995, 346 lk.

Gabriel, O.W. Die EG-Staaten im Vergleich. Strukturen, Prozesse, Politikinhalt. Bonn: Westdeutsche Verlag GmbH, 1992, 635 lk.

Government Finance Statistica Yearbook 1995. Washington: International Monetary Fund, 1995, 759 lk.

Heidenheimer, Hecla & Adams. Võrdlev halduspoliitika. Sotsiaalse valiku poliitika Ameerikas, Euroopas ja Jaapanis. Tallinn: Külim, 1995, 416 lk.

Hitiris, T. European Community Economics. 3<sup>rd</sup> ed. Great Britain: Harvester Wheatsheaf, 1994, 332 lk.

Informationsdienst zur Finanzpolitik des Auslands. 1992, nr. 1, Bundesministerium der Finanzen, 28 lk.

Inventory of Taxes Levied in the Member States of the European Communities. 15<sup>th</sup> ed. Luxembourg: Commission of the European Communities, 1993, 730 lk.

Newin, E. The Economics of Europe. London: The Macmillan Press Ltd., 1994, 364 lk.

OECD, Taxation in Developed Countries. Paris: OECD, 1987, viidatud: Heidenheimer, Hecla & Adams. Võrdlev halduspoliitika. Sotsiaalse valiku poliitika Ameerikas, Euroopas ja Jaapanis. Tallinn: Külim, 1995, lk. 187 vahendusel.

Single Market News, 1992, nr. 17, Winter. United Kingdom: UK Department of Trade and Industry, viidatud: Hitiris, T. European Community Economics. 3<sup>rd</sup> ed. Great Britain: Harvester Wheatsheaf, 1994, lk. 116 vahendusel.

Taxation in the Single Market. Luxembourg: European Documentation, 1990, 34 lk.

Taxation of Private Income. Amsterdam: International Bureau of Fiscal Documentation, 1992, viidatud: Hitiris, T. European Community Economics. 3<sup>rd</sup> ed. Great Britain: Harvester Wheatsheaf, 1994, lk. 126 vahendusel.

Tsoukalis, L. Uus Euroopa majandus. Integratsiooni poliitika ja ökonoomika. I osa. Tallinn: Eesti Balti Majandusakadeemia, 1994, 163 lk.

VAT Collection and Control Procedures applied in Member States. European Commission, Second Article 12 report, 1995, 84 lk.

Welford, R., Prescott, K. European Business. An Issue-Based Approach. 2<sup>nd</sup> ed. London: Pitman Publishing, 1994, 310 lk.

## 5. EUROOPA LIIDU SOTSIAALPOLIITIKA

### Sissejuhatus

Euroopa Ühendus loodi algselt majanduslikku arengut ja integratsiooni silmas pidades. Tänapäevaks on majandusliku dimensiooni kõrval tähtsaks kohale tõusnud ka sotsiaalne dimensioon, et vältida sotsiaalse heaolu arvelt toimuvat majanduslikku arengut. Euroopa Liidu sotsiaalpoliitika laiem eesmärk on tagada Euroopa Liidu funktsioneerimisest tulenev võrdne heaolu kasv kõigile elanikele.

Sotsiaalpoliitika areng ja hetkeseis Euroopa Liidus on Eestile kui Euroopa Liidu liikmekaandidaadile tähtsad mitmest aspektist. Esmase järelalusena peab Eesti vaid üle võtma Euroopa Liidus kehtiva seadusandluse. Peale otsese seadusandluse tuleb aga arvestada ka võimalike kaudsete mõjudega. Põhjalikumalt analüüsi vajab nende muudatuste ja probleemide analüüs, mis võivad tekkida ühinemisel Euroopa Liiduga sotsiaalsfääris üldiselt. Neid on võimalik selgitada sotsiaalpoliitika arengu ja sotsiaalsete näitajate dünaamika kaudu Euroopa Liidu liikmesriikides. Vajalik on ka jälgida, mil määral on toimunud harmoneerimine vastavate näitajate osas.

Euroopa Liidus toimivat sotsiaalpoliitikat on käesolevas peatükis vaadeldud neljas osas. Esimene alapunkt käsitleb sotsiaalpoliitika arengut ja tähtsust Euroopa Liidu teiste poliitikate hulgas, andes üle-vaate sotsiaalpoliitika ajaloolisest arengust ja praegusest ulatusest ning institutsionaalsetest alustest. Teine alapunkt keskendub Euroopa Liidu ühtse sotsiaalpoliitika vajalikkusele ja sellega seonduvatele probleemidele, pöörates peatähelepanu sotsiaalsele dumpingule kui olulisimale sotsiaalpoliitikaga seonduvale probleemile. Kolmandas alapunktis võrreldakse Euroopa Liidu liikmesriikide sotsiaalset arengutaset. Analüüs hõlmab sotsiaalkindlustustulude ja -kulude struktuuri ning sotsiaalkindlustuskulude raames põhjalikumalt vanaduspensione, perekonna-

toetusi ja töötubirahasid. Neljas alapunkt käsitleb sotsiaalpoliitika arengusuundi Euroopa Liidu idalaienduse taustal, tuues välja rõhuasetused tulevikuks. Samuti sisaldab peatükk aspekte Eesti ja Euroopa Liidu vahelisest koostööst sotsiaalpoliitika alal.

## 5.1. Sotsiaalpoliitika koht Euroopa Liidus

### 5.1.1. Sotsiaalpoliitika kujunemine Euroopa integratsiooniprotsessi käigus

Vaatamata sellele, et liidusisese ühtse sotsiaalpoliitika vajalikkuse ning vormi üle on diskuteeritud juba alates Euroopa Majandusühenduse loomisest 1957. aastal, puudub selles küsimuses ühtne seisukoht tänapäevani. Kuna liikmesriikide sotsiaalpoliitikad peegeldavad nende erinevaid eelistusi ja kultuurilisi eripärasid, on sotsiaalpoliitika harmoneerimise protsess komplitseeritud.

Praegu Euroopa Liidus toimiva sotsiaalpoliitika elemendid on kujunenud paralleelselt Euroopa Ühenduse poliitilise, majandusliku ja sotsiaalse arenguga ning Euroopa Ühenduse asutamislepingu järjestikuste kohandamiste alusel (Valge raamat 1996, lk. 81). Euroopa Liidu sotsiaalpoliitilises arengus võib seejuures eristada nelja arenguetappi:

- ◆ neoliberalismiperiood (1957–1972),
- ◆ aktiivse sotsiaalse tegevuse periood (1972–1980),
- ◆ stagnatsiooniperiood (1980–1986) ning
- ◆ optimismiperiood (1986–1993).

Alates 1993. aastast eristatakse ka viiendat perioodi.

*Neoliberalismiperioodil* ei kuulunud sotsiaalpoliitika arendamine Euroopa integratsiooniprotsessis osalevate riikide prioriteetide hulka. 1957. aastal sõlmitud Rooma lepingu eesmärgiks oli luua ühisturg ning tagada kaupade, inimeste, teenuste ja kapitali vaba liikumine ühest liikmesriigist teise. Euroopa Ühendust nähti seetõttu eelkõige majandusliku liiduna (The Unions Policies ... 1997). Sotsiaalpoliitika oli vajalik vaid majandusintegratsiooni toetamiseks ja sisuliselt kujunes neoliberalismi perioodil tööjõu vaba

liikumisega seotu ainsaks tegevuseks sotsiaalsfääris. Kuna Euroopa Majandusühenduse kuus asutajariiki (Belgia, Holland, Luksemburg, Prantsusmaa, Saksamaa ja Itaalia) moodustasid majandusliku ja sotsiaalse taseme poolest suhteliselt homogeense grupi, puudus ka vajadus sotsiaalpoliitika ulatuslikuks koordineerimiseks.

Rooma lepingus puudutavad sotsiaalpoliitikat järgmised artiklid:

- ◆ Artiklid 2 ja 3 esitavad Euroopa Ühenduse üldised eesmärgid (Euroopa Majandusühenduse ... 1992, lk. 11).
- ◆ Artiklid 48–51 puudutavad tööjõu ja isikute vaba liikumist ning liikmesriikide sotsiaalkindlustussüsteemide koordineerimist (*Ibid.*, lk. 37–38).
- ◆ Artiklid 100–102 käsitlevad liikmesriikide seaduste ühtlustamist (*approximation of laws*). Kui kavandatava seadusandliku akti baasiks ei sobi ükski teine Rooma lepingu artikkel, kasutatakse tavaliselt artiklit 100 või 100a. Mainitud sätted näevad ette liikmesriikide seadusandluse ühtlustamist selles osas, mis otseselt mõjutab ühisturu loomist või funktsioneerimist. Nimetatud artikleid võib tõlgendada väga laialt, sest on üsna raske defineerida, mis ühisturu loomist otseselt mõjutab ja mis mitte (*Ibid.*, lk. 59–61).
- ◆ Artiklid 117–122 seavad Euroopa Liidu ülesandeks parandada liikmesriikide kodanike elamis- ja tööttingimusi. Euroopa Komisjoni ülesandeks tehakse liikmesriikidevahelise koostöö edendamine tööhõive, tööõiguse ja tööttingimuste, baas- ja edasise kutseõpetuse, sotsiaalhoolduse, tööõnnetuste ja kutsehaiguste ennetamise, töökeskkonna, ühingu vabaduse ja kollektiivsete läbirääkimiste alal. Käsitletakse ka meeste ja naiste võrdset tasustamist ja tasulisi puhkusi (*Ibid.*, lk. 71–73).
- ◆ Artiklid 123–128 puudutavad Euroopa Sotsiaalfondi (ESF), tema eesmäärke ja tegevust (*Ibid.*, lk. 73–75).

Mõningate eranditega (artklid 48–51, 119 jt.) olid sotsiaalsfääri puudutavad klauslid Rooma lepingus mittesiduvad. Lepinguga loodud seadusandlik baas ühtse sotsiaalpoliitika edasiarendamiseks oli ebapiisav ja sisaldas vähe inimestele laienevaid otseseid õigusi. Valitses üldine arvamus, et tööseadusandlus on liikmesriikide sise-

asi ja surve liidutasandilt selle harmoniseerimiseks oli vähene (Barnand 1996, lk. 54).

*Aktiivse sotsiaalse tegevuse perioodil* sotsiaalpoliitika tähtsus suurenes. Pariisis 1972. aastal toimunud Euroopa Ühenduse liikmesriikide riigi- ja valitsusjuhtide tippkohtumisel anti välja kommünikee, milles rõhutati majandus- ja sotsiaalküsimuste võrdset tähtsust ning kutsuti ühenduse institutsioone üles aktiivselt tegutsema ka sotsiaalvaldkonnas (*Ibid.*, lk. 56). Kommünikee tulemusena töötati 1974. aastal välja esimene sotsiaaltegevusprogramm, mille võtmeteemadeks olid võitlus tööpuuduse vastu, inimeste töö- ja elamistingimuste parandamine ning sotsiaalse dialoogi arendamine (*Ibid.*, lk. 287).

Sotsiaalvaldkonda puudutav seadusandlik baas täienes ajavahemikul 1972–1980 mitmete oluliste direktiividega. Neist kaks kinnitasid tööliste õigust saada informatsiooni ja konsultatsioone kollektiivse vallandamise või ettevõtte omandisuhte muutumise korral ühinemiste, ülevõtmiste või liitumiste tagajärjel. Ülejäänud direktiivid kohustasid liikmesriike tagama meeste ja naistele võrdsed võimalused kutseõppeks ja sotsiaalkindlustuseks ning karmistasid töökohale rakendatavaid tervise- ja ohutusnõudeid (Artis, Lee 1994, lk. 287).

*Stagnatsiooniperiood* kaasnes 1970-ndate aastate keskel alanud üldise majandusliku langusega, muutes nii sotsiaalsete probleemide ulatust kui ka iseloomu. Ühenduse laienemine ajavahemikul 1973–1986 (1973. aastal said Euroopa Ühenduse liikmestaatuse Taani, Iirimaa, Suurbritannia, 1981. aastal Kreeka ning 1986. aastal Hispaania ja Portugal) suurendas liikmesriikide majanduslikke ja sotsiaalseid erinevusi ning sellest tulenevalt tõstatus vajadus sotsiaalpoliitika ühendusesiseseks koordineerimiseks. Samuti tekkisid konfliktid rikkamate ja vaesemate liikmesriikide vahel seoses ühenduse poliitikate finantseerimisega. Rikkamad riigid ei soovinud finantseerida peamiselt vaesematele riikidele kasutoovat tegevust, vaesemad riigid aga ei nõustunud tollase Euroopa Ühenduse vastavate poliitikate elluviimiseks tehtavate kulutustega. Liikmesriigid hakkasid sotsiaalprobleemidele lahen-

dusi otsima rahvuslikul tasandil, ühenduse tasandil anti stagnatsiooniperioodil sotsiaalsfääris välja väga vähe seadusandlikke akte (Artis, Lee 1994, lk. 287).

Stagnatsiooniperioodil kujunes liidusiseselt sotsiaalpoliitika arengut takistavaks asjaoluks ka Suurbritannia uue konservatiivse valitsuse (eesotsas Margaret Thatcheriga) vastuseis sotsiaalset arengut puudutavates küsimustes. Konflikti aluseks oli Euroopa Ühenduse poolne initsiatiiv suurendada töötajate õigusi ettevõtetes otsuste tegemisel koosotsustamise ja konsulteerimise kaudu. Suurbritannias oli traditsiooniliselt ametiühingute roll väiksem kui teistes Euroopa Ühenduse riikides, piirdudes vaid tööandjate ja töövõtjate vaheliste läbirääkimistega palkade ning töötingimuste üle. Töötajate osalemine ettevõtte juhtimises oli Suurbritannias nii ametiühingutele kui tööandjatele võõras ja sellest tulenes ka Suurbritannia poolne vastuseis (*Ibid.*, lk. 288). Et antud perioodil oli sotsiaalpoliitiliste otsuste vastuvõtmiseks Euroopa Nõukogus vajalik konsensus, võis Suurbritannia panna veto kõikidele Euroopa Komisjoni ettepanekutele, mida ta ei toetanud. Suurbritannia vastuseisu tõttu ratifitseeriti 1980-ndate alguses vaid üksikud sotsiaalpoliitikat puudutavat aktid (Grahl, Teague 1990, lk. 207).

*Optimismiperioodi* iseloomustab sotsiaalpoliitika arengu sidumine ühisturu saavutamiselega 1993. aastaks. Seejuures põhjendati sotsiaal- ja majanduspoliitilise seadusandluse võrdväärse arengu vajadust "sotsiaalse dumpingu" ohuga, mis seondub olukorraga, kus madalamate sotsiaalkulude abil saavutatakse suhteline kulu- ja konkurentsieelis. Kui sotsiaalpoliitika jäetakse seejuures liikmesriikide haldusalasse, suureneb ühtse turu korral sotsiaalse dumpingu oht.

Optimismiperioodil võeti vastu mitmeid sotsiaalpoliitikat puudutavaid akte: Ühtne Euroopa Akt (SEA – *Single European Act*), sotsiaalharta (*Social Charter*) ja Maastrichti leping (Nielsen, Szyszczak 1997, lk. 29).

1987. aastal vastuvõetud Ühtne Euroopa Akt täiendas Rooma lepingut uute sotsiaalpoliitikat käsitlevate sätetega, millest olulise-

mad puudutasid töötingimusi ja Euroopa tasemel toimuvat sotsiaalsed dialoogi (Euroopa Liit ... 1994, lk. 20).

Ühtne Euroopa Akt täiendas Rooma lepingut artikliga 118a, mis käsitleb tervisekaitset ja ohutuse tagamist töökohal. Samasisulised Rooma lepingu artiklid 117 ja 118 olid liikmesriikidele mittesiduvad deklaratsioonid ja toetusid nende heale tahtele arendada koostööd sotsiaalvallas. Et Ühtse Euroopa Akti üheks eesmärgiks oli lihtsustada sotsiaalpoliitiliste otsuste vastuvõtmist, asendati artiklitega 118a ja 100a Ministrite Nõukogu ühehäälsuse nõue kvalifitseeritud häälteenamuse nõudega (Majone 1993, lk. 153–170).

Ühtne Euroopa Akt lisas Rooma lepingusse ka mõiste “majanduslik ja sotsiaalne koheosioon” (artiklid 130a–130e). Selle alusel toetatakse regionaalpoliitikat, mis peab tagama “üleüldise harmoonilise arengu” kogu ühenduse territooriumil. Eriti peetakse seejuures silmas ühenduse vähemarenenud piirkondade edendamist. Rahalised vahendid toetusteks eraldatakse ühenduse struktuurasetest fondidest, mille hulka kuulub ka sotsiaalfond.

1989. aastal võtsid 11 ühenduse liikmesriiki vastu Euroopa Ühenduse harta töötajate põhilistest sotsiaalsetest õigustest ehk sotsiaalharta koos teise sotsiaaltegevuse programmiga harta elluviimiseks (Green Paper ... 1993, lk. 10). Nimetatud hartast jäi kõrvale Suurbritannia, väites, et sotsiaalharta vastuvõtmisega ei ole võimalik vähendada tööpuudust ja ettenähtud eesmärgid ei sobi Euroopa Ühenduse ühisesse seadustikku (Employment and Training 1990, lk. 32).

Sotsiaalhartas toodi ära töötajate õigused kaheteistkümnes valdkonnas (Grahl, Teague 1990, lk. 211):

- ◆ õigus töötada vabalt valitud liikmesriigis (§ 1–8),
- ◆ vabadus valida ametit ja õigus õiglasele palgale (§ 9–11),
- ◆ õigus parematele elu- ja töötingimustele (§ 12–13),
- ◆ õigus sotsiaalsele kaitsele valdavalt riiklike süsteemide kaudu (§ 14–15),
- ◆ õigus ühinemisvabadusele ja kollektiivkõrvalpetetele (§ 16–18),

- ◆ õigus kutsealasele täiendõppele (§ 19–20),
- ◆ meeste ja naiste õigus võrdsele kohtlemisele (§ 21),
- ◆ töötajate õigus saada informatsiooni ja konsultatsioone (§ 22–23),
- ◆ õigus tervisekaitsele ja tööohutusele (§ 24),
- ◆ laste ja noorukite kaitse (§ 25–27),
- ◆ minimaalse elatustaseme garanteerimine vanuritele (§ 28–30),
- ◆ puuetega inimeste sotsiaalne ja ametialane integratsioon (§ 31).

Sotsiaalharta rõhutas taas, et ühisturu tingimustes tuleb majandus- ja sotsiaalküsimusi lugeda võrdselt tähtsateks. Ühisturu tekkest peab Euroopa Ühenduse kodanikele peale majandusliku kasu tõusma tulu ka sotsiaalküsimustes, esmajoones liikumisvabaduse, elamis- ja töötingimuste, sotsiaalse kaitse ja koolituse vallas. Harta toonitab, et Euroopa Ühenduse liikmesriigi territooriumil seaduslikult elavaid töötajaid, kes pole ühenduse kodanikud, tuleb kohelda samaväärselt Euroopa Ühenduse kodanikest töötajatega. Sotsiaalõiguste ellurakendamise eest kannavad vastutust liikmesriigid eraldi või Euroopa Ühendus tervikuna. Sotsiaalõiguste rakendamine on võimalik seadusandluse kaudu, kollektiivlepingutega ja tööturu osapoolte aktiivse osalemisega vastaval tasandil. Harta vastuvõtmine ei tohi takistada juba olemasolevate õiguste rakendamisele mistahes liikmesriigis (Kaadu 1995, lk. 10).

Teine sotsiaaltegevuse programm sisaldas 47 ettepanekut, millest vaid 21 olid direktiivid. 1994. aastaks oli Ministrite Nõukogule esitatud 17 direktiivi ja enamik neist ka vastu võetud. Neli direktiivi, mille vastuvõtmine lükati edasi, puudutasid Euroopa Tehaste Nõukogu (*European Works Council*), mittestandardset tööhõivet ja välismaale saadetud töötajate sotsiaalset kaitset (Barnes, Barnes 1995, lk. 336).

Sotsiaalharta rakendamine kulges aeglaselt. Peamisteks takistusteks harta ja üldse sotsiaalpoliitika elluviimisel olid ebapiisav seadusandlik baas ning endiselt konsensusse nõue paljudes valdkondades. Liikmesriikide suutmatust täita sotsiaalharta elluviimiseks

ettenähtud teist sotsiaaltegevusprogrammi andis tõuke sotsiaalprotokolli koostamiseks.

Kuna sotsiaalharta ei olnud liikmesriikidele seaduslikult siduv dokument, oli selle vastuvõtmine vaid sümboolse tähendusega poliitiline deklaratsioon. Seetõttu on mitmed autorid kirjeldanud sotsiaalharta kui kibedat läbikukkumist. Siiski oli harta oluline kui poliitiline märk sotsiaalse dimensiooni tähtsustamisest (Barnand 1996, lk. 58).

Sotsiaalharta lähtudes kavandati Euroopa Liidu vastutuse laienemist sotsiaalsfääris, planeerides 1992. aastal allkirjastatud Maastrichti lepingu täiendamist sotsiaalpeatükiga (*Social Chapter*). Suurbritannia nõudmisel jäeti aga sotsiaalpeatükk formaalselt Maastrichti lepingust välja ning kaasati lepingusse lisana sotsiaalprotokoll, mis hõlmas 11 liikmesriigi kokkulepet arendada koostööd sotsiaalpeatükist väljajäetud küsimustes. Sotsiaalprotokolliga ühinenud riikidel on vastavalt Maastrichti lepingule õigus kasutada Euroopa Liidu institutsioone, protseduure ja mehhanisme sotsiaalprotokollis määratletud sotsiaalpoliitika elluviimiseks ilma Suurbritannia nõusolekuta. Muude küsimuste üle otsustavad seejuures kõik liikmesriigid endiselt ühiselt.

Sotsiaalprotokolli vastuvõtmise kõrval tehti ka parandusi Rooma lepingu sotsiaalpoliitikat puudutavatesse artiklitesse ja vastavad sätted, millega Suurbritannia nõustus, jäeti Maastrichti lepingusse sisse. Mitmed sotsiaalpoliitikat käsitlevad küsimused kattuvad osaliselt Maastrichti lepingus ja sotsiaalprotokollis. Seega loodi sotsiaalpoliitiliste otsuste vastuvõtmiseks ja täideviimiseks keeruline duaalne seadusandlik baas, mis on säilinud tänaseni (Artis, Lee 1994, lk. 284).

Olles seisukohal, et töötingimused peavad olema reguleeritud turujõudude poolt suhteliselt laiades, rahvuslikul tasandil määratud piirides ning et Maastrichti lepingusse kavandatavad sotsiaalpoliitika muudatused piiravad konkurentsi, jäi Suurbritannia järjekordselt koostööst kõrvale (Barnand 1996, lk. 65).

Maastrichti lepinguga muudeti Euroopa Liidu otsustusprotsessis hääle jagunemist kvalifitseeritud hääleteenamusega otsustamisel nii, et otsuste vastuvõtmine oleks lihtsam ja samal ajal blokeerimine raskem.

Sotsiaalkokkulepe laiendas kvalifitseeritud hääleteenamuse kasutamist sotsiaalpoliitikat puudutavates küsimustes alljärgnevatele valdkondadele:

- ◆ töökeskkonna täiustamine töötajate tervise ja ohutuse kaitsmiseks,
- ◆ töötingimused,
- ◆ töötajate informeerimine ja konsulteerimine,
- ◆ meeste ja naiste võrdõiguslikkus võimaluste suhtes tööturul ning kohtlemise suhtes töö,
- ◆ töötute integratsioon tööturule.

Euroopa Ühenduste Nõukogu ühehäälnine otsus on seejuures nõutud järgmistes valdkondades (Maastrichti leping, Sotsiaalkokkulepe, artikkel 2):

- ◆ sotsiaalkindlustus ning töötajate sotsiaalne kaitse,
- ◆ töötajate kaitse töölepingu lõppemisel,
- ◆ töövõtjate esindatus ning kollektiivne huvide kaitse,
- ◆ Liidu territooriumil seaduslikult viibivate kolmandate riikide kodanike töötingimused,
- ◆ rahaline panus uute töökohtade loomisse.

Liidu kompetentsi laiendamise kõrval on sotsiaalprotokolli teiseks tähelepanuväärseks aspektiks sotsiaalsete partnerite rolli tugevdamine (vt. sotsiaalprotokolli artiklid 2.4, 3 ja 4). Tööandjate ja töövõtjate tähtsust suurendati seadusandlike aktide vastuvõtmisel nii konsulteerimise kui ellurakendamise faasis (Vandamme 1992, lk. 788–792).

Alates 1993. aastast eristatakse sotsiaalpoliitika arengus *viindust perioodi*, mida iseloomustab eelkõige subsidiaarsusprintsipi kasutamine otsese harmoneerimise asemel (Euroopa Liidul on õigus liikmesriikide kompetentsi kuuluvate valdkondade puhul sekkuda vaid siis, kui liikmesriikide tasandil ei ole võimalik saavutada

paremat tulemust (Barnard 1996, lk. 80)). Rohkem kasutatakse ka selliseid nn. "pehmeid instrumente" (*soft law*), nagu mittesiduvad soovitusel ja memorandumid. Samuti pööratakse sotsiaalpoliitikas suurt tähelepanu sotsiaalsete partnerite (tööandjate ja töövõtjate) kaasamisele otsustamisprotsessi.

Nimetatud perioodi tähtsamateks aktideks on "Roheline raamat" ja "Valge raamat" ning kolmas sotsiaaltegevusprogramm. 1993. aastal avaldatud "Rohelise raamatuga" alustas Euroopa Komisjon laialdasi konsultatsioone, et kujundada uut, aja nõuetele vastavat sotsiaalpoliitikat. "Roheline raamat" on mõeldud baasiks debattidele, mida arendatakse sotsiaalsete partnerite ja huvigruppide vahel nii rahvuslikul kui liikmesriikidevahelisel tasandil (Green Paper ... 1993, lk. 6). "Rohelisele raamatule" järgnes "Valge raamatu" avaldamine 1994. aastal, millega loodi raamid Euroopa Liidu tulevasele tegevusele sotsiaalsfääris.

1995. aastal võeti vastu uus, s.o. kolmas ühenduse sotsiaaltegevuse programm. Programmi võtmeteemadeks on (The Medium-Term Social ... 1994, lk. 10–12):

1. Tööpuuduse vastu võitlemine ja töökohtade loomine Euroopa Liidu sotsiaalpoliitilisi vahendeid kasutades. Selle saavutamise eeldab rahvuslike valitsuste, sotsiaalsete partnerite ja Euroopa Liidu vaheliste läbirääkimiste edendamist; töötajatele mõeldud treeningprogrammide arendamist, töötajate vaba liikumise soodustamist ning vastava seadusandluse täiendamist.
2. Seadusandluse täiendamine ja rahvuslike seaduste ühtlustamine.
3. Naiste ja meeste võrdsete võimaluste soodustamine.
4. Kõikide liikmesriikide jaoks Euroopa Liidu tegutsemisest saadava võrdse kasu kindlustamine. Sel eesmärgil tuleb edendada sotsiaalset dialoogi, koordineerida riikidevahelisi sotsiaal-kindlustussüsteeme ning võidelda riskigruppide (vanurid, invaliidid jne.) õiguste eest.
5. Ekspertide grupi loomine järjest kiirenevate muutuste jälgimiseks ja sotsiaalpoliitika vastavaks kohandamiseks.

Seega on sotsiaalpoliitika tähtsus Euroopa Liidus pidevalt kasvanud ning jõudnud võrdsele tasemele majanduspoliitikaga. Euroopa

integratsiooni algusaastatel vaid tööjõu vaba liikumist hõlmanud poliitika on tänaseks tunduvalt avardunud. Praegusel ajal kuuluvad Euroopa Liidu tasandil sotsiaalpoliitika valdkonda (Goodman 1993, lk. 170):

- 1) töötajate vaba liikumine,
- 2) võõrtöölise sotsiaalkindlustus,
- 3) töötajate geograafilise ja kutsealase liikuvuse soodustamine,
- 4) naiste ja meeste võrdne tasustamine,
- 5) tööohutus,
- 6) tervisekaitse aatomitööstuses,
- 7) tööaeg ja puhkused,
- 8) ametialane ümberõpe,
- 9) puuetega inimesed ja vanemad töötajad,
- 10) noorte tööpuudus,
- 11) rahvuslike poliitikate koordineerimine parema tööhõive saavutamiseks,
- 12) langusfaasis olevate tööstusharude töötajate taashõive,
- 13) tööliste vaba aeg ja majutus,
- 14) õnnetuste vältimine ja tervisekaitse,
- 15) võõrtöölise integreerimine,
- 16) abivajajate aitamine – kodutud, vanurid, hulkurid, ühe vanemaga perekonnad,
- 17) tööstuslik demokraatia, tööliste osalus,
- 18) töötavate naiste õigused.

### 5.1.2. Sotsiaalpoliitika institutsionaalsed alused

Peamiseks sotsiaalpoliitika väljatöötamise ja täideviimise eest vastutavaks organiks Euroopa Liidus on Euroopa Komisjoni V Peadirektoraat (DG V – *Directorate-General V*), mis tegeleb tööhõivet, sotsiaalsfääri ja haridust puudutavate küsimustega. Peale eelnimetatu on antud valdkonnas tegevad veel Sotsiaalkaitse Administratiivne Komisjon (*Administrative Commission for Social Security*), mis koosneb iga Euroopa Liidu liikmesriigi ühest esindajast, ning mitmesugused nõuandvad komiteed, mis omakorda koosnevad valitsuste, ametiühingute ja tööandjate esindajatest.

Tähtsaimaks komiteeks selles valdkonnas on Majandus- ja Sotsiaalkomitee (Artis, Lee 1994, lk. 281).

Euroopa Komisjoni V Peadirektooraat jaguneb direktoraatideks ja on vastutav (Directorate General ... 1997, lk. 1):

- ◆ tööhõive küsimuste, tööturu analüüsi, meeste ja naiste võrdõiguslikkuse printsiibi ellurakendamise ning sotsiaalpoliitika eest söe- ja terasetööstuses (direktoraat A);
- ◆ Euroopa Sotsiaalfondi (ESF) poliitika arendamise ning Euroopa Liidu tegevuse eest sotsiaalvaldkonnas, samuti tööstuslike muutustega kohanemise eest (direktoraat B);
- ◆ Euroopa Sotsiaalfondi regulatsioonide ja tegevuse tulemuste eest liikmesriikides (direktoraat C);
- ◆ suhete eest sotsiaalsete partneritega ja sotsiaalse dialoogi arendamise eest; sotsiaal- ja industriaalsfääri suhete analüüsi ning seadusandluse ettevalmistamise eest antud valdkonnas; võõrtööliste sotsiaalse kaitse ning töötajate vaba liikumise arendamise eest (direktoraat D);
- ◆ sotsiaalse situatsiooni analüüsimise ja uurimise eest (demograafilised näitajad, nt. vananemine ja rahvastiku liikumine); sotsiaalkaitse eesmärkide ja poliitikate vastavuse üle järelevalve teostamise eest; invaliididele mõeldud programmide mõju eest; informatsiooni ja välissuhete eest (direktoraat E);
- ◆ Euroopa Liidu tegevuse ettevalmistamise ja ellurakendamise eest rahva tervise ja ohutuse tagamiseks tööl (direktoraat F);
- ◆ tegevuseks vajalike inim- ja finantsressursside olemasolu eest (direktoraat G).

Sotsiaalpoliitika finantseerimine toimub suures osas Euroopa Sotsiaalfondi (ESF) kaudu, kes käsutab 80–90% liidu sotsiaaleelarvest (Green Paper ... 1993, lk. 68). Euroopa Sotsiaalfond loodi 1957. aastal Rooma lepinguga (artiklid 123–127) ja ta on ühenduse strukturaalfondidest vanim. Fondi tegevus hõlmab peamiselt tööpuuduse ja koolitusega seotud programme.

Lisaks Euroopa Sotsiaalfondile tegutsevad veel järgmised strukturaalfondid: 1964. aastal loodud Euroopa Põllumajanduse Juhtimise ja Garantseerimise Fond (EAGGF – *European Agriculture*

*Guidance and Guarantee Fund*), 1975. aastal asutatud Euroopa Regionaalse Arengu Fond (ERDF – *European Regional Development Fund*) ning 1993. aastal loodud Ühtekuuluvusfond (*Cohesion Fund*). Nimetatud struktuurifondide tegevuse peamine eesmärk on Euroopa Liidu majanduslikult vähemarenenud liikmesriikide (Hispaania, Kreeka, Portugal ja Iirimaa) toetamine. 1993. aastal pandi alus ka kalandussektori probleemidega tegelevale fondile (FIFG – *Financial Instrument for Fisheries Guidance*) (Europe in ... 1995, lk. 65).

Struktuurifondidele on seatud ajavahemikuks 1994–1999 kuus peamist eesmärki (Structural Funds ... 1996, lk. 11–15):

1. Aidata kaasa vähemarenenud regioonide majanduslikule arengule ning struktuuralsele kohanemisele. Vähearenenud piirkondadena defineeritakse regioonid, kus sisemajanduse koguprodukt (SKP) inimese kohta on alla 75% Euroopa Liidu keskmisest.
2. Aidata kaasa tõsisel tööstuslikul madalseisul olevate regioonide ümberstruktureerimisele. Abi saavad sel eesmärgil regioonid, kus tööpuuduse tase on kõrgem kui Euroopa Liidu keskmine, tööstustöölise protsentuaalne osakaal on suurem liidu keskmisest ning antud tööstusharu on madalseisul.
3. Võidelda pikaajalise tööpuuduse vastu, lihtsustada noorte tööturule sisenemist ning tagada tööturul meestele ja naistele võrdsed võimalused.
4. Kergendada töötajate kohanemist muutustega tööstuses ja tootmissüsteemides.
5. Edendada maapiirkondade arengut:
  - a) aidata kaasa tootmise, töötlemise ja turunduse struktuuride arengule põllumajanduses ja kalanduses;
  - b) aidata kaasa maapiirkondade arengule ja struktuuralsele kohanemisele.

Et saada antud eesmärgi raames abi, peab regioon vastama vähemalt kahele järgmistest tingimustest: tööjõu suur osakaal põllumajanduses, madal sissetulek põllumajandussektoris, rahvastiku väike tihedus või rahvastiku märgatav äravoolutendents.

6. Alates 1995. aasta algusest on täiendavaks eesmärgiks Skandinaaviamaade väga madala rahvastikutihedusega põhjapiirkondade arendamine ja strukturealne kohandamine (rahvastiku tihedus alla 8 inimese ruutkilomeetril).

ESF jaoks on tähtsaimad eesmärgid 3 ja 4, fondi tegevusulatuses jääb välja eesmärk 5a. Teised strukturealfondid 3. ja 4. eesmärgi raames liikmesriikidele abi ei anna (Structural Funds ... 1996, lk. 11–15).

Tabelis 5.1 on esitatud Euroopa Sotsiaalfondi kaudu rahaliste vahendite jaotus ajavahemikus 1994–1999 eesmärkide ja riikide lõikes.

