

Euroopa Liidu poliitikavaldkonnad

SISSEJUHATUS	3
EUROOPA LIIDU EELARVE	5
SISSEJUHATUS.....	5
EL EELARVE AJALUGU.....	5
EELARVE PÕHIPRINTSIIBID.....	6
EL EELARVE MENETLEMINE	7
EL EELARVE FINANTSEERIMINE.....	7
EL EELARVE KULUD.....	9
AGENDA 2000 JA EL EELARVE.....	10
SISSETURG.....	12
NELI VABADUST	13
SISSETURU LOOMISE TAGAJÄRJED: KASULIKKUS JA PROBLEEMID.....	23
EL KONKURENTSIPOLIITIKA.....	25
SISSEJUHATUS.....	25
EL KONKURENTSIPOLIITIKA ARENG.....	25
EL KONKURENTSIPOLIITIKA EESMÄRGID.....	26
ETTEVÕTETE TEGEVUST REGULEERIVAD ARTIKLID.....	27
RIIGIABI	31
ÜHTNE VÄLISKAUBANDUSPOLIITIKA	32
EL ROLL MAAILMAKAUBANDUSES	33
EUROOPA MAJANDUS- JA RAHALIIT	34
MONETAARINTEGRATSIOONI ARENG.....	34
MAJANDUS- JA RAHALIIDU LOOMINE.....	37
RAHAPOLIITIKA EMU-S	39
FISKAALPOLIITILISED PÕHIMÕTTED EMU-S	41
MAJANDUS- JA RAHALIIDU MÕJU LIKMESRIIGILE.....	42
ERM2, ERISTAATUSES RIIGID JA LAIENEMINE.....	44
ÜHINE PÕLLUMAJANDUSPOLIITIKA	46
SISSEJUHATUS.....	46
PÕLLUMAJANDUSE KUI MAJANDUSHARU ERILISUS	46
EL ÜHISE PÕLLUMAJANDUSPOLIITIKA KUJUNEMINE NING ÕIGUSLIK ALUS.....	47
ÜPP INSTITUTSIOONIAALNE TAUST.....	49
ÜPP KORRALDUS.....	51
ÜPP FINANTSEERIMINE	57
ÜPP REFORMID	58
ÜPP JA EL LAIENEMINE.....	59
REGIONAALPOLIITIKA.....	61
EUROOPA LIIDU REGIONAALPOLIITIKA KUJUNEMINE , EESMÄRGID JA ROLL	61
EUROOPA LIIDU REGIONAALPOLIITIKA SIHTALAD	62
STRUKTUURIFONDID	63
ÜHENDUSE ALGATUSED.....	64
EUROOPA LIIDU REGIONAALPOLIITIKA TOIMIMISPÕHIMÕTTED	1

STRUKTUURIPOLIITIKA TOIMIMINE.....	67
HINNANG EL STRUKTUURIPOLIITIKALE.....	69
EUROOPA LIIDU REGIONAALPOLIITIKA REFORM	70
ÜHTEKUULUVUSFOND	71
SOTSIAALPOLIITIKA	74
SISSEJUHATUS.....	74
SOTSIAALPOLIITIKA ARENG.....	74
SOTSIAALPOLIITIKA INSTITUTSIONAALNE TAUST JA FINANTSEERIMINE.....	80
SOTSIAALNE DIALOOG.....	81
KESKKONNAPOLIITIKA	82
KESKKONNAPOLIITIKA ARENG.....	82
EL KESKKONNAPOLIITIKA EESMÄRGID JA PÕHIMÕTTED.....	83
II SAMMAS – EL ÜHINE VÄLIS- JA JULGEOLEKUPOLIITIKA	89
ÜVJP KUJUNEMINE.....	89
ÜVJP TEKKE VAJADUS.....	90
EUROOPA LIIDU LEPING- ÜVJP	90
ÜVJP VAHENDID.....	91
INSTITUTSIOONID JA OT SUSTUSPROTSESS	92
STRUKTUURID POLIITIKA REAALSEKS ELLUVIIMISEKS	93
ÜVJP PRAKTILINE TOIMIMINE AASTATEL 1992 – 2000	93
PROBLEEMID.....	94
ARENG AMSTERDAMI LEPINGU JÄREL.....	94
EL III SAMMAS – POLITSEIKOOSTÖÖ NING ÕIGUSALANE KOOSTÖÖ	
KRIMINAALASJADES	95
KOOSTÖÖVAJADUS.....	95
KOOSTÖÖ ENNE MAASTRICHTI LEPINGUT	95
KOOSTÖÖ ÕIGUS- JA JUSTIITSKÜSIMUSTES MAASTRICHTI LEPINGUS.....	96
POLITSEIKOOSTÖÖ.....	97
ÕIGUSALANE KOOSTÖÖ KRIMINAALASJADES.....	98
OTSUSTETEGEMINE.....	99
PROBLEEMID JA TULEVIKUPERSPEKTIIVID.....	100
KORDAMISKÜSIMUSED	101
LISAD	103
EUROOPA LIIDU PÄDEVUSE SÜVENDAMINE JA LAIENDAMINE.....	103
OTSUSTUSPROTSESS ÜPP PUHUL.....	104
ÜPP PEAMISED ELEMENDID.....	105
SOOVITAVA LISAKIRJANDUSE LOETELU.....	106

Sissejuhatus

Läbi Euroopa Liidu erinevate poliitikate on võimalik kõige paremini mõista liidu toimimise eesmärgid ja tegutsemise vajalikkust. Poliitikavaldkondade analüüs annab hästi edasi liidu reaalse tegevuse, mis mõjutab kõiki liikmesriike ja nende kodanikke. Erinevalt riigist, kus poliitika väljatöötamise- ja elluviimisega tegeleb valitsus ning seadusandlik võim on parlamendi pädevuses, on Euroopa Liidu poliitikate struktuur keerukas ning institutsioonide ja liikmesriikide pädevus erinevate valdkondade lõikes varieeruv. Nii näiteks on komisjon koos nõukoguga põllumajanduspoliitika põhikujundajaks, kuid ei oma sealjuures suurt rolli kaitsepoliitikas või kultuuripoliitikas. Kuidas siis selles keerulises süsteemis orienteeruda?

Kuigi Euroopa Liit omab teatud pädevust peaaegu kõigi riigi poolt teostatavate poliitikate puhul on liidu tegevuse mõju liikmesriikide poliitikale sõltuvuses asutamislepingutega ning neid täiendavate aktidega liidu institutsioonidele antud võimuulatusest. Seega erinevad EL poliitika **institutsioonide pädevuse poolest**. Kõige suurem on EL mõju ühenduse ainupädevuse valdkondades, mille alla kuuluvad põllumajanduspoliitika, kalandus, toll ja kaubanduspoliitika. Liikmesriikide ainupädevusse on liidu arenedes jäänud vaid elamumajandus, tsiviilõigused ja riigisisene kuritegevus. Kõik ülejäänud poliitikavaldkonnad asetuvad nende kahe äärmuse vahele jagunedes omakorda jagatud pädevusega poliitikateks (näiteks siseturg, regionaalpoliitika, keskkonnapoliitika) ja piiratud liidu pädevusega poliitikateks (tervishoid, haridus, kultuur, kaitsepoliitika). Liidu ja liikmesriikide pädevusvahekorra oleneb otseselt ka institutsioonide poolt vastu võetava seadusandluse ja regulatsioonide hulk ning mõjuulatus. Näiteks põllumajanduspoliitikat reguleeriv seadusandlus moodustab üle 1/3 kõikidest liidu seadusandlikest aktidest.

Samuti saab liidu poliitikaid eristada lähtuvalt nende eesmärgist. Nii on võimalik välja tuua [regulatiivsed poliitika](#) (siseturg, keskkonnapoliitika, sotsiaalpoliitika, konkurentsipoliitika) ja ressursse [ümberjaotavad poliitika](#) (ÜPP, regionaalpoliitika, uuringud ja arenduspoliitika), kuid samuti majandusele ja sotsiaalkultuurilisele mõõtmele suunatud poliitika (majandus- ja rahaliit, fiskaalkoostöö, tööhõive), otseselt liikmesriikide kodanikele suunatud poliitika (kodanike majanduslike, sotsiaalsete ja poliitiliste õiguste kaitse, koostöö õigus- ja siseküsimustes, ühine asüüli- ja immigratsioonipoliitika, politseikoostöö) ning globaalsed poliitika (ühine kaubanduspoliitika, ühine välis- ja julgeolekupoliitika, kaitsealane koostöö).

Ka poliitikavaldkondade ellukutsumise aeg ja poliitikate edukus on küllaltki erinev. Liidu pädevusulatuses olevate poliitikavaldkondade arv ning riikide koostöö sügavus on asutamislepinguid muutvate täiendavate aktidega järk-järgult suurenenud. Taoline tendents on tingitud eelkõige: sektoraalsete huvigruppide surve; ühistevõime efektiivsusest varasemates koostöövaldkondades ning koostöö ülekandumisest paremate tulemuste saavutamiseks (näiteks on siseturu tõhus toimimine võimalik vaid juhul, kui tururegulatsioonile lisandub seadusandlus töötervishoiu ja sotsiaalpoliitika valdkonnas ning vastastikkune tunnustamine hariduse ja kvalifikatsiooni osas). Seega on Euroopa Liit oma tegevusulatus aastast aastalt suurendanud mõjutades otseselt kõikide liikmesriikide kodanike igapäevaelu. ([vt. lisa](#))

Käesolev peatükk käsitleb olulisemaid Euroopa Liidu poliitikavaldkondi. Kuna liit on ennekõike majandusühendus on suurt tähelepanu pööranud sotsiaal-majanduslikku mõõdet hõlmavatele poliitikatele sh. siseturg, konkurentsipoliitika, ühine kaubanduspoliitika, majandus- ja rahaliit. Põhjalikku käsitlemist leiavad ka põllumajanduspoliitika- ja regionaalpoliitika ning nn. horisontaalsed jagatud pädevusega poliitikad sotsiaalpoliitika ja keskkonnapoliitika. Samuti annab peatükk ülevaate Euroopa Liidu tegevusest II ja III samba raames käsitledes pikemalt ühist välis- ja julgeolekupoliitikat ning politseikoostööd ja koostööd kriminaalasjades. Andmaks pilti Euroopa Liidu tegevuse finantseerimisest ja liikmesriikide rahalistest kohustustest liidus hõlmab peatüki esimene osa ülevaadet Euroopa Liidu eelarve kujunemise põhimõtetest ning peamistest tulu- ja kuluallikatest.

Euroopa Liidu eelarve

Katrin Olenko

Sissejuhatus

EL eelarve on liikmesriikide eelarvetega võrreldes suhteliselt väike. Aastaks 2000 oli see näiteks 91,4 miljardit eurot ehk 1432 miljardit Eesti krooni, samal ajal kui Taani, ühe väiksema EL riigi eelarve oli 53 miljardit eurot ehk 800 miljardit Eesti krooni. Vaatamata sellele on EL eelarve oluline poliitiline instrument, mille üle laialdaselt diskuteeritakse. EL eelarve tähtsus seisneb tema eesmärgis - **finantseerida Euroopa Liidu poliitika ja institutsioone**. Seetõttu võetaksegi järgnevalt vaatluse alla EL eelarvega seonduvad küsimused: kuidas toimub eelarve menetlemine EL-s? millised on EL peamised kuluallikad? kuidas finantseeritakse EL eelarvet? miks on EL eelarve maht piiratud?