Euroopa Sotsiaalfondi kulud nimetatud ajavahemikul on kõige suuremad eesmärkidele 1, 3 ja 4 (vastavalt 52,53% ja 36,17% kogukulutustest) (vt. tabel 5.1). Kreekale, Iirimaale ja Portugalile ei antud abi eesmärkide 2, 3, 4 ja 5b jaoks, kuna 1. eesmärgi täitmiseks antav abi hõlmas kogu kolme riigi territooriumi. Kokkuvõttes on riikidest suurimateks abisaajateks (abi suuruse järjekorras) Hispaania (20,33% kogu ESF-i poolt antud abist), Saksamaa (16,04%), Suurbritannia (12,87%), Itaalia (11,62%) ja Prantsusmaa (11,16%) (The European Social ... 1998).

Ligikaudu 80% liikmesriikide projektide finantseerimisest Euroopa Sotsiaalfondi poolt kasutatakse võitluseks tööpuudusega. Sotsiaalfondi kaudu finantseeritakse selliseid ühenduse tööpuuduse vähendamisele suunatud projekte nagu EMPLOYMENT ja ADAPT. Esimesena nimetatu koosneb kolmest programmist (The Community ... , lk. 1):

- ◆ NOW – naistele võrdsete võimaluste arendamiseks tööturul;
- ◆ HORIZON – puudutab invaliidide töövõimalusi;
- ◆ YOUTHSTART – noorte, alla kahekümneaastaste töövõimaluste parandamiseks.

**Euroopa Sotsiaalfondi kaudu toimuv rahaliste vahendite jaotus eesmärkide ja riikide lõikes 1994–1999**

Riik	Eesmärgid (miljonit ECU, 1994. a. hindades)						Kokku	Osakaal kogukulutusest (%)
	1	2 (1994–1996)	2 (1997–1999)	3 ja 4	5b	6		
Belgia	167	30	34	465	13	0	709	1,69
Taani	0	12	13	301	11	0	337	0,80
Saksamaa	4092	219	249	1941	231	0	6 732	16,04
Kreeka	2561	0	0	0	0	0	2 561	6,10
Hispaania	6047	260	296	1843	89	0	8 535	20,33
Prantsusmaa	526	311	353	3203	292	0	4 685	11,16
Iirimaa	1953	0	0	0	0	0	1 953	4,65
Itaalia	2739	142	161	1715	122	0	4 879	11,62
Luksemburg	0	1	1	22	1	0	25	0,06
Holland	40	94	110	1079	18	0	1 341	3,19
Portugal	3149	0	0	0	0	0	3 149	7,50
Suurbritannia	747	535	609	3377	134	0	5 402	12,87
Austria	32	0	30	389	70	0	521	1,24
Soome	0	0	36	336	32	104	508	1,21
Rootsi	0	0	38	512	29	63	642	1,53
Kokku	22 053	1604	1930	15 183	1042	167	41 979	

*Allikas:* The Impact of Structural Policies on Economic and Social Cohesion in the Union 1989–1999, lk. 156–185, andmed Rootsi kohta lk. 148, Soome lk. 141, Austria lk. 135.

ADAPT on loodud 4. eesmärgi täienduseks ja hõlmab nelja tegevussuunda (*Ibid.*, lk. 1):

- ◆ seoses tehnoloogilise arenguga töö kaotanud töötajate abistamine organisatoorse kohanemiseks toimetulekul;
- ◆ ettevõtete konkurentsivõime suurendamine mittemateriaalsete investeeringute kaudu;
- ◆ tööjõu kvalifikatsiooni tõstmine;
- ◆ uute töökohtade loomine.

Ajavahemikus 1994–1999 on eespooltoodud kahele programmile planeeritud kulutada 3478,50 miljonit ECU-d (1995. aasta hindades) (Structural Funds ... 1996, lk. 25).

Perioodi 1994–1999 eelarveks planeeriti algselt 142 miljardit ECU-d, millele aga lisati veel 12 miljardit uute liikmesriikide (Rootsi, Soome ja Austria) ühinemise tõttu. Euroopa Sotsiaalfondi käsutab umbes 30% kogu struktuuralse abi eelarvest (The European Social ... 1998).

Edasised printsiibid struktuursete fondide arenguks on välja toodud Agenda 2000-s, mis sisaldab ettepanekuid järjekordse Euroopa Liidu laienemise perioodiks 2000–2006. Põhimõtteliselt jääb struktuursete fondide tegevus samaks, olulisi muudatusi peaks aga läbi viidama fondide töö lihtsustamisel ja kontsentreerimisel. Fondide tegevuse eesmärgid vähendatakse kuuel kolmele, samuti vähendatakse ja lihtsustatakse Euroopa Komisjoni algatatud programme. Esialgsete plaanide järgi finantseeritakse aastatel 2000–2006 uusi liikmesriike struktuursete fondide kaudu 45 miljardi ECU ulatuses, samal ajal kui struktuursete fondide kogueelarve on 275 miljardit ECU-d (1997. aasta hindades) (The European Social ... 1998).

## 5.2. Sotsiaalpoliitika harmoneerimine

### 5.2.1. Harmoneerimise vajalikkuse põhjendus

Ühtse sotsiaalpoliitika vajalikkuse üle on diskuteeritud alates Euroopa Majandusühenduse loomisest (Promoting ... 1996, lk. 2). Euroopa Majandusühenduse kuus asutajariiki (v.a. Itaalia piirkond Mezzogiorno) moodustasid suhteliselt homogeense bloki, kuna nende riikide konkurentsitingimused, majandusstruktuur, tehnoloogiline areng, palgatasemed, sotsiaalkaitse kulutused, tööviljakus, transpordikulud ja vahetuskursid olid omavahel tasakaalus. Homogeensus kadus aga Euroopa Ühenduse laienemistega ajavahemikul 1973–1993. Seetõttu on üha tugevamalt päevakorda tõusnud Euroopa Liidu sotsiaalpoliitika harmoneerimise probleematika (Artis, Lee 1994, lk. 286). Kuna ühisturg eeldab võrdsete tingimuste loomist kõigile liidu liikmesriikidele, on ühtsete sotsiaalsete standardite olemasolu ja teatud ulatuses harmoneerimine vajalik ning vältimatu.

Sotsiaalpoliitika harmoneerimise vajadust põhjendatakse sotsiaalse dumpingu ärahoidmise argumendiga. Mõistel “sotsiaalne dumping” on mitmeid erinevaid aspekte, millest kaheks olulisemaks on alljärgnevad:

1. Töötajad ja nende perekonnad, kellele on Euroopa Liidu asutamislepinguga tagatud ühenduse piirides vaba liikumine, suunduvad kõrgemate sotsiaalstandarditega riikidesse, koormates sellega nende riikide sotsiaalhoolekande eelarveid ning suurendades nõudlust eluaseme- ja tööturul ning hariduses. Nimetatud töötajad koonduvad jõukatesse regioonidesse ning on nõus töötama madalama palga eest ja halvemates tingimustes, kahjustades sellega kohaliku tööjõu huve (Goodman 1990, lk. 175). Seejuures on vaesemad riigid huvitatud madalate palkade ja sotsiaalkulutuste säilitamisest, et vähendada importi rikkamatest liikmesriikidest ning suurendada enda ekspordi. Ühtlasi tähendab selline EL-i vaesemate liikmesriikide strateegia ka kodumaise tööpuuduse ekspordi. Eelkirjelatud protsess kahjustab liidu rikkamate riikide huve ning võib

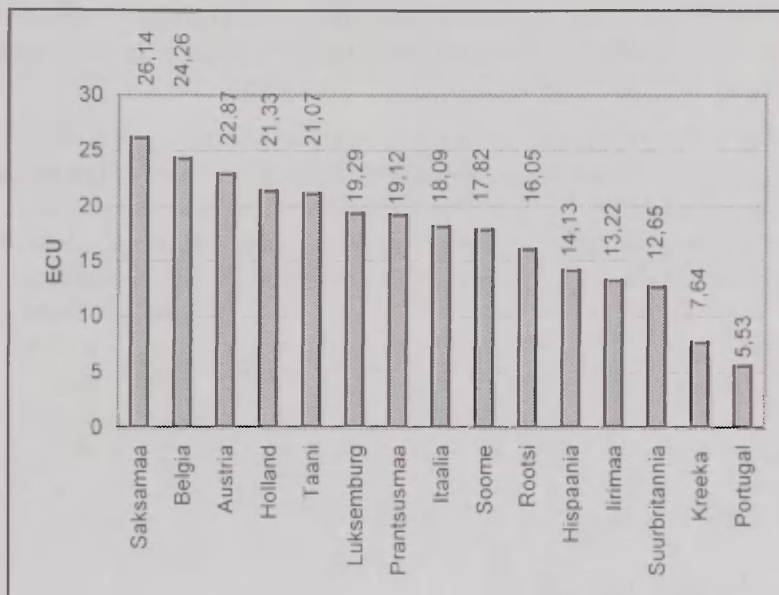
viia ühendusesisesele konkureerivale kulude alandamisele (Grahl, Teague 1990, lk. 196).

2. Kui erinevused palgas ja töötingimustes on liikmesriikides püsivad, suunduvad tööstus- ja kaubandusettevõtted antud näitajate poolest madalaima tasemega liikmesriikidesse nagu Portugal, Hispaania ja Kreeka või hoopis ühendusest välja poole. Nimetatud protsess mõjub jällegi negatiivselt kõrgemate sotsiaalstandarditega liikmesriikidele. Toodud väite kriitika ütleb, et multinatsionaalsed ettevõtted, kes avavad tehaseid taolistes riikides nagu Portugal ja Kreeka, ei sulge seetõttu juba olemasolevaid tehaseid mujal ühenduses (Goodman 1993, lk. 175). Lisaks eeltoodule väidavad kriitikud, et investeerimisotsuste tegemisel võetakse arvesse väga mitmeid asjaolusid ning palk on vaid üks nendest. Teised investeerimisotsustel arvesse võetavad tegurid hõlmavad infrastruktuuri, tööliste kvalifikatsiooni, tehnoloogilist arengut, juurdepääsu turgudele jne. mis ei ole ülekantavad. Tööjõu kulueelis väheneb märgatavalt, kui seada lõunapoolsete riikide madalale palgatasemele vastukaaluks põhjapoolsete kõrgem tootlikkus (Grahl, Teague 1990, lk. 196).

Sotsiaalse dumpingu näitena esitatakse juhtumeid, kus ettevõtted on tootmise asukohamaana eelistanud Suurbritanniat teistele Euroopa Liidu liikmesriikidele. Suurbritannias valitsevad suhteliselt madalamad sotsiaalsed standardid ning on tõenäoline, et suuri kulutusi nõudvaid sotsiaalseid standardeid käsitlevaid Euroopa Liidu õigusakte seal tulevikus ei kehtestata. Seetõttu on Suurbritannia tootjatel võimalik hoida kulusid madalamal kui naaberriikides (Watson 1993, lk. 512).

Sotsiaalse dumpinguga kaasneb oht, et valitsused ja ettevõtete juhtkonnad pööravad tähelepanu toote ja tootmisprotsessi uuendustelt kulude vähendamise strateegiatele. Nimetatud protsessi lühiajaliseks tulemuseks on küll konkurentsivõime tõus, kuid lõppkokkuvõttes viib see majanduse destabiliseerumiseni. Sotsiaalse dumpingu sellise stsenaariumi korral saaksid kahju eelkõige töölised ja nende perekonnad, kelle sissetulekute arvel kulusid vähendatakse (Grahl, Teague 1990, lk. 196).

Keskised tööjõukulud tunnis, mis sisaldavad nii otseseid (palk, preemia, tasu töölt puudunud päevade eest ja muu) kui ka kaudseid kulusid (sotsiaalkindlustusmaksed ja teised kulud, sh. koolituskulud), on Euroopa Liidu liikmesriikides väga erinevad (vt. joonis 5.1.).



Joonis 5.1. Euroopa Liidu liikmesriikide keskmised tööjõukulud tunnis 1994. aastal (ECU).<sup>1</sup>

Madalaimad keskmised tööjõukulud tunnis olid Portugalis (5,53 ECU) ja kõrgeimad Saksamaal (26,14 ECU). Seega on Portugalil suhteline eelis tootmise asukohamaana ettevõtetele, kelle tootmine on tööjõumahukas. Arvestades tööjõu tootlikkust, vähene-

<sup>1</sup> Basic Statistics of the European Union 1997, lk. 193.

vad erinevused liikmesriikide tööjõukuludes aga tunduvalt. Kuna ka liikmesriikide sotsiaalkindlustus- ja maksusüsteemid on erinevad ning kõiki tööjõukulusid mõjutavaid tegureid on raske arvesse võtta, pole tõenäoliselt erinevused liikmesriikide vahel nii suured, kui seda võiks hinnata keskmiste tööjõukulude alusel.

Sotsiaalne dumping leiab aset eelkõige suhteliselt hinnatundlikes tööjõumahukates tööstusharudes, teistes tööstusharudes on selle mõju vähene. Et aga tööjõumahukad tööstusharud on kogu Euroopas hääbumas, on sotsiaalse dumpingu mõju piiratud (Grahl, Teague 1990, lk. 196).

Euroopa Liidu üks eesmärke on valuutaliidu loomine. Valuutaliidu põhimõtte kohaselt ei saa riik, kus tootlikkus on sama palgataseme juures madalam või inflatsioon kõrgem, oma valuutat madalama konkurentsivõime kompenseerimiseks ja maksebilansi tasakaalustamiseks devalveerida. Sellise protsessi tulemuseks on kas ulatuslik tööpuudus või tulude ülekandmine teistest riikidest. Et kumbki variant pole liidus osalevatele riikidele vastuvõetav, on täieliku valuutaliidu saavutamise üheks tingimuseks seega tulude ja tööpuuduse tasemete vahelised suhtelised väiksed erinevused. Optimaalsena ei tohiks Liidu piires esineda suuremaid erinevusi tööhõives, tuludes ja töötajate kaitstuses, kui seda kogemustele toetudes peetakse vastuvõetavaks ühe riigi või majandus- ja valuutaliidu (nt. Belgia ja Luksemburg) piires (Kapteyn, Verloren van Themaat 1990, lk. 661).

### **5.2.2. Vastuargumendid harmoneerimisele**

Sotsiaalpoliitika harmoneerimise vastased väidavad, et Euroopa Liidu liikmesriikidel on olemas oma rahvuslikud sotsiaalpoliitikad, mis peegeldavad nende ideoloogilisi, poliitilisi, majanduslikke ja institutsionaalseid erinevusi. Seoses sellega on liikmesriigid seadnud ka erinevad sotsiaalpoliitilised eesmärgid sotsiaalse kaitse ulatuse ja taseme suhtes. Kuna antud erinevuste likvideerimisega kaasneksid tugevad välismõjud, mis võivad tõsiselt kahjustada ühenduse konkurentsitingimusi ja ressurside paigutust, siis pole

liikmesriikide sotsiaalpoliitika harmoneerimine liidutasandil vajalik (Hitris 1994, lk. 240).

Euroopa Liidu siseselt on sotsiaalpoliitika harmoneerimise suuri maks vastaseks olnud Suurbritannia, kes on kindlal seisukohal, et sotsiaalpoliitika üle peavad otsustama ainult liikmesriigid ise ning võimu üleminek Euroopa Liidu institutsioonidele läheb vastuollu subsidiaarsusprintsibiiga. Suurbritannia eelistab töövõtjate ja tööandjate suhete iseregulatsiooni, kartes, et Brüsselist rangelt reguleeritud sotsiaalpoliitika oleks ettevõtetele ebasoodne ning vähendaks nende konkurentsivõimet (Employment and Training 1990, lk. 4).

Kuigi kõrged sotsiaalsed standardid töö- ja elamistingimuste suhtes on Euroopa Liidu üks sihte, pole siiski omaette eesmärgiks sotsiaalstandardite täielik harmoneerimine. Seega on igal liikmesriigil õigus lahendada oma spetsiifilised probleemid temale sobival viisil.

Seega näeb Euroopa Liit endas rohkem sotsiaalpoliitilist vahendajat, kes formuleerib ideed ja eesmärgid, arendab diskussioone ja taotleb konsensusele jõudmist. Subsidiaarsuse printsibiist lähtudes annab Euroopa Liit välja seadusi üksnes nendes küsimustes, kus tegutsemine liidu tasemel on tõhusam kui liikmesriikide tasemel. Praktikast tähendab see, et kõik ühenduse institutsioonid, eriti aga Euroopa Komisjon, peavad alati näitama, et ühenduse reeglite ja ühise tegutsemise järele on tegelik vajadus (Promoting ... 1996, lk. 5).

### **5.2.3. Sotsiaalpoliitika reguleerimine Euroopa Liidu õigussüsteemis**

Subsidiaarsusprintsibi rakendamisel kerkivad esile järgmised küsimused:

- ◆ Kas efektiivseim tasand liikmesriike puudutavate sotsiaalpoliitiliste otsuste vastuvõtmiseks on Euroopa Liidu tasand, rahvuslik, regionaalne, tööstusharu, tööstussektori või ettevõtte tasand?
- ◆ Milline peaks seejuures olema seadusandlike aktide vorm?

Maastrichti lepingus sisalduv sotsiaalprotokoll sätestab, et sotsiaalpoliitika reeglid võivad ühenduses esineda kahel kujul: õigusaktidena ja Euroopa tasandil sõlmitud kokkulepetena. Seega tuleb ühendusel lahendada probleem, missuguseid valdkondi on otstarbekam reguleerida seadusandlike aktidega ja milliste puhul on sobivaimaks variandiks lepingud. Et esimeste puhul tekib küsimus ka aktide iseloomu üle, on tegemist vaidlusega nii õigusaktide vormi kui ka ulatuse üle.

Vastus sotsiaalpoliitika reguleerimise ulatust puudutavale küsimusele tuleneb *proportsionaalsuse printsiibist*, mis on tulnud Euroopa Ühenduse õigusesse Euroopa Ühenduste Kohtu otsuste kaudu. Vastavalt sellele printsiibile tuleb põhjalikult hinnata vajadust spetsiifilise õigusliku vahendi järele, et näha, kas sama tulemuse saavutamiseks on olemas vähem piirav vahend. Kehtib põhimõte, et ühenduse ülearu detailiseeritud reeglite asemel tuleks eelistada raamseadusandlust, miinimumstandardeid ning liikmesriikide standardite vastastikust tunnustamist. Ühenduse seadusandluse vormideks on tavaliselt *määrused*, mis on kohustavad ja seega liikmesriikide seadusandlust asendavad, ning *direktiivid*, mis on samuti liikmesriikidele kohustavad, ent liikmesriigid võivad ise valida meetodi, kuidas eesmärgini jõuda. Viimased jätavad liikmesriikidele suurema vabaduse ning seetõttu eelistatakse just direktiive (Borchardt 1994, lk. 10).

Eespool toodud viisid pole ainsad võimalused sotsiaalsete reeglite kehtestamiseks. Võimalikud on ka sotsiaalsete partnerite vahelised kokkulepped. Vajalikud on mitte ainult standardid ja normid, kollektiivlepingud, defineeritud õigused ja kohustused, vaid ka endastmõistetavad käitumisreeglid, et vähendada konflikte ja kindlustada sotsiaalne areng (Green Paper ... 1993, lk. 60).

Seega on ühtse sotsiaalpoliitika väljatöötamine ja rakendamine osutunud küllaltki komplitseerituks ning on tekkinud palju vaidlusi ja konflikte. Samas pööratakse sotsiaalpoliitika ühtlustamisele Euroopa Liidu siseselt küllaltki suurt tähelepanu. Selle tunnistuseks on Euroopa Komisjoni 1995.–1997. aastaks koostatud tegevus-

programm, mille üheks prioriteediks oli minimaalsete sotsiaalsete standardite väljatöötamine.

### 5.3. Euroopa Liidu liikmesriikide sotsiaalsed süsteemid

#### 5.3.1. Sotsiaalpoliitika tüübid Euroopa Liidu liikmesriikides

Sotsiaalpoliitika eri valdkonnad on Euroopa Liidu liikmesriikides kattuvad, kuid nende käsitlemise ulatus ja vormid on erinevad. Näiteks Taani ja Iirimaa panevad sotsiaalpoliitikas suuremat rõhku otsesele interventsioonile, Hispaania, Itaalia, Prantsusmaa ja Kreeka sotsiaalkaitse süsteemid põhinevad enam töötajate vastavatel lepingutel ning Hollandi sotsiaalse kaitse süsteem toetub professionaalsete organisatsioonide liikmestaatusele (Social Portrait ... 1996, lk. 137).

Üldises plaanis võib Lääne-Euroopas eristada nelja sotsiaalpoliitika tüüpi:

- 1) traditsionaal-rudimentaarne (*traditional-rudimentary*) süsteem, mis seondub Lõuna-Euroopa regiooniga;
- 2) liberaal-individualistlik (*liberal-individualist*) süsteem, mida kasutatakse Anglo-Ameerika riikides;
- 3) konservatiiv-korporatiivne (*conservative-corporatist*) süsteem on valitsev Saksa kultuuripiirkonnas;
- 4) sotsiaaldemokraatlikku (*social-democratic*) süsteemi kasutatakse Põhjamaades.

Tegelikkuses rakendatakse nimetatud süsteemide segusid mõningate ühe ideaaltüübi valitsevate joontega (Artis, Lee 1994, lk. 275).

*Traditsionaal-rudimentaarse* süsteemi tänapäeval peaaegu ei eksisteeri ning üksnes suurte üldistustega võib selle näidetena tuua Kreekas, Hispaanias, Portugalis ja Itaalia *Mezzogiorno* piirkonnas rakendatava sotsiaalpoliitika. Süsteemi aluseks on riigi vähene sekkumine töajuturul ja sissetulekute jaotuses. Traditsionaal-rudimentaarne mudel on selles suhtes sarnane liberaalse suhtumisega,

kuid tegelikkuses on riigi väikesel rollil erinevad põhjused (Artis, Lee 1994, lk. 275):

- ◆ traditsiooniline kultuur sisaldab tavaliselt ainureligiooni, millel on tugev mõju riigile ja inimeste eraelule;
- ◆ olulised on sugulussidemed, kohalikud võimuorganid, vastastikuseid tehinguid eelistatakse sageli tururatsionaal-susele;
- ◆ majanduse aluseks on põllumajandus, tavaline on kodutootmine;
- ◆ suured perekonnad – lapsed ja vanurid elavad koos;
- ◆ suur osa on varimajandusel ja tavaline on korrupsioon.

*Liberaal-individualistliku* süsteemi idee kohaselt on kõik isikud, kes ei ole töövõimetud ea, haiguse või mingi puude tõttu, vabad valima oma tööjõu müümise või vaesuses elamise vahel. Erandiks on inimesed, kellel ei ole suure varanduse tõttu vaja töötada. Seejuures on sotsiaalpoliitika eesmärgiks innustada inimesi osalema tööjõuturul. Riik peab looma sotsiaalsete ülekannete ja teenuste süsteemi, mis on suunatud väga spetsiifilistele sihtgruppidele ja mis vastab vaid toetust vajavate inimeste minimaalsetele nõuetele. Inimesi, kes on võimelised läbi ajama toetuseta, innustatakse tagama endale ise nii vanaduspensione kui ka katma tervishoiu- ja muid sotsiaalseid kulusid. Liberaal-individualistliku süsteemi puhul pööratakse vähe tähelepanu perekonnale. Euroopa Liidus on liberaal-individualistliku mudeli levialaks Iirimaa (Artis, Lee 1994, lk. 275).

*Konservatiiv-korporatiivne* süsteem põhineb võimalikult täiuslikul ja mahukal inimeste sotsiaalse kindlustatuse süsteemil, mis peaks toetama erinevate skeemide alusel kõiki tööjõukatgoriaid (naised ja mehed; era- ja riiklik sektor jne.). Süsteemi üldine eesmärk on kompenseerida kaotused, mis tulenevad teenimatust töövõime kaotusest. Samaaegselt püütakse aga vältida tulude vertikaalset ümberjaotamist ja säilitada eksisteeriv klasside ning staatuste süsteem. Riik peab konservatiiv-korporatiivse mudeli puhul tegelema sotsiaalsete probleemide ja toetustega juhul, kui vabahtlikud organisatsioonid (nt. kirik) nendega toime ei tule. Konservatiiv-korporatiivset süsteemi kasutavad Saksamaa, Prantsusmaa,

Belgia, Luksemburgi ja Hollandi sotsiaalsed süsteemid (Artis, Lee 1994., lk. 276).

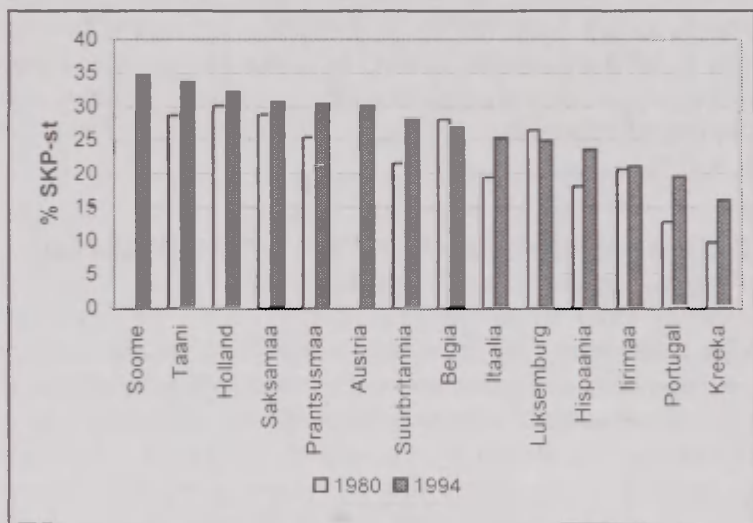
*Sotsiaaldemokraatlik* süsteem, mille näideteks on Rootsi, Taani ja Soome, püüab pakkuda võimalikult suurt sotsiaalset kindlustatust. Süsteemi eesmärgiks on tagada kõigile võrdsed sotsiaalsed õigused, leevendades sotsiaalkindlustussüsteemi kaudu turu ebakõlasid. Seejuures on kindlustussummad seotud sissetulekutega, kuid olenemata sissetulekute suurusest kuuluvad kõik inimesed siiski ühtse süsteemi alla. Sissetulekute ümberjaotamine ei toimu mitte ainult üle ühe inimese elutsükli, vaid ka hõivatutelt töötutele. Süsteem, mis tagab kõikidele tasustatava töö või rahalised ülekanded, sõltub täistööhõive säilitamisest. Seejuures peab riik jälgima, et tema sekkumine turul ei nihutaks paigast palga-hinna suhet. Sotsiaal- ja majanduspoliitika üle on vajalikud kolmepoolsed läbirääkimised tööandjate, tööliste ja valitsuse vahel (Artis, Lee 1994., lk. 276).

### 5.3.2. Euroopa Liidu liikmesriikide sotsiaalkindlustustaseme ja -struktuuride võrdlus

Euroopa Liidu liikmesriikide *sotsiaalkindlustustasemete* analüüsil ilmneb sotsiaalkaitse kulutuste mahu suurenemine protsendina SKP-st ajavahemikul 1980–1994 kõikides Euroopa Liidu liikmesriikides (v.a. Belgia ja Luksemburg). Seejuures oli sotsiaalkaitse kulutuste kasv kiirem just madalama kulutuste tasemega riikides (Portugal, Kreeka, Hispaania, Iirimaa, Itaalia, Suurbritannia). Euroopa Liidu liikmesriikide sotsiaalkaitse kulutuste tasemed 1980. a. ja 1994. a. on esitatud joonisel 5.2 ja lisas 5.1. Võib täheldada liikmesriikide sotsiaalse kaitse kulutuste ühtlustumise tendentsi. Kui madalaima ja kõrgeima kulutuste tasemega riigi suhe oli 1980. aastal 1:5,5, siis 1994. aastaks oli see vähenenud 1:4,7-le (Statistics in Focus ... 1997, lk. 2).

Hoolimata sotsiaalkindlustuskulutuste taseme suhtelisest ühtlustumisest püsivad liikmesriikide vahel suured erinevused. 1994. aastal oli kõrgeim sotsiaalkindlustustase Soomes, kus see moodustas

34,8% sisemajanduse koguproduktist (s.o. 6,2 protsendipunkti rohkem Euroopa Liidu keskmisest). Soomele järgnesid Taani (kulutused olid 33,7% SKP-st ja 5,1 protsendipunkti suuremad Euroopa Liidu keskmisest) ning Holland (vastavalt 32,3% SKP-st ja 3,7 protsendipunkti suurem). Madalaim sotsiaalkulutuste tase oli Kreekas – 16% SKP-st, mis oli 12,6 protsendipunkti väiksem EL-i keskmisest. Samuti olid kulutused väikesed Portugalis (19,5% SKP-st) ja Hispaanias (23,6% SKP-st) (Statistics in Focus ... 1997, lk. 2).



Joonis 5.2. Euroopa Liidu liikmesriikide sotsiaalkaitse kulutused 1980. a. ja 1994. a. (% SKP-st).<sup>2</sup>

Üldiselt kulutavad vaesemad riigid sotsiaalkindlustusele väiksema osa SKP-st kui rikkad riigid. Seejuures eristuvad selgelt traditsionaal-rudimentaarse sotsiaalpoliitika esindajad (Kreeka, Hispaania

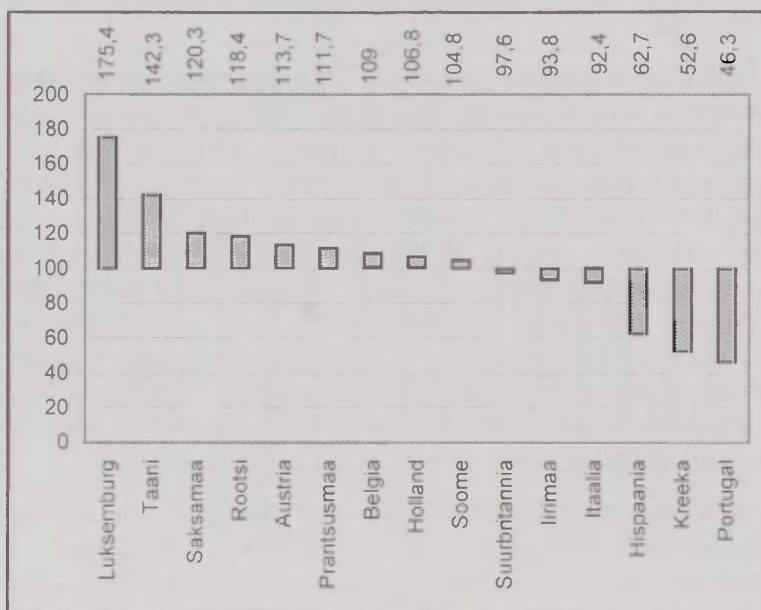
<sup>2</sup> Statistics in Focus. Population and Social Conditions 1997, nr. 3, lk. 2

nia, Portugal), kus sotsiaalsed kulutused moodustavad suhteliselt väiksema osa SKP-st. Seejuures võib rikkam riik lubada endale sisemajanduse koguproduktist suhteliselt väiksema osa kulutamist nii, et summad on võrreldavad absoluutmahus. Näiteks suhteliselt rikkas riigis Luksemburgis moodustas 1993. aastal sotsiaalkulutuste tase SKP-st vaid 23,7%, mis on väiksem EL-i keskmisest. Absoluutmahus on see 6444 ECU, millega Luksemburg ületas nii Hollandit kui Saksamaad, kus on suhteliselt kõrgem sotsiaalkulutuste tase.

Sotsiaalkaitse kulutused on seotud sisemajanduse koguprodukti tasemega ja selle arenguga. Tulenevalt SKP-st on liikmesriikide finantsressursid väga erinevad (vt. joonis 5.3). Sisemajanduse koguprodukti tasemest lähtuvalt on suurimad võimalused Luksemburgil, kus vastav näitaja elaniku kohta oli 1997. aastal Euroopa Liidu keskmisest suurem 75,4%, Taanil (42,3%) ja Saksamaal (20,3%). Halvimas seisus on Portugal (sisemajanduse koguprodukt oli inimese kohta 53,7% madalam Euroopa Liidu keskmisest), Kreeka (47,33%) ja Hispaania (37,3%). Seega moodustab Portugali SKP tase inimese kohta vaid 26% Luksemburgi vastavast näitajast. Sisemajanduse koguproduktist inimese kohta jooksvates hindades liikmesriikide lõikes 1997. aastal annab ülevaate joonis 5.3.

Samuti ilmnevad liidusisesed erinevused liikmesriikide *sotsiaalkindlustustulude struktuuri* võrdlemisel. Enamiku Euroopa Liidu riikides on sotsiaalkaitse finantseerimise suurimaks allikaks tööandjad ja töövõtjad. Eriti oluline on nende roll Belgias, Kreekas ja Prantsusmaal, kus nad finantseerivad üle 65% kogu sotsiaalkaitsest. Riikides, kus tööandjate ja töövõtjate roll on väiksem, finantseerib suurema osa sotsiaalkindlustustuludest valitsus. Ülekaalukalt suurim osa on valitsusel Taanis (75,6%), aga ka Iirimaal (61%) ja Soomes (44,7%). Valitsuse finantsvahendid sotsiaalkindlustuseks pärinevad valdavalt üksikisiku tulumaksudest. Suurbritannias ja Hollandis on oluline osa ka muudel allikatel tulenevalt eelkõige täiendavate pensionifondide olemasolust (Social Portrait ... 1996, lk. 137).

Seejuures on Euroopa Liidu liikmesriikides sotsiaalkindlustustulude struktuuris üldiseks tendentsiks valitsuse osa suurenemine. Valitsusepoolne finantseerimine, mis moodustas 1980. aastal keskmiselt 27,9% kogu sotsiaalkindlustustuludest, suurenes 1994. aastaks 30,2%-ni. Samal ajavahemikul vähenes valitsuse panus vaid Taanis, Belgias ja Iirimaa (Statistics in Focus ... 1997, lk. 4).



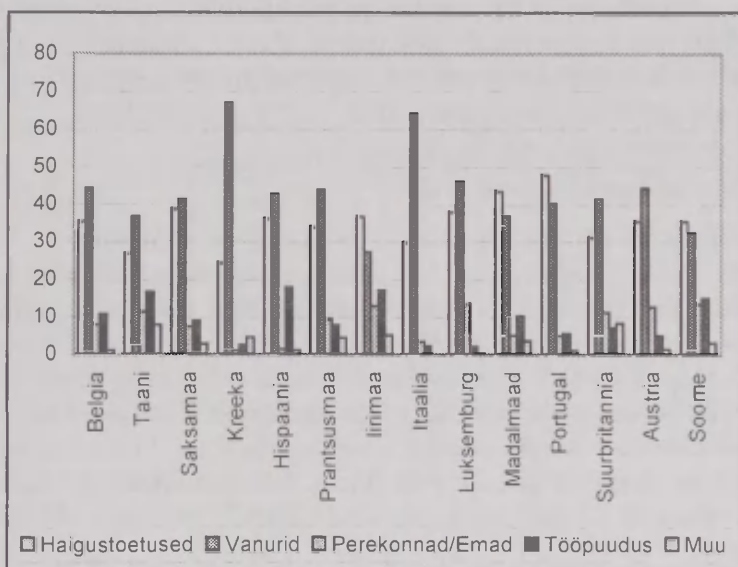
Joonis 5.3. Sisemajanduse kogutoodang jooksvates hindades inimese kohta 1997. a. (EUR15=100).<sup>3</sup>

Analüüsid *sotsiaalkaitse kulutuste struktuuri*, osutuvad enamikus Euroopa Liidu liikmesriikides suurimaks kuluallikaks pensionid. Samas on pensionikulutuste osatähtsus riigiti väga erinev, ulatudes 1994. aastal 66,8%-st Kreekas ja 64%-st Itaalias 27,2%-ni Iirimaa.