EL eelarve ajalugu

EÜ asutamislepingus nõustusid liikmesriigid finantseerima ühenduse vajadusi fikseeritud suurusega sissemaksetega. Erinevalt **ESTÜ lepingust**, mis lubas Ülemametil kehtestada makse, ei olnud ühendusel **omavahendite** kehtestamise õigust. Ühise põllumajanduspoliitika arenedes 60-ndatel aastatel sai liikmesriikidele selgeks, et ka Euroopa majandusühendus vajab omavahendeid, et finantseerida ühe suurenevaid kulutusi ühenduse tasandil. Liigne sõltuvus liikmesriikidest ohustas ühenduse tasandil kujundatavaid poliitika. 1965.a liideti **Liitmislepinguga** institutsioonide (va. ESTÜ) eelarved.

EL eelarve ajaloo olulisim reform toimus 1970.a Luksemburgis. Sellega pandi alus EÜ eelarvelisele iseseisvusele **omavahendite süsteemi** loomise kaudu. Samuti suurendati vähesel määral Euroopa Parlamendi õigusi eelarvemenetluses, mis senini oli piirdunud vaid konsultatsiooniõigusega. Nõukogule jäi aga siiski õigus parlamendi muudatusettepanekud tagasi lükata.

1975.a eelarvereformiga tõsteti Parlamendi osatähtsus selle tänasele tasemele. Suurenevate eelarvepettuste avastamiseks otsustati luua eelarve sõltumatut **auditeerimist** teostav **Kontrollikoda**, mis alustas tööd 1977. a. Järgmine suurem eelarvereform seisab ees EL idalaienemisega. Mõningad punktid sellest on määratletud juba ka Agenda 2000 raames vastu võetud **institutsioonidevahelise kokkuleppega**. (vt. ka Agenda 2000 ja EL eelarve)

Eelarve põhiprintsiibid

EL eelarve koostamise juriidiline alus on sätestatud EÜ asutamislepingu artiklites 268-280. EL eelarve koostamisel lähtutakse järgmistest põhimõtetest.

Ühtsus – EL kulud ja tulud peavad olema kirjas ühes dokumendis. Üldises eelarves ei kajastu vaid Euroopa Sõe- ja Teraseühenduse eelarve, mida finantseeritakse laenudest ja sõe- ja terasetootmise lõivudest, Euroopa Arengufond, mida finantseeritakse liikmesriikide eelarvetest ning Euroopa Investeerimispank ja –fond, mis majandavad end sarnaselt erasektori finantsinstitutsioonidele – pankadele, investeerimisfondidele jms.

Universaalsus – EL eelarves on keelatud siduda tulusid kindlate kuludega. Seega on EL-s välistatud riiklike [fiskaalpoliitika](#) puhul sageli rakendatav vahend, kus teatud maks, näiteks kütuseaktsiis, seotakse konkreetsete kuludega, näiteks infrastruktuuri arendamisega. Tulud ja kulud tuleb eelarves kajastada terviklikult, tasaarveldamata. Nii ei saa administratiivsete kulude puhul maha arvestada töötajate poolt makstud tulumaksu, vaid see kajastub eelarve tulude poolel.

Seotus jooksva aastaga - eelarve koostatakse üheks finantsaastaks, mis algab 1. jaanuaril ja kestab 31. detsembrini. Samal ajal kajastab eelarve siiski ka neid kohustusi, mis EL on võtnud mitmeaastaste programmide raames ja mis ületavad seega ühe finantsaasta piiri. Sellised kohustused lisatakse eelarvesse kui eraldised kohustusteks (*commitment appropriations*), finantsaastal ettenähtud makseid näidatakse eelarves kui eraldised makseteks (*payment appropriations*). Eraldised kohustusteks määravad seega mitmeaastaste programmide finantsraamid, eraldised makseteks sisaldavad aga summasid, mida võib eelarvest finantsaasta jooksul välja maksta.

Tasakaalu printsiip – EL eelarve tulud ja kulud peavad olema tasakaalus. Kui kulud siiski ületavad tulusid, ei tohi tekkinud eelarvedefitsiiti finantseerida laenuga. Defitsiidi tekkimisel on võimalik koostada [negatiivne lisaelarve](#). Eelarve võib olla ülejäägiga, sellisel juhul kantakse ülejääk järgmise finantsaasta eelarvesse.

Kulutuste spetsiifilisuse printsiip - et hoida ära segadust ja hõlbustada kontrolli eelarve täitmise üle, peab igal eelarvesse sisseviidud kuluartiklil olema legaalne alus - EL seadusandlik akt, mis annab õiguse vastava kulutuse tegemiseks. Raha saab EL eelarvest välja maksta vaid juhul, kui kuluartikkel on eelarvesse sisse planeeritud. Juhul, kui jooksva eelarveaastal võetakse vastu seadusakt, mis nõuab täiendavaid kulutusi, mida ei ole eelarvesse sisse planeeritud, ei ole neid summasid võimalik välja maksta.

Euro – alates 1. jaanuarist 1999 koostatakse EL eelarved eurodes. Enne 2000.a eelarvet oli ühiseks arveldusühikuks ECU.

EL eelarve menetlemine

EL eelarve menetlusega on seotud nii komisjon kui ka ministrite nõukogu ja parlament. Eelarve täitmist kontrollib **Kontrollikoda**. Seega on tegemist protsessiga, milles osalevad kõik olulisemad institutsioonid.

Eelarve menetlus saab alguse komisjonist, kus koostatakse esialgne eelarve projekt. Iga ühenduse institutsioon peab koostama järgmise aasta väljaminekute jaoks eelkalkulatsiooni ja saatma selle komisjonile hiljemalt 1. juuliks. Loomulikult sisaldab projekti alfaas institutsioonide mitteametlikku omavahelist diskussiooni nii nagu see toimub ka riigieelarve menetlusprotsessi puhul. Komisjon koostab nendest eelkalkulatsioonidest esialgse eelarveprojekti, millele ta võib lisada eelkalkulatsioonidest kõrvalekalduvaid omapoolseid seisukohti. Eelarveprojekti saadab komisjon ministrite nõukogule hiljemalt eelarveaastale eelneva aasta 1. septembriks. Sellega algab eelarve koostamine, milles komisjon enam ei osale. Nõukogu peab eelarveprojekti kvalifitseeritud häälteenamusega heaks kiitma ning edastama selle Euroopa Parlamendile esimeseks lugemiseks hiljemalt 5. oktoobriks. Eelarveprojekti menetlus on kujundatud sujuvamaks nn **institutsioonidevaheliste kokkulepete** (*interinstitutional agreement*) abil. Nendes kokkulepetes on kolmepoolsete läbirääkimiste tulemusena määratud EL eelarvepoliitilised prioriteedid s.o. kulutuste maksimaalne suurus ja valdkonnad keskpikaks perioodiks, enamasti viieks aastaks. Kui aga eelarveprojekti menetlemisel kerkivad üles eriarvamused, lahendakse need menetluse käigus institutsioonidevaheliste läbirääkimistega.

Parlamendi pädevus eelarveprojekti muudatuste osas on määratud kulude liigiga. **Vabade kulude** osas võib parlament teha muudatusi, **kohustuslike kulude** osas vaid muudatusettepanekuid. Kui muudatusi ega muudatusettepanekuid ei tehta 45 päeva jooksul, loetakse eelarve vastuvõetuks. Vastupidisel juhul edastatakse eelarveprojekt nõukogule. Nõukogu võib parlamendi muudatusettepanekud heaks kiita või tagasi lükata ning teha omapoolseid parandusi parlamendi poolt tehtud muudatustesse. Seejuures on kohustuslike kulude osas nõukogu otsus lõplik ning siin enam edasisi muudatusi teha ei saa. Seejärel saadetakse eelarveprojekt tagasi parlamenti. Parlament võib nõukogu parandused vabade kulude osas tagasi lükata või heaks kiita ning eelarve sellisena vastu võtta. Kui parlament ei ole aga nõus kohustuslike kuludega, tuleb muudatuste tegemiseks kogu eelarve tagasi lükata. See tähendab aga, et eelarveprotsess algab otsast peale.

Parlamendi suurenenud roll peegeldab EL püüdu vähendada otsustusprotsessis valitsevat demokraatia defitsiiti, laiendades Euroopa kodanike esinduse võimu otsuste langetamisel.

EL eelarve finantseerimine

Euroopa Liidu eelarvet finantseeritakse 90% ulatuses **omavahenditest** (*own resources*) s.t Euroopa Liidul on oma sõltumatud ja selgelt defineeritud sissetulekuallikad nii, et liikmesriigid maksavad Euroopa Liidule seda, mis seadusega ka EL-le kuulub. Seega ei sõltu EL sissetulekud enam liikmesriikide nn "armuandidest". Selline süsteem ei toimi aga

EÜ algusest saadik. 1958 – 1970 toimus EÜ eelarve finantseerimine liikmesriikide otseste maksetega n õ 'liikmemaksu' abil, mille suurus oli enam-vähem vastavuses liikmesriigi majandusliku võimsusega.

Omavahendite printsiibi kasutuselevõtt otsustati Luksemburgi tippkohtumisel 21.aprillil 1970. Süsteem jõustus 1971. a. ja asendas eelmise süsteemi täielikult alles 1980. a. Omavahendite süsteemi üheks eesmärgiks oli suurendada ühenduse sõltumatust liikmesriikide maksetest. Esimesed omavahendid olid tollimaksud ja põllumajanduslikud lõivud (nn. [traditsioonilised omavahendid - TOV](#)), samuti ka ühtlustatud [VAT-i baasile põhinev maks](#). TOV olid süsteemi algusaastatel domineerivaks omavahendiks. [VAT](#) vahendi kasutuselevõtt lükkus edasi 1979. aastani, kuna oli probleeme VAT-i baasi ühtlustamisega liikmesriikides ja ühtse VAT süsteemi sisseviimisega.

1975 - 1987 piirasid omavahenditest saadava tulu kasvu vähenevad TOV, kuna maailmas jätkus üldine kaubanduse liberaliseerimine – tollimaksude alandamine ja kaotamine. Ka VAT osa püsis nõrga majanduskasvu tõttu madalal tasemel. Samal ajal tugevdas ühendus endisi poliitikaalasid ning hõlmas uusi. Ühise põllumajanduspoliitika kulud olid ka kasvanud üle igasuguste ootuste, samuti kaasnesid kulud EL laienemisega. Ühendkuningriik ähvardas ühendusest välja astuda, kui tema eelarvelist koormust ei vähendata. Kõik see viis EL eelarve sügavasse kriisi.

Esimene ajutine lahendus pakuti välja Fontainebleau tippkohtumisel 25- 26. juunil 1984, kus suurendati VAT baseeruvat makset 1%-lt 1,4%-le ja kehtestati [korrektsioonimehhanism](#) Suurbritanniale. Kuid juba nende muutuste sisseviimisel oli selge, et neist ei piisa pingete lahendamiseks. Seetõttu võeti 1988.a ette fundamentaalsed reformid (Delorsi esimene pakett), mis panid aluse täna kehtivale omavahendite süsteemile. Need reformid nägid ette uue ressursi, [RKP-I](#) baseeruva vahendi sisseviimise ning EL omavahendite ülempiiri kehtestamise, mida võib nõuda EL poliitikate s o EL eelarve finantseerimisel. 1988.a oli selleks 1,15% EÜ RKP-st, mis aastaks 1992 pidi suurenema 1,20%-ni. Nõukogu piiras ka VAT ressursi, piirates VAT baasi 55% liikmesriigi RKP-st. Reformid jätkusid Edinburghi tippkohtumisel 1992.a, kus võeti vastu finantsperspektiiv 1993 – 1999. Selles tõsteti EL eelarve ülempiir 1,27% EL RKP-st ning võeti vastu otsus vähendada VAT osa eelarve finantseerimisel veelgi.