<sup>3</sup> European Economy 1997, nr. 64, lk. 78–79.

Samuti on riigiti väga erinev kulutuste suurus teistes kategooriates, ulatudes näiteks tervise osas 24,5%-st Kreekas 47,9%-ni Portugalis ja 43,6%-ni Hollandis. Kulutused tervisele domineerivad Portugalis, Iirimaa, Hollandis ja Soomes. Perekonnatoetuste osas on erinevused riikide vahel 1,2%-st Kreekas 13,1%-ni Iirimaa ja 13,6%-ni Luksemburgis ning tööpuuduse osas 2,3%-st Luksemburgis ja 2,5%-st Itaalias 18,5%-ni Hispaanias (Statistics in Focus ... 1997, lk. 4).

Euroopa Liidu liikmesmaade sotsiaalsete ülekannete struktuur 1994. aastal on esitatud joonisel 5.4.



Joonis 5.4. Sotsiaalsed ülekanded<sup>4</sup> 1994. aastal (% kogu sotsiaalkindlustusest).<sup>5</sup>

<sup>4</sup> Suurbritannia kohta on andmed 1993. aastast.

<sup>5</sup> Statistics in Focus. Population and Social Conditions 1997, nr. 3, lk. 3.

Üldise tendentsina vähenevad Euroopa Liidu liikmesriikides tervise ja perekonnaga seotud kulutused ning suurenevad vanaduspensionide ja tööpuudusega seotud kulutused. Sotsiaalkulutuste struktuur tuleneb küll konkreetse riigi spetsiifilisest situatsioonist, kuid samas väljendab see ka valitsuse seatud prioriteete. Hispaania ulatuslikke töötü abirahasid (~20% sotsiaalkaitse kulutustest) võiks seletada kõrge tööpuudusega. Luksemburgis seevastu on tööpuudus väga madal ja ka töötü abirahade osatähtsus on alla 2,5%. Iiri maal on võrreldes teiste riikidega suuremad kulutused emadusele ja perekonnale ning ka iive on seal kõrgeim.

*Vanaduspension*i tähtsus kogu sotsiaalkulutustest sõltub eakate inimeste proportsioonist rahvastikus ja pensionisüsteemist: pensionieast ning pensionisummade arvutamise alusest. Paljudes Euroopa Liidu liikmesriikides koosneb pensionisüsteem kolmest osast:

- ◆ jooksvale finantseerimisele tuginev riiklik pensioniskeem,
- ◆ tööandjaile tuginevad pensionifondid,
- ◆ individuaalsed säästuskeemid.

Liikmesriigiti on iga elemendi ülesehitus ja suhteline tähtsus erinev. Peale Suurbritannia, kus valitsuse roll on minimaalne, on kõikides Euroopa Liidu liikmesriikides riiklikel pensionisüsteemidel kõige tähtsam roll. Võrreldes pensioni suurust (kohustuslikud pensionisüsteemid) ja viimaste sissetulekute suhet enne pensionile minekut, on vastavad näitajad kõige kõrgemad Kreekas ja teistes Lõuna-Euroopa riikides. Seega on lõunapoolsetes liikmesmaades suhteliselt madalad palgad ning teistes liikmesriikides on suhteliselt suurem tähtsus lisapensionidel (Social Portrait ... 1996, lk. 139).

Kasvava tööpuuduse kõrval on Euroopa Liidus oluliseks probleemiks rahvastiku vananemine; juhul kui ei muudeta pensionisüsteeme, tingib see vanaduspensionideks kulutatavate sotsiaalkindlustussummade pideva kasvu kõikides liikmesriikides.

Ajavahemikul 1950–1992 on inimese keskmine oodatav eluiga tõusnud kõigis liikmesriikides, Euroopa Liidu keskmisena meestel 10,9 ja naistel 11,2 aasta võrra. 1992. aastal oli meestel kõrgeim eluiga Rootsisis 75,4 aastat (2,4 aastat enam võrreldes liidu kesk-

misega), Kreekas 74,6 (1,6 aastat enam) ja Hollandis 74,3 (1,3 aastat enam). Naistel oli kõrgeim eluiga Prantsusmaal 81,4 aastat (1,9 aastat enam liidu keskmisest), Rootsis 80,8 (1,3 aastat enam) ja Hispaanias 80,5 (1 aasta enam). Kõige madalam eluiga meestel oli 1992. aastal Portugalis – 70,7 aastat (2,3 aastat alla liidu keskmist), Soomes 71,7 (1,3 aastat keskmisest vähem) ja Luksemburgis 71,9 (1,1 aastat vähem) ning naistel Taanis 77,9 aastat (1,6 aastat liidu keskmisest vähem), Irimaal (1,4 aastat vähem) ja Portugalis 78,1 (1,4 aastat vähem).

Keskmine oodatav eluiga Euroopa Liidu liikmesriikides on esitatud tabelis 5.2.

Tabel 5.2

### Keskmine oodatav eluiga aastates Euroopa Liidus (1950–1992)

Riik	1950		1970		1992	
	mehed	naised	mehed	naised	mehed	naised
Belgia	62,0	67,3	67,8	74,2	73,1	79,8
Taani	69,8	72,6	70,7	75,9	72,6	77,9
Saksamaa					72,6	79,1
Kreeka	63,4	68,5	70,1	73,8	74,6	79,8
Hispaania	59,8	64,3	69,2	74,8	73,3	80,5
Prantsusmaa	62,9	68,5	68,4	75,9	73,2	81,4
Iirimaa	64,5	67,1	68,8	73,5	72,6	78,1
Itaalia	63,7	67,2	69,0	74,9	73,6	80,3
Luksemburg	63,4	68,2	67,1	73,4	71,9	78,4
Holland	70,6	72,9	70,7	76,5	74,3	80,3
Portugal	56,4	61,6	64,2	70,8	70,7	78,1
Suurbritannia	66,2	71,2	68,7	75,0	73,2	78,6
Austria	61,9	67,0	66,4	73,4	72,8	79,3
Soome	60,5	67,5	66,5	75,0	71,7	79,4
Rootsi	69,1	72,3	72,2	77,7	75,4	80,8
Euroopa Liit	63,9	68,3	68,6	74,6	73,0	79,5

Allikas: Social Portrait of Europe, 1996, lk. 24.

Meeste ja naiste oodatav eluiga kasvas vaadeldaval ajavahemikul kõige rohkem lõunapoolsetes liikmesriikides: Kreekas vastavalt

11,2 ja 10,7 aastat, Hispaanias 13,5 ja 16,2 aastat, Itaalias 9,9 ja 13,1 aastat ning Portugalis 14,3 ja 16,5 aastat. Vastav näitaja suurenes märgatavalt ka Austrias ja Soomes. Eluea pikenedamine annab tunnistust tervishoiusüsteemi ja -teenuste arengust. Oodata-va eluea kasvu ühe põhjusena võib nimetada imikute suremuse lan- gust. Naiste eluea kiirem kasv on tingitud eelkõige sünnitusega seotud riskide tunduvalt vähenemisest.

Esitatud andmetest ilmneb, et suurenenud on erinevus meeste ja naiste oodatavas elueas. 1992. aastal oli erinevus kõige suurem Prantsusmaal – 8,2 aastat, järgnesid Soome 7,7 ja Portugal 7,4 aastaga.

Võrreldes vanade inimeste (60 aastat ja üle selle) ja noorte (alla 25 aastat) osakaalu rahvastikus, ilmneb pidev vanade arvu kasv ja noorte arvu vähenemine. 1970. aastal oli noori 103 447 000 ja vanu 55 833 000 (vahe seega 47 614 000). 1993. aastal olid vastavad arvud 84 768 000 ja 70 321 000 (vahe vaid 14 447 000). Sama tendentsi jätkumist prognoositakse ka tulevikus: aastaks 2020 võib rohkem kui neljandik Euroopa elanikkonnast olla vanem kui 65 aastat (Deakin *et al.* 1995, lk. 7). Euroopa Liidu rahvastik vananeb jätkuvalt, tulenevalt eluea pikenedamisest ning ka sündi- muse langusest. Eeltoodu põhjal võib prognoosida pensioni- ja tervisekulutuste pidevat kasvu (Social Portrait ... 1996, lk. 24).

Riigi kulutused perekonnatoetustele sõltuvad noorte osakaalust elanikkonnas ja perekonnatoetusteks ettenähtud summa suurusest (vt. tabel 5.3) (Employment in Europe 1996, lk. 49). Perekonna- ja emadetoetused moodustasid 1994. aastal Euroopa Liidu riikides keskmiselt 7,6% kõikidest sotsiaalkulutustest (Statistics in Focus ... 1997, lk. 3). Võrreldes 1980. aastaga vähenesid perekonna- toetused suhteliselt kõikides riikides peale Taani, Luksemburgi ja Iirimaa. Selle põhjuseks on suures osas noorte (alla 20 aastaste) arvu vähenemine elanikkonnas.

Laste osakaal kogu elanikkonnast oli 1993. a. kõige suurem Iiri- maal (27,5%), Prantsusmaal (23,8%) ja Hispaanias (22,6%). Välja- minekud lapse kohta arvestatuna protsendina sisemajanduse kogu- produktist olid kõige suuremad Taanis (15,7%), Suurbritannias

(12,8%), Luksemburgis (12,6%) ja Saksamaal (12,4%), kõige väiksemad aga Kreekas (0,4%) ja Hispaanias (1%). Riikides, kus lapse kohta on väljaminekud suuremad, on reeglina suuremad ka perekonnatoetused.

Tabel 5.3

## Perekonnatoetused Euroopa Liidus 1993. aastal

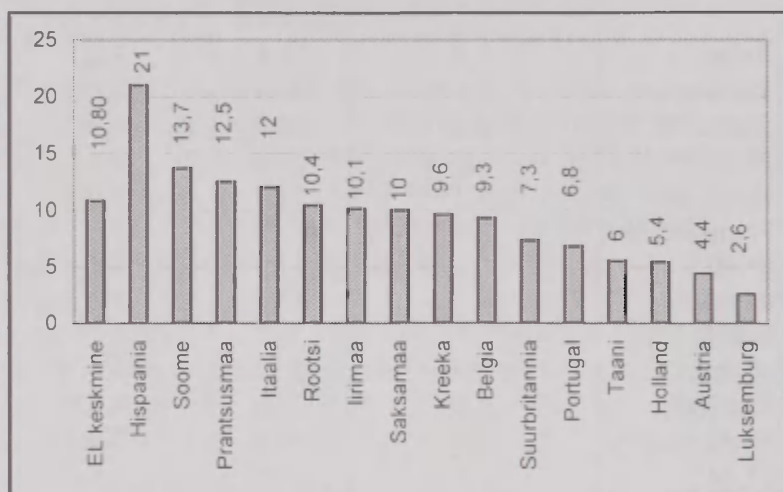
Riik	Perekonnatoetused (% SKP-st)	Laste % elanik- konnast	Väljaminekud lapse kohta (% SKP-st)
Belgia	1,9	21,8	8,5
Taani	3,3	20,9	15,7
Saksamaa,	2,2	17,4	12,4
Kreeka	0,1	22,3	0,4
Hispaania	0,2	22,6	1,0
Prantsusmaa	2,4	23,8	10,0
Iirimaa	2,2	27,5	7,8
Itaalia	0,8	15,4	4,2
Luksemburg	2,7	21,2	12,6
Holland	1,6	20,7	7,5
Portugal	0,8	18,6	4,2
Suurbritannia	2,6	20,6	12,8
EL (12)	1,8	20,6	8,6

Allikas: Social Protection in Europe, 1995, lk. 78.

Töötutele kulutatud osa sotsiaalkaitsekulutustest sõltub tööjõulises eas inimeste osatähtsusest, tööhõive ja tööpuuduse tasemest ning töötute abirahade suurusel. Abirahade suurus oleneb mõnel juhul tööpuuduse tasemest – näiteks madalad abirahad Luksemburgis või kõrged abirahad Hispaanias ja Taanis, kus on suhteliselt kõrge töötada soovivate isikute osakaal elanikkonnas. Liikmesriikidevahelised erinevused tulenevad aga eelkõige erinevatest toetussüsteemidest.

1997. aasta juunis oli keskmine tööpuuduse tase Euroopa Liidus 10,8%. Tööpuuduse tase kõigub riikide seas 2,6%-st Luksemburgis

21%-ni Hispaanias, kusjuures Hispaanias oli tööpuudus 10,2 protsendipunkti võrra kõrgem liidu keskmisest. Hispaaniale järgnesid Soome (2,9 protsendipunkti üle EL-i keskmise), Prantsusmaa (1,7 protsendipunkti üle EL-i keskmise). Teistes liikmesriikides oli tööpuudus EL-i keskmisest väiksem. Kõige madalam tööpuudus oli Luksemburgis (-8,2 protsendipunkti), järgnesid Austria (-6,4) ja Taani (-5,3) (vt. joonis 5.5).



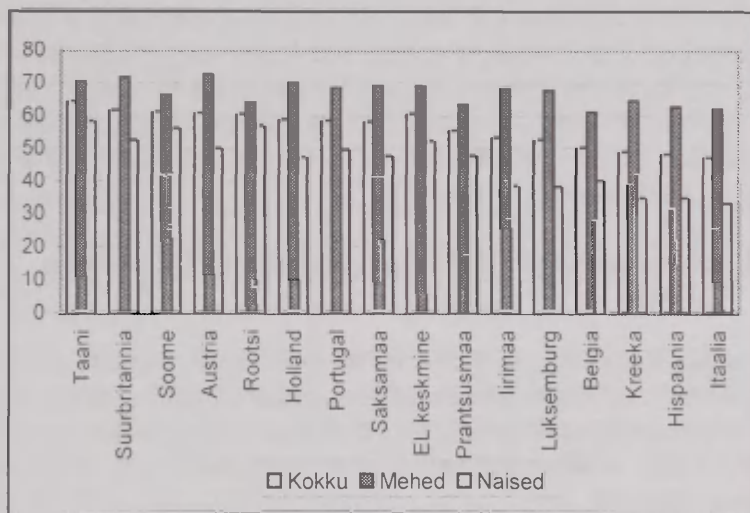
Joonis 5.5. Tööpuudus Euroopa Liidu liikmesriikides 1997. aasta juunis (% elanikkonnast).<sup>6</sup>

Meeste ja naiste tööpuuduse taseme erinevus Euroopa Liidus on keskmiselt 3 protsendipunkti (vt. lisa 5.2), kusjuures suurim on erinevus Hispaanias (meeste tööpuudus 16,2%, naistel 28,6%). Erandlikult teistest Euroopa Liidu liikmesriikidest on Rootsis ja Suurbritannias naiste tööpuudus meeste tööpuudusest väiksem.

<sup>6</sup> Vt. lisa 5.2.

Tööpuudus on suurimaks probleemiks just noorte hulgas. Noorte, alla 25-aastaste tööpuuduse tase on keskmiselt 10 protsendipunkti võrra suurem üldisest tasemest (vt. lisa 5.2). Eriti problemaatiline on olukord Hispaania noorte naiste hulgas, kus vastav näitaja oli 46,7%.

Töövõimelises eas elanikkonna tööhõive ulatus 1994. aastal Euroopa Liidus 48%-st Itaalias 64%-ni Taanis (vt. joonis 5.6). Lisaks Itaaliale oli alla poolte inimestest hõivatud veel Hispaanias ja Kreekas. Üldine hõivatuse tase on viimaste aastakümnete jooksul tõusnud naiste suurema osalemise tõttu tööturul, kusjuures naiste puhul on hõivatuse suurem Põhjamaades ja Suurbritannias, madalam (nagu ka üldine tööhõive) Itaalias, Kreekas ja Hispaanias (34–35%). Luksemburgis on hõivatud alla 40% naistest, mis on suhteliselt madal näitaja võrreldes teiste sama arengutasemega riikidega Euroopas.



Joonis 5.6. Tööhõive 1994. a. (hõivatute % üle 15-aastaste hulgas).<sup>7</sup>

<sup>7</sup> Facts through Figures. A Statistical Portrait of the European Union 1996, lk. 8–9.

Töövõimelises eas meeste tööhõive kõigub eri riikides vahemikus 60–70%. Seejuures on meeste hõivatus suurem naiste hõivest kõikides riikides keskmiselt 20 protsendipunkti võrra, olles suurim Austrias (~73%) ja madalaim Belgias (~61%). Tööhõive erinevus Euroopa Liidu liikmesriikide vahel on meeste puhul väiksem kui naiste puhul (Facts through Figures ... 1996, lk. 8–9).

Tööpuudusega võitlemisel kerkib esile probleem, kuidas tagada elanikkonnale tööhõive, kahjustamata seejuures soodustuste ja toetuste süsteeme, mis on aastakümneid olnud Euroopa sotsiaalse heaolu aluseks. On paradoksaalne, et samal ajal, kui teenistusvõimalusi jääb aina vähemaks ja rahvastik vananeb, püütakse sotsiaalpoliitikat korrigeerida nii, et see sisendaks inimestesse julgust minna tagasi tööle, ilma et kaoksid neile ettenähtud sotsiaalsed tagatised.

Euroopa Komisjoni lähenemine tööhõive- ja tööturupoliitikale eeldab sotsiaalkindlustuse meetmete tõhusust ning aktiivset tööturupoliitikat (s.t. suunatust töökohtade loomisele ja säilitamisele, mitte töötubirahade maksmisele). Paremini eesmärgistatud tegevusega loodab komisjon tuua tööturule rohkem inimesi ja sellega vähendada survet soodustussüsteemidele ning vabastada ressursse, millega toetusmeetmeid rahastada.

#### **5.4. Euroopa Liidu sotsiaalpoliitika idalaienduse taustal**

Euroopa Liidu peamiseks sotsiaalpoliitiliseks probleemiks on tööpuudus, mis idalaienduse taustal omandab täiendava kaalu. See tõttu keskenduvad Euroopa Liidu peamised tegevussuunad sotsiaalpoliitika valdkonnas eelkõige tööpoliitikale ning tööturuga seonduvale.

1997. a. novembris kiideti Euroopa Liidu riigi- ja valitsusjuhtide tippkohtumisel Luksemburgis heaks Euroopa Liidu strateegilised tööpoliitika suunad, mis on aluseks liikmesriikide tööturupoliitika kavandamisel lähiaastatel.

Euroopa Liidu tööturupoliitika uued põhisuunad toetuvad neljale põhisambale:

- ◆ uus ettevõtluskultuur,
- ◆ töölerakendamise uus kultuur,
- ◆ uuendustega kohanemise uus kultuur,
- ◆ võrdsete võimaluste uus kultuur.

Euroopa vanale ettevõtluskultuurile on iseloomulik kõrge bürokraatiatase ning suured kulutused töökohtade loomiseks, mis tingivad kõrge tööpuuduse. *Uue ettevõtluskultuuri* printsiibi peamiseks eesmärgiks on selle juurutamine eesmärgiga luua uusi ja paremaid töökohti. Üks olulisemaid prioriteete seejuures on firma loomise lihtsustamine. Et ettevõtlusega alustamiseks on vaja lihtsaid, selgeid ja stabiilseid reegleid, tehakse liikmesriikidele ülesandeks vähendada bürokraatiat väikeettevõtluse suhtes. Kuna tööjõu käibekulud on Euroopas väga kõrged, siis seatakse eesmärgiks töökoha maksumuse vähendamine, et hõlbustada uute töökohtade loomist. Tööjõu käibekuludeks on töötajate palkamise, väljaõpetamise ja vallandamise kulud. Kõrgete käibekuludega põhjendatakse erialases kirjanduses Euroopa stabiilselt suurt tööpuudust.

Siit tulenevalt oleks vaja vähendada töökohaga seotud kulutusi, et ettevõtjatel tekiks stiimul palgata rohkem inimesi. Ettevõtluse arendamine tähendab ühtlasi ka seda, et inimestele antaks rohkem võimalusi tegutseda üksikisikust ettevõtjana.

Ühe eesmärgina nähakse Euroopa Liidus ka vastava riskikapitali turu arengut. Kavas on luua üleeuroopaline väärtpaperibörs keskmise- ja väikeettevõtluse jaoks. See lihtsustaks väikeettevõtjatel stardiraha ja riskikapitali saamist. Samuti peaksid liikmesriigid lihtsustama oma maksusüsteeme, nii et nad muutuksid ettevõtjasõbralikumaks.

Käsitledes Eestit Euroopa Liidu idalaienduse kontekstis, on Eestis võimalik alustada ettevõtlust füüsilisest isikust ettevõtjana. Juriidiline protseduur selleks ei ole keeruline ja peamine probleem väikeettevõtlusega tegelejatele on vastavate riskikapitali fondide

puudus ja üldisest makromajanduslikust olukorrast tingitud kõrged laenuintressid.

Tööhõivetalituste kaudu on võimalik taotleda töötule ettevõtlustoetust, mis hetkel on 10 000 krooni. Tööturuameti töötajate endi sõnul oleks minimaalne vajalik summa vähemalt 20 000 krooni. Hoolimata sellest, et toetussumma suurus ei ole tegevuse reaalseks alustamiseks piisav, on sellise toetuse küsimine töötute seas suhteliselt populaarne.

*Töölerakendamise uue kultuuri* vajalikkuse taga on üha kasvav lõhe tööjõu reaalsete teadmiste ja oskuste ning kaasaegsele töökohale esitatavate nõuete vahel. Kasvav struktuurne tööpuudus on üks peamisi tööpuuduse liike kaasaegses kiiresti arenevas majanduses. Tänapäeval lõpetab Euroopa Liidus keskmiselt 20% noortest oma hariduse (k.a. täiendõppe kursused) ilma erialase kvalifikatsioonita. Paljud vakantsed kohad jäävad täitmata, kuna puuduvad vastava ettevalmistusega spetsialistid.

Eksisteerib rida sotsiaalseid grupe, kellel on tõsiseid raskusi töölerakendamisega. Põhjuseks on kas eelneva töökogemuse puudumine (noored tööturule sisenejad) või siis tööoskuse minetamine (pikaajalised töötud):

- ◆ Selleks et tagada kõigile töötutele tööturule sisenemine, võetakse endale kohustus pakkuda igale täiskasvanud töötule võimalus täiendõppeks kaheteistkümnne esimese töötuks olemise kuu jooksul.
- ◆ Igale noorele töötule võimaldatakse täiendõppe kuue esimese töötuks olemise kuu jooksul .

Noorte töötus on sageli seotud õpingute enneaegse katkestamisega. Selleks et vähendada mittetäieliku keskharidusega kontingenti, võtavad liikmesriigid endale kohustuse vähendada koolidest väljalangemist ligi poole võrra. Üheks abinõuks noorte töötuse vähendamiseks on kutseharidussüsteemi kaasajastamine ja paindlikumaks muutmine. Samuti vastava õpi(katse)aja laialdasem kasutamine, mis võimaldaks noorel valutumalt tööturul kohaneda.

Üldistatuna tähendab see aktiivse tööpoliitika osatähtsuse suurendamist passiivsete tööturu meetmete arvel. Sel eesmärgil kavandatakse järgneva viie aasta jooksul suurendada ümberõppele suunatud töötute arvu seniselt 10%-lt kõigist töötutest kuni 25%-ni.

Vaadeldes Eesti tööturupoliitikale kulutatud ressursside jaotumist passiivse ja aktiivse tööturupoliitika vahel on näha, et suurem osa (55,4%) ressursse kulutatakse passiivsetele meetmetele, peamiselt töötü abiraha maksmisele (vt. tabel 5.4). Arvestades aga veel ka tõsiasi, et 1997. a. oli töötü abiraha suurus 240 krooni kuus, siis nii madal töötü abiraha ainult süvendab passiivse tööpoliitika osatähtsust, sest kui me suurendaksime töötü abiraha vajaliku elatusmiinimumini, suureneks nende kulutuste osakaal kogu eelarves veelgi. Seega peab tulevikus kindlasti suurenema aktiivse tööturupoliitika osakaal kogu tööpoliitika kulutuste struktuuris.

Tabel 5.4

**Tööturupoliitikale tehtud kulude struktuur Eestis  
1997. aastal (tuh. kr.)**

Kulu liik	tuh. kr.	% kogukuludest
Makstud abirahad	50 140,0	55,4
Kulutused õppe korraldamiseks	27 755,7	30,7
Makstud stipendiume	5 341,9	5,9
Kulutused hädaabitöödeks	2 306,9	2,6
Kulutused tööturutoetuseks töötule ettevõtluse alustamiseks	3 947,2	4,4
Tööandjale makstud tööturutoetus	961,4	1,1
<b>Kokku kulutatud</b>	<b>90 453,1</b>	<b>100,0</b>

Allikas: Tööturuamet.

Koostöös tööturuametite töötajatega on vastavatel tööpoliitika-alastel seminaridel välja pakutud konkreetseid meetmeid muutmaks Eesti aktiivset tööpoliitikat efektiivsemaks:

- ◆ Toimetuleku kursuse (kohanemiskursuse) muutmine tööturualituste prioriteediks. Kuid eriti ääremaadel ei pruugi inimesed

pärast koolituse läbimist tööd leida, sest regioonis puuduvad ettevõtlikud inimesed ja ettevõtlust praktiliselt ei eksisteeri. See tähendaks ühtlasi, et sellise kursuse puhul ei saa tööle rakendamine protsenti seada üheks kursuse läbiviimise efektiivsuse mõõdupuuks.

- ◆ Kutsenõustamissüsteemi taastamine. Kutsenõustamissüsteem võiks olla täielikult tööhõivetalituste juures tingimusel, kui neile tagatakse vastavad vahendid ja koosseisud, või teiseks, see võiks jaguneda haridusministeeriumi valdusala (alla 16-aastased) ja tööhõivetalituste süsteemi juurde kuuluvate nõustamiskeskuste (üle 16-aastased) vahel. Lõpliku otsuse peaksid tegema vastava ala spetsialistid.

Eesti tingimustes on vajalik tööturupoliitika diferentseerimine. Vaadeldes aktiivsete vahendite jaotumist erinevate aktiivse tööturupoliitika meetmete vahel, kulutatakse peaaegselt raha koolitusprogrammidele (tabel 5.5). Kuna puudub täpsem info spetsiaalsete noortele mõeldud programmide kohta, võib öelda, et valdav osa vahenditest kulutatakse täiskasvanute koolitusele. Sama kehtib ka paljude EL-i liikmesriikide kohta. Ainult Belgia ja Soome eraldavad suhteliselt suure osa aktiivse tööturupoliitika vahenditest ettevõtluse toetamiseks, Eestis on antud valdkond vahendite nappuse tõttu suhteliselt tagasihoidlik.

Kvalifikatsiooni tõstmise kavadega seondub Euroopa Liidus ka vähe kvalifitseeritud tööjõu palkamisega seotud kulutuste vähendamine. Teisiti öeldes tuleb vähendada tööandja kulutusi töötajate väljaõpetamiseks, pakkudes võimalust koolitada töötajaid riiklike programmide kaudu.

Eespool toodud eesmärgi saavutamiseks on ka oluline uue sotsiaalse partnerluse kujundamine. Eri osapooled – tööandjad ja ametiühingud – peavad koos lahendama täiend- ja ümberõppe probleemid. Koostöö parandamiseks tuleb välja töötada koolitust puudutavad raamlepingud, mis hõlmaksid eri liikmesriikide tööandjaid ja töövõtjaid.

Eesti tingimustes on sotsiaalse partnerluse realiseerimine alles algusjärgus. Kui teatud koostöö toimib keskorganisatsioonide

vahel, siis madalamal tasandil koostöö tööandjate ja töövõtjate vahel praktiliselt puudub. Üheks põhjuseks on regionaalsete esinduste puudumine riigi paljudes piirkondades. Näiteks tööandjate esindused on väljaspool Tallinnat esindatud teatud määral mõnes suuremas maakonnakeskuses (nt. Tartus). Seega puudub praktiliselt võimalus vastastikuseks infovahetuseks ja tegevuse kooskõlastamiseks maakonna tasandil.

Tabel 5.5

**Aktiivse tööturupoliitika meetmete jaotus Euroopa Liidu liikmesriikides ja Eestis (%-des)<sup>8</sup>**

Riik	1	2	3	4	5
Belgia (89)	16	13	1	56	14
Taani (89)	7	48	19	2	24
Soome (90)	11	27	5	45	13
Prantsusmaa (89)	16	44	27	5	7
Saksamaa (90)	22	37	4	15	23
Kreeka (89)	19	42	9	28	2
Iirimaa (90)	11	33	27	20	10
Itaalia (88)	10	4	86	–	–
Holland (90)	8	19	6	5	62
Eesti (97)	–	88	–	12	–

Allikas: Tööturuamet; OECD Employment Outlook, 1991, juuli, lk. 237–246.

Siit tulenevalt on üks esmaseid ülesandeid Eestis tööandjate ja töövõtjate esindusorganisatsioonide regionaalse võrgustiku kujundamine.

<sup>8</sup> Märkused: Programmid; 1 – tööhõivetalitused ja administratsioonile tehtud kulutused; 2 – täiendkoolitus; 3 – noortele suunatud tööturuprogrammid; 4 – subsideeritud hõive (k.a. ettevõtlustoetused töötutele, palgatoetused ettevõtetele); 5 – programmid puuetega inimestele.

Eesti tingimustes on oluline parandada kutseharidussüsteemi ja muuta üldisi tavateadvuses väljakujunenud prioriteete hariduse suhtes. Programmide muutmine ja uute õppekavade sisseviimine kutseharidussüsteemis toimub, kuid kahjuks mitte piisava operatiivsusega, võrreldes majanduskeskkonna dünaamilise muutumisega. Samuti puuduvad ettevõtlust käsitlevad alusuuringud, mis võimaldaksid planeerida tulevikus vajaminevate erialade struktuuri ja sellest lähtuvalt kavandada õppeprogramme. Tuleb muuta üldist suhtumist haridusse, sest praegu eelistab valdav osa noori jätkata õpinguid keskkoolides ja gümnaasiumides, mitte aga omandada eriala. Tulemuseks on keskharidusega inimeste üleproduktioon, kes ei leia tööturul rakendust. Tööturu-uuringute andmetel on ligi 50% töötutest keskharidusega.

Oluline on ka seadusandluse kohandamine. Muudatused seadusandluses peaksid puudutama järgmisi valdkondi:

- ◆ Isikud, kes on kodus alla 7-aastaste lastega, ei soovi tavaliselt tööd leida, kuid on ennast töötuna registreerinud selleks et saada töötü abiraha. Tööturuametite sotsiaalse hoolduse funktsiooni peaks vähendama, suunates selle kontingendi kohalikesse omavalitsustesse, kellele tuleks eraldada ka vastavad vahendid.
- ◆ Praegune seadusandlus ei võimalda tööturuametitel tegelda veel töötavate inimeste koolitusega. Selline ennetav koolitus oleks aga hädavajalik ja aitaks inimestel paremini kohaneda tööturu muutunud tingimustega.

*Uute tingimustega kohanemise uue kultuuri* eesmärgiks on tööturu osaliste kohanemine kiiresti muutuva tehnoloogia ja muutunud turusituatsiooni tingimustes.

Selle eesmärgi saavutamiseks oleks Euroopa Liidus vaja muuta sotsiaalse partnerluse põhimõtteid:

- ◆ Sotsiaalsed partnerid peavad vastaval tasemel läbirääkimisi, et muuta töötingimused (k.a. tööaeg) paindlikumaks.
- ◆ Paindlikumad töötingimused tähendavad ühtlasi ka seda, et osajaga töötajatele ja teistele paindliku töögraafikuga töötavatele inimestele antakse senisest suuremaid sotsiaalseid garantiisid. Osajaga töötamine ei tohi piirata karjääri tegemise võimalusi.

Eesti tööturu poliitikast rääkides tuleks lihtsustada palgatoetuste maksmise korda. Kuna palgatoetuste maksmisel kehtib praegu põhimõte, et tööhõivetalitus maksab esimese poole aasta jooksul 100% palgatoetust miinimumpalga ulatuses ja teisel poolaastal 50% nendele tööandjatele, kes võtavad tööle riskigruppi kuuluvaid inimesi. Maksud aga peab tasuma tööandja. Kehtivat korda tuleks lihtsustada, et ettevõtjal oleks vähem raamatupidamislikke probleeme, siis suureneks ka ettevõtjatepoolne huvi riskigruppi kuuluvate töötajate rakendamiseks.

Uute töökohtade loomine ja tööpuuduse vähendamine Eestis on tihedalt seotud regionaalpoliitika küsimustega. Regionaalpoliitika valdkonnas tuleks rakendada järgmisi meetmeid:

- ◆ üleriigiliste andmebaaside loomine, mis võimaldaks arvutivõrgu vahendusel mistahes riigi osas saada ülevaade vabade töökohtade ja tööd otsivate inimeste kohta;
- ◆ ettevõtlusalaste uuringute finantseerimine. Siiani puudub ülevaade tööandja vajadustest ja tulevikuplaanidest tööjõu osas eri regionides. Sellist andmebaasi on võimalik saada ainult regionaalse ettevõtluse uuringutega;
- ◆ kolimistoetused, mis oleksid suunatud kindlatele sihtgruppidele, kes otsustavad asuda tööle ja elama piirkondadesse, kus vajatakse vastava kvalifikatsiooniga inimesi. Toetuste maksmise eesmärk on suurendada inimeste mobiilsust.

*Võrdsete võimaluste loomise uue kultuuri eesmärk on vähendada soolist diskrimineerimist tööturul. Tuleb suunata spetsiaalsed vahendid meeste ja naiste tööpuuduse taseme erinevuste vähendamisele. Ergutada tuleb uute töökohtade loomist naistele. Liikmesriigid peavad suutma tagada töötajatele piisavalt vaba aega, et nad suudaksid hoolitseda laste ja teiste ülalpeetavate eest. Inimestel peab olema rohkem võimalusi tegeleda perekonnaga.*

Selleks tuleb Euroopa Liidu liikmesriikidel suurendada vastavaid sotsiaalse kaitse kulutusi paremate riikide tasemele. Tuleb garanteerida naistele kõik võimalused tööle tagasitulekuks pärast lapsehoolduspuhkust, rakendades selleks spetsiaalseid koolitusprog-

ramme, mis võimaldaksid neil kohaneda tööturu muutunud tingimustega.

Eesti tingimustes on vastavalt tööturu-uuringutele meeste töötus suurem kui naistel, mis Euroopa Liidu kontekstis on suhteliselt erandlik nähtus. Üheks põhjuseks on siin kindlasti see, et Eestis on üleminekuperioodil kiiresti suurenenud mitteaktiivse elanikkonna osakaal kogu tööealisest elanikkonnast. Suur osa (63% 1997. a. II kvartali andmetel) passiivsest elanikkonnast on naised, mis annab aluse väita, et naised loobuvad töötamisest ja eelistavad mitteaktiivsust töötus staatusele.