Omavahendite koostis ja ulatus määratakse kindlaks nõukogu otsusega Euroopa Ühenduse omavahendite süsteemi kohta (*Decision on the system of the European Communities own resources*) enamasti viieks aastaks. Viimane selline otsus pärineb 1994. aastast, uus otsus on komisjoni poolt juba välja töötatud, kuid parlamendi ja nõukogu poolt veel heaks kiitmata.

Tänapäeval koosneb omavahendite süsteem järgmistest osadest:

1. traditsioonilised omavahendid
2. VAT-I baseeruv omavahend
3. RKP-I baseeruv omavahend ehk heaolumaks

Traditsioonilised omavahendid koosnevad ühise kaubanduspoliitika raames kolmandatelt riikidelt saadavast tollimaksutulust ning põllumajanduslõivudest. Viimaste hulka kuuluvad

ka EL tootjate makstavad suhkru- ja glükoosilõivud. Traditsiooniliste omavahendite kogumise ja administreerimise eest saavad liikmesriigid tasu 10% kogutud summadest.

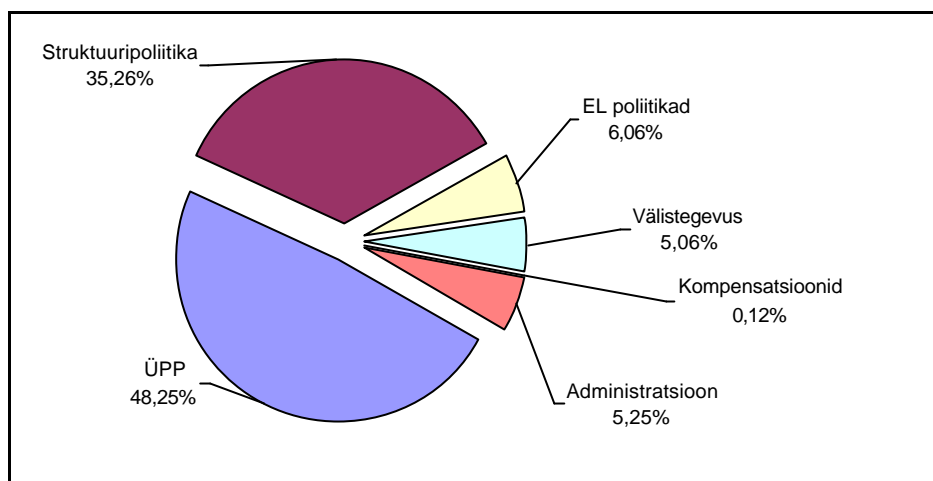
VAT-ressursi arvutamise aluseks on nõukogu poolt kehtestatud teoreetiline VAT-maksubaas, mis on identne kõikidele riikidele. Teoreetilise baasi põhjal arvutatakse liikmesriigile kohustuslik VAT makse vastavalt nõukogu poolt kehtestatud omavahenditeks makstavale VAT-i määrale. Aastal 2000 on see kohustuslik määr 1% VAT-i ühtlustatud baasist.

Heaolumaks ehk neljas ressurss põhineb liikmesriikide RKP-1 . Tema ülesanne on katta lünk ülejäänud eelarvetulude laekumise ja eelarvekulude vahel, mistõttu selle ressursi suurus on aastate lõikes varieeruv.

Peale omavahendite on EL eelarvel ka muid tulusid, mis tulenevad spetsiifilistest ühenduse korraldustest. Siia kuuluvad näiteks trahvid, institutsioonide tegevusest tulenevad tulud, EEA-ga seotud maksed, institutsioonide töötajate tulumaksud, laenutulud jms.

EL eelarve kulud

Eelarve kulud jaotatakse üldiselt kaheks: kohustuslikud (*compulsory*) ja vabad (*non-compulsory*) kulud. **Kohustuslikud** on kulud, mis tulenevad otseselt EL lepingust või sellega seonduvatest õigusaktidest. Siia kuuluvad eelkõige ühise põlumajanduspoliitika raames tehtavad väljamaksud, aga ka rahvusvaheliste kokkulepetega võetud kohustused. **Vabad kulud** on kõik ülejäänud kulud, mis ei ole kohustuslikud. Siin on peamine kuluartikkel [struktuurivahendid](#), aga ka EL poliitika s h kultuuri-, noorsoo- ja informatsioonipoliitika, tarbijakaitse, energia- ja aatomienergiapoliitika, keskkonnakaitse, tööstuspoliitika, tehnoloogiline innovatsioon, koostöö arengumaadega jms. EL eelarve tervikuna on integratsiooni süvenedes aasta aastalt kasvanud, kuid ka kulutuste struktuur ei ole püsinud stabiilsena. EL reformidega seoses on kohustuslike kulude osa, mis 70-ndatel ulatus 75%-ni eelarvest, pidevalt kahanenud ning vabade kulude osa kasvanud. Täna seks moodustavad kohustuslikud kulud ca 45-50% eelarvemahust.



EL eelarve kulud aastal 2000

Agenda 2000 ja EL eelarve

Agenda 2000 finantsreformide eesmärgiks on tagada EL võimelisus seista vastu laienemisega kaasnevale finantssurvele, aga ka ühenduse poliitikate edasise arengu finantseerimisele. Seega mõjutab Agenda 2000 eelkõige EL eelarve kulutuste poolt. Selge on see, et oodatav ühinemine esitab EL eelarvele ja kogu finantseerimissüsteemile tõsise väljakutse. Eelkõige on küsimus selles, et ükski liikmesriik ei soovi ühinemise kulusid enda kanda võtta. Uute liikmesriikide puhul on tegemist selgelt EL liikmesriikidega võrreldes majanduslikus arengus mahajäänud riikidega, tulevase EL eelarvelise abi siirdepiirkondadega. Seega tuleb liikmesriikidel tõsiselt kaaluda nii tulevase eelarvepoliitika tulude kui ka kulude poolt.

Tuludega seonduv reform tegeleb eelkõige [VAT baseeruva](#) ja [heaolumaksuga](#), kuna [traditsiooniline omavahendite](#) osakaal on eelarves jätkuvalt kahanenud ja võib arvata, et ka edasine laienemine siin midagi ei muuda. EL sooviks on muuta maksed EL eelarvesse sõltuvaks riigi majanduslikust võimsusest. See eeldab VAT maksete kahanemist ja SKP maksete suurenemist. Samuti võib oodata, et järgmise eelarveplaani, s.o aastal 2006 algava eelarveplaani korral pakutakse eeldatavalt välja ka mõningaid uusi EL eelarvelisi tulusid, mis oleks liikmesriikide vahel õiglaselt jaotunud (aga need ei pruugi olla majanduslikust arengust sõltuvad – näiteks saastemaks või keskkonnamaks).

Hetkel viimane institutsioonidevaheline kokkulepe, mis võeti lõplikult vastu aastal 1999 ja mille üheks osaks on ka uus finantsperspektiiv, kehtestab raamistiku edasisteks EL eelarvelisteks kulutusteks, fikseerides peamiste kulutuste määra aastani 2006.

Kulutuste hulk ei saa loomulikult ületada omavahenditega kogutud vahendeid. Samas lepiti kokku, et omavahendite hulk ei tohi ka edaspidi ületada 1,27% riikide RKP-st. Seega tuleb eelarve elluviimisel pöörata põhirõhk säästlikkusele ja efektiivsele majandamisele. Siiski, kulutuste puhul ei ole see lagi veel saavutatud ja reaalsus on tugevalt allpool 1,27% - sõltuvalt aastast 1,13% - 1,19%. Kogukohustuste hulk langeb 92,03 miljardilt 2000.a 90,66

miljardile aastal 2006. Vastavad piirid maksete suhtes on 89,6 miljardit mõlemaks aastaks, kuid prognoositava majanduskasvu taustal tähendab see RKP suhtes vähenemist 1,13%-lt 0,97% -le. Kulutuste hoidmine sellisel tasemele on tingitud just EL laienemisest tulenevate kulutuste katmise võimalikuksmuutmisest, tegemist on ettevaatusabinõuga, mis lubaks toime tulla uute liikmesriikidega kaasneva eelarvelise survega. EL eelarve edasine areng sõltub suuresti läbiviidavatest reformidest ja uute liikmesriikide arvust.

Siseturg

Gert Antsu, Katrin Olenko, Viljar Veebel

“Ühenduse ülesanne on siseturu ning majandus - ja rahaliidu loomise kaudu edendada majandustegevuse harmoonilist, tasakaalustatud ja säästvat arengut.”

EÜ asutamisleping, artikkel 2

EL majanduspoliitika alustalaks ning põhieesmärgiks on ühtsetel reeglitel toimiva EL siseturu loomine. See ei ole aga ühekordne poliitiline aktsioon vaid pikk ja aeganõudev kohandumisprotsess. Esimesed sammud eesmärgi suunas astuti juba 1958.a. EMÜ loomisega. Esialgu keskenduti küll vaid [tolliliidu](#) rajamisele st eesmärgiks sai liikmesriikide omavaheliste tollide kaotamine ja ühiste tollimaksude kehtestamine kolmandate riikide suhtes.

Tolliliidu järk-järguliseks loomiseks kehtestati 12 aastane ülemineku periood. Tööstustoodete osas suudeti omavahelised tollimaksud kaotada ja ühisele väliskaubanduspoliitikale üle minna 1. juuliks 1969.a. Põllumajandustoodete osas oli protsess veidi aeganõudvam. Paraku ilmselt aga tolliliidu kehtestamise tulemusena, et liikmesriigid ei loobu nii kergelt võimalusest oma riigi tootjaid kaitsta. Levima hakkasid nn [mittetariifsed kaubandustõkked](#) ehk nähtamatud kaubandusbarjäärid - kaupade omavahelist vaba liikumist takistasid rahvuslikud määrused, reeglid, maksud, mis asendasid tollimakse ja piirasid liikmesriikide vahelist kaubandust.

1970. aastate majanduslanguse surve all need protsessid võimendusid, mis tõi kaasa olulise omavahelise kauplemise pidurdumise. Iga osaline üritas kaitsta oma tootjaid ja tööhõuturgu, kehtestades turu sulgemiseks tolliliidu lepinguga lubatud piiranguid. Kõikvõimalikest kaubavahetuse piirangutest vaba turg tundus väga kauge eemärgina.

1980. aastatel majanduslik olukord paranes ja see tõi kaasa riikide suurema huvi ka majandusliku integratsiooni vastu, oluline mõju oli protsessile ka 1985.a ametisse nimetatud integratsioonimeelsel komisjonil eesotsas J. Delors'iga. Lisaks oli edusamme tehtud ka [rahapoliitikas](#) ning uute liitumiste tulemusel oli liidu tarbijaskond kasvanud 320 miljoni elanikuni. Kõik see ajendas komisjoni välja töötama meetmeid, mille alusel oleks võimalik tagada ühisturu loomise lõpuleviimine. 1985.a avaldas komisjon Valge Raamatu siseturu loomise kohta ja põhjaliku tegevusprogrammi selleni jõudmiseks, mis sisaldas 282 abinõud.