Vaadeldes registreeritud töötust Eestis, on naiste osakaal registreeritud töötute seas oluliselt suurem võrreldes meestega. Vahe registreeritud töötuse ja tegeliku töötuse andmetes tuleb sellest, et vastavalt Eesti seadusandlusele on naistel võimalus teatud tingimustel (alla 7-aastaste laste olemasolu jne.) registreerida ennast töötuks korduvalt. Samal ajal kaotavad mehed teatud aja jooksul õiguse registreeruda ja langevad registreeritud töötusest välja. Eespool on juba viidatud tööturuametite sotsiaalse hoolduse funktsiooni vähendamise vajadusele, sest enamasti on lastega kodus olevad naised, kes on korduvalt registreerinud ennast töötuks, huvitatud ainult abirahast, mitte töö leidmisest.

Tööturupoliitika prioriteediks on võrdsete võimaluste tagamine ka Eestis. Eelkõige tähendab see mitteaktiivsete naiste suunamist töötajateks ja seejärel neile vastavate koolitusprogrammide väljatöötamist ning pikemas perspektiivis sooliste palgaerinevuste vähendamist.

## Kokkuvõte

Euroopa integratsiooni alguses oli tähelepanu keskpunktis majanduslik integratsioon ja sotsiaalsfääri reguleeriti vaid ulatuses, mis oli piisav integratsiooni majanduslike eesmärkide saavutamiseks.

Aja jooksul on sotsiaalpoliitika osa Euroopa Liidu ühtsete poliitikate seas aga muutunud. Vajadus sotsiaalpoliitika ühtse reguleerimise järele tulenes mitmetest asjaoludest: uute riikide ühinemisega

(1970–1980-ndatel) seoses kadus esialgne sotsiaalpoliitiline homogeensus ning kerkis üles vajadus piirata inimeste heaolu arvel toimuvat majanduslikku arengut. Kaasajal on Euroopa Liidu kompetents sotsiaalpoliitika alal laienenud varasemalt töötajate vaba liikumise tagamiselt ja sotsiaalkindlustuskavade koordineerimiselt mitmetele sellistele valdkondadele, mis ulatuvad tööpuuduse ja ümberõppe reguleerimisest tervisekaitse ja abivajajate (nt. vanurid) toetamiseni.

Kõik integratsiooniprotsessi vältel sõlmitud lepingud sisaldavad sotsiaalsfääri reguleerivaid sätteid. Lisaks nendele on aga allkirjastatud mitmed sotsiaalpoliitilised aktid: sotsiaalhartad, sotsiaalpoliitikat käsitlevad “Roheline raamat” ja “Valge raamat” ning sotsiaaltegevusprogrammid.

Sotsiaalsfääri tähtsuse suurenemisele vaatamata ei ole Euroopa Liidus omaette eesmärgiks liikmesriikide sotsiaalpoliitikat ühtlustada. Igal liikmesriigil on õigus eelkõige vastavalt kujunenud traditsioonidele ja väärtushinnangutele viia ellu oma sotsiaalpoliitikat. Sotsiaalstandardite ühtlustamine on siiski vältimatu sellistes valdkondades, mis mõjutavad ühisturu funktsioneerimist, et ära hoida nn. sotsiaalset dumpingut. Sotsiaalse dumpingu vältimine on sotsiaalpoliitika harmoneerimise pooldajate peamine argument antud valdkonnas. Harmoneerimise vastased toetuvad rahvusliku mitmekesisuse säilitamise vajadusele ja väidavad, et sotsiaalne dumping ei ole reaalne oht ja tegelikkuses ei ole seda esinenud.

Otsest sotsiaalpoliitika harmoneerimist ei ole Euroopa Liidus teostatud ja seetõttu on säilinud ka suured erinevused liikmesriikide sotsiaalsetes tasemetes. Euroopa Liidu liikmesriigid võib jagada neis rakendatavate sotsiaalpoliitiliste põhimõtete alusel nelja suurde gruppi: traditsionaal-rudimentaarne, liberaal-individualistlik, sotsiaaldemokraatlik ning konservatiiv-korporatiivne süsteem. Regionaalselt jaguneksid vastavad sotsiaalpoliitika tüübid järgnevalt: Lõuna-Euroopa, Anglo-Ameerika, Põhjamaad ning Germaani kultuuripiirkond. Erinevused erinevate süsteemide vahel hõlmavad nii sotsiaalkindlustustulude kui -kulude taset ja struktuuri. Erinevused vastavad üldiselt sotsiaalpoliitika tüüptidele,

erandiks on vaid tööhõive ja tööpuuduse näitajad, kus Euroopa Liidu sekkumine on olnud suurim.

## Kirjandus

Artis, M., Lee, N. The Economics of the European Union. Policy and Analysis. Oxford University Press, 1994, 432 lk.

Barnard, C. EC Employment Law. Revised Edition. UK: John Wiley & Sons Ltd., 1996.

Barnes, I., Barnes, P.M. The Enlarged European Union, New York: Longman Publishing Limited, 1995, 419 lk.

Borchardt, K.-D. Euroopa Ühenduse õiguse ABC. Luksemburg: Euroopa Ühenduse Ametlike Väljaannete Amet, 1994, 71 lk.

Broad Economic Policy Guidelines 1997. – European Economy, 1997, nr. 64, Directorate General for Economic and Financial Affairs.

Deakin, N., Davis, A., Thomas, N., Public Welfare and Social Exclusion: the Development of Consumer-Oriented Initiatives in the European Union. Dublin: European Foundation for the Improvement of Living and Working Conditions, 1995, 150 lk.

Directorate General [<http://www.europa.eu.int/en/comm/dg05/general/docs/staffgui/cover.html>] 15.04.97.

Eamets, R. Euroopa Liidu tööpoliitika põhisuunad ja Eesti tööturu-poliitika.

Employment and Training. London: Mercury Books, 1990, 194 lk.

Employment in Europe. Luxembourg: European Commission, 1996, 166 lk.

EU 15 Unemployment Rate falls to 10,1%. Eurostat News Release 1998, nr. 63 [<http://europa.eu.int/eurostat.html>].

Euroopa Liit. Luksemburg: Euroopa Ühenduse Ametlike Väljaannete Büroo, 1994, 53 lk.

Euroopa Majandusühenduse asutamisleping aastast 1957 parandustega Ühtse Euroopa Aktist 1986. Tõlge eesti keelde. Hamburg, 1992, 175 lk.

Europe in Figures. Luxembourg: Office for Official Publications of the European Communities, 1995, 452 lk.

- Eurostat Årbog 1996. Luxembourg: Office for Official Publications of the European Communities, 1997.
- Eurostat Yearbook '95. A Statistical Eye on Europe 1983–1993. Luxembourg: Office for Official Publications of the European Communities, 1995, 489 lk.
- Facts through Figures. A Statistical Portrait of the European Union. Luxembourg: Statistical Office of the European Communities, 1996, 28 lk.
- Goodman, S. F. The European Community. Second edition. London: The MacMillan Press Ltd., 1993.
- Grahl, J., Teague, P. 1992 – the Big Market. The Future of EC. London: Lawrence & Wishart, 1990, 351 lk.
- Green Paper – European Social Policy. Options for Union. Luxembourg: Office for Official Publications of the European Communities, 1993, 108 lk.
- Hitris, T. European Community Economics. Third edition. London: Harvester Wheatsheaf, 1994, 332 lk.
- Kaadu, T. Euroopa Ühenduse Sotsiaalharta, Hommikuleht, 1995, 3. mai, lk.10.
- Kapteyn, P. J. G., Verloren van Themaat, P. Introduction to the Law of the European Communities. Deventer: Kluwer Law and Taxation Publishers, 1990, 927 lk.
- Majone, G. The EC between Social Policy and Social Regulation. – Journal of Common Market Studies, June 1993, lk. 153–170.
- Nielsen, R. Szyszczak, E. The Social Dimension of the EU. Denmark: Handelshøjskolens Forlag, 1997.
- Promoting a Social Europe. Luxembourg: Office for Official Publications of the European Communities, 1996, 8 lk.
- Social Portrait of Europe. Luxembourg: Statistical Office of the European Community, 1996, 139 lk.
- Social Protection in Europe. Luxembourg: Office for Official Publications of the European Communities, 1995, 158 lk.
- Statistics in Focus. Population and Social Conditions, 1997, nr. 3.
- Structural Funds and Cohesion Fund 1994–1999. Luxembourg: Office for Official Publications of the European Communities, 1996, 139 lk.

The Community "Human Resources" Initiatives: EMPLOYMENT and ADAPT. [[http://www.europa.eu.int/en/comm/dg05/esf/initiati/init\\_hom.html](http://www.europa.eu.int/en/comm/dg05/esf/initiati/init_hom.html)].

The European Social Fund, a Overview of the Programming Period 1994–1999, 1998, märts. [<http://europa.eu.int/comm/dg05/esf/en/public/overview/toc.html>].

The Impact of Structural Policies on Economic and Social Cohesion in the Union 1989–1999. Luxembourg: Office for Official Publications of the European Communities, 1997, 190 lk.

The Medium-Term Social Action Programme, 1995–97, Social Europe, 1994, nr. 3, lk. 9–12.

The Unions Policies: Employment and Social Policy. [<http://www.europa.eu.int/en/eupol/socdim.html>] 24.01.1997

Valge raamat. Assotsieerunud Kesk- ja Ida Euroopa riikide ettevalmistamine integreerumiseks Euroopa Liidu sisturgu. Tõlge eesti keelde. Eesti Õigustõlke Keskus, 1996, 476 lk.

Vandamme, F. Quel espace contractuel pour les partenaires sociaux après le Traité de Maastricht. – *Revue du Marché Commun et de l'Union Européenne* 1992, nr. 362, lk. 788–792.

Watson, P. Social Policy after Maastricht. – *Common Market Law Review*, 1993, nr. 30, lk. 481–513.

## Lisa 5.1

Euroopa Liidu liikmesriikide sotsiaalse kaitse kulutused 1980. a.  
ja 1994. a. (% SKP-st)

Riik	1980	1994
Soome	n/a	34,8
Taani	28,7	33,7
Holland	30,1	32,3
Saksamaa	28,8	30,8
Prantsusmaa	25,4	30,5
Austria	n/a	30,2
Suurbritannia	21,5	28,1
Belgia	28,0	27,0
Itaalia	19,4	25,3
Luksemburg	26,5	24,9
Hispaania	18,1	23,6
Iirimaa	20,6	21,1
Portugal	12,8	19,5
Kreeka	9,7	16,0

Allikas: Statistics in Focus. Population and Social Conditions 1997, nr. 3, lk. 2.

## Lisa 5.2

### Tööpuudus aastate ja gruppide lõikes (% tööhõivelisest elanikkonnast)

Riik	1986	1990	1993	1995	1997 juuni			Alla 25-aastased
					Kokku	Mehed	Naised	
EL keskmine	10,4	8,4	10,7	10,2	10,8	9,4	12,5	21,5
Belgia	11,3	7,3	9,4	10,2	9,3	7,4	12,0	23,5
Taani	6,0	8,3	10,3	6,7	6,0	4,6	6,5	8,4
Saksamaa	6,6	4,9	7,2	8,3	10,0	9,3	10,9	10,9
Kreeka	7,4	7,0		8,9	9,6	6,2	14,8	31,0
Hispaania	21,3	16,3	21,8	22,7	21,0	16,2	28,6	39,3
Prantsusmaa	10,2	9,4	10,8	11,5	12,5	10,8	14,5	29,5
Iirimaa	18,1	14,1	18,4	14,4	10,1	10,1	10,3	15,9
Itaalia	10,6	9,8	11,1	11,9	12,0	9,3	16,4	33,0
Luksemburg	2,6	1,6	2,6	3,9	2,6	1,8	3,8	8,0
Holland		7,7	8,8	7,0	5,4	3,8	7,7	9,9
Austria			4,3	5,6	4,4	3,7	5,3	6,8
Portugal	8,8	4,7	5,1	7,2	6,8	6,0	7,8	15,2
Soome			17,9	17,2	13,7	12,8	14,6	30,7
Rootsi			8,2	9,2	10,4	10,6	10,3	22,4
Suurbritannia	11,5	7,0	10,4	8,8	7,3	8,1	6,2	14,9

## **6. EUROOPA LIIDU TÖÖSTUSPOLIITIKA**

### **Sissejuhatus**

Võrreldes käsumajanduse perioodiga on praeguseks Eesti tööstussektoris toimunud suured ümberkorraldused, kuid Euroopa Liitu pürgimise seisukohalt pole need siiski veel piisavad. Seetõttu avaldab Eesti soov ühineda Euroopa Liiduga ning sellest tulenevad protsessid kahtlemata mõju Eesti tööstusele ning tingivad ka vajaduse veelgi intensiivsemate reformide järele. Üha aktuaalsemaks muutub Eesti tööstuse võime tulla toime turujõududega ning täita Euroopa Liidu seadusandlusest tulenevaid nõudeid. Seetõttu on oluline hinnata integratsiooniprotsessi mõju Eesti tööstuse edasisele arengule.

Käesoleva peatüki eesmärgiks on anda ülevaade Euroopa Liidu tööstuspoliitika põhisuundadest ning analüüsida selle mõju Eesti tööstusele. Peatüki esimeses alapunktis iseloomustatakse Euroopa Liidu tööstuspoliitika põhiolemust. Teises alapunktis tutvustatakse tööstustoodete vaba liikumist kui olulisemat vabadust töötleva tööstuse jaoks, analüüsitakse tööstustoodete vaba liikumise üldisi põhimõtteid ning konkreetsemaid antud valdkonda mõjutavaid lähenemisviise. Samuti esitatakse selles alapunktis ülevaade tööstustoodete puudutatavatest Euroopa Liidu õigusaktidest, mis mõjutavad üldist tööstuspoliitikat ja siseturgu. Kolmandas alapunktis antakse ülevaade Eesti tööstuse struktuurist, käsitletakse integratsiooniläbirääkimiste osa Eesti tööstuspoliitika kujundamisel ning puudutatakse ka Eesti tööstuse probleeme Euroopa Liidu tööstuspoliitika taustal.

### **6.1. Euroopa Liidu tööstuspoliitika põhiolemus**

Euroopa Liidu regulatsioonide eesmärgiks on stabiilse makromajandusliku raamistiku loomine. Stabiilse arengu eeldusena peab

majanduses olema piisavalt inim- ja füüsilist kapitali, kaasa arvatud efektiivne infrastruktuur, mis võimaldab üksikettevõtetal kohaneda ja vastu seista tugevnenud konkurentsivõimel ühtsel turul. Sellele põhimõttele toetub tööstuspoliitika kujundamine.

Euroopa Liidu tööstuspoliitika peamiseks prioriteediks, lähtudes Euroopa Liidu majanduspoliitikast, on toetada ühisturu toimimist ning tõkete kõrvaldamist kaupade, teenuste, kapitali ja tööjõu liikumiselt. Tööstuse intensiivse globaliseerumise tingimustes on Euroopa majanduse jaoks oluline edukalt konkureerida rahvusvahelistel turgudel. Euroopa Liidu tööstuspoliitika eesmärgiks ongi seadusandluse abil liidu konkurentsivõime tõhustamine, et saavutada selle kaudu kõrgem elatustase ja suurem tööhõivemäär. Samuti on tööstuspoliitika eesmärgiks kiirendada kohanemist struktuursete muutustega, soodustada sellise keskkonna kujunemist, mis on soodne algatustele, ettevõtete arengule kogu ühenduses ja tööstuskoostööle, edendada innovatsiooni, uuringute ja tehnoloogilise arengu põhimõtteid ning kasutada paremini ära tööstuslikku potentsiaali (Agenda 2000 ... 1997, lk. 57).

Tööstuspoliitikat puudutavad Euroopa Liidu õigusaktid võib üldiselt jagada kaheks: üldist tööstuspoliitikat kajastavad ja siseturgu reguleerivad õigusaktid (13. peatükk *acquis communautaire*'s<sup>1</sup>). Üldist tööstuspoliitikat kajastavad õigusaktid määratlevad tööstuspoliitika üldised sätted, programmid, statistika, sektoraalpoliitika ja uuringutega seotud põhimõtted. Euroopa Liidu siseturu õigusaktid puudutavad konkreetsete kaubagruppidega seotud probleeme.

Tööstus on Euroopa Liidus üks olulisemaid majandusharusid. Tööstuses luuakse ligi kolmandik Euroopa Liidu sisemajanduse koguproduktist, samuti töötab iga kolmas inimene tööstussektoris (An industrial ... 1994, lk. 17). Euroopa Liidu suuremate liikmes-

---

<sup>1</sup> *acquis communautaire* – Euroopa Liidu süsteemi ja institutsionaalse raamistikuga seonduvad praegused ja tulevased õigused ja kohustused (Eesti valmistumine ... 1998, lk. 3).

riikide sisemajanduse koguprodukti ja tööstuse kasvu andmed on esitatud tabelis 6.1. Tööstustoodangu kasv ületab peaaegu kõigis liikmesriikides SKP kasvutempo (v.a. Suurbritannia). Kõige kiiremini on arenenud Soome tööstus.

Tabel 6.1

**Euroopa Liidu suuremate liikmesriikide SKP ja tööstustoodangu kasv (%-des) 1997. aastal**

Liikmesriigid	Tööstustoodangu kasv	SKP kasv
Saksamaa	3,9	2,2
Prantsusmaa	4,0	2,1
Itaalia	2,7	1,4
Suurbritannia	1,2	3,0
Soome	8,3	3,7
EU-15	3,9	2,3

*Allikas:* European Economy. European Commission. DG for Economic and Financial Affairs. Annual Economic Report for 1997, 1997, nr. 63, lk. 24; Statistics in Focus. Energy and Industry. Eurostat 1998, nr. 3, lk. 1.

Euroopa Liidu tööstuspoliitika olemus tuleneb ühenduse põhimõtteid kajastavatest dokumentidest, milledes on hõlmatud nii turgude toimimisega seotud dokumendid (toodete standardid ja turulepääs, kaubanduspoliitika, riigiabi- ja konkurentsipoliitika) kui ka tööstuse kohanemisvõime ja arenguga seotud meetmed (stabiilne makromajanduslik keskkond, tehnoloogia, koolitus jms.) (Agenda 2000 ... 1997, lk. 57).

Konkurentsisureve ja turujõududega toimetulekuks peab Euroopa Liitu astuda sooviva riigi tööstus saavutama ühinemise ajaks teatava konkurentsivõime taseme. Kandidaatriik peab kooskõlas asutamislepingu artikliga 130 ("Tööstus") rakendama poliitikat, mis on suunatud avatud turule, kus valitseb konkurents. Euroopa Liidu kui ühtse majandusruumi ja kandidaatriikide vaheline koostöö töös-

tuse, investeringute, tööstusliku standardimise ja vastavushindamise<sup>2</sup> valdkonnas, nagu on ette nähtud Euroopa Liidu lepinguga, on samuti oluline õigesuunalise arengu näitaja (Agenda 2000 ... 1997, lk. 57). Need valdkonnad ei ole otseselt seadusandlusega reguleeritud, kuid omavad suurt tähtsust seadusandluse rakendamisel.

## **6.2. Tööstustooteid ning nende vaba liikumist puudutavad Euroopa Liidu õigusaktid**

### **6.2.1. Tööstustoodete vaba liikumise üldised põhimõtted**

Tööstustoodete vaba liikumist ja ohutust puudutav süsteem on Euroopa Liidus välja kujunenud kolmekümne aasta vältel. Seda on pidevalt täiendatud ja parandatud. Seetõttu on ta üks keerulisemaid ja õiguslikult mahukamaid süsteeme, mis muudab vastava seadusandluse ülevõtmise Eesti jaoks raskeks ja aeganõudvaks.

Euroopa Liidu territooriumil tagavad kaupade vaba ringluse seaduslikult turustatavate toodete vastastikuse tunnustamise põhimõte, õigusaktide tehniline kooskõlastamine ja uute kaubandustõkete vältimise mehhanismid (Valge raamat 1996, lk. 23–25). Tarbijatele võimaldab kaupade vaba liikumine suuremat valikut ja madalamaid hindu ilma, et kahaneks tootega kaasnev tarbimisohutus.

Siseturu nelja põhivabaduse (kaupade, teenuste, tööjõu ja kapitali vaba liikumine) peamise teostusvahendina kasutatakse õigusaktide

---

<sup>2</sup> Vastavushindamine – kolmanda poole poolt teostatav protseduur, mille eesmärgiks on välja selgitada toote vastavus standardite ja tehniliste õigusaktidega kehtestatud nõuetele (Euroopa Liidu standard EN 45011. määrus nr. 2081/92). Vastavushindamist kajastab pikemalt üldine lähenemisviis (*global approach*), mis määratleti Euroopa Nõukogu 21. detsembri 1989. a. resolutsiooniga (*Council Resolution 90/C 10*).

alajaotusest peamiselt *direktiive*. Näiteks kaupade vaba liikumise osas kasutatakse direktiive kaubanduse tehniliste tõkete kõrvaldamiseks. Direktiiviga võib sätestada ka tehnilised normid, millele vastavate kaupade liikumist piirata ei tohi. Tööstuspoliitikat reguleerivaid direktiive võib jagada nn. uue ja vana lähenemisviisi alusel. Mahult moodustavad suurema osa nn. vana lähenemisviisi direktiivid, milles kaupade tehnilised spetsifikatsioonid avaldati otse direktiivi lisades. Seoses siseturuprogrammi ellurakendamise-ga võeti Euroopa Liidus kasutusele nn. uus lähenemisviis, mille puhul direktiivis avaldatakse ainult kaubale esitatavad olulisemad nõuded. Tehnilise klassifikatsiooni osas viitavad sellised direktiivid Euroopa standardiseerimisorganisatsioonide poolt heaks kiidetud üleeuroopalistele standarditele ning neile nõuetele vastavad kaubad loetakse direktiivi mõjusfääri kuuluvaiks.

Euroopa Liidu asutamislepingus sätestatud toodete vaba liikumine nõuab lisaks diskrimineerimise vältimisele ja riikide eeskirjade vastastikuse tunnustamise põhimõtete järgimisele ka nendega kaasaskäivate ühiste erisätete tõhusat kohaldamist. Põhimõtted on kavandatud selleks, et tagada turvalisus, rahva tervishoid, keskkonna- ja tarbijakaitse ning reguleerimis- ja seiremehhanismide sisseseadmine ning kooskõlastamine. Kontroll ja inspekteerimine leiab aset ühisel turul, mitte piiriületuskohtades (Agenda 2000 ... 1997, lk. 32).

Euroopa Ühenduse asutamislepingu jõustumise tulemusena tehti kiireid edusamme kaupade ja inimeste vaba liikumise valdkonnas, kuid esile kerkisid ka mitmed uued probleemid, millest tõsisemaks kujunesid tehnilised kaubandustõkked tööstustoodete vabale liikumisele. *Tehniliste kaubandustõkkena* võib käsitleda liikmesriikide erinevaid standardeid tööstustoodete valmistamise ja turustamise osas, erinevusi vastavushindamises ja erinevusi vastavust tõendavate dokumentide vastastikuse tunnustamise korraldamises. Seega on tehnilised kaubandustõkked tingitud erinevustest liikmesriikide kohustuslikes nõuetes, mille täitmist eeldatakse enne toote turule lubamist.

Majandussüsteemide toimimise üldraamistikku kuuluvad konkurentsireeglid (ettevõtete ja riigiabi kohta), maksualased meetmed, riigitegelmusega seotud lepingud, tarnelepingud, intellektuaalomandi alaste normide ühtlustamine, äriühinguõiguse ja raamatupidamisarvestuse ühtlustamine, kohtuasjade üleviimine ühest liikmesriigist teise ning kohtuotsuste tunnustamine. Vastavalt kaupade vaba liikumise põhimõtetele peavad ettevõtted, sõltumata tegevusalast, suutma tegutseda ühiste normide alusel. Kaupade liikumisega seotud põhimõtted on kajastatud Euroopa Ühenduse asutamislepingu III osa V jaotises.

Kokkuvõtlikult võib väita, et tööstuskaupade vaba liikumist reguleerivad Euroopa Liidus nn. uue lähenemisviisi direktiivid ja sektoraalse lähenemisviisi direktiivid. Mõlemat tüüpi direktiividega on reguleeritud tervisele, inimelule ja keskkonnale ohtlikud valdkonnad.

### 6.2.2. Tööstustoodete vaba liikumist reguleerivad sektoraalsed direktiivid

Enne uue lähenemisviisi (*new approach*) kasutuselevõttu reguleeriti Euroopa Ühenduses tooteid tegevusalade kaupa üksikasjalike direktiivide abil. Nendes sätestati teatud tootekategooriatele tehno-spetsifikaadid<sup>3</sup> (*technical specification*), mis sageli samastati kõikide kategooriate puhul ühiseid üldprobleeme käsitlevate eeskirjadega. Selline lähenemine hõlmas nii üldotstarbelisi tooteid (mida nüüd reguleeritakse 1985. aastast kehtiva lähenemisviisi kohaselt) kui ka toiduaineid, farmaatsiatooteid, mootorsõidukeid ning keemiatooteid, s.t. otseselt tervishoiu ja ohutusega seotud tooteid. Paljud tarbimise ja ohutuse tagamiseks kasutusele võetud meetmed kehtivad veel praegugi (Valge raamat 1996, lk. 39).

---

<sup>3</sup> Tehnospetsifikaat on dokument, mis iseloomustab toote kvaliteeditaset, tehnilisi omadusi, ohutust, terminoloogiat, testimisprotseduuri, pakendamist, markeerimist jne. (Direktiiv 94/10/EC, Art 1(1)(b)).

Nn. vana lähenemisviisi eesmärgiks oli spetsiifiliste ühtlustamis-direktiivide väljatöötamisega eemaldada olemasolevaid kaubandus-tõkkeid. See tähendab, et tehnilise kaubandustõkke ilmnmisel või enne mingi uue toote turule jõudmist püüdis Euroopa Ühendus reguleerida toodete kohta kehtivaid kohustuslikke nõudeid direktiividega. Direktiivis püüti kirjeldada võimalikult täpselt nõudeid toote valmistamise protsessi, vastavushindamise protseduuride ja turustamise kohta, et tagada ühtselt aktsepteeritavad põhinõuded, mida näeb ette Euroopa Majandusühenduse asutamislepingu artikkel 36.

Vanal lähenemisviisil oli rida puudusi. Direktiivid olid väga spetsiifilised ja oma mõjualalt kitsad, s.t. mingi tööstussektori efektiivseks reguleerimiseks oli vaja vastu võtta palju direktiive. Kuna detailseid tehnilisi kirjeldusi üritati paigutada direktiividesse, kasvav viimaste maht väga suureks ja nende ettevalmistamiseks kulud aastaid. Kui direktiiv lõpuks valmis sai, oli see juba aegunud.

Konkreetsete toodete puhul olid tähtsaimal kohal regulatsioonid, mis puudutasid keemilisi aineid ja toiduaineid, sest eeskätt nende puhul võisid esile kerkida keskkonnakaitse ja tarbija ohutusega seotud probleemid. Vana lähenemisviisi direktiivid on oma tähtsuse minetanud, mistõttu pikemalt nendel ei peatuta.

### **6.2.3. Tehniline kooskõlastamine ja standardid tööstustoodete vaba liikumise tagamiseks**

1985. aasta mais andis Euroopa Nõukogu välja määruse “Uus lähenemisviisi tehnilisele kooskõlastamisele ja standarditele”. Erinevalt varem kehtinud detailsetest, toodetel põhinevatest sektoraalse lähenemise direktiividest piirdub see tooterühmadele ja/või horisontaalriskidele kohaldatavate ohutuse, tervishoiu ja keskkonnakaitse põhinõuete kindlaksmääramisega. Tooteid, mis on valmistatud direktiivides kehtestatud põhinõuete järgi, on lubatud turustada üle kogu Euroopa Liidu (Valge raamat 1996, lk. 26).

Kõige ilmsem erinevus uue ja vana lähenemisviisi vahel on see, et viimase puhul ei reguleerita sektoreid ühtse mudeli järgi. Seega

kasutati vana lähenemisviisi puhul iga sektori reguleerimisel konkreetsele olukorrale vastavat mudelit, kusjuures igale sektorile eriomase reguleeriva raamistiku kehtestamiseks ja rakendamiseks oli vaja kindlat infrastruktuuri (*Ibid.*, lk. 39).

Niinimetatud uue lähenemisviisi abil seati sisse ühtlustamiseks vajalik süsteem, milles on hoolikalt tasakaalustatud valitsuse ja autonoomsete eraasutuste pool ning milles ühenduse õigusaktid ja Euroopa standardid etendavad täiendavat osa. Seega piirduvad ühenduse õigusaktid tehniliste lahendite sisseesemise asemel esmatähtsate nõuete kehtestamisega, millele tooted peavad vastama. Uus lähenemisviis toimib nn. globaalse lähenemisviisiga toodete sertifitseerimise suhtes, millega reguleeritakse toote tähistamist märgiga "CE". Farmaatsiatoodete, kemikaalide, mootorsõidukite ja toidukaupade puhul on järgitud vana reguleerimisviisi (nähaakse ette üksikasjalikud normid) (Agenda 2000 ... 1997, lk. 35–36).

Uue lähenemisviisi kohaselt toimub nõuete kajastamine standardite ja muude normdokumentide vahendusel. Kvaliteedinõuded, mis avaldavad oma mõju muuhulgas ka töötlevale tööstusele, võib jagada kolme põhilisse gruppi (Elbing *et al.* 1996, lk. 31):

- 1) seadusandja poolt peamiselt (tehniliste) eeskirjadena kehtestatud nõuded;
- 2) toote kasutus- ja tarbimisomadusi kirjeldavad karakteristikud, mille põhilisteks vormideks on standardid, spetsifikaadid ja harmoneeritud dokumendid;
- 3) kriteeriumid ja nõuded, mis esitatakse asutustele (nt. ISO 9 000 ja EN 45 000 sarjade standardid).

Alates 1985. aastast on uue lähenemisviisi (*new approach*) kohaselt vastu võetud hulk direktiive. Need reguleerivad selliseid tooterühmi, nagu surveanumad, masinad, isikukaitsevahendid, meditsiiniseadmed, mitteautomaatkaalud, gaasipõletusseadmed. Horisontaalriske reguleerivad elektromagnetilise ühilduvuse direktiivid (EMC) ja 1973. aasta madalpinge direktiiv (LDV), mis on uue lähenemisviisi eelkäija (Valge raamat 1996, lk. 26–28).

Uue lähenemisviisi direktiiv põhineb erinevates sektorites erinevatel nõuetel, millele toode peab vastama. Näiteks ehitustoodete valdkonnas põhineb direktiiv kuuel olulisel ohutus- ja tervisekaitsenõudel, millele peavad vastama ehitustooted. Enne direktiivi tegelikkude kohaldamist on vaja (*Ibid.*, lk. 26–28):

- 1) kindlaks määrata, kuidas hakkab toimuma iga toote või tooterühma vastavussertifitseerimine;
- 2) liikmesriikidel esitada loetelu sertifitseerimisasutustest, kontrollorganitest ja katselaboritest, mis on volitatud täitma direktiivis täpsustatud ülesandeid;
- 3) kindlaks määrata Euroopa tehnoetsifikaadid, et spetsifikaadile vastavad tooted võiks märgistada EÜ kaubamärgiga, mis võimaldab nende vaba liikumise, turustamise ja kasutamise.

Seega hoolimata direktiivi ametlikust jõustumisest, ei ole seda võimalik rakendada enne lõpule jõudmist mitme praegu ettevalmistamisjärgus oleva meetmega. Kuni eespool nimetatud tingimuste täitmiseni on võimalik õigusaktidest viia vastavusse ainult üks osa.

Kaubandustõkete tulemuslikuks kõrvaldamiseks on vaja liikmesriikide vahel kooskõlastada standardiseerimine. Standardi rakendamine on tootjale vabatahtlik, kuid standard loob eelduse, et toode vastab põhinõuetele. Lisaks standardiseerimisele on vajalikud ka vastavushindamine (sertifitseerimine) ja turujärele valve (*Ibid.*, lk. 29–32).

Tehniline õigusakt, tehniline spetsifikatsioon ja standard on mõisted, mis moodustavad lisaks vastavushindamisele ja turujärelevalvele keske koha Euroopa Liidu ühisturгу puudutavas õigusloomes, kuna nende kaudu reguleeritakse toodete vaba liikumist.

#### **6.2.4. Üldist tööstuspoliitikat ja siseturгу reguleerivad Euroopa Liidu õigusaktid**

Enamiku Euroopa Liidu tööstuspoliitikast on välja töötanud Euroopa Komisjoni III peadirektoraat (DG III – *Directorate-*

*General for Industry*). III peadirektoraat koosneb omakorda kuuest direktoraadist: tööstuspoliitika, seadusandluspoliitika ja standardiseerimise, põhitööstuse (*basic industries*), kapitalikaupade tööstuse (*capital goods industries*), tarbekaupade tööstuse (*consumer goods industries*) ja tehnoloogilise arengu (*R&TD actions: information technologies*) direktoraat (Guide to ... 1997, lk. 19–20).

Tööstust käsitlevaid õigusakte on kokku alla tuhande. Arvult suurima osa moodustavad õigusaktid, mis puudutavad infotehnoloogiat, telekommunikatsioone, mootorsõidukeid ning toiduaineid (Directory of ... 1997, lk. 981–1061). Need õigusaktid avaldavad suurt mõju ka Eesti tööstusele. Tööstust puudutavate Euroopa Liidu õigusaktide analüütiline struktuur on esitatud peatüki lisas 6.1.

Tööstustoodete vaba liikumise ja ohutuse alaste õigusaktide ning protseduuride kohta võib Valge raamatu põhjal teha järelduse, et eksisteerivad teatud prioriteetsed töötlevat tööstust ja kaupade vaba liikumist puudutavad valdkonnad.

Kõige olulisemad grupid, mida vertikaalsed ja horisontaalsed õigusaktid toodete kohta käsitlevad, on järgmised:

- 1) toodete valmistamine,
- 2) vastavushindamine,
- 3) tootekontroll ja turujärelevalve.

Tootekontroll ja turujärelevalve on tugevasti seotud tooteohutusega. Turujärelevalve all mõistetakse proovide (näidiste) võtmist, juhiste andmist toodete vastavusse viimiseks ohutusnõuetega, toodete kõrvaldamist turult ja nende võimalikku keelustamist. Need toimingud mõjutavad omakorda toote turustamist ühisturul. Põhilisemad tooteid puudutavad regulatsioonid on standardid, toote üldohutusnõuded ja toodetele kehtestatud tehnospetsifikaadid.

### **6.2.5. Konkreetseid valdkondi puudutavad õigusaktid**

Euroopa Liidu tööstuses on kõige olulisemal kohal siseturgu ja tööstuspoliitikat kajastavate õigusaktide kõrval keskkonna- ja

tervisekaitsega seotud õigusaktid. Euroopa Ühenduse asutamislepingu artikkel 129 sätestab, et ühendus aitab kaasa kõrge taseme saavutamisele inimese tervise kaitsel (Euroopa Liit ... 1997, lk. 171) ning artikkel 130r keskkonnakaitse kohta sätestab, et ühenduse keskkonnapoliitika eesmärgiks on keskkonna säilitamine, kaitsmine ja selle kvaliteedi parandamine (*Ibid.*, lk. 197). Seega on suurel määral reguleeritud tööstuslikust tootmisest tulenevate kahjulike kõrvalproduktide (nt. keskkonna saastamine) kõrvaldamine ja ka nende tekke vältimine.

Inimeste ja keskkonna ohutuse tagamine on küll reguleeritud seadusandlusega, kuid seadusandlus ei anna alati täpseid juhiseid, millistele parameetritele peavad ohutud kaubad vastama. Konkreet- sed võimalikud lahendused on ära toodud Euroopa Liidus kehtestatud standardites.

Väga põhjalikult on reguleeritud keemiliste ainete ja toiduainete tootmine. Nendes valdkondades on kooskõlastamine seotud meetmetega, mida liikmesriigid võtavad ette selleks, et direktiivi lisan toodud aineid turustataks ainult kindlatel tingimustel. Kasutuselevõetavad meetmed on vabatahtlikud. Soovitav on mõnede ainete turustamist kitsendavate või keelustavate riiklike seaduste olemasolu, samuti seadused organite kohta, mis vastutavad turukontrolli korraldamise eest, et tagada määruste nõuetekohane täitmine (Valge raamat 1996, lk. 48–51).

1985. aastast alates võttis Euroopa Liit kasutusele horisontaalse lähenemisviisi. See põhineb nende põhisätete kooskõlastamisel, mis on vajalikud, et tagada toiduainete ohutus, tarbijateave, tarbijakaitse ning riikliku kontrolli vajalik tase. Seejärel on kehtestatud üksikasjalikud seadusesätted, mis hõlmavad toidu-lisandeid, maitse- ja lõhnaaineid, ekstraktlahuseid, toiduainetega kokku- puutuvaid materjale, saasteaineid, toiduainete märgistamist, toite- väärtusteavet, toidu hügieeni ja ametlikku kontrolli. Need õigus- aktid moodustavad toiduainete tõhusa kontrolli ühtse raamistiku ning eri sätteid on võimatu panna tähtsuse järjekorda. Euroopa Liiduga ühineda soovivate riikide põhitähelepanu tulekski suunata nendele õigusaktidele. Õigusaktide lähendamine toiduainete vallas

eeldab nõuetekohaste riiklike süsteemide olemasolu (Valge raamat 1996, lk. 52).

### 6.3. Euroopa Liidu tööstuspoliitika mõju Eesti tööstusele

#### 6.3.1. Eesti tööstuse olukord

Vastavalt Eesti majanduse tegevusalade klassifikaatorile (EMTAK) võib välja tuua järgmise tööstusharude alajaotuse (Eesti majanduse ... 1997, lk. 34):

- ◆ energeetika, gaasi- ja veevarustus,
- ◆ mäetööstus,
- ◆ ehitus,
- ◆ töötlev tööstus.

EMTAK-i koostamisel arvestati 1990. aasta rahvusvahelist tegevusalade klassifikaatori alusel (ISIC Rev.3) loodud ERTAK-it ning Euroopa Ühenduse toodangu ja teenuste klassifikaatori CPA liigitust (*Ibid.*, lk. 2).

Tabelis 6.2 on välja toodud Eesti tööstussektorite osatähtsused tööstustööhõives (Agenda 2000 ... 1997, lk. 58). Eesti tööstus (sh. ehitus) moodustas 1996. a. 25% Eesti sisemajanduse koguproduktist (SKP) (Eesti sisemajanduse ... 1998, lk. 2). 1997. aastal kasvas töötleva tööstuse müük võrreldavates hindades *ca* 17 % (vt. lisad 6.2 ja 6.3). Tööstuse kasvu peamiseks põhjusteks olid soodne finants seis, omandisuhete selginemine tööstusettevõtete osas, varasematel aastatel tehtud investeeringud, väliskaubanduspartnerite soodne majandusseis ja eksporttoodangu areng. Töötleva tööstuse kasvu mootoriks praeguses faasis on tooraine parem kasutus. Eesti töötleva tööstus konkurentsivõime toetub odavale tööjõule, seevastu elektrienergia ja tooraine odavus on oma tähtsuse kaotanud. Tähtsustub vajadus tööstuse oskusteabe ja kõrgtehnoloogilise tootmise järele (Eesti majandusülevaade ... 1998, lk. 41–43). Tööstusele muutub edaspidises arengus eriti oluliseks oskuslik marketing ning ekspordibaasi suurendamine.

Tabel 6.2

**Eesti tööstusesektorite osatähtsused 1996. a.**

Sektor	Osatähtsus tööstustööhõives (%)
Toiduainetööstus	15
Kergetööstus	14
Metsa- ja mööblitööstus	11
Masinaehitus- ja elektriseadmetööstus	12
Keemia- ja farmaatsiatööstus	7
Transpordiseadmed	3
Muud mineraalsed tooted	3
Ehitus	20
Muu	15
Kokku	100

Allikas: Agenda 2000. Komisjoni arvamus Eesti Euroopa Liidu liikmeks astumise avalduse kohta, 1997, lk. 58.

**6.3.2. Eesti tööstusele mõju avaldavad tegurid**

Euroopa Liiduga integreerimise probleeme avades on oluline hinnata regulatiivse protsessi mõju Eesti tööstusele, sest just eeskätt tööstuslikul tootmisel põhineb majandusliku arengu kiirus. Euroopa Liidu seadusandlus (eeskätt õigusaktide rakendamise kiirus) avaldab Eesti tööstusele mõju järgmistest aspektidest:

- ◆ võimalus müüa tooteid erinevatel turgudel – suurendab tulu saamise võimalusi;
- ◆ investeeringute suurenemine tööstusettevõtetesse – Euroopa Liidu seadusandlusest tulenevate nõuete täitmisel tekib Euroopa Liidu investoritel suurem usaldus;
- ◆ ekspordi suurendamine;
- ◆ usaldusväarsuse ja kvaliteedi tõus;
- ◆ tootmis-, sotsiaal- ja keskkonnakulude kasv.

Riigi poolt avaldatavad statistilised andmed (näiteks käive, eksport, ettevõtete arv, suurus jne.) on mõju hindamise põhilisteks alli-

kateks. Enne mõju ulatuse kindlakstegemist on vaja (Binning 1997):

- ◆ hinnata, millist mõju avaldab tööstusharu majandusele tervikuna;
- ◆ uurida detailsemalt konkreetsetele makromajanduslikele näitajatele avaldatavat mõju (näiteks harus hõivatute arv);
- ◆ määrata tööstusharu olulisus eri regioonides;
- ◆ selgitada välisosaluse määr tööstusharu ettevõtetes;
- ◆ uurida haru ekspordipotentsiaali.

Avaldavate statistiliste andmete abil ei ole kahjuks võimalik kindlaks määrata seadusandlikust mõjust tulenevaid kulutusi, mis tehakse ettevõtte vastavusse viimiseks konkreetsete nõuetega. Kulude suurust on võimalik välja tuua vaid ligilähedaselt ja hüpoteetilisel tasandil. Mõju uurimisel ei ole võimalik vaatluse alla võtta kõiki ettevõtteid. Selleks tuleb koostada representatiivne valim (Binning 1997).

Eesti ettevõtete puhul tuleb nentida, et Euroopa Liidu seadusandluse rakendamise mõju alast informatsiooni ei ole võimalik ettevõtetest hankida. Seoses integratsiooniläbirääkimiste algamisega omavad sellealast informatsiooni üksnes ministriumid, kus on moodustatud Eesti seadusandlust Euroopa Liidu seadusandlusega vastavusse viivad ning võimalikke probleeme uurivad töögrupid. Vastavalt Eesti Vabariigi valitsuse tegevuskavale teostab ja koordineerib iga ministrium Euroopa Liiduga ühinemise õiguspoliitikat tema valitsemisalas olevates valdkondades.

Õigusaktide lähendamisel lähtutakse põhimõttest, et kogu Eesti õigussüsteem tuleb viia vastavusse Euroopa Liidu õiguse nõuetega. Euroopa Liiduga ühinemise õiguspoliitika ülesanneteks on tagada Eesti Vabariigi õigusaktide ühtlustamine kõigis *acquis communautaire*'i valdkondades. Seega eeldab Euroopa Liidu turuga integreerumine *acquis*'s sisalduvate põhimõtete ja kehtivate reeglite tingimusteta heakskiitmist.

Kuna Eesti prioriteediks on ühinemine Euroopa Liiduga, siis on loomulikult liidu seadusandluse mõju väga suur. Euroopa Liidu liikmeks saamisel täienes Soome seadusloome umbes 40 000 trüki-

leheküljega, mis enamikus puudutasid Euroopa Liidu ühist kaubanduspoliitikat ning ühtse agraarpoliitika, kalastuspoliitika ja tolliliiduga seonduvaid regulatsioone. Vormilt oli seejuures tegemist üldjuhul muutmata kujul kohaldatavate Euroopa Ühenduste Nõukogu määrustega (Jääskinen 1996, lk. 9).

Euroopa Liidu seadusandlusest tulenevalt luuakse Eestile paljudes tööstusharudes head arenguvõimalused. Samas kujundab Euroopa Liidu seadusandlus ümber ka Eesti tööstuse struktuuri. Näiteks toiduainetööstuse osakaal Euroopa Liidu tööstuses tervikuna on vähenenud ning suurenenud on metalli töötleva tööstuse osakaal. Metallitöötlev tööstus hõlmab masinaehituse, elektrotehnika, elektroonika ja aparaaditööstuse ning transpordivahendite tootmise (Industrial Structure Statistics ... 1996, lk. 37–46).

Teisest küljest avaldab Euroopa Liidu seadusandlus Eestile juba praegu mõju, sest üle poole väliskaubandusest toimub Euroopa Liidu riikidega ning tahes-tahtmata peab Eesti majandus Euroopa ühisturul kehtivaid nõudeid täitma.

### **6.3.3. Tööstuspoliitika integratsiooniläbirääkimise objektina**

Eri maadele võivad olla kehtestatud erinevad ettekirjutised ja standardid. Seda õigustatakse ühelt poolt majandusliku efektiivsuse ja teiselt poolt tervise- ning keskkonnakaitse vahelise kompromissiga. Ka mõned teised tegurid, nagu tehnoloogia areng ja administratiivne efektiivsus mängivad tähtsat rolli. Ettekirjutised ja standardid võivad olla ka välisootjate vastase varjatud, kuid väga efektiivse kaitse vahendeiks. Standardite ja tehniliste ettekirjutiste seadusliku ja ebaseadusliku kasutamise eristamine on seejuures suhteliselt raske (Tsoukalis 1994, lk. 74).

Eestil on põhimõtteliselt valida kahe erineva alternatiivi vahel, kas lasta ettevõtetel kohaneda Euroopa Liidu siseturul valitsevate tingimustega või luua protektsionistlike vahenditega teatud tööstusharudele arenguks vajalikke tugipunkte. Eesti piiratud siseturu ja väikeste eelarveliste võimalustega majandusest tulenevalt on

vajalik siiski orienteeruda avatud mudelile ning kohandada tingimusteta Euroopa Liidu majandusmudelile, kuigi see võib mõnede tootmisharude jaoks üsna valuliseks kujuneda. Euroopa Liidu tingimustega kohanemisel on kaks poolt (Eesti majandusülevaade ... 1998, lk. 12):

- 1) majanduse kohanemisvõime suurendamine ühisel turul konkureerimiseks;
- 2) Euroopa Liidu poolt rakendatavate meetmete mõju Eesti ettevõtete paremaks kohanemiseks ühisturu tingimustega.

Need kaks poolt toimivad üheaegselt ning nende aluseks on Eesti seadusandluse harmoneerimine Euroopa Liidu seadusandlusega.

Praegust seisust seadusandluse harmoneerimisel viies kandidaatriigis vastavalt Valges raamatus esitatud regulatsioonidele ja direktiividele kajastab 1997. aasta seisuga tabel 6.3.

Kandidaatriikides on seega täielikult harmoneeritud vaid mõned üksikud Valge raamatu peatükid. Seejuures eristuvad edukate Euroopa Liidu seadusandluse harmoneerijatena Ungari ja Poola ning aeglaste harmoneerijatena Eesti ja Tšehhi.

Euroopa Liidu seadusandlust üle võttes muutub aktuaalseks küsimus, kui palju see meile maksma läheb. Nõuavad ju mitmed Euroopa Liidu seadusaktid ettevõtelt teatud tootmisega seotud normide täitmist ning tervisekaitse ja keskkonnaohutuse suurendamist. Mitmed poliitikud on välja käinud erinevaid summasid, kuid reaalselt empiirilist analüüsi nende taga ei ole. Praegusel momendil valitseb situatsioon, kus Euroopa Liidu seadusaktide harmoneerimise järjekord on alles selgumas ning seetõttu on alles pärast järjekorra fikseerimist võimalik kindlaks teha seadusaktide ülevõtmise maksumus Eesti tööstusele. Praegusel hetkel ei ole võimalik kindlaks teha ka ligilähedast summa suurust, mis läheks Eesti tööstusele tervikuna maksma seadusandluse harmoneerimine. Mõnedes tööstuse allharudes on tehtud küll vastavasisulisi kalkulatsioone, kuid nende esiletoomine tekitaks ehk vääralt pildi kogu tööstusele vajaminevast rahasummast, sest allharud on oma arengus väga erinevas staadiumis ning nendele mõjuvad nii erinevad turujõud kui ka seadusandlus.

Tabel 6.3

## Seadusandluse harmoniseerimine kandidaatriikides

Peatükid	Tšehhi	Eesti	Ungari	Poola	Sloveenia
Kapitali vaba liikumine	25%	100%	100%	100%	75%
Tööstustoodete vaba liikumine	36%	12%	44%	65%	35%
Konkurentsipoliitika	75%	25%	100%	75%	0%
Sotsiaalpoliitika	76%	55%	62%	62%	45%
Põllumajandus	28%	10%	84%	64%	51%
Transport	49%	16%	40%	60%	78%
Audiovisuaalsed teenused	100%	100%	100%	100%	100%
Keskfond	29%	16%	56%	33%	53%
Telekommunikatsioonid	19%	0%	81%	56%	19%
Otsene maksustamine	50%	75%	0%	75%	75%
Toodete vaba liikumine	–	–	–	–	–
Riigihanked	83%	33%	100%	100%	0%
Finantsteenused	52%	67%	95%	81%	33%
Äriühinguõigus	67%	83%	67%	83%	83%
Arvepidamine	60%	60%	80%	100%	100%
Tsiviilõigus	50%	0%	100%	50%	0%
Ametikvalifikatsioonide tunnustamine	11%	0%	83%	33%	100%
Intellektuaalne omand	64%	27%	64%	73%	91%
Energeetika	13%	47%	40%	47%	33%
Tolliõigus	91%	59%	71%	6%	55%
Kaudne maksustamine	5%	57%	44%	12%	0%
Tarbijakaitse	55%	45%	64%	45%	18%

Allikas: Agenda 2000. Komisjoni arvamus Eesti Euroopa Liidu liikmeks astumise avalduse kohta 1997.

Lisaks eespool nimetatud probleemile võib nimetada ka euro-integratsiooni ebapiisava koordineerimise tõttu tekkinud puuduliku ülevaadet Euroopa Liidu nõudeid kajastavatest dokumentidest. Samuti puudub terviklik ülevaade nende jaotumisest eri ministriumite vahel. Selgelt ja arusaadavalt pole ka reguleeritud õigusaktide harmoneerimise järjekord ning milliste vahendite arvelt seda teha.

### 6.3.4. Eesti tööstuse probleemid

Valdav osa Eesti kaubavahetusest toimub Euroopa Liiduga. Seetõttu on Eesti jaoks Euroopa Liit võrreldamatult tähtsam kui seda on Eesti Euroopa Liidu jaoks. Samas on tööstus ainult väike osa Eesti majandusest, väiksem kui üheski teises kandidaatriigis. See on tugevalt keskendunud üksnes mõnele põhisektorile: toiduained, puit ja paber, mööbel, tekstiil ja rõivad, mis üheskoos esindavad umbes poolt tööstustoodangust. Nendel sektoritel on kindel baas kättesaadava tooraine ja valitseva madala palgataseme näol.

Eesti tööstuses võib märgata teatud äärmuslikkust. Ühed tööstusharud on ühinemisel Euroopa Liiduga suhteliselt hea konkurentsipotentsiaaliga, näiteks tekstiili- ja rõivatööstus, farmaatsiatööstus, ehitussektor, samal ajal kui teistes sektorites (toiduainetööstus, metsatööstus, masinaehitus ja elektriseadmetööstus jne.) toimub alles ümberstruktureerimine ning suureneb vajadus konkurentsivõimet loovate investeeringute järele. Kuna enamikul Eesti tööstusettevõtetel puudub rahvusvaheliselt tunnustatud kaubamärk ning turusidemed on seetõttu piiratud, on üheks väljapääsuks kujunenud allhanketööd. Praegusel hetkel on Eesti tööstuse põhiküsimus, kas suudetakse allhanketöid teha sellisel tasemel, et ollakse jätkuvalt konkurentsivõimeline ning tekkinud kontaktid võimaldaksid mõne aasta jooksul üle minna allhanke ökonoomsemale valmistamisele, keerukamatele ja kallimatele operatsioonidele ning ka oma toodete valmistamisele.

Kuigi Eesti tööjõudu on hinnatud suhteliselt kvaliteetseks, on siiski teravalt esile kerkimas spetsiifiliste oskustega tööjõu puudus kõrget kvalifikatsiooni nõudvate töötleva tööstuse harude jaoks. 1998. a.

jaanuaris avaldasid Hirvensalo ja Hazley uuringu, milles nad analüüsisid otseste välisinvesteeringute barjääre Läänemere regioonis. Küsitleti Lääne ettevõtjaid eesmärgiga leida muuhulgas ka Eesti tööstuse probleemid (Hirvensalo, Hazley 1998, lk. 74). Olulisemad olid välisettevõtjate arvates inimressurssidega seonduvad probleemid. Umbes 90% olid arvamusel, et inimressursside probleem kajastub eeskätt puudujääkides juhtidele omastes oskustes, lojaalsuses, töösuhetumises. Umbes 80% firmadest leidis, et personalijuhtide ja keskastmejuhtide võimed ei vasta nõuetele (Hirvensalo, Hazley 1998, lk. 32).

Teiseks suuremaks probleemideringiks pidasid välisfirmad Eesti seadusandlust, mis väljendub seaduste ebapüsivusest tulenevast ebakindlusest. Nende arvates ei tööta kohtusüsteem vajalikul tasemel, pankrotiseadus ei kaitse küllaldaselt kreditore jne. Eesti liberaalse majandussüsteemi kohta oli välisettevõtjatel ka oma arvamus. Üle 45% küsitletutest mainisid proteksionismi ja turule sisenemise probleeme. Kaks kolmandikku mainisid ka illegaalse majandustegevusega seonduvaid probleeme (*Ibid.*, lk. 32–33).

Kui Eesti ühineb Euroopa Liiduga, on olukorda tööhõive alal raske prognoosida. Ilmselt siiski ei ujutata meie tööjõuturgu võõrtööjõuga üle, sest Eestis praeguse hetke palga- ja elatustase ei ahvatle võõraid. Näiteks Soome ühinemisel 1994. aastal Euroopa Liiduga asus Soomes tööd otsima 200 võõrtöölisi, samal ajal kui umbes 2000 soomlast suundusid tööd otsima põhiliselt Rootsi, Saksamaale, Hollandisse ja Suurbritanniasse (Kairamo-Hella 1997, lk. 2).

Eesti tööstuse ekspordivõime aluseks on seni suhteliselt odav tööjõud ja tooraine. Järgnevatel aastatel jäävad oluliseks toiduainetööstuse, tekstiilitööstuse ja puidutööstuse areng. Suuremat tähelepanu tuleks aga pöörata keemiatööstuse, elektroonika-, masinaehituse-, aparaadi- ja metallitoodete tööstuse arendamisele. Kõrgtehnoloogilise toodangu valmistamine ja seeläbi toodete lisandväärtuse märgatav tõstmine on otseses seoses välisinvesteeringute sissevooluga, mille üheks teguriks on Eesti seadusandluse kiire harmoneerimine Euroopa Liidu seadusandlusega.

Eesti võimet taluda Euroopa Liidu sisest konkurentsi on hinnatud suhteliselt piiratuks ning põhilise probleemina nähakse seejuures ekspordibaasi kitsust. Integreerimisprotsessis osalemine, selle positiivne mõju majanduse usaldusväärsele ning seeläbi välisinvesteeringuid stimuleeriv toime keerukama tehnoloogiaga tegevusaladele sisaldab ühte võimalikku ahelat ekspordi kitsuses väljenduva probleemi lahendamiseks (Eesti majandusülevaade ... 1998, lk. 12).

## Kokkuvõte

Käesolev peatükk andis ülevaate Euroopa Liidu tööstuspoliitika põhiolemusest, mis seisneb tööstuse stabiilse arengu tagamises ning konkurentsivõime tõhustamises. Euroopa Liidu jaoks on tööstus üks olulisemaid majandusharusid. Tööstuse poolt luuakse Euroopa Liidus ligi kolmandik SKP-st. Sellest tulenevalt on olulise tähtsusega tööstuse arengu reguleerimine, mis väljendub kõige otsesemalt tööstustoodete vaba liikumise tagamises. Esimesed kaks alapunkti esitavad Euroopa Liidu tööstuspoliitika üldisi põhimõtteid ning toodete vaba liikumist ja tööstustooteid puudutavaid õigusakte.

Toodete vaba liikumise tingimuseks on turvalisuse, rahva tervishoiu, keskkonna- ja tarbijakaitse tagamine ning reguleerimis- ja seiremehhanismide sisseseadmine ja kooskõlastamine. Tööstuskaupade vaba liikumist reguleerivad Euroopa Liidus nn. uue lähenemisviisi direktiivid ja sektoraalse lähenemisviisi direktiivid. Mõlemat tüüpi direktiividega on reguleeritud tervisele, elule ja keskkonnale ohtlikud valdkonnad.

Enamiku Euroopa Liidu tööstuspoliitikast on välja töötanud Euroopa Komisjoni III peadirektoraat (DG III). Tööstuspoliitikat puudutavad Euroopa Liidu õigusaktid võib laias laastus jagada kaheks: üldist tööstuspoliitikat kajastavad ja siseturgu reguleerivad õigusaktid. Kõige olulisemad grupid, mida DG III poolt välja töötatud õigusaktid puudutavad, on toodete valmistamine, vastavushindamine, tootekontroll ja turujärelvalve.

## Kirjandus

Agenda 2000. Komisjoni arvamus Eesti Euroopa Liidu liikmeks astumise avalduse kohta. 1997, 78 lk.

An Industrial Competitiveness Policy for the European Union. Bulletin of the European Union. Supplement 3/94. European Commission, Luxemburg: Office for Official Publications of the European Communities, 1994, 106 lk.

Binning, K. Regulatory Impact Appraisal. Public Policy Unit. UK: Conference Material, 1997, 29. mai, 17 lk.

Directory of Community Legislation in Force and Other Acts of the Community Institutions. Brussels: Official Journal of the European Communities. Volume I (As at 1 June 1997). Analytical register. European Communities, – Luxemburg, 29<sup>th</sup> ed., 1997, 1184 lk.

Eesti majandusülevaade 1997–1998. Eesti Vabariigi Majandusministeerium, Tallinn, 1998, 160 lk.

Eesti sisemajanduse koguprodukt suurenes 1996. aastal. Statistikaameti pressiteade nr. 23. Koostanud Sisask, E. 1998, 31. märts, 2 lk.

Eesti valmistumine liitumisläbirääkimisteks Euroopa Liiduga. Välisministeerium, EIO 2. büroo, 1998, 15 lk.

Elbing, H., Kiitam, A., Lööne, R., Ostrat, L., Tammaru, T., Tihkan, A. Eesti lähituleviku kvaliteedikontseptsioon. Tallinn, 1996, 72 lk.

Euroopa Liit. Lepinguraamat. Eesti Vabariigi Riigikantselei Eesti Õigustölke Keskus, 1997, 446 lk.

Guide to Community Financing for Industry. European Commission, Luxemburg: Office for Official Publications of the European Communities, 1997, 108 lk.

Hirvensalo, I., Hazley, C. Barriers to Foreign Direct Investments in the Baltic Sea Region. Stockholm Chamber of Commerce, 1998, jaanuar, 101 lk.

Industrial Structure Statistics 1994. Organization for Economic Cooperation and Development, Directorate for Science, Technology and Industry, 1996, 428 lk.

Jääskinen, N. Kohanemine euroopaliku seadusandlusega. Üldisi tähelepanekuid ja Soome kogemusi. Trükitud Soome Välisministeeriumi tellimusel. Helsingi, 1996, 44 lk.

Kairamo-Hella, P. Impact Analysis and Methodology in the Social Field: A Member State's Experience. Free Movement of Workers. TAIEX Seminar, The Hague 4–5 June 1997. Ministry for Foreign Affairs, EU-Secretariat. Conference Material.

Meth-Cohn, D. Codebusting. – Business Central Europe, 1997, september, lk. 20–22.

Statistics in Focus. Energy and Industry. Eurostat, 1998, nr. 3, lk. 1.

Tsoukalis, L. Uus Euroopa majandus. Integratsiooni poliitika ja ökonomika. EBMA, 1994, 376 lk.

Valge raamat. Assotsieerunud Kesk- ja Ida-Euroopa riikide ettevalmistamine integreerumiseks Euroopa Liidu siseturgu. Eesti Õigustõlke Keskus, 1996, 476 lk.

## Lisa 6.1

**Tööstust puudutavate Euroopa Liidu õigusaktide  
analüütiline struktuur**Industrial Policy And Internal Market

- 13.10 Industrial policy: general, programs, statistics and research
  - 13.10.10 General
  - 13.10.20 Programs and statistics
  - 13.10.30 Research and technological development
    - 13.10.30.10 General principles
    - 13.10.30.20 Research Sectors
- 13.20 Industrial policy: sectorial operations
  - 13.20.10 Iron and steel industry
    - 13.20.10.10 Competition: prices and other conditions of sale
    - 13.20.10.20 Other measures relating to iron and steel
  - 13.20.20 Shipbuilding
  - 13.20.30 Aeronautical industry
  - 13.20.40 Textiles
  - 13.20.60 Information technology, telecommunications and dataprocessing
  - 13.20.70 other industrial sectors
- 13.30 Internal market: approximation of laws
  - 13.30.05 General, programs
  - 13.30.10 Motor vehicles
  - 13.30.12 Agricultural and forestry tractors
  - 13.30.12 Metrology
  - 13.30.13 Electrical material
  - 13.30.14 Foodstuffs
  - 13.30.15 Proprietary medicinal products
  - 13.30.16 Cosmetics
  - 13.30.17 Textiles
  - 13.30.18 Dangerous substances

- 13.30.19 Fertilizers
- 13.30.99 Other sectors for approximation of laws
- 13.40 Internal market: policy relating to undertakings
- 13.60 Trans-European networks

*Allikas:* Directory of Community Legislation in Force and Other Acts of the Community Institutions. Brussels: Official Journal of the European Communities. Volume I (As at 1 June 1997). Analytical Register. European Communities. – Luxemburg, 29<sup>th</sup> ed., 1997, lk. 981–1061.

## Lisa 6.2

**Eesti Vabariigi tööstustoodangu müük  
1996. ja 1997. aastal jooksvates ja võrreldavates hindades**

**Eesti Vabariigi tööstustoodangu müük 1996. ja 1997. aastal  
jooksvates hindades (miljon krooni) ja tööstusharude osakaal  
vabariigi tööstuses**

	Jooksvates hindades				
	1997. a.		1996. a.		võrdlus
	mln. kr.	osakaal %	mln. kr.	osakaal %	%
Energeetika	3941,8	12,2	3517,3	13,4	112,1
Mäetööstus	1670,1	5,2	1489,0	5,7	112,2
<b>Töötlev tööstus</b>	<b>26714,0</b>	<b>82,6</b>	<b>21294,7</b>	<b>80,9</b>	<b>125,4</b>
• toiduaine- tööstus	9563,5	29,6	7815,2	29,7	122,4
• kerge- tööstus	3805,7	11,7	3054,4	11,6	124,6
• metsa- tööstus	4189,3	13,0	3115,5	11,8	134,5
• keemia- tööstus	2802,4	8,6	2570,9	9,8	109,0
• ehitus- materjali- tööstus	1344,3	4,2	962,0	3,7	139,7
• masina- ja aparaadi- tööstus	4516,8	14,0	3374,3	12,8	133,9
• muud	492,0	1,5	402,4	1,5	122,3
<b>Vabariigi tööstus kokku</b>	<b>32326,6</b>	<b>100,0</b>	<b>26301,0</b>	<b>100,0</b>	<b>122,9</b>

## Tööstustoodangu müügiindeksid võrreldavates hindades

Tööstusharud	Detsember 1997. a. (detsember 1996. a. = 100%)	1997. aasta (1996. a. = 100%)
Energeetika	95,0	96,9
Mäetööstus	123,3	105,9
<b>Töötlev tööstus</b>	<b>121,5</b>	<b>116,9</b>
• toiduainetööstus	130,8	118,6
• kergetööstus	119,8	112,4
• metsatööstus	126,2	128,2
• keemiatööstus	93,2	101,9
• ehitusmaterjali- tööstus	151,1	133,6
<b>Tööstus kokku</b>	<b>116,3</b>	<b>113,6</b>

Allikas: Eesti Vabariigi Majandusministeerium, tööstuspoliitika osakond.

Lisa 6.3

Töötleva tööstuse toodangu müügiimahtude muutus võrreldavate hindade puhul ja allharude osakaal 1997. aastal

Tööstusharu	1996	3 kuud 1997	6 kuud 1997	9 kuud 1997	12 kuud 1997	Haru osakaal % 1997
	12 kuud 1995=100%	3 kuud 1996=100%	6 kuud 1996=100%	9 kuud 1996=100%	12 kuud 1996=100%	
<b>Tööstus kokku</b>	<b>101,1</b>	<b>109,3</b>	<b>112,7</b>	<b>112,3</b>	<b>113,4</b>	<b>100</b>
Energeetika	108,6	94,7	99,7	96,3	96,9	12,2
Mäetööstus	106,7	91,1	97,4	101,8	105,9	5,2
<b>Töötlev tööstus</b>	<b>99,6</b>	<b>114,7</b>	<b>116,2</b>	<b>115,6</b>	<b>116,9</b>	<b>82,6</b>
Lihatööstus	84,8	96,6	100,4	102,5	105,2	3,7
Kalatööstus	112,4	123,2	133,2	130,3	134,1	5,4
Piimatööstus	102,9	136,5	139,1	132,4	135,5	9,3
Jahutööstus	77,9	62,5	76,9	93,6	103,6	0,3
Loomasööda-tööstus	42,2	83,8	100,5	111,0	117,4	0,8
Pagaritööstus	93,6	95,6	94,9	94,2	93,0	2,5
Jookidetööstus	72,4	105,5	101,9	106,3	106,2	5,1
Toiduaine-tööstus	91,2	113,2	115,6	115,9	118,6	29,6
Tekstiilitööstus	128,7	113,0	116,2	115,0	117,7	7,3

Tööstusharu	1996	3 kuud 1997	6 kuud 1997	9 kuud 1997	12 kuud 1997	Haru osakaal % 1997
	12 kuud 1995=100%	3 kuud 1996=100%	6 kuud 1996=100%	9 kuud 1996=100%	12 kuud 1996=100%	
Riietusesemete tootmine	91,8	94,1	96,8	95,8	97,8	3,2
Nahatöötlemine ja jalatsid	88,3	115,2	108,5	118,2	118,6	1,2
Kergetööstus kokku	112,7	107,6	110,3	109,9	112,4	11,7
Puidu töötlemine Paber ja pabertooted	137,2	159,5	152,7	144,6	135,5	6,4
Mööbli tootmine	152,3	118,7	110,2	128,1	138,4	1,6
Metsatööstus kokku	107,9	114,6	120,3	113,8	115,6	5,0
Kemikaalid ja keemiatooted	126,4	136,7	135,3	131,0	128,2	13,0
Kummi- ja plastmasstooted	98,6	106,5	109,1	98,6	94,3	7,2
Keemiatööstus kokku	107,8	123,0	136,7	139,5	145,8	1,4
	99,6	108,5	112,6	104,3	101,9	8,6

Tööstusharu	1996	3 kuud 1997	6 kuud 1997	9 kuud 1997	12 kuud 1997	Haru osakaal % 1997
	12 kuud 1995=100%	3 kuud 1996=100%	6 kuud 1996=100%	9 kuud 1996=100%	12 kuud 1996=100%	
Ehitusmaterjali tööstus	90,8	140,1	138,3	132,4	133,6	4,2
Metallitooted	*	*	*	*	*	3,8
Masina- seadmed	85,6	78,1	98,2	112,9	107,2	1,8
Büroomasina- arvutid	*	*	*	*	*	0,6
Elektrimasina- aparaadid	93,6	91,7	99,4	110,5	108,2	1,9
Raadio, TV, sideseadmed	*	*	*	*	*	1,1
Meditiini, optikainstru- mendid	*	*	*	*	*	2,0
Masina ja aparaaditööstus	*	*	*	*	*	0,9
						1,9
						14,0

\* ESA andmeid ei esita.

Allikas: Eesti Vabariigi Majandusministeerium, tööstuspoliitika osakond.

## 7. EUROOPA LIIDU INTEGRATSIOONIPOLIITIKA KESK- JA IDA-EUROOPA RIIKIDE SUHTES

### Sissejuhatus

Euroopa Liit on eri lepingute ja kokkulepete kaudu endaga sidunud palju riike üle kogu maailma. Vaatamata erimeelsustele Euroopa Liidu suhtes ei saa eitada selle riikideühenduse otsuste mõju nii temaga seotud riikidele kui otsesest integratsiooniprotsessist kõrvalejäänud maadele.

Kuni 1989. aastani ei olnud Kesk- ja Ida-Euroopa maadel Euroopa Liiduga tihedaid kontakte. Praeguseks on jõutud aga tasemele, kus majandusliku integratsiooni kõrval arendatakse juba tihedat poliitilist koostööd ning seetõttu avaldavad Euroopa Liidu otsused ja hoiakud Kesk- ja Ida-Euroopa riikidele järjest olulisemat mõju. Vaieldamatult on Euroopa Liidu laienemise eel olukord Kesk- ja Ida-Euroopa riikides oluliseks teemaks ka Euroopa Liidu jaoks.