1986.a võeti eelneva arengu tulemusena vastu [ühtne Euroopa akt](#), millega fikseeriti siseturu loomine alates 1. jaanuarist 1993 ja asuti vahet tegema endise ühisturu ja tulevase siseturu vahel. Siseturg tähendas seejuures [neljal vabadusel](#) põhinevat ühtset majandusruumi, kus puudusid tõkked kaupade, teenuste, isikute ja kapitali vabal liikumisel. Sätestati ka [kvalifitseeritud häälteenamuse](#) kasutamine siseturu küsimustes, mis reaalselt tähendab komisjoni rolli suurenemist ja liikmesriikidelt [Luksemburgi kompromissiga](#) antud vetoõiguse mitte rakendamist siseturualases seadusandluses.

Majandusliku integratsiooni süvenemine jätkus ka 1993.a jõustunud [Euroopa Liidu lepinguga](#), kus täpsustati siseturu toimimist ning seati uueks eesmärgiks [majandus- ja rahaliidu](#) loomine.

Siseturu alase seadusandluse menetlemine

Siseturgu reguleerivad õigusaktid võetakse nõukogus vastu kvalifitseeritud hääleenamusega, mis muudab otsustusprotsessi tunduvalt efektiivsemaks ja vähem sõltuvaks rahvuslikest huvidest. Konsensus on aga siiani vajalik isikute vaba liikumise ja kaudsete maksude ühtlustamise küsimustes.

Euroopa Parlamendi roll on siseturu alases seadusloomes kasutatavate koostöö- ja kaasotsustusmenetluse kasutamise tõttu ülioluline- parlament võib absoluutse hääleenamusega tagasi lükata nõukogu kvalifitseeritud hääleenamusega vastu võetud õigusakti. Kui menetlemine parlamendis toimub lähtuvalt [koostöömenetlusest](#), saab nõukogu selle ühehäälselt ka parlamendi vastuseisu korral vastu võtta. Kui parlament on otsusetegemisse kaasatud [kaasotsustamise menetluse](#) alusel, on parlamendi eitav otsus lõplik.

Siseturu alase seadusandluse arendamisel kasutatakse kaht teineteist täiendavat lähenemist. Ühelt poolt lähtutakse on paljudes küsimustes lähtud õigusaktide lähendamise vajadusest ja on kehtestatud ühtsed standardid. Teisalt üritatakse aga vältida üleliigset harmoniseerimist ja ühtlustatakse vaid minimaalselt vajalik hulk seadusandlust tagamaks seni liikmesriikide pädevusalasse jäänud tarbijakaitse-, keskkonna-, ja tervishoiustandardite rakendamise, kasutades [vastastikuse tunnustamise põhimõtet](#).

Hoidmaks ära uusi kaubandustõkkeid ja soodustamaks vastastikkust tunnustamist on liikmesriigid kohustatud teavitama komisjoni kõigist tehniliste eeskirjade ja standardite eelnõudest (direktiiv 83/179/EMÜ).

Neli vabadust

Neli vabadust tähendab kaupade, [teenuste](#), [kapitali](#) ja [isikute vaba liikumise](#) tagamist. See põhimõte on kehtestatud lähtuvalt majanduslikest vajadustest - ilma selleta poleks võimalik tagada võrdset konkurentsi erinevates liikmesriikides asuvate ettevõtete vahel. Vaid juhul, kui nii kaubad ja teenused, isikud kui ka kapital saavad vabalt liikuda, on võimalik saavutada ressursside efektiivne paigutamine. Ressursside efektiivne kasutamine on aga majanduse arenguks vägagi oluline.

Kaupade vaba liikumine

Kaupade vaba liikumise realiseerub kolme printsiibi rakendamisel.

1. Tolliliit

EÜ lepingu artikkel 23 keelab impordi- ja eksporditollimaksud ja kõik samaväärse toimega maksud liikmesriikide vahel ning näeb ette ühise tollitariifi vastuvõtmise suhetes kolmandate riikidega, luues seega aluse tolliliidu moodustamiseks liikmesriikide vahel. Kaubanduse piiramiseks on aga ka teisi võimalusi ja seetõttu on vajalikud ka järgmised põhimõtted.

2. Koguselised piirangud ja samaväärse toimega meetmed

Artikkel 28 keelab liikmesriikidevahelised koguselised impordipiirangud ja kõik samaväärse toimega meetmed. Kui koguseliste impordipiirangute all mõistetakse eelkõige impordikvoote, siis samaväärse toimega meetmete defineerimiseks kasutatakse Euroopa Kohtu **Dassonville'i kohtulahendit** (1974). Antud juhtumis nõudis Belgia seadusandlus importöörilt Šoti viski kohta päritolu sertifikaati. Kuna aga viski oli ostetud prantsuse vahendajalt, siis selline sertifikaat puudus. Euroopa Kohus leidis, et sellise nõude esitamine juba vabas ringluses olevale kaubale toimib koguselise impordipiiranguga samaväärse toimega meetmena. Seejuures defineeris kohus samaväärse toimega meetmetena kõiki meetmeid, mis ühel või teisel moel, otseselt või kaudselt takistavad või võivad takistada ühendusesisest kaubandust.

Komisjon andis omapoolse tõlgenduse nn **mittetariifsetele kaubanduspiirangutele** (*non-tariff barriers*) [Valges raamatus](#), Vastavalt sellele jagunevad mittetariifse kaubanduspiirangud:

- 1) füüsilised tõkked
- 2) tehnilised tõkked
- 3) fiskaalsed tõkked

Füüsilised tõkked takistavad kaupade liikumist füüsiliste piirangute seadmisega. Sellisteks tõketeks võivad näiteks olla tollikontrollid, mille piiratud läbilaskevõime takistab kaupade liikumist. Taoliste piirangutena on kvalifitseeritavad ka riiklikud maanteetranspordi litsentsid, mille puudumine sunnib eksportööri või importööri vedajat vahetama, samuti erinev tollikorraldus ühenduse välispiiridel. Valge Raamat nägi ette kõige nende meetmete kaotamist, st ühenduse sisestelt kaubateedelt tuli kaotada piirikontrollid, maanteetranspordi litsentsid tuli teha üle-euroopalisteks ning nähti ette kontrollimeetmete ühtlustamine ühenduse välispiiridel kolmandate riikide kaupade suhtes.

Täna on kaotatud on transiidi saatekirja nõue ja loodud ühenduse siseste andmete kogumise süsteem. Veterinaar- ja sõidukite tehniline kontroll on piiridelt viidud päritolu- või sihtkohta. Selle tulemusena on kaupade liikumine siseturul oluliselt lihtsustunud.

Tehnilised tõkked takistavad kaupade liikumist kaupadele esitatavate erinevate nõuete ja standardite kaudu. Riik kehtestab kaubale sellised nõuded, mida täidab vaid kodumaine

tootja või mõni üksik kaubanduspartner. Kauba vastavusse viimine standarditele nõuab aga suuri investeeringuid ja kulutusi, mis muudab impordiplaanid mõtetuks. Samuti võib riigitellimuste puhul riik seada esitatavatele pakkumistele kehtestada nõuded, mida suudavad täita vaid kodumaised ettevõtted. Et sellist olukorda välistada, nägi Valge Raamat ette EL standardite ühtlustamise, rahvuslike tervisekaitse ja päritolu sertifikaatide vastastikkune tunnustamine ning diskrimineerivate avaliku sektori tellimuste keelustamise.

Fiskaalsed piirangud tekivad lisandväärtus- (VAT) ja aktsiisimaksu erinevustest liikmesriikides. ELis levinud nn sihtriigi põhimõtte sätestab, et kaubad kuuluvad maksustamisele riigis, kus neid tarbitakse. Niisiis saab eksportöör tasunud VATi ja aktsiisimaksu tagasi, kuna neid peab tasuma importija riigis määrade alusel, mis seal kehtivad kodumaistele kaupadele. Selline protsess ei halva konkurentsi liikmesriikide vahel, kuna välistatakse, et madalama VAT-i ja aktsiismaksuga riigi kaup saab kõrgema maksumääraga riigis hinnaelise madalamast maksumäärast. Paraku toob sihtriigi põhimõtte rakendamine kaasa vajaduse registreerida kõik piiri ületanud kaubad ja seega säilitada piirikontrolli, mis on vastuolus siseturu põhimõtetega.

Valge raamat nägi ette maksustamise toimumise päritoluriigis, st riigis, kus kaup toodetakse. Sihtriigis võetakse seejuures arvesse teistest liikmesriikides pärit kaubalt päritoluriigis juba võetud maksu ja maksustatakse kaubad vaid siis, kui päritoluriigis on VAT või aktsiisimaks madalam. Kehtestati ka riiklike maksude piirmäärad käibemaksule - miinimummäär 15% ja soodustariif 5%, samuti kehtestati aktsiisimaksu miinimummäär enamike aktsiisimaksuga maksustavate kaupade osas.

EL liikmesriikide traditsioonid mitmesuguste kaupade seisukorda reguleerivate nõuete kehtestamisel on väga erinevad – nii armastavad sakslased reguleerida kõikvõimalikke valdkondi ning kehtestada standardeid ja reegleid, põhjamaalased asetavad rõhu kõrgetele tervishoiu- ja keskkonnastandarditele, lõunapoolsed liikmesriigid eelistavad aga võimalikult vähest reguleerimist. Seega on mõeldamatu igasuguste standardite kehtestamise täielik keelustamine. Probleemi on võimalik lahendada artiklis 28 sätestatud erandite abil, mis lubavad liikmesriigil kehtestada riiklikke standardeid, kui nõue on kehtestatud

- ◆ avaliku korra ja julgeoleku
- ◆ kõlbluse
- ◆ inimeste, loomade või taimede elu ja tervise
- ◆ kunstilise, ajaloolise või arheoloogilise rahvusliku rikkuse või tööstus- ja kaubandusomandi kaitseks.

Seejuures peavad erandile vastavad nõuded olema **proportsionaalsed** ja **mittediskrimineerivad** – st riik ei tohi kehtestada rangemaid nõudeid kui eesmärgi (olgu see siis kasvõi inimeste tervise kaitse) täitmiseks hädavajalik ning need nõuded peavad võrdselt kehtima nii kodumaisele kui teistest liikmesriikidest pärit kaupadele. Nende põhimõtete järgmisel on Euroopa Kohus olnud erandite tõlgendamisel vägagi järjekindel ja ei ole liikmesriikidel lasknud kehtestada nõudeid, mis oleks ülaltooduga vastuolus.

Seadusandluse ühtlustamine

Oluline instrument siseturu toimimise tagamisel on liikmesriikide seadusandluse ühtlustamine, eriti standardite ja turustusmeetmete osas. Seadusandluse ühtlustamise juriidiline alus tuleneb EÜ lepingu artikkelitest 94 ja 95, mis lubavad nõukogul välja anda ühisturu rajamist ja toimimist soodustavaid direktiive. Need direktiivid sätestavad miinimumnõuded, millele ELis toodetud kaup või osutatud teenus peab vastama. Direktiivist tulenevad Euroopa standardid töötatakse välja Euroopa Standardikomitee (*European Committee for Standardisation*, CEN) ja Euroopa Elektrotehnika Standardikomitee (*European Committee for Electrotechnical Standardisation*, CENELEC) poolt, mis koosnevad riiklike standardiseerimiskomiteede esindajatest. Iga riigi vastavad organid peavad toote standardile vastavust kinnitama (*conformity assessment*). Liikmesriigid tunnustavad vastastikku taolise kinnitamise tulemusi (siis pole vaja teises liikmesriigis jälle otsast peale hakata).

Alates 1985. aastast võetakse vastu nn uue lähenemisviisi direktiive, mis enam ei ürita ühtlustada kõiki võimalikke norme, vaid piirdub ainult kõige olulisemate sätete ühtlustamisega (varem nn horisontaalne lähenemisviis).

Kauba vastavus EL standardile annab õiguse kanda EC märgistust ja sellised kaubad peavad loomulikult olema vabalt turustatavad kõikides liikmesriikides. Erandina lubatakse liikmesriikidel siiski vajaduse korral kehtestada rangemaid nõudeid, kui standardites sätestatud, kuid see peab olema kooskõlastatud komisjoniga. Standardite eesmärgiks on lisaks riiklike regulatsioonierinevuste kõrvaldamisele tõkestada kolmandate riikide mittekvaliteetsete importkaupade turule pääsemist. Euroopa standardite kohaselt toodetud kaubad peavad vastama liidu institutsioonide poolt kehtestatud ohutusnõuetele, tagatud peab olema kaitstuse kõrge tase. Kui kaup ei vasta standardile, peab tootja selle ohutust eraldi tõestama.

Miks on standardeid üldse vaja? Eespool kirjeldatud standardite süsteem ei ole kindlasti välja mõeldud ettevõtjate kiusamiseks. Pigem vastupidi – ilma ühtsete standarditeta ei valitseks turul mitte kaos, vaid hoopis 15 erinevat standardit liikmesriikides. See tähendaks, et tootja peab viima ennast kurssi nii Itaalias, Kreekas, Iirimaal kui kõikides muudes riikides kehtivate standarditega. Seejärel tuleks ka toodang kohandada erinevates riikides kehtivatele standarditele, mis muudaks tootmise loomulikult märgatavalt kulukamaks. Seetõttu on ettevõtjad ühtsete standarditega vägagi rahul ja järgivad neid hoolikalt, vaatamata sellele, et see on täiesti vabatahtlik. Standardite järgmine võimaldab lisaks tootmise ratsionaliseerimisele ka suurendada töötajate ohutust ning parandada tarbija- ja keskkonnakaitse olukorda.

Vastastikuse tunnustamise põhimõte

Vaatamata sellele, et ELis on kehtestatud üle 11 000 standardi, on ülekaalus valdkonnad, kus EL standardid puuduvad. Sellisel juhul reguleerib liikmesriikide kaubandust nn vastastikuse tunnustamise põhimõte (*principle of mutual recognition*). See on üks siseturu kesksemaid põhimõtteid, kuna ta teeb võimalikuks nelja vabaduse tagamise liikmesriikide seadusandlust ühtlustamata. Seega tugineb vastastikuse tunnustamise põhimõte EL toimimise üldpõhimõtetel – **subsidiarsusel ning proportsionaalsusel**.

Vastastikuse tunnustamise põhimõtte aluseks on Euroopa Kohtu 1974.a tehtud otsus **Cassis de Dijon'i kohtuasjas**. Cassis de Dijon'i juhtum oli tegemist Saksamaa poolt mustõstralikööri kehtestatud alkoholi sisalduse miinimumnõudega 25%. Paraku ei vastanud sellele nõudele Prantsusmaal toodetud liköör, mille alkoholisisaldus ulatus vaid 15-20%. Tulemuseks oli Saksamaa turu sulgemine prantsuse tootjale. Loomulikult järgnes nõude kehtestamisele ka selle vaidlustamine kohtus, kus Euroopa Kohus andis juhtumile omapoolse tõlgenduse. Vastavalt sellele ei tohi liikmesriik takistada toote müüki, mida mõnes teises liikmesriigis juba seaduslikult turustatakse isegi sel juhul, kui see toode on valmistatud teistsuguste tehniliste või kvaliteedinõuete alusel kui rakendatakse konkreetse riigi oma toodangule. Seega kui toode on seaduslikult turustatav ühes liikmesriigis, peab ta seda olema ka teistes liikmesriikides. Vastastikuse tunnustamise põhimõttest võib teha erandeid vaid väga rangelt piiritletud juhtudel, kui ohtu satub inimeste tervis, tarbijakaitse või keskkonnaohutus.

Kuigi vastastikuse tunnustamise põhimõte kutsuti ellu kaupade vaba liikumise tagamiseks, rakendatakse seda analoogiliselt ka teiste vabaduste puhul – teenused, isikute ja kapitali vaba liikumine.

Vaatamata sellele, et kaupade vaba liikumine on olnud kõige sügavamalt ja kõige kauem käsitletud vabadus, ei ole tänaseni suudetud tagada täieliku kaupade liikumise vabadust. Kindlalt võib vaid väita, et tolliliit toimib. **Samaväärse toimega meetmete** puhul leidub aga ka tänapäeval liikmesriike, kes üritavad seadustes puudusi leida ja nii oma riigi tootjaid kaitsta teistest liikmesriikidest tuleneva konkurentsipurustuse eest. Fiskaalsete tõkete osas s.o VAT ja aktsiisimaksude ühtlustamisel on siiani väga vähe suudetud korda saata. Kuna tegemist on riigitulused otseselt puudutava küsimusega (paljudes arenenud riikides on just VAT riigieelarve peamine tuluallikas), siis hoiavad riigid seda valdkonda kiivalt riiklikus kompetentsis.

Kaubamärgid

Oluliseks osaks ühtsest turust on ka ühtne kaubamärkide registreerimise süsteem. Ühes liikmesriigis registreeritud kaubamärk registreeritakse ka Alicante (Portugal) asuvas Euroopa Patendiametis. Taolised kaubamärgid kehtivad kümme aastat ja on uuendatavad. See annab ettevõtjale kindluse, et tema kaubamärk kehtib ühtemoodi kõikjal Euroopa Liidus ja hoiab ära kulud, mis tekiks registreerimise vajadusega kõikides liikmesriikides.

Riigihanked

Riigihanked moodustavad 15 % riigi majandustegevusest. Seetõttu oleks ebaõiglane, kui ühtsed reeglid ja avatud konkurents ei laieneks ka sellele valdkonnale. 1980. aastate lõpus teostasid vaid 2 % riigihangetest teiste liikmesriikide ettevõtted. Mõnedes valdkondades nagu nt aeronautika koosnebki kogu tegevus avaliku sektori ostudest. Eriti oluline oli riigihangete avamine tehnoloogiamahukates sektorites, kus konkurents oli turgude suletuse tõttu väiksem – suletuse jätkamise tagajärjeks oleks olnud ühenduse suurepärase konkurentsivõime traditsioonilistes tarbekaupade sektorites tehnoloogiamahukate sektorite arvelt.

Ühtse turu lõpuleviimisega said kõik liikmesriikide ettevõtted õiguse osaleda kõikidel riigihanke konkurssidel EL liikmesriikides. Kõik konkursid alates teatud maksumusest tuleb avaldada Euroopa Ühenduste Teatajas. Maksumuse piirmääraks on 200 000 eurot. Avalike teenuste puhul nagu vesi, elekter, transport on kaupade ostmisel piirmääraks 400 000 eurot (telekommunikatsioonide sektoris 600 000), teenuste puhul 5 miljonit eurot.

Näiteid kaupade vaba liikumisega seotud kohtuasjadest

Kõlblus

Henn vs Darby, 1979

Ühendkuningriik keelas pornograafilise kirjanduse impordi Taanist, väitega, et see avaldab amoraalset mõju Suurbritannia kodanikele. Kohus jättis nõude jõusse, kuna Suurbritannias oli siseriiklikult vastava kirjanduse trükkimine ja levitamine samuti keelatud.

Inimeste loomade ja taimede tervise kaitse

Saksa õlle puhtusenõuded

Saksamaa standardite kohaselt (1516. aastast kehtiv seadus “*Reinheitsgebot*”) käib õlle nimetuse alla vaid jook, mis on pruulitud veest, humalast, linnastest ega sisalda mingeid säilitus-, värvi-, ega lõhnaaineid. Viimaste olemasolul ei tohi antud jooki õlle nimetuse ja standardite all riiki vedada ega turustada. Euroopa Kohus leidis 1987.a, et antud piirangu näol on selgelt tegemist vaba konkurentsi ja tarbijate huvide piiramisega (EÜ art 30). Kuivõrd mujal Euroopas lisaainetega õlut turustatakse, tuleb seda lubada ka Saksamaal. Tarbijate tervisele viitamine pole objektiivne, sest viimased on ühelt poolt informeeritud mida üks või teine õlu sisaldab ja teisalt vastutusvõimelised andmaks endale aru võimalikest tagajärgedest.

Piim

Sarnane kaasus pärineb aastast 1989, ainult seda puhku oli arutluse all piim. Saksa tervishoiustandardite kohaselt oli tehisiima müük keelatud, kuid Euroopa Kohtu (11.5.1989) otsusega leiti see olevat vastuolus kaupade vaba liikumise põhimõttega.

Prantsuse kalkunid ehk Newcastle'i tõbi, 1982

Ühendkuningriik kehtestas vahetult enne jõule Prantsuse kalkunitele (sh ka külmutatud) impordilitsentsi nõude. Litsentsi sai vaid see importöör, kes tõestas, et kalkunid ei olnud nakatatud Newcastle' tõvega, mis sel ajal oli mandri Euroopas levinud. Kohus leidis, et tegemist on eaproportsionaalse nõudega, kuna külmutatud kalkunid ei tekitanud mingit ohtu Suurbritannia kalkunitele. Tõve levimist oleks saanud piirata ka muude vahenditega nagu kalkunite vaksineerimine vms. Suurbritannia tegevus oli selgelt suunatud kaubanduse piiramisele.

Teenuste vaba liikumine (artikkel 49 – 51)

Teenuste vaba liikumist puudutavad sätted muutuvad aasta-aastalt üha olulisemaks, sest enamik liidu elanikest on hõivatud just teenindussektoris. Teenustega kauplemine liikmesriikide vahel pole mahtude poolest täna siiski kaupadega võrreldav. Selle põhjuseks on eelkõige raskused teenuste eksportimisel – tarbitakse ju teenuseid eelkõige tootmiskohas. Ka on siiani säilinud riikide toetuspoliitika kodumaiste teenindajate suhtes, nii läbi seadusandluse kui finantstoetuse.

Vastavalt EÜ lepingule (art 49) on EL liikmesriikide kodanikel õigus osutada teenuseid ja tarbida teenuseid vabalt valitud liikmesriigis.

Teenustena mõeldakse seejuures lepingust tulenevalt:

- 1) tööstuslikku;
- 2) kaubanduslikku;
- 3) käsitöenduslikku;
- 4) vabakutselist tegevust.

Teenuste vaba liikumise sätteid ei kata transporditeenuseid, mida reguleeritakse eraldi EÜ lepingu transpordisätetes, ning pangandus- ja kindlustusteenuseid, mida reguleeritakse kapitali vaba liikumise sätetega. Lisaks võib liikmesriik piirata teenuste osutamist riigivõimu teostavates organites, kui see võib ohustada riigi julgeolekut.

Kapitali vaba liikumine

Vastavalt EÜ lepingu artiklile 56 on keelatud kõik kapitali liikumise piirangud ja maksepiirangud liikmesriikide vahel ning liikmesriikide ja kolmandate riikide vahel. Seega on kapitali liikumine ainus neljast vabadusest, mida laiendatakse ka kolmandatele riikidele. Samuti on kapitali liikumise vabadus ainus täielikult realiseerunud vabadus. Kapitali liikumist sinna, kus tema tulusus on suurem, võivad takistada vaid kapitalituru enda puudujäägid nagu informatsiooni puudulikus jms, mis takistavad kapitali omanikel s.o investoritel ja kreditoridel saamast täielikku ülevaadet võimalikest kapitalipaigutamise võimalustest.