Käesoleva peatüki eesmärgiks on analüüsida Euroopa Liidu poolt Kesk- ja Ida-Euroopa riikide suhtes eri etappidel rakendatud majanduspoliitiliste otsuste ja meetmete sisu ja tulemuslikkust ning tutvustada Euroopa Liidu idalaienduse eri aspekte. Peatüki esimesed kaks alapunkti hõlmavad Euroopa Liidu ning Kesk- ja Ida-Euroopa riikide vahelisi suhteid, kirjeldades sõlmitud lepinguid ning analüüsides lepingute mõju vastastikustele majandussuhetele. Tulenevalt hilisemast liitumisest Euroopa integratsiooniprotsessiga ning seetõttu vastava statistilise materjali puudumisest, on mõningatel juhtudel jäänud esimeses alapunktis vaatluse alt välja kolm Balti riiki ning Sloveenia.

Peatüki kolmas ja neljas alapunkt kirjeldavad Euroopa Liidu idalaienemise tausta, tuues esile lähtealused ühinemiseks Euroopa Liiduga ning mõlemapoolsed huvid ja idalaienemise raskused.

Viimane alapunkt keskendub Eesti liitumisprotsessile Euroopa Liiduga, kirjeldab lepingulisi suhteid ning analüüsib eelnevale toetult vastastikuseid majandussuhteid.

## 7.1. Euroopa Liidu ning üleminekuriikide vahelised lepingulised suhted

### 7.1.1. Üleminekuriikide ning Euroopa Liidu vaheliste suhete algaas

Alates tihedamate suhete loomisest 1980–ndate aastate lõpus kuni tänapäevani on Euroopa Liit Kesk- ja Ida-Euroopa riikide suhtes rakendatavas poliitikas seadnud prioriteetideks vabakaubanduse, vaba konkurentsi ja avatuse. Seoses vastastikuste kontaktide arenguga on aga muutunud ka mõningad Euroopa Liidu seisukohad, eelkõige just koostöö ja avatuse ulatuse ning tervikliku integratsiooniprotsessi kestuse suhtes.

Esimeseks etapiks Euroopa Ühenduse ning Kesk- ja Ida-Euroopa riikide vahelistes suhetes oli kaubandus- ja majanduskoostöö kokkulepete sõlmimine aastatel 1989–1992, mida võib nimetada esimese põlvkonna kokkulepeteks eesmärgiga etapiviisiliselt kõrvaldada koguselised piirangud omavahelises kaubavahetuses ning rakendada Kesk- ja Ida-Euroopa maadele enamsoodustusrežiimi (MFN – *most-favoured nation*) (Tsoukalis 1994, lk. 297). Kokkulepete sõlmimise ja jõustumise ajakava on esitatud peatüki lisas 7.1.

Nimetatud lepingud löid üldise aluse kahepoolsetele kaubandus- sidemetele Euroopa Liidu ja endiste idabloki riikide vahel. Kokkulepped, kestusega kümme aastat (erandiks vaid Poola, kellega sõlmiti leping viieks aastaks), pidasid silmas küll Euroopa Ühenduse poolt üleminekuriikidest pärinevate kaupade impordile kehtestatud koguseliste piirangute kaotamist, kuid jäid siiski liiga pinnapealseteks näiteks tollimakse, riigihankeid ja tehnilisi piiranguid puudutavates küsimustes (The Trade ... 1993, lk. 63). Ehkki Euroopa Ühendus käsitles Kesk- ja Ida-Euroopa maid kui

riike, kelle suhtes rakendati enamsoodustuse põhimõtet, mille kohaselt üks lepinguosaline kohustub hoiduma teist lepinguosalist diskrimineerimast, ei kujutanud kaubandus- ja majanduskoostöö kokkulepped endast selliseid eelistuslepinguid nagu Euroopa Ühendus oli sõlminud näiteks EFTA maadega, Aafrika, Kariibi mere ja Vaikse ookeani riikidega ning Vahemeremaadega.

Euroopa Ühenduse ning Kesk-Euroopa riikide vahelised suhted konkretiseerusid seoses Kesk-Euroopa maade kaasamisega üldisesse eelistussüsteemi. 1990. aastal liitusid nimetatud süsteemiga Poola ja Ungari, 1991. aasta jaanuaris Tšehhoslovakkia ja Bulgaaria. Huvitavaks erandiks oli Rumeenia, kes mõningate spetsiifiliste piirangutega oli üldise eelistussüsteemiga seotud juba alates 1974. aastast (European ... 1994, lk. 23). Kesk-Euroopa maade ühendamise üldisesse eelistussüsteemi astuti esimene samm Euroopa Liidu majanduspoliitiliste eesmärkide saavutamiseks: algatati järjepidev tollimaksude alandamise ning kaubavahetuse mittetariffsete piirangute kaotamise protsess, mille lõppeesmärgiks oli tööstuskaupade kaubavahetuse täielik liberaliseerimine (*Ibid.*, lk. 88).

Üldisesse eelistussüsteemi kaasamise tulemusena vähenesid Euroopa Liidu keskmised tollimaksud Kesk-Euroopa kaupadele 40,5%. Tuntav oli ka tollimaksude reaalne vähenemine arvestades Kesk-Euroopa riikide ekspordi struktuuri – keskmiselt 30,7% (*Ibid.*, lk. 88). Tollimaksude keskmine vähenemine riigiti on esitatud tabelis 7.1.

Kesk-Euroopa riikide kaasamine üldisesse eelistussüsteemi väljendas selgesti Euroopa Ühenduse poolset valmisolekut vastastikuste suhete arenguks. Samuti omandasid Kesk-Euroopa üleminekuriigid seeläbi võimaluse osaleda kaubavahetuses Euroopa Liiduga võrdsetel tingimustel arengumaadega.

Tabel 7.1

**Euroopa Liidu tollimaksude keskmise taseme vähenemine  
Kesk-Euroopa riikide suhtes seoses nende kaasamisega  
üldisesse eelistussüsteemi**

Riik	Keskmine tollimaks (%)				Muutus (%)	
	MFN <sup>1</sup>	MFN <sup>2</sup>	GSP <sup>1</sup>	GSP <sup>2</sup>	GSP/ MFN <sup>1</sup>	GSP/ MEN <sup>2</sup>
Bulgaaria	5,5	6,0	3,8	5,2	-31,0	-13,0
Tšehhoslovakkia	6,0	6,6	3,5	4,5	-41,7	-31,9
Ungari	5,8	7,4	2,8	4,6	-51,2	-36,9
Poola	5,9	6,2	2,7	4,2	-54,0	-32,6
Rumeenia	3,8	7,1	3,2	6,6	-15,2	-6,8
Kesk-Euroopa	5,4	6,7	3,2	4,7	-40,5	-30,7

*Allikas:* European Economy. Reports and Studies. The economic Interpenetration between the European Union and Eastern Europe 1994, lk. 88.

### 7.1.2. Euroopa Liidu assotsiatsioonilepingud Kesk- ja Ida-Euroopa riikidega

Euroopa Ühenduse ning Kesk- ja Ida-Euroopa riikide vahelised suhted süvenesid assotsiatsioonilepingute sõlmimisega alates 1991. aastast. Eriti saksakeelses kirjanduses on assotsiatsioonilepinguid nimetatud ka Euroopa lepinguteks, kuivõrd lepingute sõlmimise lõppsihiks pikemas perspektiivis oli üleminekuriikide täisliikme staatus Euroopa Liidus (Laaser *et al.* 1994, lk. 249).

Kuna assotsiatsioonilepingute ratifitseerimine Euroopa Liidu liikmesriikide kõikide parlamentide poolt osutus oodatust pikaajalise-

<sup>1</sup> Leitud aritmeetilise keskmisena, MFN arvutused põhinevad 1989. a. andmetel, GSP arvutused Ungari ja Poola puhul põhinevad 1990. a. ning Bulgaaria ja Tšehhoslovakkia puhul 1991. a. andmetel.

<sup>2</sup> Leitud kaalutud keskmise arvutamise meetodil, arvestades Kesk-Euroopa riikide 1991. a. ekspordi struktuuri.

maks, jõustused lepingutes sisaldunud kaubandus- ja majandustingimused spetsiaalsete vahelepingute alusel alates 1. märtsist 1992. a. (Laaser *et al.* 1994, lk. 249). Täies mahus jõustused assotsiatsioonilepingud ajavahemikul 1994–1997. Lepingute sõlmimise ning nende täieliku jõustumise ajagraafik on esitatud lisas 1. Seoses endise Tšehhoslovakkia jagunemisega korrigeeriti lepingut 4. oktoobril 1993. aastal eraldi Tšehhi ja Slovakkiaiga.

Kuna enamiku Kesk- ja Ida-Euroopa riikide puhul sisaldasid assotsiatsioonilepingud ühe osana ka vabakaubanduslepinguid, oli assotsiatsioonilepingute sõlmimise eesmärgiks eelkõige kahepoolse vabakaubanduspiirkonna rajamine mittepõllumajandustoodetele kümne aasta jooksul. Lisaks vabakaubanduse põhimõtte rakendamisele sätestati assotsiatsioonilepingutega aga ka poliitiline koostöö pideva dialoogi kaudu Assotsiatsiooni Nõukogus, majandus- ja tehniline koostöö assotsieerunud maade seaduste kooskõlla viimisel Euroopa Liidu seadustega, kultuuriline ja institutsionaalne koostöö ning finantsabi (*Ibid.*, lk. 249–251).

Erinevalt teistest Kesk- ja Ida-Euroopa riikidest, kelle puhul assotsiatsioonilepingud sisaldasid ühe osana ka vabakaubanduslepinguid, sõlmis Euroopa Liit Balti riikidega vabakaubanduslepingud juba enne assotsiatsioonilepingute allkirjastamist. 7. veebruaril 1994. aastal otsustasid Euroopa Liidu liikmesriikide välisministrid alustada vabakaubanduslääbirääkimisi Eesti, Läti ja Leeduga. Ametlikud läbirääkimised algasid 23. veebruaril 1994. aastal ning kulmineerusid 18. juulil 1994. aastal Brüsselis Euroopa Liidu ja Balti riikide vaheliste vabakaubanduslepingute allkirjastamisega. Vabakaubanduslepingud jõustused 1. jaanuaril 1995. aastal.

Vabakaubanduslepingud hõlmasid assotsiatsioonilepingute kaubandusosa ning fikseerisid, et kolm Balti riiki ja Euroopa Liit kohustuvad tööstuskaupade osas omavahelises kaubanduses tühistama otsesed tollimaksud ning mittetariifsed kaubanduspiirangud. Eesti puhul toimus üleminek vabakaubandusrežiimile koheselt ilma üleminekuperioodita, Lätile kehtestati kaubavahetusele tundlike toodete osas nelja- ja Leedule kuueaastane üleminekuperiood.

Vastavalt assotsiatsioonilepingutele on Euroopa Liit valmis tühistama omapoolsed tollitõkked ja muud kaubanduspiirangud Kesk- ja Ida-Euroopa riikide tööstustoodete impordile. Euroopa Liidu valmisolek oma turu avamiseks enamikule Kesk- ja Ida-Euroopa tööstuskaupadele ei olnud üllatav, kuivõrd tollide ja muude piirangute täielik kaotamine nähti suures osas ette just tehnoloogiaintensiivsete kapitali- ja vahekaupade puhul, kus Euroopa Liidul polnud esialgu tõsist Kesk- ja Ida-Euroopa poolset konkurentsi karta (Laaser *et al.* 1994, lk. 251).

Ehkki assotsiatsioonilepingute allakirjutamisega ei muutnud Euroopa Liit oma peamisi majanduspoliitilisi prioriteete suhtes Kesk- ja Ida-Euroopa riikidega, otsustati lepingutega siiski säilitada Euroopa Liidu poolne kaitse nn. kaubavahetusele tundlike kaupade osas. Eelkõige oma liikmesriikide huvidest lähtudes jättis Euroopa Liit tundlike kaupade (tekstiilitooded, põllumajandus-saadused, süsi, teras, mõningad maavarad, toorained ja toormaterjalid) osas jõusse spetsiaalsed kaitseklauslid ning nägi nende puhul tollimaksude ja koguseliste piirangute kaotamise ette mitmes etapis (Holtbrügge 1996, lk. 540). Sellise otsuse põhjuseks oli Euroopa Liidu kartus, et Kesk- ja Ida-Euroopa ekspordi struktuuri arvesse võttes võivad assotsieerunud maad tulevikus olla nimetatud toodete ja valdkondade osas praegustele liidu liikmesriikidele arvestatavateks konkurentideks.

Tekstiilitoodete puhul nägi Euroopa Liit tulevaste konkurentidena eelkõige Rumeeniat ja Bulgaariat, söetootmise vallas Poola ja Tšehhi Vabariiki ning terase osas samuti Tšehhi Vabariiki (European ... 1994, lk. 84–86).

Tundlike kaupade puhul sätestati assotsiatsioonilepingutega tollimaksude ja teiste kaubavahetuse piirangute astmeline kaotamine, kusjuures liberaliseerimise põhirõhk asetati esimesele viiele aastale pärast Euroopa lepingute osalist jõustumist. Seejuures jälgiti nii Euroopa Liidu liikmesriikide kui ka Kesk- ja Ida-Euroopa maade erihuve (European ... 1994, lk. 68–74, Laaser *et al.* 1994, lk. 250):

- 1) tööstuskaupade puhul (välja arvatud tekstiili-, ja terasetooted ning süsi) kaotab Euroopa Liit tollid ja koguselised piirangud neljanda aasta lõpuks lepingu osalisest jõustumisest, Kesk- ja Ida-Euroopa riikidele laienevad aga mõningate toodete osas õigused kehtestada kaubanduspiiranguid ka pärast lepingu jõustumist;
- 2) Kesk- ja Ida-Euroopa maade riigispetsiifiliselt kaubavahe-tusele tundlike toodete puhul kaotab Euroopa Liit tollimaksud täielikult hiljemalt 1. jaanuariks 1998. a. ning suurendab kvoo-te igal aastal 20% (Ungari puhul 15%);
- 3) sõe impordilt Euroopa Liitu kõrvaldatakse tollid ja koguselised piirangud hiljemalt ühe aasta möödudes lepingu jõustumisest, erandiks Saksamaa ja Hispaania, kes peavad sõe impordi liberaliseerima alles nelja aasta möödumisel assotsiat-sioonilepingute jõustumisest;
- 4) terasetoodete imporditollid kõrvaldatakse hiljemalt viienda aasta lõpuks lepingu jõustumisest
- 5) tekstiilitoodete puhul kõrvaldab Euroopa Liit tollid etapiti seitsmenda lepinguaasta alguseks; seevastu Kesk- ja Ida-Euroopa maade jaoks konkreetset tekstiilikaubanduse libarali-seerimise ajakava ei fikseeritud.

Esile võiks tõsta omapärast tollimaksude alandamise korda teks-tiilitoodete osas, mis kavandati kuueastmelisena. Sellele vastavalt alandati Euroopa lepingu osade jõustumisel tollimakse tekstiili-toodetele 2/7 võrra esialgsest tollimaksust ehk ligikaudu 28,6% ning alates kolmandast aastast viie aasta jooksul igal aastal täiendavalt 1/7 võrra esialgsest tollimaksust. Vastavalt assotsiat-sioonilepingutele nähti ette tollimaksude likvideerimine Kesk-Euroopa tekstiilitoodetelt hiljemalt 1999. aastaks (European ... 1994, lk. 69).

Nii Kesk- ja Ida-Euroopa riikidest pärinevate tekstiilitoodete kui ka sõe ja terasetoodete osas säilitas Euroopa Liit assotsiatsiooni-lepingutes õiguse rakendada samuti spetsiaalseid kaitseklausleid juhul, kui Kesk- ja Ida-Euroopa riikide toodang kujutab endast ohtu Euroopa Liidu vastavale tööstusharule või valdkonnale (Laaser *et al.* 1994, lk. 250).

Assotsiatsioonilepingute allkirjastamisega vähenesid Euroopa Liidu tollimaksud Kesk-Euroopa tööstustoodetele keskmiselt 73,3%, arvestatuna aritmeetilise keskmisena (European ... 1994, lk. 88). Reaalselt, kaalutuna Kesk-Euroopa maade ekspordi struktuuriga, ei olnud tollimaksude keskmine vähenemine aga siiski nii ulatuslik – keskmised tollimaksud vähenesid kaalutud keskmise arvutamise meetodit kasutades 45,9%. Tollimaksude keskmine vähenemine Kesk-Euroopa riikide lõikes Euroopa lepingute sõlmimise tulemusena on esitatud tabelis 7.2. Seega osutusid Euroopa Liidu poolt kavandatud suuremahulised majanduspoliitilised meetmed reaalselt vähem tulemuslikeks. Suurt rolli mängisidki seejuures nimetatud kaitseklauslid, millega Euroopa Liit lõi endale võimaluse piirata assotsieerunud maade kaupade ekspordit liitu ka pärast üleminekuaja lõppemist.

Assotsiatsioonilepingute sõlmimist Kesk- ja Ida-Euroopa riikide ja Euroopa Liidu vahel on mitmetes publikatsioonides hinnatud kõige tulemuslikumaks vastastikuste suhete edendamisel, kuna assotsiatsioonilepingud läksid oma ulatuses kaugemale tavalistest majanduse- ja koostöölepingutest, moodustades organisatsioonilise raami poliitilise dialoogi pidamiseks (Euroopa Ühendus ... 1992, lk. 28).

Samas ei kujutanud Euroopa lepingud uudsete majanduspoliitiliste aspektide ja meetmete seisukohalt vaadatuna endast vähemalt lepingute rakendumise viiel esimesel aastal olulist progressi võrreldes varasemate seisukohtadega. Säilis oluline vastastikuse kaubavahetuse kaitse tase nn. tundlike kaupade osas ning samuti jäi täpsemalt piiritlemata see, kuidas tagada nn. varjatud protektionismi meetmete (Euroopa Liidus kehtestatud kaitseklauslite, dumpinguvastaste meetmetena nn. karistustollide jms.) õigustatud rakendamine.

Tabel 7.2

**Tollimaksude keskmise taseme vähenemine Kesk-Euroopa riikides assotsiatsioonilepingute sõlmimise tulemusena**

Riik	Keskmise tollimaks (%)				Muutus (%)	
	GSP <sup>1</sup>	GSP <sup>4</sup>	pärast Euroopa lepinguid <sup>3</sup>	pärast Euroopa lepinguid <sup>4</sup>	Euroopa leping/GSP <sup>3</sup>	Euroopa leping/GSP <sup>4</sup>
Bulgaaria	3,8	5,2	0,7	3,9	-82,5	-42,4
Tšehhoslovakkia	3,5	4,5	1,2	2,1	-66,6	-53,3
Ungari	2,8	4,6	0,8	2,5	-71,3	-46,0
Poola	2,7	4,2	0,9	2,4	-65,9	-43,3
Rumeenia	3,2	6,6	0,7	4,5	-77,6	-32,6
Kesk-Euroopa	3,2	4,7	0,9	2,5	-73,3	-45,9

*Allikas:* European Economy. Reports and Studies. The economic Interpenetration between the European Union and Eastern Europe, 1994, lk. 88.

Kaubavahetuse liberaliseerimise küsimusi arutati ka 1993. aasta juunis Kopenhaageni konverentsil, kus otsustati lühendada tollimaksude kaotamise lõpptähtaegu. Vastav dokument kirjutati alla 1993. aasta detsembris. Fikseeriti järgmised tähtajad (European ... 1994, lk. 68–74):

- 1) Euroopa Liidu tollid imporditud tundlike tööstuskaupade põhitoodetele, mis pärinevad assotsieerunud maadest, kõrval-

<sup>3</sup> Leitud aritmeetilise keskmisena, GSP arvutused Ungari ja Poola kohta põhinevad 1990. a. ning Bulgaaria ja Tšehhoslovakkia kohta 1991. a. andmetel, assotsiatsioonilepingute puhul on Ungari, Poola ja Tšehhi osas lähtutud 1992. a. ning Bulgaaria ja Rumeenia puhul 1993. a. andmetest.

<sup>4</sup> Leitud kaalutud keskmise arvutamise meetodil, arvestades Kesk-Euroopa riikide 1992. a. ekspordi struktuuri.

- datakse teise aasta lõpuks lepingu jõustumisest (s.o. 1. jaanuariks 1995);
- 2) Kesk- ja Ida-Euroopa maade riigispetsiifiliselt kaubavahtusele tundlike toodete ekspordikvoote Euroopa Liitu suurendatakse Poola, Tšehhi, Slovakkia, Bulgaaria ja Rumeenia jaoks alates teise lepingu aasta teisest poolest igal aastal 30% võrra (enne 20% võrra) ning Ungari jaoks 25% võrra (enne 15% võrra);
  - 3) terasetoodete imporditollid kõrvaldatakse hiljemalt neljanda aasta lõpuks (algselt viis aastat) lepingu jõustumisest ehk 1. jaanuariks 1996;
  - 4) imporditollidest tekstiilitoodetele loobutakse hiljemalt viiendaks aastaks (enne seitse aastat) pärast lepingu jõustumist.

Kaitseklauslid säilisid ka pärast Kopenhaageni konverentsi, kusjuures klauslite kasutamine formuleeriti väga üldiselt, jättes liikmesriikidele võimaluse neid praktikas kasutada juba assotsieerunud maade poolt väiksemagi konkurentsi ilmnemisel.

## **7.2. Euroopa Liidu majandussuhted Kesk- ja Ida-Euroopa riikidega**

### **7.2.1. Kesk- ja Ida-Euroopa riikide ning Euroopa Liidu vaheline kaubavahetus**

Seoses Vastastikuse Majandusabi Nõukogu (VMN) laialisaatmisega 1991. aasta juunis kaotasid VMN-i liikmeks olnud Kesk- ja Ida-Euroopa riigid oma toodete põhilise turu endistes sotsialismaades ning katkesid ka VMN-i poolt sõlmitud mitme- ja kahepoolsed lepingud. Et rahvusvahelisest kaubavahetusest mitte kõrvale jääda, nägid Kesk- ja Ida-Euroopa riigid uut potentsiaalset turgu Euroopa Ühenduses.

Kuna huvi suhete arendamiseks oli vastastikune, tehti integratsiooni silmas pidades ka märgatavaid edusamme. Kaubavahetuse liberaliseerimiseks rakendatud konkreetsete majanduspoliitiliste abinõude (GSP-sse kaasamine, vastavalt vabakaubandus- ja assotsiatsioonilepingutele tollimaksude osaline või täielik kaotamine)

mõju ilmneb ka Kesk- ja Ida-Euroopa ning Euroopa Liidu vahelises kaubavahetuses, mis on alates 1990-ndate aastate algusest kuni tänapäevani pidevalt kasvanud. Ülevaate Kesk- ja Ida-Euroopa riikide kaubavahetusest Euroopa Liiduga annab tabel 7.3.

Tabel 7.3

**Kesk- ja Ida-Euroopa maade kaubavahetus Euroopa Liiduga ajavahemikul 1986–1997 (miljonit ECU)**

Aasta	Eksport Euroopa Liitu	Import Euroopa Liidust	Kaubandusbilansi saldo
1986	17 465	17 797	-332
1987	17 662	16 803	858
1988	18 999	17 752	1 247
1989	22 227	21 833	394
1990	23 787	24 260	-474
1991	26 931	28 584	-1 653
1992	29 784	32 654	-2 870
1993	30 496	38 827	-8 331
1994	38 958	48 111	-9 153
1995	47 164	58 676	-11 512
1996	49 982	70 695	-20 713
1997	56 656	78 266	-21 610

*Allikas:* Eurostat: External and intra-European Union trade. Statistical Yearbook 1968–1996, lk. 46, 50, 54; Kaubandussidemed ... Euroopa dialoog, 1998, nr. 5, lk. 28.

Ajavahemikul 1986–1997 suurenesid nii Kesk- ja Ida-Euroopa riikide eksport Euroopa Liitu kui import Euroopa Liidust. Kesk- ja Ida-Euroopa üleminekumaadest Euroopa Liitu eksporditavate kaupade maht nimetatud ajavahemikul enam kui kolmekordistus: 17 465 miljonilt ECU-lt 56 656 miljoni ECU-ni. Oluliselt on kasvanud ka Euroopa Liidu poolne eksport Kesk- ja Ida-Euroopa riikidesse – 17 797 miljonilt ECU-lt 78 266 miljoni ECU-ni, mis

tähendab üleminekuriikide impordimahu rohkem kui neljakordset suurenemist (Eurostat ... 1997, lk. 46, 50, 54; Kaubandussidemed ... 1998, lk. 28). Seejuures tuleb aga arvestada asjaoludega, et alles alates 1. jaanuarist 1992. a. kaasati Kesk- ja Ida-Euroopa regiooni arvestusse ka Eesti, Läti ja Leedu ning 1. jaanuaril 1995. aastal liitusid Euroopa Liiduga Soome, Rootsi ja Austria, kellel on Kesk- ja Ida-Euroopa riikidega tihedaid majandussidemeid.

Analüüsides Kesk- ja Ida-Euroopa kaubavahetust Euroopa Liiduga riikide lõikes avaldub ilmekalt assotsiatsioonilepingute kaubandusosade jõustumise mõju vastastikustele kaubandussuhetele. Vaatamata lepingutes sisaldunud üleminekuperioodile andis Euroopa Liit Kesk- ja Ida-Euroopa riikidele võimaluse aktiivsemalt osaleda rahvusvahelises kaubanduses ning seetõttu suurenes vastastikune kaubavahetus eriti pärast 1993. aastat. Arvestada tuleb aga asjaolu, et sellesse perioodi jääb Euroopa Liidu laienemine ning kaubavahetuse kasv nimetatud ajavahemikul on tulenev osaliselt ka uute liikmesmaade Austria, Rootsi ja Soome tihedatest sidemetest eelkõige Eesti, Ungari, Tšehhi ja Poolaga. Ülevaade Kesk- ja Ida-Euroopa kaubavahetusest Euroopa Liiduga üksikute riikide lõikes 1990-ndatel aastatel on esitatud peatüki lisas 7.2.

Kesk- ja Ida-Euroopa riikide toodete ekspordi kasvutemposid tunduvalt ületav impordi kasvutempo tuleneb aga üleminekuriikides valitsenud majanduslikust situatsioonist, Euroopa Liidu poolt Kesk- ja Ida-Euroopa konkurentsivõimeliste ja EL-i jaoks seega kaubavahetusele nn. tundlike kaupade osas piirangute säilitamisest ning ka üleminekuriikide tootmise struktuuri osalisest mittevastavusest Euroopa Liidu nõudlusele.

### **7.2.2. Kesk- ja Ida-Euroopa riikide majanduslik integreeritus Euroopa Liiduga**

Kesk- ja Ida-Euroopa riikide ja Euroopa Liidu vahelise majandusliku integreerituse analüüsimisel võib esmaseid järeldusi teha vastastikuse kaubavahetuse intensiivsuse ja ulatuse alusel. Lähtudes Euroopa Liidu osakaalust konkreetse riigi kogu välis-

kaubanduses, s.t. Euroopa Liidu suhtelisest tähtsusest võrreldes teiste kaubanduspartneritega, on kõige tugevamad sidemed Euroopa Liiduga Poolal, Slovakkial, Ungaril, Tšehhil ja Eestil. Euroopa Liidu osakaal konkreetse riigi kogu välis-kaubanduses, s.t. Euroopa Liidu suhteline tähtsus võrreldes teiste kaubanduspartneritega on esitatud tabelis 7.4.

Tabel 7.4

**Euroopa Liidu osakaal väliskaubanduses Kesk- ja Ida-Euroopa riikide lõikes 1996. aastal (%)**

Riik	Euroopa Liidu osakaal riigi ekspordis	Euroopa Liidu osakaal riigi impordis
Sloveenia	41	37
Poola	66	64
Ungari	63	60
Tšehhi	58	58
Eesti	50	64
Rumeenia	56	52
Läti	44	49
Leedu	34	43
Bulgaaria	40	39
Slovakkia	65	68

*Allikas:* EU Applicants' Trade and Growth take off. Eurostat. Memo 1997, nr. 13, 12. detsember.

Poola ja Ungari edukuse põhjuseks on asjaolu, et need riigid teostasid majanduses reforme võrreldes teiste Kesk- ja Ida-Euroopa riikidega varem ja nad löid kontakte Lääne-Euroopaga intensiivsemalt. Hoolimata varasemast tihedast integratsioonist Nõukogude blokiga on suutnud kaubavahetust Euroopa Liiduga edukalt arendada ka Tšehhi, Slovakkia ja Eesti.

Arvestades Euroopa Liidu kogueksporti üleminekuriikidesse, domineerivad Euroopa Liidu kaubavahetuses Kesk- ja Ida-Euroopa riikidega samuti Poola, Tšehhi Vabariik ja Ungari, kelle osa Euroopa Liidu ekspordist üleminekuriikidesse moodustas 1996. a. 63%.

Euroopa Liidust Kesk- ja Ida-Euroopa riikidesse suunatud ekspordi jaotumist üleminekuriikide lõikes kirjeldab tabel 7.5.

Tabel 7.5

**Euroopa Liidust Kesk- ja Ida-Euroopa riikidesse suunduva ekspordi jaotumine riikide lõikes 1996. aastal (%)**

Riik	Osakaal Euroopa Liidust ülemineku-riikidesse tehtavast ekspordist
Poola	28,5
Tšehhi	20,1
Ungari	14,4
Sloveenia	7,7
Rumeenia	6,4
Slovakkia	5,7
Eesti	2,4
Bulgaaria	2,4
Leedu	2,1
Läti	1,6

Allikas: EU Exports to CEEC soar. Eurostat. News Release. 1998, nr. 16, 2. märts.

Kaubavahetuse mahtude käsitus jääb aga liiga ühekülgses, kuna selle alusel on raske hinnata Euroopa Liidu liikmetega toimuva kaubavahetuse tähtsust kandidaatriikide üldises majanduses. Selleks tuleb analüüsida väliskaubanduse mahtude suhet Kesk- ja Ida-Euroopa riikide sisemajanduse koguprodukti ehk kui tähtis on kaubavahetus Euroopa Liidu liikmetega Kesk- ja Ida-Euroopa riikide üldises majanduses. Seda kirjeldab Kesk- ja Ida-Euroopa riikide sisemajanduse koguprodukt, mida kaubastatakse Euroopa Liidus. Vastavad statistilised andmed 1995. aastast Kesk- ja Ida-Euroopa riikide lõikes on esitatud tabelis 7.6.

Seega võib teha järelduse, et Kesk- ja Ida-Euroopa riikidest vaieldamatult avatuim majandus suhetes Euroopa Liiduga on Eestil ja Sloveenial, kellede puhul Euroopa Liiduga toimunud väliskaubanduse osakaal sisemajanduse koguproduktis on kõige suurem. See-

juures tuleb aga arvestada asjaoluga, et nimetatud riikide siseturu maht on väike.

Tabel 7.6

**Euroopa Liiduga toimuva väliskaubanduse<sup>5</sup> osakaal  
Kesk- ja Ida-Euroopa riikide sisemajanduse koguproduktis (SKP)  
1995. aastal (%-des)**

Riik	Riigi väliskaubanduse osakaal Euroopa Liiduga SKP-s
Eesti	36,3
Sloveenia	32,5
Tšehhi	24,5
Ungari	20,0
Leedu	18,6
Slovakkia	17,6
Läti	16,0
Bulgaaria	14,7
Poola	13,6
Rumeenia	12,2

*Allikas:* Hansson. Kuivõrd on Eesti majanduslikult integreeritud Euroopa Liiduga? Postimees, 1996, 12. detsember, lk. 11.

Eespool toodud majandusnäitajate võrdlemisel ilmneb kõige suurem erinevus Poola puhul, mis annab tunnistust sellest, et hoolimata Euroopa Liiduga toimuva kaubavahetuse suhteliselt suurest osakaalust kogu väliskaubanduses on Poolal Kesk- ja Ida-Euroopa riikidest kõige suletum majandus ning järelikult kahandab teine asjaolu esimese väärtust. Arvesse tuleb aga võtta ka asjaolu, et Poola siseturg on ligikaudu neli korda suurem nii Tšehhi kui Ungari siseturust ning seega ei tulene Poola puhul Euroopa Liiduga toimuva väliskaubanduse väiksem osatähtsus mitte niivõrd suunitlusest suletusele, kuivõrd oma siseturu vajaduste rahuldamisest.

<sup>5</sup> Väliskaubandusena vaadeldakse riigi ekspordi ja impordi summat.

Euroopa Liiduga on enam integreeritud Ungari, Tšehhi, Slovakkia ja Eesti, olles avatud majandusega maad ning omades tihedaid partnerlussidemeid Euroopa Liiduga.

### 7.2.3. Majandussuhetes tekkinud probleemid

Kesk- ja Ida-Euroopa riikide ja Euroopa Liidu vahelistes majandussuhetes (samuti üldises koostööprotsessis) esilekerkinud probleemide taustaks on eelkõige erinevused ajaloolisel ja kultuurilisel pinnal, majandusfilosoofia valdkonnas ning poliitiliste struktuuridega seonduvas (Miegel 1996, lk. 15–16). Nimetatud erinevuste tõttu ja eelkõige oma liikmesriikide huve silmas pidades suhtub Euroopa Liit ettevaatlikkusega kõigi kümne Kesk- ja Ida-Euroopa assotsieerunud riigi ühinemisse Euroopa Liiduga.

Kesk- ja Ida-Euroopa riikide seisukohalt vaadatuna on osutunud probleemiks seniste majanduskontaktide mittevastavus assotsieerunud maade ootustele eelkõige assotsiatsioonilepingute sõlmimisele järgnenud perioodil. Tollid ja muud majanduspiirangud tühistati küll enamikule tööstustoodetele, kuid nn. tundlikele toodetele jäid nad siiski osaliselt kehtima, raskendades seega transformatsioonimaadel Euroopa Liidus turupositsiooni võitmist nende jaoks traditsiooniliste kaupade osas. Samuti jäi vastavalt assotsiatsioonilepingu artiklile 30 Euroopa Liidule õigus rakendada rangeid abinõusid, kui tema majandusruumi või üksikuid regioone/sektoreid ähvardavad seoses konkurentsivõimeliste importkaupadega majanduslikud raskused (Holtbrügge 1996, lk. 540).

Assotsieerunud riikide jaoks on problemaatiline ka suhteliselt lühike kohanemisperiood oma turgude avamiseks Euroopa Liidu toodetele. Hoolimata sellest, et neile anti oma turgude avamise ettevalmistamiseks 4–5 aastat rohkem aega kui Euroopa Liidu liikmesriikidele, on see rahvusvahelise konkurentsivõime saavutamiseks ebapiisav, arvestades Kesk- ja Ida-Euroopa riikide probleeme struktuuralsel ümberkorraldamisel ning ekspordivõimeliste tööstusharude ülesehitamisel (Laaser *et al.* 1994, lk. 258).

Eeltoodud põhjustel ilmneb Kesk- ja Ida-Euroopa maade ning Euroopa Liidu vahelistes kaubandussuhetes üleminekumaade kaubandusbilansside kasvava negatiivsuse tendents.