Isikute vaba liikumine (artikkel 39) ja asutamisõigus (art 43)

Isikute vaba liikumise võib jagada kolme ossa:

- **töötajate** vaba liikumine ja seda täiendavad õigusaktid, sh diplomite ja sertifikaatide vastastikkust tunnustamist;
- **asutamisvabadus** – EL liikmesriikide kodanikel on õigus tegutseda ettevõtjana ja rajada ettevõtte vabalt valitud liikmesriigi;
- viisa-, varjupaiga-, sisserände- ja muu isikute vaba liikumisega seotud poliitika.

Lisaks sellele lisandus **Amsterdami lepingu** tulemusena isikute vaba liikumisele ka viisa-, varjupaiga- ja sisserändepoliitika.

Töötajate vaba liikumine

Töötajate vaba liikumine tähendab liikmesriigi kodaniku õigust:

- võtta vastu tegelikult tehtud tööpakkumisi;
- liikuda sel eesmärgil vabalt liikmesriikide territooriumil;
- töötada teises liikmesriigis kooskõlas kodanike töösuheteid reguleeriva seadusandlusega;
- jääda liikmesriigi territooriumile pärast töötamise lõpetamist.

Nende õiguste tagamiseks peavad liikmesriigid töösuhetes kaotama sellised tähtsajad, piirangud ja eritingimused, mis asetavad teiste liikmesriikide kodanikud halvemasse seisuga. Samuti on riikide tööametid kohustatud üksteist vastastikku informeerima vabadest töökohtadest. Lisaks toimub kutseoskuste ja sertifikaatide vastastikkune tunnustamine – ühest liikmesriigist pärinev diplom või kutseoskust tõendav dokument kehtib ka teistes liikmesriikides sama kutseala tarbeks. Liikmesriikidele jääb siiski õigus nõuda lisakoolitust ja eksameid aladel, kus seda näeb ette kohalik seadusandlus, kuid ka need nõuded peavad vastama proportsionaalsuse põhimõttele. Nii näiteks ei tohi esitada keelenõuet töötajale, kelle töö ei nõua klientidega suhtlemist ja kes valdab keelt piisavalt, et oma tööülesannetest aru saada.

Isikute vaba liikumine kehtis algselt ainult tööjõu suhtes, kuid alates 1990. aastast on see õigus laienenud ka tudengitele, pensionäridele ning teistele isikutele, kes ei tööta. Sealjuures peab neil olema piisavalt elatusvahendeid ning piisav tervisekindlustus.

Tööjõu mittediskrimineerimine tähendab, et ühes ja samas liikmesriigis koheldakse kodanikke ja mittekodanikke võrdsetel alustel (vt ka art 12 – diskrimineerimise keeld kodakondsuse alusel). Kindlasti ei tähenda mittediskrimineerimine seda, et ühesuguse töö eest peab saama kõikides liikmesriikides sama palka – riikide palgasüsteemid on ja tõenäoliselt jäävad erinevaks mitmesuguste majandustingimuste erinevuse tõttu.

Mittediskrimineerimine kehtib kõigis tegevusharudes, välja arvatud riigiteenistus ja ametliku võimu teostamine (art 39). Kuna riiklik sektor moodustab suure osa EL liikmesriikide tööturust, siis võiks arvata, et suur osa tööjõuturust on vaba liikumise sätetest välja lülitatud. Euroopa Kohtu tõlgendusel see nii ei ole, kuna avalikku sektorit tuleb

mõista kõige kitsamas tähenduses, s.t vaid need positsioonid ja ülesanded, mis otseselt või kaudselt on seotud riigivõimu teostamisega või funktsioonid, mis puudutavad riigi üldisi huve, eriti riigi julgeolekut.

Probleemid tööjõu vabal liikumisel:

Vaatamata sellele, et juriidiliselt on vaba liikumine tagatud, toimib see reaalsuses siiski suhteliselt keeruliselt. Nii on töötaja teise riiki tööle suundumisel seni nõutud kohustuslikult väljastatav elamisluba viieks aastaks, mida saab küll automaatselt pikendada veel viieks aastaks. Keerulisemaks muutub protsess tööotsijatele, kes peavad tõestama, et neil on teises riigis piisavalt võimalusi vabade töökohtadega tutvumiseks ja nende töökohtade taotlemiseks. Teises liikmesriigis asumise õigus on neile antud nii kauaks, kui nad suudavad tõestada, et nad tegelevad aktiivselt töö otsimisega ja neil on võimalused töökoha saamiseks.

Lisaks piiravad tööjõu liikumist EL kultuurilised ja keelelised erinevused. EL on väga mitmekesise kultuuripärandiga piirkond ja EL toetab selle eripära säilitamist. Paraku muudavad kultuurilised erinevused töötajate kohandumise raskemaks ning piiravad seeläbi töötajate tahet liikuda.

Paljuski on puudulik ka vastastikune diplomite ja sertifikaatide tunnustamine, mis samuti takistab töötajaid kandideerimast vabadele töökohtadele teises liikmesriigis.

Kõik see on põhjuseks, miks tööjõu liikumine liikmesriikide vahel on siiani jäänud väga madalale tasemele – EL liigub vaid 1,5-2 % töövõimelisest elanikkonnast, samas kui USA-s on vastav näitaja ca 30 %.

Lisaks tuleb meeles pidada, et kõik isikute vaba liikumise reeglid kehtivad vaid EL liikmesriikide kodanikele. EL territooriumil elavad kolmandate riikide kodanikud vajavad siiski viisat või elamisluba selleks, et ELis ringi liikuda või tööle asuda. Taoline reeglistik rahustab kindlasti inimesi, kes kardavad muudest riikidest pärit isikute massilist ringiliikumist, ent loob siiski olukorra, kus ELis on selgesti eristatavad kahte sorti inimesed. Seetõttu on lähitulevikus oodata ka kolmandate riikide kodanike suhtes kehtivate reeglite mõningast leebemaks muutumist.

Viisa-, varjupaiga-, sisserände- ja muu isikute vaba liikumisega seotud poliitika

1997.a heaks kiidetud Amsterdami lepinguga viiakse suur osa III samba ja Schengeni küsimusi I samba alla, kus need otseselt haakuvad tööjõu vaba liikumise ja siseturuga. Üldse loodi ju EL III sammu algselt tasakaalustamiseks ühtse turu loomist ja kontrolli kaotamist liikmesriikide vahelistelt piiridelt, vältimaks kuritegevuse või illegaalse immigratsiooni suurendamist kontrolli vähenemise tagajärjel.

Nii on ühenduse asutamislepingu kolmandas osas loodud uus jaotis IIIa, mis lepingute konsolideerimise ja lihtsustamise järel kannab IV jaotise nime. Selle jaotise täielik pealkiri on **viisa-, varjupaiga-, sisserände-, ja muu isikute vaba liikumisega seotud poliitika**. Sinna kuuluvad artiklid 61-69. Tegelikult läheneb selle üleviimisega küll veel veidi aega, kuna Amsterdami lepingu jõustumise järel on ette nähtud **viieaastane ülemineku periood**,

mille jooksul on nõukogu kohustatud võtma vajalikud meetmed. Kuna Amsterdami leping jõustus 1. mail 1999.a, siis lõpeb üleminekuperiood 1. mail 2004.a. Artikkel 69 ja Amsterdami lepingu lisaprotokollide nr 4 ja 5 kohaselt **jäävad erandina selle jaotise koostööst kõrvale Iirimaa, Ühendkuningriik ja Taani.**

Selleks ajaks võetakse kasutusele meetmed, millega **tagatakse igasuguse kontrolli puudumine isikute, kas liidu või kolmandate riikide kodanike suhtes sisepiiride ületamisel.** Ühiselt reguleeritakse ka Euroopa Liidu välispiiride ületamist: kehtestatakse eeskirjad piiriületuse kontrollimiseks. Euroopa Ühenduse alla viiakse üle ka olemasolevad nimekirjad nendest kolmandatest riikidest, mille kodanikel peab välispiiride ületamiseks olema viisa, ja nendest kolmandatest riikidest, mille kodanikud on sellest nõudest vabastatud (Eesti kuulub mõistetavalt esimesse riikide gruppi). Ka EL liikmesriikide poolt välja antava viisa formaat on ühtlustatud (seni küll Schengeni lepingu raames).

Sarnaselt on Euroopa Liidus reguleeritud **pagulaste** valdkond. On kehtestatud ühtne mehhanism varjupaigataotluste läbivaatamiseks ning kriteeriumid otsustamiseks, milline riik on vastutav taotluse läbivaatamise eest. Eesmärgiks on vältida pagulaste siirdumist ühest liikmesriigist teise pärast eitava vastuse saamist, esitades järgmises kohas uue taotluse. Samuti on välja töötatud miinimumtingimused, millele peab pagulase staatuse taotleja vastama. Alates 1990. aastast reguleerib pagulaste küsimusi Dublini konventsioon, ent 1. maiks 2004 tuuakse suur osa valdkonnast EÜ asutamislepingu alla (vt art 63). Euroopa Ülemkogu tippkohtumisel Tamperes 1999.a oktoobris otsustati rajada Euroopa ühine pagulaste süsteem, mis peaks ülalkirjeldatud küsimusi lahendama. Põhiliseks probleemiks on paratamatult vastuolu ühelt poolt liigsuure immigratsiooni kartuse ja teisest küljest inimõiguste austamise vajaduse vahel. Euroopa riikide kodanikud on kasvava tööpuuduse ja multikulturaalsuse tingimustes muutunud (nt Austrias, Prantsusmaal jm) vägagi skeptiliseks sisserände suhtes kolmandatest riikidest. Teisest küljest on vastavalt Genfi pagulaskonventsioonile igal inimesel õigus poliitilisele varjupaigale, kui teda kodumaa poliitilistel, usulistel, rassilistel vms põhjustel taga kiusatakse.

Artikkel 65 reguleerib **õiguslast koostööd tsiviilasjades.** Selle valdkonna koostöö peamiseks eesmärgiks on aidata kaasa liikmesriikide ametkondade paremale koostööle, mis aitaks muuta liikmesriikide kodanike elu lihtsamaks. Euroopa Ülemkogu otsustas Tamperes, et kodanikel ja ettevõtjatel ei tohiks tekkida probleeme oma õiguste tagamisel tänu liikmesriikide erinevatele õigussüsteemidele. Riigipead ja valitsusjuhid leppisid kokku kolmes peamises prioriteedis õiguslastes koostöös tsiviilasjades:

- ligipääs õigusemõistmisele – tagada piisavad tagatised õigusabiks riigipiire ületavates kohtuasjades, informeerida kodanikke nende õigustest ja võimalustest, kiirendada väikesemastaabiliste riikidevaheliste kohtuasjade menetlemist jne;
- kohtuotsuste vastastikune tunnustamine – ühes liikmesriigis tehtud kohtuotsuseid tsiviilasjades tunnustatakse ka teistes liikmesriikides;
- menetlusnormide ühtlustamine – teatud miinimumnormide ühtlustamine aitaks muuta kohtuotsuste vastastikust tunnustamist lihtsamaks ja kiirendada vastavat protsessi (vt art 65(c)).

Siseturu loomise tagajärjed: kasulikkus ja probleemid

Siseturu loomisest saadud kasu

Siseturu loomise peamisteks edusammudeks peetakse:

- direktiive uuest lähenemisviisist tehnilisele ühtlustamisele ja standarditele,
- kitsenduste kaotamist kapitali liikumisele,
- Euroopa meditsiinitoodete hindamise ameti ja siseturu harmoniseerimise ameti loomist,
- kõrgharidusdiplomite ja kutsetunnistuste vastastikkune tunnustamist,
- mootorsõidukite ühist tüübikinnituse korda,
- liidu eeskirjade laienemist energiatööstusse, veemajandusse, transporti ja telekommunikatsiooni.

Siseturu loomine aitas oluliselt kaasa liikmesriikide majanduse arendamisele. Liikmesriikide sisemajanduse koguprodukt kasvas aastatel 1986-1990 poole protsendi võrra aastas kiiremini kui see oleks olnud ilma siseturuta.

Majanduskasv tulenes suures osas siseturul süvenenud **konkurentsist** – kaubavahetus tööstuskaupade osas kasvas 20-30 %, seni kaitstud harudes koguni kahekordistus. Kaubavahetus omakorda sai lisaks kõigele muule kasvada tänu piirikontrolli kadumisele ja sellest tulenevale **kaubavedude odavnemisele** (kadusid ooteajad piiridel).

Konkurents tõi kaasa ka **ettevõtete efektiivsemaks muutumise** – piiride kaotamise järel suutsid läbi lüüa vaid kõige efektiivsemad ettevõtted. Ettevõtete efektiivsemaks muutumine tulenes suuresti **mastaabisäästust** – ettevõtted spetsialiseerusid üha kitsamalt, tootes teatud kaupa või teenust väiksemas valikus, ent suuremas koguses ning seeläbi ka odavamalt. Taoline efektiivsuse suurenemine aitas kaasa ka **Euroopa kaupade konkurentsivõime suurenemisele** nii siseturul kui kolmandates riikides, mis omakorda suurendas tootmismahtu ja arendas majandust. Tootjate spetsialiseerumine ja kaubavahetuse suurenemine tähendas ka, et vähenes tootjate sõltuvus oma riigi turust ja selle kõikumistest. Siseturu loomine ning sellest tulenev hindade langus alandas ka **inflatsiooni** 1,0-1,5 protsendipunkti võrra.

Majanduskasv tulenes lisaks Euroopa ettevõtete enda arengule ka **välisinvesteeringute olulisest kasvust** (lisatud kasv 1-3 %). Siseturu loomine stimuleeris Jaapani, Ameerika Ühendriikide jt riikide tootjaid investeerima Euroopa Liidu riikidesse, kuna sellisel moel sai nende Euroopas toodetud kaup sildi “tehtud Euroopa Ühenduses” ning võis liikuda ilma igasuguste piiranguteta vabalt kogu Euroopa Liidus.

Tarbijatele tähendas piiride kadumine ja tihedam konkurents **suuremat kaubavalikut ja odavamaid hindu**. Valikust ja odavamatest hindadest said kasu mitte ainult üksiktarbijad vaid ka avalik sektor – kõigile avatud riigihanked tähendavad suuremat konkurentsi enamate pakkujate vahel ning võimalust valida kõige parem pakkumine. Eriti võis hindade

langust täheldada hiljuti liberaliseerunud sektorites nagu transport, finantsteenused, telekommunikatsioon ja meedia.

EL töötajatele tõi majanduse elavnemine kaasa **300 000 – 900 000 lisatud uue töökohta** loomise võrreldes siseturu puudumisega (kokku loodi aastatel 1986-1990 siseturu välja kujundamisel 9 miljonit uut töökohta). Piiride kaotamine tööjõu liikumisele on viinud ka tööjõuressursi efektiivsema kasutamiseni ehk töötajate suurema mobiilsuseni liikmesriikide vahel.

Probleemid siseturu rakendamisel

Samas on siseturu loomise lõpuleviimisega kaasnenud mitmed probleemid:

- Valges raamatus soovitud meetmed maksutõkete kaotamiseks siseturu tingimustes on põrganud poliitilistele takistustele – maksupoliitikat nähakse senini paljuski riigi suveräänsuse põhiosana. Mitmed liikmesriigid (Ühendkuningriik, Iiri, Luksemburg jt) ei ole mingil juhul nõus andma otsese maksustamise valdkonnas otsusetegemise pädevust Euroopa Liidule.
- Suurenenud kaubavood kahjustavad tihti keskkonna olukorda, eriti tundlikel aladel, kus on suur transiidikoormus (nt Alpid). See on sundinud Euroopa Liitu üha enam tähelepanu pöörama vähem keskkonda kahjustavate transpordiliikide (raudteetransport, veetransport) eelisarendamisele.
- Kurdetakse ka selle üle, et kaubavahetuse suurendamine kaotab kohalikku eripära, muutes kaupade ja teenuste valiku erinevates osades üha sarnasemaks.
- Kohalikel väikestel ja keskmise suurusega ettevõtetel on üha raskem jääda ellu konkurentsis multinatsionaalsete suurfirmadega.
- Teravnenud konkurents ettevõtete vahel on tihti sundinud ettevõtteid viima tootmist odavaima tööjõuga piirkondadesse (kas ELi sees või väljaspool), suurendades sellega tööpuudust kõrgemate tööjõukuludega piirkondades. Samuti on ettevõtetel pidev stiimul vähendada tööjõu kasutamist, mis taas suurendab tööpuudust. Lühemas perspektiivis võimegi täheldada, et siseturu loomine suurendab tööpuudust, ehkki pikemas perspektiivis peaks efektiivsem majandus olema kogu elanikkonnale kasulik.
- Skeptikud väidavad, et 1980. aastate lõpu – 1990. aastate alguse majanduskasv oli pigem tingitud suurenenud nõudlusest majanduskasvu läbi tegevas USAs ja taasühinenud Saksamaal.
- Kontrolli kaotamine liikmesriikide vahelistel piiridel teravdas mitmeid kuritegevusega seotud probleeme nagu terrorism, uimastikaubandus, immigratsioon ja pagulastega seotud probleemistik.

EL konkurentsipoliitika

Katrin Olenko

Sissejuhatus

EL majandusintegratsioonis on tähtsal kohal vaba konkurents kui turumajanduse alus. Vaba konkurentsi ülesandeks on tagada turul õiglane, tegelikule turusituatsioonile vastav hindade tase, soodustada tootearendust ning tehnoloogilist progressi.

Ühtse turu kujundamine kaubavahetustõkete kaotamise ja tootmistegurite vaba liikumise abil muudab täielikult konkurentsituatsiooni EL liikmesriikides. Konkurentide ring ei piirdu enam kodumaiste ettevõtetega, vaid laieneb ka seniste naaberturgudel tegutsejate võrra. Turule sisenemisel kehtivad ühtsed reeglid kõigile EL firmadele, vaatamata sellele, millises riigis on firma registreeritud või kus toimub tema põhitegevus. Konkurentsi tihenemine toob kaasa aga vajaduse konkurentsirives ellu jääda. Selleks on vaja otsida uusi koostööpartnereid, arendada tooteid ja tootmistehnoloogiat. See kõik vajab aga täiendavaid ressursse, mida on rohkem suurematel ettevõtetel. Seega võib ühisturu loomise tulemusena alguse saada ulatuslik ettevõtete liitumiste ja ülevõtmiste protsess, mille tulemusena turult tõrjutakse väiksemad ettevõtted, kes ei suuda konkurentsipüsimeks vajalikke investeeringuid teha. Liitumiste ja ülevõtmiste tulemuseks võib olla turu kontsentreerumine suurimate firmade kätte, kes kontrollivad turgu ja määravad seal kehtivad reeglid. Sellisel juhul ei saa enam rääkida vabast konkurentsist, õiglastest turuhindadest või tootearenduse vajadusest. EL konkurentsipoliitika teenib konkurentsi säilitamise eesmärki, et ka ühtse turu tingimustes konkurents kui nähtus kõigi oma positiivsete kaasmõjudega säiliks. Järgnevalt vaadataksegi lähemalt EL tegevust konkurentsipoliitika reguleerimisel. Milliste põhimõtete järgi toimib EL konkurentsipoliitika, et säilitada konkurentsi ühisturul? Milliseid meetmeid seejuures kasutatakse? Kuidas suhtub EL ettevõtetevahelisse koostösse? Kas EL lubab monopolide tegutsemist? Millised piirangud seatakse riigiabile? – need on küsimused, millele lugeja peaks saama vastuse käesolevast peatükist.

EL konkurentsipoliitika areng

Konkurentsipoliitika kuulub EL väimate poliitikate hulka, sisaldades juba EMÜ lepingus 1958.a, mis seadis muuhulgas eesmärgiks luua süsteem, mis tagaks, et konkurentsi siseturul ei kahjustataks. Selle eesmärgi täitmine toimub artiklite 81 – 89 ning Euroopa Kohtu pretsedentide kaudu.

EL konkurentsipoliitikas on nõukogu delegeerinud otsustusõiguse suures osas komisjonile. Komisjon langetab otsuse iga juhtumi puhul eraldi, lähtudes küll esmasest seadusandlusest ning Euroopa Kohtu seisukohtadest, kuid võttes arvesse iga juhtumi eripära. Selline juhtumipõhine lähenemine muudab konkurentsipoliitika teiste EL poliitikate kontekstis eriliseks: konkurentsipoliitikat puudutavad lepingusätted on püsinud praktiliselt muutumatuna 1958.a. saadik. See aga ei tähenda, et EL konkurentsipoliitikas ei ole muutusi olnud. Vastupidi, see poliitika on pidevas arengus: tõlgendused ja otsused

muutuvad vastavalt maailmamajanduse arengule. Kui näiteks veel kümnekond aastat tagasi oleks kahe suure EL turul domineerivat positsiooni omava ettevõtte ühinemine keelatud, siis täna võib see saada heakskiidu, kuna tagab Euroopale parema konkurentsipositsiooni maailmaturul, eelkõige just USA ja Jaapaniga võrreldes.

EL konkurentsipoliitika eesmärgid

Nagu eelnevalt mainitud, on konkurentsipoliitika omapäraks komisjoni suur vabadus artiklite tõlgendamisel ja ka rakendamisel, kuigi mõningal määral on siin abiks ka Euroopa Kohtu otsused. Seetõttu on vajalik konkurentsipoliitika eesmärkide läbipaistvam defineerimine, mis määratleks konkurentsipoliitilised prioriteedid. Järgnevalt on toodud komisjoni poolt 1980. a konkurentsipoliitilises aruandes rõhutatud põhimõtted, millest komisjon otsuste tegemisel lähtub.

Integratsioon seisneb liikmesriikide vastastikkuses turgude avamises. Firmasid julgustatakse minema naaberriikidesse. Tarbijal on seetõttu võimalik valida mitmekesisema kaubavaliku vahel, töötatakse erinevate rahvuste alluvuses, tehakse aktiivselt koostööd eri riikide firmade vahel. Konkurentsipoliitika eesmärk ongi toetada ühisturu arengut, takistades firmadel seadmast kaubandustõkkeid. Siit tuleneb EL konkurentsipoliitika **liiduline mõõde** – EL konkurentsireeglid kehtivad vaid siis, kui on takistatud **liikmesriikide vaheline kaubavahetus**. Nii on näiteks keelatud kokkulepe eri riikide tootjate vahel, millega lepatakse kokku, et naaberriigi turul oma toodet ei müüda (turgude jagamine). Samal ajal saab konkurentsipoliitika ise takistuseks integratsioonile, keelustades kokkulepped, mis kiirendaksid tehnoloogilist arengut. Selle välistamiseks on konkurentsipoliitikas kasutusel erandid.

Õiglus ja võrdsus.