Arvestades nimetatud regiooni tööjõu suhtelist odavust, peaks Kesk- ja Ida-Euroopa riikidel olema eeliskõrvaldustel töötavate toodete osas. Samuti on Ungaris, Tšehhis ja Poolas majandusliku transformatsiooni käigus rajatud arvukalt väikseid ja keskmise suurusega tööstus- ja kommertsettevõtteid, mis on aluseks nii tootmise paindlikkuse suurenemisele kui ka paremale kohanemisele lääne turgude vajadustega (Central ... 1995, lk. 17). Samas ei ole aga Kesk- ja Ida-Euroopa riigid oma eeliseid täies mahus ära kasutanud. Üldjoontes toimib skeem, mille kohaselt Euroopa Liit ekspordib nimetatud regiooni tarbe- ja kapitalikaupu – riideid, elektroonikatööstuse tooteid, autosid, seadmeid jms. – ning impordib sealt pooltooteid, toidukaupu, tekstiili ja toorainet.

Kesk- ja Ida-Euroopa kaubavahetuse defitsiiti Euroopa Liiduga ning ekspordi aeglasemat kasvu võrreldes impordi kasvuga on põhjendatud nõrgeneva nõudlusega Euroopa Liidus, eriti Saksamaal (Meth-Cohn 1996, lk. 22). Samas ei ole tegemist mitte üldise nõudluse vähenemisega Saksamaal, vaid nõudlus väheneb Kesk- ja Ida-Euroopa riikide poolt pakutavatele toodetele, mis tõestab veelgi Kesk- ja Ida-Euroopa tootmise struktuuri ümberkujundamise ning konkurentsivõime suurendamise vajadust. Ekspordi kasvust tunduvalt kiiremat impordi kasvu Kesk- ja Ida-Euroopa riikides arvatakse tulenevat aga nende nn. kapitalikaupade ostmisest oma tootmise moderniseerimiseks, mis on igati positiivne (Meth-Cohn 1996, lk. 22). Arvestades asjaolu, et masinate, seadmete jms. import Euroopa Liidust moodustab Kesk- ja Ida-Euroopa riikide koguimpordist 31% ning ilmutab märgatavat kasvutempot, võib esitatud väidet lugeda usaldusväärseks (Kaubandussidemed ... 1998, lk. 28). Samas ei saa aga välistada impordi kasvu tulenemist hoopis tarbimisnõudluse halvast struktuurist, mis on oma olemuselt negatiivne nähtus.

Üleminekuriikide ootustele pole vastanud ka Euroopa Liidu poolt lubatud finantsabi. Ungari, Poola, Tšehhi ja Slovakkia on teinud

pingutusi, et analoogselt Lomé konventsiooni või Vahemere riikide lepingutega kindlaks määrata iga-aastased majandusabi miinimumsummad. Assotsiatsioonilepingutega neid aga kindlaks ei määratud. Euroopa Liit annab küll assotsieerunud maade käsutusse finantsvahendeid, kuid abi suurus määratakse läbirääkimistel igal aastal uuesti. Selline ebamäärasus aga raskendab pikaajalist planeerimist ettenähtud vahendite kasutamisel (Laaser *et al.* 1994, lk. 257).

Hoolimata Euroopa Liidu poolsete majanduspoliitiliste abinõude mõningasest puudulikkusest ning üksikutest negatiivsetest aspektidest vastastikustes majandussuhetes on üldine liikumine vaba-kaubanduse poole kulgenud siiski sujuvalt. Kesk- ja Ida-Euroopa riigid on kohandamas oma majanduselu vastavalt assotsiatsioonilepingutele ning püüavad neist võimalikult palju kasu saada.

### **7.3. Kesk- ja Ida-Euroopa riikide ühinemine Euroopa Liiduga**

#### **7.3.1. Kesk- ja Ida-Euroopa riikide integreerimise lähtekriteeriumid**

Euroopa Liidu idalaienemise ning riikidevahelise integratsiooni võimaliku süvenemise aluseks võib pidada Euroopa Ühenduse asutamislepingut ehk Rooma lepingut 27. märtsist 1957. aastast ning Euroopa Liidu lepingut 7. veebruarist 1992 (Raudjärv 1996, lk. 9). Nimetatud lepingute majanduspoliitilised aspektid on olulised kriteeriumid potentsiaalsetele Euroopa Liiduga ühinejatele. Samuti peavad Kesk- ja Ida-Euroopa riigid olema valmis Euroopa Liidu majanduspoliitika omaksvõtmiseks, mille tähtsamad punktid on (Euroopa Liit ... 1995, lk. 238–239):

- 1) nelja vabaduse saavutamine – s.t. kaupade, teenuste, inimeste ja kapitali vaba liikumine;
- 2) ühine põllumajanduspoliitika;
- 3) ühine konkurentsipoliitika,

- 4) ühine poliitika vähemarenenud regioonide arengu toetamiseks;
- 5) ühine standardite ja normide süsteem;
- 6) Majandus- ja Valuutaliit;
- 7) ühine välis- ja julgeolekupoliitika.

1993. aasta juunis Kopenhagenis toimunud Euroopa Ühenduse liikmesriikide riigipeade ja valitsusjuhtide tippkohtumisel avaldas Euroopa Ministrite Nõukogu oma seisukohad Kesk- ja Ida-Euroopa riikide vastuvõtmise küsimuses. Nõukogu deklaratsioonis sätestati: "Assotsieerunud Kesk- ja Ida-Euroopa riigid, kes soovivad, võivad saada EÜ liikmeks. Liitumine toimub niipea, kui assotsieerunud riik on võimeline tagama liikmeksoleku põhinõuded vastavate majanduslike ja poliitiliste tingimuste rahuldamise kaudu" (Nugent 1994, lk. 75).

Seejuures fikseeriti spetsiaalselt Kesk- ja Ida-Euroopa kandidaatriikidele konkreetsed kriteeriumid. Nendeks on (Commissions ... 1997, lk. 1):

- 1) stabiilsete institutsioonide olemasolu, mis garanteerivad kandidaatriigis demokraatia, seaduslikkuse, inimõiguste, vähe-  
musrahvuste austamise ja kaitse jne.;
- 2) Euroopa Liidu eesmärkide omaksvõtmine ning võime kanda  
liidu liikme kohustusi, mille üheks aspektiks on ka poliitiline  
koostöö ning ühinemine Majandus- ja Valuutaliiduga;
- 3) tegeliku turumajanduse olemasolu ja võime Euroopa Liidu  
sisestes konkurentsitingimustes toimetulekuks.

Demokraatia stabiilsuse tingimust võib Kesk- ja Ida-Euroopa riikide puhul lugeda üldjoontes täidetuks. Seda tõendavad uute põhiseaduste vastuvõtmine, võimude lahususe printsiibi sisseviimine, uute parteide moodustamine ning vabade ja võrdsete valimiste läbiviimine. Hoolimata viimastel Kesk- ja Ida-Euroopa riikides toimunud valimistel vasakpoolsetele parteidele osakslangenud toetusest, ei ole demokraatiaprintsiibi jätkuv elluviimine ohustatud.

Euroopa Liidu eesmärkidest leiab Kesk- ja Ida-Euroopa riikide seas laialdast toetust turumajanduse põhimõte. Turumajandusele ülemineku ülesannete hulka kuuluvad: riigi sekkumise lõpetamine

majanduses, eraomandi teke, tegutsemisvabadus, riiklike ettevõtete privatiseerimine, administratiivsete hinnakontrollide kaotamine, töö- ja kapitalituru loomine, sisemaise vääringu konverteeritavus (Holtbrügge 1996, lk. 539). Enamik Kesk- ja Ida-Euroopa riikide makromajanduslikke näitajaid viitab nende edukusele turumajanduslike reformide läbiviimisel. Seega ka funktsioneeriva turumajanduse kriteeriumist lähtuvalt vastavad Kesk- ja Ida-Euroopa maad üldjoontes Euroopa Liidu poolt esitatavatele nõuetele.

Mõneti ebaselge on seevastu kandidaatriikide hoiak Majandus- ja Valuutaliidu suhtes, kuna enamik hiljuti oma vääringu sisseviinud riikidest ei soovi veel ühineda loodava valuutaliiduga ning loobuda oma rahapoliitika teostamisest. Probleemiks on ka välismajandusliku avatuse ühene mõistmine, kuna avatust tõlgendatakse sageli rahvusliku majanduse müümisena välisinvestoritele.

Hinnates Kesk- ja Ida-Euroopa riikide konkurentsivõimet Euroopa Liidu siseselt, tagab Kesk- ja Ida-Euroopa riikide madal reaalpalgatase võrreldes Euroopa Liidu liikmesriikidega neile suhteliselt kõrge konkurentsivõime eelkõige tööjõumahukatel tööstusaladel. Nendeks on keemia-, puidu-, paberi-, toiduainete-, tekstiili- ja metallitööstus. Seevastu tehnoloogiamahukate tööstusharude osas ei ole Kesk- ja Ida-Euroopa riigid võimelised eelkõige oma vananenud tehnoloogia tõttu pakkuma Euroopa Liidule konkurentsi. Vaatamata pessimistlikule hetkeseisule on aga ka nendel aladel seoses välisinvesteeringute kasvuga prognoositav konkurentsivõime kasv.

Problemaatiline on ka mõnede Euroopa Liiduga ühinemiseks Kopenhagenis fikseeritud kriteeriumite mõõdetavus. Puudub üldtunnustatud kontseptsioon riigi konkurentsivõimelisuse mõõtmiseks, samuti on raske hinnata Euroopa Liidu eesmärkide omaksvõtmist Kesk- ja Ida-Euroopa maade poolt.

Kopenhagenis esitatud kriteeriumeid täiendati Euroopa Ühenduste Nõukogu poolt 1995. aastal Madridis toimunud Euroopa Liidu liikmesriikide riigi- ja valitsusjuhtide tippkohtumisel, kus sätestati, et Kesk- ja Ida-Euroopa kandidaatriikidelt eeldatakse ühinemiseks täiendavalt:

- 1) stabiilse majandus- ja rahanduskeskkonna olemasolu;
- 2) võimet võtta üle kõik *acquis communautaire* st tulenevad kohustused ning kohandada oma õigusnormid Euroopa Liidu seadusandlusega.

Kuigi Kesk- ja Ida-Euroopa riikide õigusnormide ühtlustamine Euroopa Liidu normidega on tugeva liidupoolse kontrolli all, võtab terviklik ühtlustamisprotsess siiski kaua aega. Lisaks mitmetele erinevustele vastavates õigusnormides on takistuseks ka puudujäägid õigusloomega seotud institutsioonide struktuuris ning tegevuses, rahva vähesed teadmised õigusest, õigusabi andjate puudulik kvalifikatsioon ning õigusabi ebapiisav praktiline rakendamine. Just Kesk- ja Ida-Euroopa riikide õigussüsteemides sisalduvad puudused on seni olnud üks peamisi takistusi nimetatud regiooni tehtavate välisinvesteeringute mahu suurenemisele (Holtbrügge 1996, lk. 540).

### 7.3.2. Ühinemiseelne strateegia

Euroopa Liidu seadusandliku lähenemisviisi paremaks mõistmiseks töötas Euroopa Ministrite Nõukogu 1994. aasta detsembris Essenis toimunud istungjärgul välja Kesk- ja Ida-Euroopa maade ühinemiseelse strateegia (*pre-accession strategy*), mille alusel peab toimuma assotsieerunud Kesk- ja Ida-Euroopa riikide ühinemine Euroopa Liiduga. See hõlmab (Pautola 1997, lk. 6):

- 1) struktuurset dialoogi Euroopa Liidu ning Kesk- ja Ida-Euroopa riikide vahel;
- 2) assotsiatsioonilepingute täielikku täitmist;
- 3) rahvuslike seadusandluste ühtlustamist siseturuga, sotsiaalpoliitikaga, keskkonnakaitsega jne. seonduvates küsimustes vastavalt "Valges raamatus" esitatud põhimõtetele;
- 4) PHARE-abi.

Ühinemiseelse strateegia olulisim aspekt on "Valges raamatus" sätestatud põhimõtete täitmine Kesk- ja Ida-Euroopa riikide poolt.

"Valge raamat" on soovitavaks juhendiks assotsieerunud riikidele Euroopa Liidu siseturu nõuetega kohanemiseks, mille reeglistiku

rakendamine on vajalik eeldus kandidaatriikidele siseturuga ühine-  
miseks (Kolbre 1996, lk. 1).

“Valge raamat” sisaldab Euroopa Liidu siseturgu puudutavaid teiseseid õigusakte ning täiendavaid selgitusi nende eesmärkide ja organisatsioonilise konteksti osas. Kuigi põhimõtteliselt on tähtis, et kõik õigusaktid hakkaksid kehtima sõltumata nende vastu-  
võtmise järjekorrast, on Valges raamatus ära toodud ka soovitatav järjestus, mida õigusloome lähendamisel eeskujuks võtta (Valge raamat 1996, lk. 9). Seejuures on igal Kesk- ja Ida-Euroopa riigil vabadus kehtestada oma eelistused ja ajakava vastavalt seni antud valdkonnas tehtule.

“Valge raamatu” pearõhk asetati Euroopa Liitu pürgivate riikide õigusaktide vastavusse viimisele liidu omadega, kuid oluliseks peeti ka tõhusa majanduspoliitika, kaasa arvatud konkurentsi-, sotsiaal- ja keskkonnapoliitika rakendamist. Reformid eeldavad sellist seaduste ja kaubandussätete süsteemi, mis tagab ettevõtjale juriidilise ohutuse ja selguse. Just siseturunõuete järgimine Kesk- ja Ida-Euroopa riikide poolt peaks tugevdama majandusreforme ja tööstuse ümberstruktureerimist ning stimuleerima kaubandust. Majandusreformid aga omakorda arendavad neid institutsioone (äriühingud, turud, reguleerivad organid), millele on võimalik rajada turumajandus (Raudjärv 1996, lk. 11).

Kohaliku õigusloome lähendamisprotsessis peab Euroopa Komisjon oluliseks Kesk- ja Ida-Euroopa riikide haldusaparaadi ja ühiskonna kohandamist Euroopa Liidu õigusaktidega. Tõenäoliselt on see mõnedes valdkondades pikk ja raske protsess, mis nõuab põhimõttelisi muudatusi nii riigi kohtu- ja haldussüsteemides kui ka erasektoris (Valge raamat 1996, lk. 10–11).

Kõikide liidupoolsete abinõude eesmärgiks on erinevuste vähendamine assotsieerunud riikide ja Euroopa Liidu vahel eelkõige siseturu normide, konkurentsi-, sotsiaal- ja keskkonnapoliitika osas (Valge raamat 1996, lk. XXII–XXVIII).

Oluliseks valdkonnaks on konkurentsi- ja kaubandus-  
tõkete kõrvaldamiseks konkurentsi reguleerimise eesmärgil on

vajalik uute selgete eeskirjade sätestamine ja rakendamine. Tõhus konkurentsipoliitika aitab kaasa tugevate majandusstruktuuride loomisele ning seetõttu on assotsieerunud Kesk- ja Ida-Euroopa riigid kohustatud täielikult üle võtma Euroopa Liidu konkurentsipoliitika põhimõtted, kuid lubatud on kasutada ka veelgi paremini oma eesmärke täitvaid seire- ja rakendusstruktuure.

Kesk- ja Ida-Euroopa riikide seadusandluse üleviimine Euroopa Liidus nõutavale poliitilisele ja majandussüsteemile vastavaks on keeruline ja aeganõudev protsess. Kuna igale Euroopa Liiduga ühinemist taotlevale Kesk- ja Ida-Euroopa riigile on Euroopa Liidu poolt jäetud vabadus õigusaktide lähendamisprotsessi osas, siis on ka erinevused vastuvõetud aktide mahus, olemuses ja järjestuses nende maade vahel suured.

Samas ei vii sisetureeeglite toimimiseni ainuüksi õigusaktide formaalne ülevõtmine. Aeganõudvad ja põhjalikud protsessid on vajalikud ka seadusandluse ellurakendamiseks, usaldusväärse makromajanduspoliitika kujundamiseks ning mitmete uute ametkondade ja institutsioonide loomiseks või kohanemiseks. Selleks pakub igakülgset abi Euroopa Liidu PHARE- programm ning spetsiaalset lisaabi annab Euroopa Komisjoni hallatav ja PHARE-programmi poolt toetatav Tehnilise Abi Infobüroo.

“Valges raamatus” sisalduva reeglistiku rakendamise hindamiseks esitas Euroopa Komisjon kümnele Kesk- ja Ida-Euroopa kandidaatriigile 26. aprillil 1996 küsimustiku, et saada ülevaade iga ühinemiseks soovi avaldanud Kesk- ja Ida-Euroopa riigi vastavusest esitatud kriteeriumitele.

### **7.3.3. Euroopa Liidu idalaienemise alusotsused**

Reaalse võimaluse Kesk- ja Ida-Euroopa riikide ühinemiseks Euroopa Liiduga andis 7. veebruaril 1992. aastal Euroopa Liidu liikmesriikide riigi- ja valitsusjuhtide poolt Maastrichtis allkirjastatud Euroopa Liidu leping.

Vastavalt nimetatud lepingu artiklile 0 “Uute liikmete vastuvõtt” võib iga Euroopa riik taotleda liidu liikmeks saamist. Selleks esitab

ta avalduse ministrite nõukogule ning osaleb läbirääkimisprotsessis. Riigi täisliikmeks saamise otsuse langetab Ministrite Nõukogu konsensuse alusel, pärast Euroopa Komisjoni arvamuse avalikustamist ja Euroopa Parlamendi nõusolekut, kusjuures viimane otsustab selle üle oma liikmete absoluutse häälteenamusega. Riigi vastuvõtutingimused ja vastuvõtust tulenev Euroopa Liidu baaslepingute kohandamise vajadus reguleeritakse lepinguga liikmesriikide ja ühinemiseks taotluse esitanud riigi vahel. Leping vajab ratifitseerimist kõigi lepinguriikide poolt vastavalt põhi-seaduslikule korrale (Europäische ... 1992, lk. 34).

Praktikas sõltub Kesk- ja Ida-Euroopa riikide Euroopa Liidu täisliikme staatuse saavutamine ühelt poolt turumajanduskorra ning vajaliku seadusandluse ellurakendamise kiirusest kandidaatriikides, teiselt poolt aga Euroopa Liidu liikmesriikide tahtest uusi liikmeid liitu vastu võtta. Itta laienemise otsus sõltub seetõttu paljudest eri teguritest: Euroopa Liidust, liikmesriikide valitsustest ja parlamentidest, kes peavad uue riigi vastuvõtmise otsuse ratifitseerima, ning loomulikult ka kandidaatriikidest endast.

Arvestades eeltoodut, otsustati 12.–13. detsembril 1997. a. Luksemburgis toimunud Euroopa Ülemkogu tippkohtumisel kutsuda viis Euroopa Liiduga assotsieerunud Kesk- ja Ida-Euroopa riiki Euroopa Liidu liitumiskõnelustele. Vastavalt Euroopa Komisjoni arvamusele on Euroopa Liiduga liitumiskõnelusteks valmis Poola, Ungari, Tšehhi, Eesti ja Sloveenia. Liitumiskõnelustele eelnevaks sammuks on Euroopa Liidu ja läbirääkimistel osalevate kandidaatriikide seaduste võrdlev analüüs – sõelumine ehk *screening*, mille kestel määratakse kindlaks läbirääkimistel arutluse alla tulevad teemad.

## 7.4. Euroopa Liidu idalaienemisega kaasnevad positiivsed ja negatiivsed aspektid

### 7.4.1. Kesk- ja Ida-Euroopa maade huvid

Arvestades nii geograafilist, kultuurilist kui ajaloolist aspekti on kümnel praegu Euroopa Liiduga ühinemist taotleval Kesk- ja Ida-Euroopa riigil täielik alus osaleda Euroopa integratsiooniprotsessis. Euroopa Liiduga ühinemine on Kesk- ja Ida-Euroopa riikidele sobivaks variandiks ka liitumisega kaasnevat majanduslikku ja poliitilist garantiid silmas pidades.

Pärast käsumajandussüsteemist loobumist on Kesk- ja Ida-Euroopa riigid võtnud suuna turumajandusele ja demokraatiale, kuid riikide edasijõudmine reformide teel on erinev ja haruldased pole ka kõrvalekalded soovitud suunast. Euroopa Liitu vastuvõtmine tooks Kesk- ja Ida-Euroopa riikide jaoks majanduslikult kaasa vaba kaubavahetuse, tööjõu ja kapitali vaba liikumise ning äriühingute asutamisevabaduse Euroopa Liidu piires vastavalt Euroopa Majandusühenduse asutamislepingus sätestatud neljale põhivabadusele (Laaser *et al.* 1996, lk. 11), mis loovad eeldused heaolu suurenemiseks.

Madalam tööjõu- ja energiakulu loob võimaluse Kesk- ja Ida-Euroopa riikides valmistatud kaupade ekspordiks. Investeeringud, mis oleksid abiks Kesk- ja Ida-Euroopa riikide konkurentsivõime tõstmisel, toimuksid nii otsese kapitali impordi kujul Euroopa Liidust kui ka kaasaegse tehnoloogia ja oskusteabe impordi vormis. Väliskapitali sissevool suurendaks aga Kesk- ja Ida-Euroopa maade eksportkaupade konkurentsivõimelisust ning tekitaks turumajandusliku surve kaupade kvaliteedi tõstmiseks.

Poliitiliselt tähendaks Kesk- ja Ida-Euroopa riikide ühinemine Euroopa Liiduga nende ühinemist liidu välis- ja julgeolekupoliitika, mis aitaks tagada Kesk- ja Ida-Euroopa riikide poliitilist julgeolekut. Suurt rolli mängib julgeolekupoliitika Venemaaga ühist piiri omavatele riikidele, eriti väikeriikidele (näiteks Balti riigid), kes püüavad välistada võimalust kuuluda Venemaa võimu-

sfääri. Samas ei tohiks aga julgeolekupoliitilist aspekti üle tähtsustada, kuna poliitiliselt ja sõjaliselt on Euroopa Liidu võimalused võrreldes näiteks NATO-ga piiratud ning tegelik tõenäosus, et Euroopa Liidu liikmesriigid oleksid võimaliku Kesk- ja Ida-Euroopa riike ähvardava sõjalise ohu puhul valmis sekkuma, on väike (Euroopa Liit ... 1995, lk. 239).

Tõsiseks probleemiks Kesk- ja Ida-Euroopa riikide jaoks on usaldusväärsete analüüside puudumine liitumisega kaasnevatest majanduslikest efektidest ning vajalike reformidega seonduvatest tuludest ja kuludest. Puuduvad ka analüüsid Euroopa Liiduga ühinemise alternatiivide kohta. Kuna reaalne ühinemine Euroopa Liiduga jääb veel tulevikku, siis peaksid Kesk- ja Ida-Euroopa riigid kasutama alternatiivse võimalusena ka omavahelise koostöö edendamist. Seejuures ilmnevaks probleemiks on aga üleminekurriikide vähenemine koostööpotentsiaal, kuna teistes kandidaatriikides nähakse eelkõige konkurente, mitte aga koostööpartnereid.

### 7.4.2. Euroopa Liidu huvid

Kesk- ja Ida-Euroopa riikide kaasamine liidu laienemisse loob uusi võimalusi ka Euroopa Liidu jaoks. Seejuures saab eristada nii huve Euroopa Liidu tasandil kui ka liikmesriikide tasandil, kusjuures huvid Euroopa Liidu sees sõltuvad suuresti liikmesriigi positsioonist liidus.

Euroopa Liidu tasandil on idalaiendus julgeolekupoliitilisest vaatenurgast lähtudes garantiiks poliitilisele stabiilsusele kogu Euroopas. Ühtse sise- ja julgeolekupoliitikaga ühenduse pindala suureneb ning endised Euroopa Liidu piiririigid muutuvad Euroopa Liidu keskuseks.

Majanduslikult kasvab uute liikmete arvel siseturg ja nõudlus Lääne-Euroopa toodangule suureneb. Erinevad arvutused näitavad, et integreerumine suurendaks vastastikust kaubavahetust 15–50%. Kesk- ja Ida-Euroopa maade ühinemisel Euroopa Liiduga suureneks Euroopa Liidu eksport algusaastail uutesse liikmesmaadesse kiiremini kui sealt Euroopa Liitu tulev import, eriti just nende toodete osas, mille puhul Euroopa Liidu poolt pakutav kvaliteet on

tunduvalt kõrgem. See viib omakorda kapitali sissevooluni uutesse liikmesmaadesse, mis suurendaks Kesk- ja Ida-Euroopa riikide tulevase ekspordivõimalusi. Nimetatud protsessi ilmekaks näiteks on Hispaania ja Portugali Euroopa Liiduga ühinemisest saadud kogemus (Schumacher 1996, lk. 7–8).

Euroopa Liidu seniste liikmete kasu seisneks teatud mõttes ka turgude avardumises ning tootmise ümberpaiknemises kõrgemate kuludega piirkondadest madalamate kulutustega aladele. Viimase muutusega kaasneks ühtlasi ka negatiivne kõrvalaspekt praeguste liikmesriikide jaoks, mis on samal ajal positiivse kaasmõjuga Kesk- ja Ida-Euroopa maadele – tööjõu ümberpaiknemine ning seeläbi tööpuuduse suurenemine senises Euroopa Liidu majandusruumis. Immigratsioon kandidaatriikidest praegustele Euroopa Liidu aladele ulatuks prognooside kohaselt kuni 1,2 miljoni inimeseni aastas (Franzmeyer, Brücker 1996, lk. 3).

Ka rahalised vahendid uute liikmete vastuvõtuks tuleks suurel määral leida liidusisestest vahenditest, mis on igati kasulik Kesk- ja Ida-Euroopa riikidele. Liitumiskulutustest annab ülevaate tabel 7.7. Et praeguste ja tulevaste liikmesriikide vahelisi eelkõige majanduslikke ja sotsiaalseid erinevusi tasandada, eraldab Euroopa Liit ajavahemikuks 2002 kuni 2006 üle 39 miljardi euro struktuuripoliitika edendamiseks. Rohkem kui 6 miljardi euroga plaanib Euroopa Liit kompenseerida kandidaatriikide sise- ja halduspoliitika rakendamisel ettetulevaid puudujääke (Komisjon ... 1998, lk. 19).

Kui käsitleda Euroopa Liidu idalaiendusega seotud liikmesriikide huve ja neid puudutavaid muutusi, tuleb mainida, et suurimat kasu integratsioonist saaksid eelkõige Kesk- ja Ida-Euroopa riikidega majanduslikus ja ühiskondlikus plaanis tihedamates sidemetes olevad riigid – Saksamaa, Austria, Soome ja Rootsi. Liidu laiendamisel on näiteks Saksamaa otseselt huvitatud oma idanaabrite olukorrast, kuna sealse ühiskonna arengu tagajärjed mõjutavad otseselt ka Saksamaad. Tänu uute liidumaade välismajandustegevuse aktiveerumisele saaks Saksamaa kasu nii poliitilisest kui majanduslikust seisukohast lähtuvalt. Samas tooks aga Kesk- ja

Ida-Euroopa riikide oluliselt madalam palgatase liikumisvabaduse kehtestamisel Saksamaa jaoks kaasa märkimisväärse migratsiooni- voo eelkõige Saksamaa naaberriikidest Poolast ja Tšehhist. Euroopa Liidu jaoks oleksid selle tulemuseks mitmesugused tööturu- ja sotsiaalprobleemid (Holtbrügge 1996, lk. 541).

Tabel 7.7

**Ühinemisega seotud kulutused aastatel 2002–2006  
(miljonites eurodes) – 1999. a. hindades**

Kulutused	2002	2003	2004	2005	2006
Põllumajandus	1 600	2 030	2 450	2 930	3 400
Struktuurimeetmed	3 750	5 830	7 920	10 000	12 080
Sisepoliitika	730	760	790	820	850
Haldus	370	410	450	450	450
Kulutused kokku	6 450	9 030	11 610	14 200	16 780

*Allikas:* Komisjon visandab seadusandlikud valikud. Euroopa dialog, 1998, nr. 4, lk. 19.

Samal ajal näevad majanduslikult mahajäänud Euroopa Liidu liikmesmaad (Portugal, Hispaania, Kreeka ja Iirimaa) potentsiaalsetes liikmetes konkurentide mitmel alal. Eksisteerib risk, et Kesk- ja Ida-Euroopa riigid võivad olla huvitatud arenenud riikides toodetud kõrgtehnoloogiliste kaupade impordist, millest saavad kasu ühenduse rikkamad liikmesmaad. Vastutasuks soovivad aga üleminekuriigid Euroopa Liidu turgude avamist põllumajandustoodete ja madala tehnoloogilise tasemega töömahukate tööstus- harude (tekstiili- ja jalatsitööstus) toodete osas. Sellega kaasneks aga negatiivne mõju Portugalile ja Kreekale, kes on spetsialiseerunud just nendele aladele (Hardy *et al.* 1995, lk. 20).

Euroopa Liidu lääne- ja lõunapoolsed ääremaad (Portugal, Hispaania, Iirimaa ja Kreeka) tunnetavad kasvavat konkurentsi ka rahaliste vahendite ja investeringute saamisel Euroopa Liidust (Dauderstädt, Lippert 1995, lk. 11).

Euroopa Liidu liikmesriikide suhtumist võimalikku idalaienemisse on uuritud Rooma Rahvusvaheliste Suhete Instituudis läbiviidud küsitlusel. Kuigi enamik liikmesriike pooldab laienemist ida suunas, kaasnevad toetusega ka teatud tingimused. Liidu tuumikriigid – Saksamaa, Prantsusmaa, Holland ja Belgia – näevad laienemises teatud vastuolu liidu süvendamisega ja soovivad liitumise siduda liidu integratsiooni süvendamisega. Samuti peetakse oluliseks Kesk- ja Ida-Euroopa riikide majanduslikku ja poliitilist arengut, mis peab muutma nad Euroopa Liidu liikmesriikide sarnasteks. Kuna Euroopa Liidu raskuskese liigub Kesk- ja Ida-Euroopa riikidega ühinemisel itta ning tõrjub Prantsusmaa ääremaaks, siis on Prantsusmaa teinud ettepaneku intensiivistada koostööd ka Põhja-Aafrika riikidega (Mardiste 1995, lk. 12).

Euroopa Liidu vaesemate liikmesriikide Iirimaa, Hispaania, Kreeka ja Portugali suhtumine laienemisse lähtub eelkõige nende endi positsioonist liidus. Need riigid on mahuka arenguabi saajad liidu struktuurasetest fondidest ning sellest tulenevalt tuleb neil arvestada väga tõsise ohuga, et nimetatud fondid võivad edaspidi põhitähelepanu keskendada pigem itta. Samuti soovivad vaesemad Euroopa Liidu liikmesriigid kogu idalaiendusprotsessi eelnevat hoolikat hinnata just sellega kaasnevate kulude osas.

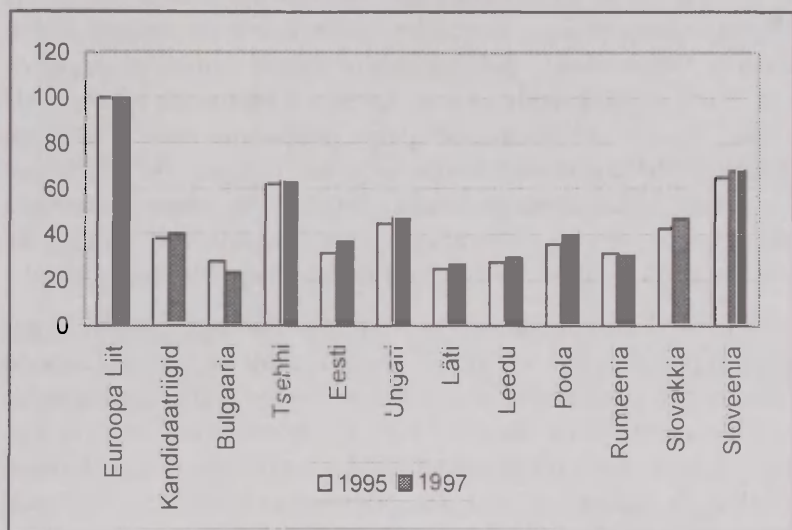
Euroopa Liidu laienemist püüavad mõneti pidurdada ka Taani ja Suurbritannia, kes peavad senist integratsiooni juba piisavaks ja näevad edasises integratsioonis ohtu oma riiklikule sõltumatusele.

### **7.4.3. Euroopa Liidu idasuunalise laienemise raskused**

Euroopa Liidu laienemisel Kesk- ja Ida-Euroopa riikide arvel on teistsugune tähendus kui kõigil eelnevatel laiendamistel. Oluline on märkida, et Euroopa Liidu laienemise üldkriteeriumid sisaldavad kahte põhinõuet (Kolbre 1996, lk. 1):

- 1) poliitilisi ja majanduslikke tingimusi kandidaatriikidele;
- 2) nõuet, et Euroopa Liit ei tohi uute liikmete vastuvõtu tõttu sisesemiselt nõrgeneda.

Need nõuded muudavad Euroopa Liidu idalaienemise vägagi komplitseerituks ning tekitavad rohkesti vaidlusi ja eriarvamusi. Kesk- ja Ida-Euroopa riigid on majanduslikult oluliselt madalamal tasemel ka kõige vaesemate Lääne-Euroopa riikidega võrreldes. Lähtudes sisemajanduse koguproduktist inimese kohta arvestatuna baashindades, saavutavad Kesk- ja Ida-Euroopa riigid vaid 40% Euroopa Liidu keskmisest tasemest. 1997. aastal olid parimad Sloveenia ja Tšehhi, kelle puhul SKP inimese kohta ulatus üle 60% Euroopa Liidu keskmisest tasemest (vt. joonis 7.1). Teiste Kesk- ja Ida-Euroopa riikide puhul saavutab sisemajanduse koguprodukt vähem kui 50% Euroopa Liidu keskmisest.



Joonis 7.1. Euroopa Liidu ja kandidaatriikide SKP inimese kohta (arvestatuna baashindades) 1995. aastal ja 1997. aastal (EL=100).<sup>6</sup>

Võimaliku idalaienduse puhul pole Euroopa Liidu jaoks küsimus mitte ainult selles, mil määral uued riigid on ühinemiseks valmis,

<sup>6</sup> Candidate Countries GDP per Head is 40% of EU. Eurostat Press Release 1998, nr. 6898.

vaid milliseks kujuneb ning kuidas hakkab toimima Euroopa Liit pärast järjekordset laienemist (Kolbre 1996, lk. 1).

Euroopa Liidu jaoks kujuneb problemaatiliseks liidu institutsioonide otsustusmehhanismide koosseis ja struktuur pärast idalaiendust. Kui liiduga ühinevad peamiselt väikesed Kesk- ja Ida-Euroopa riigid, muutub praegune suurte, keskmiste ja väikeste riikide ligikaudne tasakaal väiksemate riikide kasuks ning tulemuseks võib olla Euroopa Liidu institutsioonide teovõime langus.

Üheks väga problemaatiliseks valdkonnaks nii Kesk- ja Ida-Euroopa riikidele kui ka Euroopa Liidule on põllumajanduse olukord ja põllumajanduspoliitika. Assotsieerunud riikidele on raskesti lahendatavaks küsimuseks põllumajandussektori ümberstruktureerimine. Kuna ümberkorraldused on toimunud suhteliselt lühikese aja jooksul, on see kaasa toonud palju probleeme, mis avalduvad eelkõige põllumajandustoodangu languses. Languse on läbi teinud kõik Kesk- ja Ida-Euroopa maad. Toodang on enam kahanenud Balti riikides, Poolas, Slovakkias ning Ungaris (vt. tabel 7.8). Stabiliseerumise märke ilmneb vaid Rumeenia ja Sloveenia puhul.

Kesk- ja Ida-Euroopa maades on võrreldes Euroopa Liidu liikmesriikidega põllumajandussektori osatähtsus suhteliselt suur. Euroopa Liidus teenib põllumajandusega elatist umbes 1/20 elanikkonnast ja põllumajanduslikke maid on 43% kogupindalast. Kesk- ja Ida-Euroopa maades on põllumajanduslikke maid 58% regiooni kogupindalast ja näiteks Poolas on põllumajandussektoris hõivatud koguni 28% elanikkonnast.

Euroopa Liiduga ühinemisel tuleb Kesk- ja Ida-Euroopa riikidel arvestada ühtset põllumajanduspoliitikat, mis tähendaks neile liberaliseeritud põllumajandusturgude märgatavalt tõhusamat kaitset, tooks endaga kaasa hinnatõusu ja põllumajandussaaduste tootmismahu piiramise vastavalt Euroopa Liidu põhimõtetele. On tõenäoline, et üleminekuriikide ühinemine Euroopa Liiduga suurendab liidu toidukaupade ülejääki. Isegi kui Kesk- ja Ida-Euroopa maade talupidajatele ei laiene ühtsed subsiidiumid, kujuneb jääkide eksport Euroopa Liidu põllumajanduspoliitikale koor-

mavaks, suurendades hindade esialgse taseme säilitamiseks vajalikke kulutusi (Euroopa Liit ... 1995, lk. 252).

Tabel 7.8

**Põllumajanduse kogutoodang Kesk- ja Ida-Euroopa riikides  
1989–1994 (% , võrreldes eelmise aastaga)**

Riik	1989	1990	1991	1992	1993	1994
Ungari	-1,8	-4,7	-6,2	-19,9	-9,7	1,5
Tšehhi	...	-3,2	-8,9	-12,1	-0,8	2,2
Poola	1,8	-5,5	-1,6	-10,9	2,1	-7,1
Bulgaaria	0,8	-6,1	-0,3	-12,1	-18,2	4,0
Rumeenia	-5,2	-2,9	0,8	-13,3	12,8	5,5
Slovakkia	...	-10,3	-3,9	-28,0	4,7	4,1
Sloveenia	3,1	4,2	-2,5	-10,5	8,3	1,6
Eesti	7,5	-13,1	-4,0	-18,6	-7,7	-10
Läti	...	...	-3,6	-13,0	-16,0	-25,5
Leedu	1,5	-8,9	-4,3	-23,8	-8,0	22,0

*Allikas:* La situation du secteur agricole dans les pays d'Europe centrale et orientale. Problemes economique 1995: viidatud Biblio Est-East 1996, lk. 10.

Nn. Visegradi gruppi kuulunud Kesk- ja Ida-Euroopa riikide ühine-misel liidu põllumajandusega kaasnevaid kulutusi on prognoositud eeldusel, et Euroopa Liidu põllumajanduspoliitika reformid ei puuduta liidu seniste liikmesriikide tarbijaid ega talunikke. Idalaienduse tulemusena põllumajanduse valdkonnas Kesk- ja Ida-Euroopa riikide tarbijatele langevad kulutused ulatuvad prognoosita-valt 15,9 miljardi USA dollarini aastas, talunikele antavate sub-siidiumite maht ulatuks 52,5 miljardi USA dollarini. Tootmissub-siidiumitele lisanduvad veel ka ekspordisubsiidiumid (Euroopa Liit ... 1995, lk. 253–255).

Lisaks põllumajanduspoliitikale toob kavandatav Euroopa Liidu idalaienemine esile Euroopa Liidu regionaalpoliitika problemaati-

lisuse. Euroopa Liidu regionaalpoliitika eesmärgiks on liidu nõrgemate regioonide arengu toetamine valdavalt Euroopa Liidu struktuuriliste fondide kaudu, kusjuures suurem osa fondide kaudu jaotatavatest toetustest on suunatud regioonide arenguerinevuste vähendamiseks. Liikmesriikide arenguerinevuste tasandamiseks antavate toetuste osatähtsus liidu toetusrahadest on Euroopa integratsiooniprotsessi vältel järjest kasvanud, olles 1990. aastal 10% ja ulatudes 1999. aastaks vastavalt planeeritule 36%-ni (Eesti tee ... 1995, lk. 128).

Kesk- ja Ida-Euroopa riikide ühinemisega kaasnevate regionaalpoliitiliste kulude ulatust on raske hinnata, kuna see sõltub suuresti reformidest Euroopa Liidu sees. Euroopa Liidu praeguse jaotuspoliitika kohaselt suunatakse ligikaudu 1/2 eelarvelistest vahenditest põllumajandusse ja 1/3 vaesemate regioonide toetuseks. Ligikaudsetel andmetel kaasneks Visegradi riikide kaasamisel Euroopa Liitu täiendavad kulutused 11–14 miljardit eküüd aastas, mis moodustab Euroopa Liidu eelarvest ligikaudu 20%. Kõigi kümne kandidaatriigi ühendamisel Euroopa Liiduga kasvaks see summa kuni 22,3 miljardi eküüni aastas, mis oleks umbes 33% Euroopa Liidu eelarvest (Parlament ... 1996, lk. 8).

## **7.5. Eesti integratsiooniprotsess Euroopa Liiduga**

### **7.5.1. Euroopa Liidu ja Eesti vahelised lepingud**

Euroopa Liidu ja Eesti Vabariigi vahelised suhted tuginevad kahepoolsetele kokkulepetele ja lepingutele. Nii vastastikuste suhete areng kui ka tahe integratsiooniprotsessi lõpule viia on seejuures mõlemapoolselt võtnud üha konkreetsema kuju, olles suunatud Eesti saamisele Euroopa Liidu täisliikmeks.

Eesti ja Euroopa Liidu vahelised lepingulised suhted on arenenud alates 1991. aastast. Need võib kokku võtta järgnevalt (Raudjärv 1996, lk. 194; Kolbre 1996, lk. 1):

- 1) 27. augustil 1991. a. seati Euroopa Liidu ja Eesti Vabariigi vahel sisse diplomaatilised suhted;

- 2) 11. mail 1992 sõlmiti Eesti Vabariigi ja Euroopa Liidu vahel kaubandus- ja majanduskoostöö kokkulepe, mis jõustus 1. märtsil 1993. aastal;
- 3) 18. juulil 1994. aastal kirjutati alla vabakaubandusleping, mis jõustus 01. jaanuaril 1995. a.;
- 4) 12. juunil 1995. aastal sõlmiti Euroopa leping ehk assotsieerumisleping, mis jõustus 1. veebruaril 1998. a.

Eesti ja Euroopa Liidu vahelise kaubandus- ja majanduskoostöö kokkuleppega, mis jõustus 1. märtsil 1993. a., loodi Eesti ja Euroopa Liidu vahelised lepingulised majandussuhted. Järgmise etapina sõlmitud vabakaubandusleping aitas kaasa Eesti ja Euroopa Liidu vahelise majanduskoostöö arengule, fikseerides vastastikuse vabakaubanduse tööstuskaupade ning soodustustega kaubavahetuse põllumajandustoodete osas.

Assotsiatsioonileping ratifitseeriti Eesti Vabariigi poolt Riigikogus 1. augustil 1995. aastal. Et aga lepingu jõustumiseks on vaja kõigi osapoolte nõustumine lepingu tingimustega, s.t. ka Euroopa Liidu liikmesriikide, Euroopa Parlamendi ja Euroopa Ühenduste Nõukogu poolne lepingu ratifitseerimine, siis jõustus assotsiatsioonileping täielikult mõlemapoolselt ratifitseerituna 1. veebruaril 1998. aastal.

Assotsiatsioonilepingu põhitähelepanu hõlmas valdkondi, mis seonduvad Eesti integreerumisega Euroopa Liidu siseturuga. Leping kohustab Eestit rakendama majanduses ja kaubanduses Euroopa Liidu seadusandlikke akte ning määrab kindlaks Euroopa Liidu ja Eesti Vabariigi koostöö paljudes valdkondades. Samuti sätestatakse Euroopa Liidu poolne mitmekülgne tehniline abi.

Eesti Vabariigi avaldus Euroopa Liidu täisliikmeks saamiseks allkirjastati 24. novembril 1995. a. Reeglina on kõik seni Euroopa Liiduga assotsiatsioonilepingud sõlminud Kesk-Euroopa riigid esitanud täisliikmeks saamise avalduse pärast Euroopa lepingu jõustumist. Eesti seda tava ei järginud, kuna Eesti assotsiatsioonileping polnud avalduse esitamise ajaks veel jõustunud. Samas pole avalduse esitamisel tähtis kuupäev ega riikide järjestus, vaid määrav on

riigi poliitiline, majanduslik, demokraatlik ja ka administratiivne valmisolek.

Euroopa Komisjoni poolt kõigile Kesk- ja Ida-Euroopa riikidele 26. aprillil 1996. a. esitatud küsimustikus Eestile esitatud lisaküsimused käsitlesid kalandust ja kalatööstust ning mõningaid spetsiifilisi probleeme siseturu direktiividele vastavuse kohta.

16. juulil 1997. aastal avaldatud otsuses andis Euroopa Komisjon positiivse hinnangu Eesti, Poola, Ungari, Tšehhi ja Sloveenia valmisolekule ühinemiseks Euroopa Liiduga ning soovitas alustada liitumisläbirääkimisi. Tulenevalt Euroopa Komisjoni hinnangust kutsuti Eesti Luksemburg'is 12.–13. detsembril 1997. a toimunud Euroopa Nõukogu tippkohtumisel Euroopa Liidu liitumiskõnelustele.

Euroopa Liidu ja Eesti Vabariigi seaduste võrdlev analüüs algas 31. märtsil 1998. aastal. Sõelumise objektiks on *acquis communautaire*'s sisalduvad õigusaktid, millega kandidaatriigid peavad oma seadusandluse täielikult harmoneerima. Sõltuvalt *screening*'u kestvusest ja tulemustest ning vahehinnangutest võib intensiivse läbirääkimiste faasiga ja valitsusvahelise konverentsiga liituda veel teisigi kandidaatriike (Vabariigi valitsuse ... 1997, lk. 1).

Eesti lõplik valmisolek Euroopa Liiduga ühinemiseks selgub pärast *acquis*' läbitöötamist ja analüüsimist. Sisulised läbirääkimised, kus Eesti Vabariigi Valitsus diskuteerib kõigi Euroopa Liidu liikmesmaade valitsustega liitumistingimuste üle, algasid 10. novembril 1998. a. Sõltuvalt seaduste võrdleva analüüsi tulemustest võib Eestil seejuures tõstatada vajadus tehniliste korrektiivide ja ajutiste erakorraliste üleminekumeetmete järele. Samuti võib tekkida vajadus ka alaliste erandite järele, mille saavutamine saab Eesti jaoks võimalikuks ainult väga piiratud ulatuses. Ilmselt saavad Eesti poolt taotletavad erandid olla tingitud ainult väga spetsiifilisest rahvuslikust või ajaloolisest traditsioonist, geograafilistest või kliimatingimustest ning seda vaid juhul, kui nende erandite mõjuala piirdub peamiselt Eestiga (Eesti valmistumine ... 1998, lk. 5).

## 7.5.2. Eesti välismajandussuhted Euroopa Liiduga

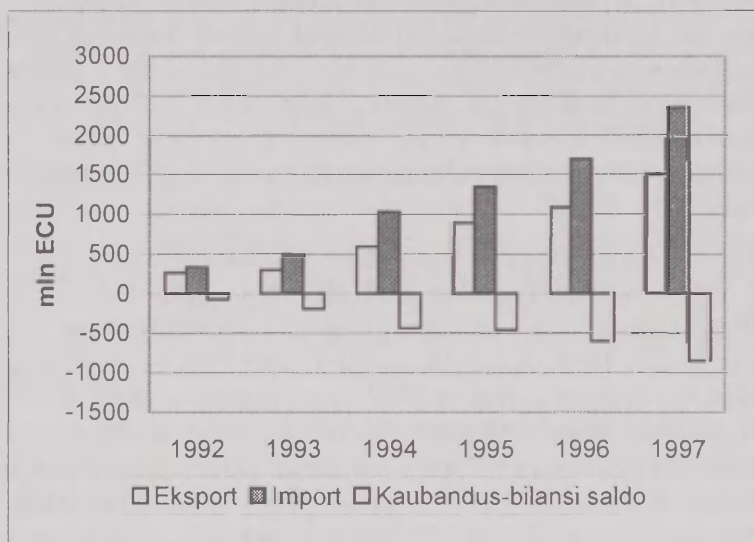
Ühiskonna ja majanduse ümberstruktureerimise tulemusena on Eesti väliskaubanduse maht 1990-ndatel aastatel tunduvalt kasvanud, kusjuures eelkõige on arenenud majandussuhted Euroopa Liidu liikmesriikidega (vt. joonis 7.2 ja lisa 7.2). Vastastikuste majandussuhete arengule aitasid oluliselt kaasa Eesti Vabariigi ja Euroopa Liidu vaheline vabakaubandusleping ning assotsiatsioonileping.

Väliskaubanduse üldkäive kasvas eriti kiiresti 1997. aastal, ulatudes 101,7 miljardi kroonini, mis oli 1996. aasta käibest 59% suurem. Euroopa Liit on Eesti suurim kaubanduspartner, kelle arvele langes 1996. aastal 59,2% Eesti impordist ja 48,7% Eesti ekspordist (Ekspordist ja import 1997. Eesti Statistika 1998, lk. 106). Tähtsamateks eksporditurgudeks liidusiseselt olid Soome (osatähtsusega 32,3%), Rootsi (27,8%), Saksamaa (11,5%), Suurbritannia (7,5%) ja Holland (7%). Ekspordimahust Euroopa Liidu riikidesse moodustas otsene ekspord 55,7%, allhanketööde osatähtsus oli 36,7%. Tähtsamateks eksporditüüpideks olid masinad ja seadmed (17,1%), tekstiil ja tekstiilitooted (11,5%) ning puit ja puidutooted (11,4%) (Eesti majandusülevaade ... 1998, lk. 114–117).

Käibemahust lähtuvalt olid Eesti suurimaks impordipartneriks samuti Euroopa Liidu liikmesmaat. Soome moodustas 40%, Saksamaa 17% ja Rootsi 15% Euroopa Liidu koguiimpordist. Kõige enam importis Eesti masinaid ja seadmeid (22%), transpordivahendeid (12,1%) ja valmistoidukaupu (9,2%) (*Ibid.*, lk. 119–122).

Hoolimata vastastikuse integratsiooniprotsessi intensiivsest arengust on vastastikustes kaubandussuhetes ka mitmesuguseid negatiivseid momente, eelkõige seoses kaubavahetusest tulenevate mõjudega Eesti maksebilansile. Kuna Euroopa Liidu riikide osatähtsus on Eesti kaubavahetuses kõige suurem, siis oli 1997. a. ka Eesti kaubandusbilansi defitsiit Euroopa Liiduga kõige suurem. Põhiliseks negatiivse saldo tekitajateks olid Soome, Saksamaa ja Itaalia. Mõningaseks probleemiks ongi Soome suur osakaal Eesti

välismajandustegevuses, mis seab Eesti väliskaubanduse liiga suurde sõltuvusse ühe riigi välismajanduspoliitikast.



Joonis 7.2. Eesti eksport Euroopa Liitu ja import Euroopa Liidust 1992–1997 (miljonit ECU).<sup>7</sup>

Kaubandusbilansi kasvav defitsiit näitab, et Eesti liberaalne kaubanduspoliitika on aidanud küll kaasa majanduse ümberstruktureerimisele, kuid kohanemine rahvusvahelise konkurentsiga on Eesti jaoks aeglane ja vaevarikas.

### 7.5.3. Lähteteesid Eesti ühinemisel Euroopa Liiduga

Euroopa Liiduga ühinemise näol on tegemist vabatahtliku protsessiga, mille lähtekriteeriumiteks on demokraatlikud institutsioonid, turumajandus ja õigusriik, millele Eesti Euroopa Liidu hinnangu

<sup>7</sup> Eurostat, external and intra-European Union trade. Statistical Yearbook 1968–1996, 1997, lk. 42–46; Kaubandussidemed EL-i ja kandidaatriikide vahel tugevnevad. Euroopa dialoog, 1998, nr. 5, lk. 28.

kohaselt ka vastab. Eesti eelisteks Euroopa Liidu liikmeks saamisel võrreldes teiste Balti riikidega on avatud majandus ja kiiremad reformid, probleemideks aga töö- ja elamislubade saamine, autoriõiguse kaitse, liidu standarditele üleminek ja kaubandusõigus, mis ei ole veel Euroopa Liidu tasemel. Kui need puudused likvideeritakse, peaks Eestist saama senisest veelgi atraktiivsem ning huvipakkavam riik Euroopa Liidu jaoks, mis väljenduks eelkõige siia tehtud investeringutes. Seda soodustab eeskätt Eesti soodne geograafiline asend, aga ka kõrge potentsiaaliga tööjõu olemasolu. Samuti tuleb Eesti majanduspoliitika suunata suhete parandamisele Venemaaga.

Eesti Vabariik on seadnud endale kindla sihi ühinemiseks Euroopa Liiduga ning Vabariigi Valitsuse poolt on välja töötatud selle aluseks olevad lähteteesid. Eesti võimalik ühinemine Euroopa Liiduga tooks endaga kaasa järgmised positiivsed momendid (Eesti ja Euroopa Liit ... 1995, lk. 5):

- 1) Eesti kaupade soodustatud ligipääs Euroopa Liidu liikmesriikide turgudele;
- 2) julgeoleku tagatiseks on majanduslik seotus Lääne-Euroopaga ja ühise julgeolekusüsteemiga;
- 3) turumajanduslike reformide edasine areng;
- 4) kõrgetasemeliste eeskujude olemasolu Euroopa Liidu õigusloome näol seadusandluses, sotsiaalsfääris ja keskkonnanõukaitstes;
- 5) Eesti atraktiivsuse kasv kolmandate riikide jaoks;
- 6) majandussuhete stabiliseerimine Venemaaga ning paremad võimalused oma geograafilise asendi ärakasutamiseks;
- 7) investeringute suurenemine ja sellega kaasnev tehnoloogiline progress;
- 8) majanduse ümberstruktureerimiseks antav abi;
- 9) osavõtt Euroopa Liidu programmidest.

Samas ei tohi aga unustada Euroopa Liiduga ühinemisega kaasnevaid negatiivseid aspekte ning ohuallikaid Eesti suhtes. Tuleb arvestada, et liitumine tähendab suure osa oma vabaduste kaotamist. Ühinemise järel hakkab Euroopa Liidu arenguprotsess juhtima meie arengut. Samuti suureneks Eesti astumisel liidu

üksikute majandusharude sõltuvus EL-i poliitikast konkreetses valdkonnas (nt. suureneks Eesti sõltuvus ühtsest põllumajanduspoliitikast ja Euroopa Liidu juhtorganite otsustest), kindlasti suureneks bürokraatia ning tööjõu vaba liikumisega kaasneks oht nii migranttööliste kui nn. ajude äravoolu näol. Samas võimaldaks liitumine kõrvaldada kõik tõkked kaubandusliku ja majandusliku suhtlemise teel Euroopasse (Estland und ... 1995, lk. 23).

Et veenduda liitumise kasulikkuses, tuleb ühest küljest hinnata negatiivseid argumente (sõltumatuse piiramine jne.) ja positiivseid argumente (tekkiv kindlam ja turvalisem arenguruum). Ainuüksi sõltuvus teistest pole argument, kuna väikeriik sõltub paratamatult maailma arengusuundadest.

Seejuures võiks Euroopa Liit olla Eesti ja ka teiste Balti riikide integreerimisest huvitatud järgmistel põhjustel (Eesti ja Euroopa Liit ... 1995, lk. 5):

- 1) Euroopa Liit saaks endaga integreerida majanduskasvu piirkonna, mis ei nõua suurt finantsabi;
- 2) Euroopa Liit saaks suurendada stabiilsust endale huvipakkavas, EL-i tuumikaladest mitte kaugel asetsevas geopoliitilises ruumis;
- 3) Euroopa Liit saaks endale platsdarmi edasiliikumiseks Balti riikidest ida poole jääva suure turu hõivamiseks;
- 4) Läänemeri muutuks valdavalt ühinenud Euroopa sisemereks, mis võimaldaks paremini teostada transpordi ja muu kommunikatsiooni alast integratsiooni ning keskkonnakaitset kogu Euroopa põhjapiirkonna arengu kontekstis;
- 5) Euroopa Liit rikastuks geograafiliselt olulises piirkonnas asuva, ehkki osaliselt alles rajamisel oleva tehnilise infrastruktuuriga (s.h. sadamad) ja suhteliselt haritud ning euroopalikke väärtusi jagava tööjõupotentsiaaliga;
- 6) Balti riikide liitumine suurendaks Euroopa Liidu kultuuri- ja looduskeskkonna mitmekesisust, tooks Euroopa Liidule juurde täiendava puhta looduse ressursi ning selle säilitamise kogemuse.

## Kokkuvõte

Käesolev peatükk käsitleb Euroopa Liidu poolseid seisukohti ja rakendatud majanduspoliitilisi meetmeid suhetes Kesk- ja Ida-Euroopa maadega ning toob välja Euroopa Liidu idalaienemisega seotud eri aspekte ja huvisid. Nii Euroopa Liit kui Kesk- ja Ida-Euroopa riigid on vastastikustes suhetes just kaubanduse valdkonnas seadnud prioriteetideks liberaliseerimise ja avatuse. Nendest aspektidest lähtuvalt on ka suures osas Euroopa Liidu poolse initsiatiivina sõlmitud mitmeid kaubavahetust soodustavaid leppeid ning tehtud ettevalmistusi ka poliitiliseks koostööks.

Üldises kontekstis on Kesk- ja Ida-Euroopa riikide jaoks olulisim samm assotsiatsioonilepingute sõlmimine Euroopa Liiduga. Nende lepingutega nähti ette vastastikuse kaubavahetuse samm-sammuline liberaliseerimine kümne aasta jooksul, kusjuures Euroopa Ühendus kohustus tühistama omapoolsed tollid ja majanduspiirangud enamiku tööstuskaupade puhul. Nn. kaubavahetusele tundlike kaupade (tekstiil, põllumajandussaadused, süsi, teras) importi assotsieerunud maadest jäid pidurdama mitmed Euroopa Liidu poolsed proteksionistlikud meetmed ning spetsiaalsed kaitseklauslid. Hoolimata proteksionistlikest meetmetest kujutasid assotsiatsioonilepingud Euroopa Liiduga Kesk- ja Ida-Euroopa riikidele head võimalust järjest enam osaleda globaliseerivas kaubavahetuses ning tekitasid välisinvestorites huvi Kesk- ja Ida-Euroopa maade vastu.

Eelkõige assotsiatsioonilepingud on Kesk- ja Ida-Euroopa maadele loonud ka head eeldused edasiseks, veelgi ulatuslikumaks koostööks. Toetudes suuresti just assotsiatsioonilepingutele jätkub ka üleminekuriikide edasine integreerumine Euroopa Liiduga.

12.–13. detsembril 1997 otsustati Luksemburgis toimunud Euroopa Nõukogu tippkohtumisel kutsuda viis Euroopa Liiduga assotsieerunud Kesk- ja Ida-Euroopa riiki liitumiskõnelustele. Vastavalt Euroopa Komisjoni arvamusele on Euroopa Liiduga liitumiskõnelusteks valmis Poola Vabariik, Ungari Vabariik, Tšehhi Vabariik, Eesti Vabariik ja Sloveenia Vabariik. Praktikas

sõltub Euroopa Liidu itta laienemise otsus aga paljudest erinevatest teguritest: Euroopa Liidust, liikmesriikide valitsustest ja parlamentidest, kes peavad uue riigi vastuvõtmise otsuse ratifitseerima, ning loomulikult ka kandidaatriikidest endast.

## Kirjandus

Candidate Countries GDP per Head is 40% of EU. Eurostat Press Releases 1998, nr. 6898.

Central and Eastern Europe and the European Union. Problems and Prospects of Integration. – Gütersloh: Bertelsmann Foundation Publishers, 1995, 171 lk.

Commissions Opinion on Estonia's Application for the Membership of the European Union. COM (97) 2006 final, Brussels, 15.07.1997, 123 lk.

Die Beziehung der EU zu den Ländern MOE. – Europa-Dossier, 1995, nr. 1, lk. 132–144.

Däuderstädt, M. Lippert, B. Differenzieren beim Integrieren. Zur Strategie einer abgestuften Osterweiterung der EU. – Bonn: Friedrich-Ebert-Stiftung, 1995, 19 lk.

Eesti ja Euroopa Liit. Lähteteesid Eesti võimaliku ühinemise kohta Euroopa Liiduga. Tallinn, 1995, 20 lk.

Eesti majandusülevaade 1997–1998. Eesti Vabariigi Majandusministeerium, Tallinn, 1998, 160 lk.

Eesti valmistumine liitumisläbirääkimisteks Euroopa Liiduga. Välisministeerium, EIO 2. büroo, 1998, 15 lk.

Estland und Europäische Union. Thesen zum möglichen Beitritt Estlands in die Europäische Union. Tallinn, 1995, 23 lk.

EU Applicants' Trade and Growth take off. Eurostat. Memo 1997, nr. 13, 12. detsember 1997.

EU Exports to CEECs soar. Eurostat. News Release, 1998, nr. 16, 2. märts.

Euroopa Liit muutub maailmas. Tallinn: Olion, 1995, 291 lk.

Euroopa Ühendus – teie naaber. Luxembourg: Office for Official Publications of the European Communities, 1992, 37 lk.

European Economy. Reports and Studies. The Economic Interpenetration between the European Union and Eastern Europe. – Luxembourg: Directorate-General for Economic and Financial Affairs, 1994, nr. 6, 586 lk.

Europäische Gemeinschaft. Europäische Union. Die Vertragstexte von Maastricht. – Bonn: Bundeszentrale für politische Bildung, 1992, 265 lk.

Eurostat: External and intra-European Union Trade. Statistical Yearbook 1968–1996.

Franzmeyer, F.; Brücker, H. European Union: Eastern Enlargement and Labour Migration. – Economic Bulletin, 1997, märts, lk. 3–8.

Hansson, A. Kuivõrd on Eesti majanduslikult integreeritud Euroopa Liiduga? – Postimees, 1996, 12. detsember, lk. 11.

Hardy, S., Mark, H., Albrechts, L., Katos, A. An Enlarged Europe. – London: Regional Studies Association, 1995, 342 lk.

Holtbrügge, D. Ökonomische Voraussetzungen und Folgen einer Osterweiterung der Europäischen Union. – Osteuropa: Zeitschrift für Gegenwartsfragen des Ostens, 1996, nr. 6, juuni, lk. 537–547.

Kaubandussidemed EL-i ja kandidaatriikide vahel tugevnevad. – Euroopa dialoog, 1998, nr. 5, lk. 28.

Kolbre, P. Eesti teel Euroopa Liitu. – Eesti Välismajanduse Teataja, 1996, nr. 1, lk. 1–3.

Komisjon visandab seadusandlikud valikud. – Euroopa dialoog, 1998, nr. 4, 28 lk.

La situation du secteur agricole dans les pays d'Europe centrale et orientale. – Problemes économiques, 1995, 27. detsember, lk. 15–19, viidatud Biblio Est-East, 1996, nr. 1, lk. 9–13 vahendusel.

Laaser, C-F., Schraeder, K., Reiljan, J., Varblane, U. Wege nach Europa – Integrationsstrategien für die baltischen Staaten. Kiel und Tartu, 1994, 326 lk.

Mardiste, P. Ida-Euroopa on teretunud ... teatud tingimustel. – Postimees, 1995, 11. november, lk. 12.

Meth-Cohn, D. Let them suffer (Economic Focus: Trade Deficits). – Business Central Europe, 1996, juuli/august, lk. 22.

Miegel, M. Eine neue Wirtschafts- und Sozialordnung für Europa. Paradigmenwechsel in Ost und West. – Internationale Politik, 1996, nr. 6, lk. 15–22.

Nugent, N. The European Union 1993. 1st ed., Blackwell Publishers 1994, 173 lk.

Parlament warnt Kandidaten vor falschen Erwartungen. – Handelsblatt, 1996, 8. mai, lk. 8.

Pautola, N. Towards European Union Eastern Enlargement – Progress and Problems in Pre-Accession. – Review of Economic in Transition, 1997, nr. 6, lk. 5–21.

Raudjärv, M. Majanduspoliitilisest taustast Eesti suundumisel Euroopa Liitu. – Aktuaalsed majanduspoliitika küsimused Euroopa Liidu riikides ja Eesti Vabariigis, I osa. Tallinn: AS Mattimar, 1996, lk. 194–204.

Raudjärv, M. Majanduspoliitilisest taustast Eesti suundumisel Euroopa Liitu. – EMI Teataja, 1996, nr. 6–7, lk. 9–16.

Schumacher, D. More Employment in the EU through Foreign Trade with the Transition Countries. – Economic Bulletin, 1996, september, lk. 3–10.

The Trade Policy of the European Community. – European Institute of Public Administration, 1993, 82 lk.

Tsoukalis, L. Uus Euroopa majandus. Integratsiooni poliitika ja ökonomika II osa. Tallinn: EBMA, 1994, 376 lk.

Vabariigi Valitsuse istungi protokoll, 16. detsember 1997, 8 lk.

Valge raamat. Assotsieerunud Kesk- ja Ida-Euroopa riikide ettevalmistamine integreerumiseks Euroopa Liidu siseturgu. Tallinn: Eesti Õigustõlke Keskus, 1996, 476 lk.

## Lisa 7.1

## Kesk- ja Ida-Euroopa riikide ja Euroopa Liidu vahel sõlmitud lepingute ajakava

## Kaubandus- ja majanduskoostöö kokkulepped

Riik	Kokkulepete allkirjastamine	Kokkulepete jõustumine
Ungari	26.09.1988	01.12.1988
Poola	19.09.1989	01.12.1989
Tšehhoslovakkia	07.05.1990	01.11.1990
Bulgaaria	08.05.1990	01.11.1990
Rumeenia	22.10.1990	01.05.1991
Eesti	11.05.1992	01.03.1993

## Assotsiatsioonilepingud ehk nn. Euroopa lepingud

Riik	Lepingute allkirjutamine	Lepingute osaline jõustumine
Poola	16.12.1991	01.03.1992
Ungari	16.12.1991	01.03.1992
Tšehhi	16.12.1991	01.03.1992
Slovakkia	16.12.1991	01.03.1992
Rumeenia	01.02.1993	01.05.1993
Bulgaaria	08.03.1993	31.12.1993
Eesti	12.06.1995	–
Läti	12.06.1995	–
Leedu	12.06.1995	–

## Vabakaubanduslepingud

Riik	Lepingute allkirjutamine	Lepingute jõustumine
Eesti	18.07.1994	01.01.1995
Läti	18.07.1994	01.01.1995
Leedu	18.07.1994	01.01.1995

## Lisa 7.2

Kesk- ja Ida-Euroopa riikide ja Euroopa Liidu vaheline  
kaubavahetus

Riik	Aasta	Ekspordi maht (miljon ECU-d)	Impordi maht (miljon ECU-d)	Kaubandus- bilansi saldo
Poola	1990	6 009	5 015	994
	1991	7 106	8 897	-1 791
	1992	7 976	9 219	-1 243
	1993	8 458	11 114	-2 657
	1994	10 127	12 317	-2 189
	1995	12 251	15 294	-3 042
	1996	12 245	19 827	-7 582
	1997	14 155	24 986	-10 831
Tšehhi	1993	5 636	7 087	-1 452
	1994	7 378	9 224	-1 846
	1995	8 992	11 653	-2 661
	1996	9 753	13 966	-4 212
	1997	11 733	15 816	-4 083
Slovakkia	1993	1 417	1 583	-166
	1994	2 230	2 194	45
	1995	3 091	3 192	-101
	1996	3 419	3 996	-577
	1997	3 978	4 788	-810
Ungari	1990	3 742	3 763	-21
	1991	4 609	4 687	-78
	1992	4 915	5 284	-370
	1993	4 878	6 447	-1 570
	1994	6 060	8 066	-2 006
	1995	7 611	8 728	-1 117
	1996	8 811	9 989	-1 178
	1997	11 548	13 539	-1 991

Riik	Aasta	Ekspordi maht (miljon ECU-d)	Impordi maht (miljon ECU-d)	Kaubandus- bilansi saldo
Rumeenia	1990	1 678	1 330	349
	1991	1 550	1 440	110
	1992	1 509	1 988	-479
	1993	1 796	2 513	-717
	1994	2 795	2 895	-100
	1995	3 390	3 794	-404
	1996	3 587	4 437	-850
	1997	4 405	5 004	-599
Bulgaaria	1990	642	1 030	-388
	1991	814	1 167	-353
	1992	977	1 255	-278
	1993	1 014	1 488	-474
	1994	1 419	1 752	-333
	1995	1 836	2 052	-217
	1996	1 701	1 696	5
	1997	1 834	2 082	-248
Sloveenia	1992	1 586	1 382	204
	1993	3 178	3 618	-441
	1994	3 798	4 348	-550
	1995	4 245	5 178	-932
	1996	4 269	5 376	-1 107
	1997	4 660	6 305	-1 645
Eesti	1992	262	334	-72
	1993	296	492	-196
	1994	594	1 030	-436
	1995	889	1 348	-460
	1996	1 087	1 694	-600
	1997	1 496	2 347	-851

Riik	Aasta	Ekspordi maht (miljon ECU-d)	Impordi maht (miljon ECU-d)	Kaubandus- bilansi saldo
Läti	1992	542	251	291
	1993	727	415	312
	1994	955	719	236
	1995	1 126	940	186
	1996	1 115	1 107	9
	1997	1 288	1 525	-237
Leedu	1992	590	365	224
	1993	699	545	154
	1994	843	856	-13
	1995	970	1 016	-46
	1996	1 084	1 451	-367
	1997	1 311	2 138	-827

*Allikas:* Eurostat. External and intra-European Union Trade. Statistical Yearbook 1968–1996, lk. 46, 50, 54; Kaubandussidemed EL ja kandidaatriikide vahel tugevnevad. Euroopa dialoog, 1998, nr. 5, lk. 28.

---

Euroopa Liidu eesmärkide ja nende saavutamiseks rakendatud poliitika tundmine on vajalik paljude elualade inimestele, et ennast ja oma ettevõtet, asutust või organisatsiooni Euroopa Liidu tingimustega kohanemiseks ette valmistada. Eesti edu Euroopa integratsiooniprotsessis sõltub meie inimeste võimest liidu üldiste reeglite raames loominguliselt oma võimalusi leida ja realiseerida.

Käesoleva raamatu eesmärgiks on Euroopa Liidu sotsiaalmajanduspoliitika olemuse esitamine, aktiivselt oma tulevikku kujundavate inimeste abistamine vajaliku informatsiooni ja analüüsiga Eesti tulevases Euroopa ühiskodust.

---