Võrdsete võimaluste põhimõte näeb ette riigiabi, avaliku ja erasektori suhete ja seaduste võrdset ja mittediskrimineerivat rakendamist nii EL liikmesriikidest, kui kolmandatest riikidest pärit firmadele EL territooriumil. Komisjoni eesmärk on kindlustada, et valitsused ei eelistaks kohalikke ettevõtteid, andes neile näiteks finants- või mingeid muid toetusi, mida teistest liikmesriikidest pärit ettevõtteid ei saa. See tagab võrdsuse liikmesriikide vahel. Samuti jälgib komisjon, et riigiettevõtetele ei loodaks eeliseid võrreldes eraettevõtetega. Kolmandatest riikidest s o EL mittekuuluvatest riikidest pärit firmasid peab EL territooriumil kohtlema samasuguste seadustega kui EL ettevõtteid.

Väikese- ja keskmise suurusega ettevõtete kaitse (*SME – Small and Medium Size Enterprises*) tuleneb otseselt EL ettevõtluspoliitikast. Selliste firmade suhteliselt väike suurus seab nad halvemasse konkurentsipositsiooni – väikeettevõtetel napib vahendeid investeringuteks tootearendusse, neil ei ole võimalik korraldada laiaulatuslikke ja kulukaid reklaamikampaaniad. Väikeettevõtte äririskid on suuremad, kuna tihtipeale keskendutakse vaid ühele või paarile teenusele või tootele, mis on üksteisega tihedalt seotud. Väikeettevõtteid sõltuvad suuresti nii tarnijatest kui edasimüüjatest või ostjatest. SME-de eripärast tulenevalt kohustub komisjon oma otsustes erilist tähelepanu pöörama nende olukorrale. Nii näiteks võib komisjon mitte lubada ettevõtete ühinemist, mille tulemusena

konkurents suuretevõtete vahel küll säilib, kuid SME-d satuvad oluliselt ebasoodsamasse olukorda.

Tarbijakeskne areng (*consumerism*). Konkurentsipoliitika teenib [lõpptarbija](#) ning töötaja huve. Täieliku konkurentsiga turul saab tootja ja maksab tarbija toote eest õiglase, st nõudmise ja pakkumise tasakaalule vastava hinna. Tootjate poolt domineeritud turul on hind kas liiga kõrge või kvaliteet vastava hinna eest liiga madal. Seega on kõikide domineerivate lepingute, ühinemiste jms puhul leppe heakskiiduks vaja, et tarbija saaks õiglase osa. Tarbijakaitse on seega konkurentsireeglite oluline osa.

Konkurentsi **efektiivsuse** üle hakati diskuteerima alles 80-ndate keskel. See põhimõte lisab komisjoni otsustele majandusliku aluse, jättes siiski lahendamata vastuolu integratsiooni poliitiliste eesmärkide ja efektiivsuse majanduslike eesmärkide vahel. Konkurentsi efektiivsust võib hinnata kolme funktsiooni kaudu. **Ressursside efektiivsema paigutuse funktsioon** aitab firmade käsutuses olevaid ressursse paremini kasutada, nii et firma tehnoloogiline efektiivsus suureneb (sama kogus toodangut toodetakse väiksema ressursikuluga või sama ressursi kogus rakendamine annab suurema koguse toodangut) ja tarbija vajadused saavad paremini rahuldatud. **Ergutusfunktsioon** stimuleerib firmat tegutsema paremini kui konkurent. **Innovatsioonifunktsioon** seisneb uute toodete arenduses, uute tehnoloogiate ja jaotustehnikate kasutuselevõtus. Seega annab teatud juhtudel [turukontsentratsioon](#) efektiivsema tulemuse kui vaba konkurents. Kui lähtuda vaid efektiivsuse kriteeriumist, võib konkurentsipoliitika jõuda n.ö. iseenese hävitamiseni. Seetõttu on komisjon seadnud oma eesmärgiks säilitada konkurents kui turuvorm, kuid arvestada seejuures ka konkurentsi kui turuvormi efektiivsusega konkreetse juhtumi korral.

EL konkurentsipoliitilised artiklid võib jagada kaheks:

- ♦ ettevõtete tegevust reguleerivad artiklid:
 - Artikkel 81 keelab hinna- ja turukokkulepped
 - Artikkel 82 keelab turgu valitseva seisundi kuritarvitamise
- ♦ [Riiklikku tegevust reguleerivad artiklid \(86-89\)](#)

Nendest reeglitest kinnipidamise kontroll on nõukogu poolt delegeeritud komisjonile, täpsemalt konkurentsipoliitika peadirektoraadile.

Ettevõtete tegevust reguleerivad artiklid

Artikkel 81

Artikkel 81 sätestab, et ühisturuga kokkusobimatud ja seega keelatud on [ettevõtetevahelised kokkulepped](#), [ettevõtjate ühenduste otsused](#) ja [kooskõlastatud tegevus](#), mis võivad mõjutada [liikmesriikidevahelist kaubandust](#) ning mille eesmärgiks või tagajärjeks on takistada, piirata või kahjustada konkurentsi ühisturu piires. Iseäranis kuuluvad siia kokkulepped, millega määratakse hindu, jagatakse turge, kontrollitakse tootmist või sätestatakse erinevad tingimused võrdväärsete tehingute puhul.

Artiklis kasutatud mõistete tõlgendus pärineb Euroopa Kohtu tõlgendustest. **Ettevõtte** tähendab kõiki füüsilisi ja juriidilisi isikuid, kes on majanduslikult aktiivselt tegevad. Mõiste alla kuuluvad nii riiklikud ettevõtted, eraettevõtted, aktsiaseltsid, kaubandusühendused, ühistud, mittetulundus-ühingud, aga ka füüsilisest isiksust ettevõtjad nagu konsultandid, lauljad, advokaadid jt. Erandina on komisjon võtnud seisukoha, et poliitilistel põhjustel ei kuulu ametiühingud artikli 81 alla.

Kokkulepet tuleb samuti mõista väga laias tähenduses. See hõlmab mitte ainult formaalseid, juriidiliselt siduvaid kokkuleppeid, vaid ka suulisi kokkuleppeid ja nn. härrasmeeste kokkuleppeid. Samuti käivad siia alla ka kokkulepped, kus üks osapool piirab vabatahtlikult oma tootmise mahtu (OJ1974, L 343/19 1975). **Ettevõtjate ühenduste otsused** peavad olema liikmetele siduvad. Seejuures ei ole oluline, et see ühendus oleks juriidiline isik. **Kooskõlastatud tegevus** hõlmab mitteametlikke kokkuleppeid, mis eelnevatest välja jäävad. Põhimõtteliselt katavad need juhud, kus kokkuleppe sõlmimiseni ei ole veel jõutud, aga osapooled liiguvad selles suunas. Kooskõlastamine eeldab kontakti ettevõtete vahel ja selle kontakti eesmärgiks peab olema turusituatsiooni muutmine. Kui kooskõlastatud tegevus ilmneb ettevõtetevahelise kontakti puudumisel, siis sellisel juhul ei kuulu see artikkel 81 alla. See tähendab, et artikkel 81 ei laiene nn. turuliidri mudelile, kus turuosalisel määratlevad oma toodangu koguse ja hinna lähtuvalt sõltumatu turuliidri tegevust

Liikmesriikidevaheline kaubandus. EL konkurentsioigus rakendub vaid juhul, kui ohtu satub liikmesriikidevaheline kaubandus. Kui konkurentsi piiramine toimub ühe riigi siseselt, siis on pädev vastav riigi konkurentsi reguleeriv organisatsioon. Kaubandust tuleb seejuures mõista laiemalt, hõlmatud on kogu majanduslik tegevus. Komisjon annab välja mitteametlikku teadaannet (OJ 1986 C231/2) "*Notice on Agreements of Minor Importance*", kus antakse nõu pimesi reegel, millised kokkulepped ei ohusta liikmesriikidevahelist kaubandust ja ei käi seega artikkel 81 alla:

- ♦ kokkuleppe objektiks oleva kauba või teenuse turuosa vastavast EL turust jääb alla 5%
- ♦ ja kogukäive ei ületa 200 miljonit eurot.

Kõik artikkel 81 sätetele vastavad kokkulepped on automaatselt tühised. Komisjonil on õigus määrata trahv kuni 1 miljon eurot või 10% kokkuleppele eelnenud aasta kogukäibest. Trahvi suuruse määramisel lähtub komisjon nii rikkumise ulatusest kui kestusest. Statistika näitab, et trahvi suurused on pidevalt kasvanud.

Kokkulepete menetlemine

Ettevõtted on kohustatud teavitama komisjoni omavahelistest kokkulepetest. Vastavalt **määrusele 17/62** on komisjonil õigus nõuda firmadelt asjassepuutuvat informatsiooni. Kui seda informatsiooni ei edastata, on komisjonil õigus kehtestada trahv kuni 1000 eurot päevas, kuni informatsioon on edastatud. Komisjonil on õigus juhtumeid uurida. See sisaldab endas ka nn üllatusvisiite firmadesse (*dawn rides*). Visiidil võib uurida raamatupidamist, äritehinguid, teha koopiaid, küsitleda töötajaid, kuid see kõik peab toimuma asjaosaliste nõusolekul, kuna komisjonil puudub õigus kasutada sunnimeetodeid s.o. trahve, vara arestimist vms. Komisjon langetab otsuse kokkuleppe kohta, määratledes,

kas kokkulepe on vastuolus art 81 või mitte. komisjoni otsuse võivad osapooled edasi kaevata Esimese astme kohtusse ning sealt Euroopa Kohtusse.

Määrus 17 annab komisjonile õiguse anda eitav hinnang (*negative clearance*). Kui kokkuleppes on teatatud ja komisjon ei võta 6 kuu jooksul seisukohta või teatab, et tal ei ole temale teadaolevate asjaoludele tõttu põhjust sekkuda, on kokkulepe esialgu lubatud. Komisjonil on õigus siiski seda otsust muuta, kui kokkuleppe toimimisel ilmneb, et see on vastuolus konkurentsiseadustega.

Erandid

Konkurentsi efektiivsuse funktsiooni täitmiseks võimaldab artikkel 81 teha kokkulepetes erandeid, kui need täidavad teatud tingimusi. Kokkulepped on lubatud, kui nende tulemusena paraneb kaupade tootmine või levitamine, toimub tehniline või majanduslik progress, tarbijad saavad kasust õiglase osa. Seejuures peavad rakendatavad meetmed olema hädavajalikud ega tohi kaotada konkurentsi toodete olulise osa suhtes.

Ettevõtte on võimalik kasutada ka nn grupivabastusi (*block exemption*), mis on komisjoni poolt määratletud ning mis annavad kokkuleppele automaatse heakskiidu. Grupivabastused hõlmavad praeguseks järgmisi kokkuleppeid:

- ◆ Teatud levitamiskanalite kokkulepped (määrus 83/83/EEC)
- ◆ Teatud tarnekokkulepped (84/83/EEC)
- ◆ Teatud jaotuskanalite kokkulepped mootorsõidukite vallas (123/85/EEC)
- ◆ R&D kokkulepped (418/85/EEC)
- ◆ Spetsialiseerumiskokkulepped (417/85/EEC)
- ◆ Patendid (2349/84/EEC)
- ◆ Oskusteave litsensid (556/89/EEC)
- ◆ Frantsiisikokkulepped (4087/88/EEC)
- ◆ Laevandus (4056/86)
- ◆ Lennundus (2671-2673/88/EEC)

Kuigi kokkulepe võib olla lubatud artikkel 81 alusel, võib see olla vastuolus artikkel 82 nõuetega, mida käsitletakse järgmisena.

Artikkel 82

Artikkel 82 keelab ühisturus või selle olulises osas **turgu valitseva seisundi kuritarvitamise** ühe või mitme ettevõtja poolt niivõrd, kui võrd see võib mõjutada liikmesriikidevahelist kaubandust. Siin on jällegi kaks olulist defineerimist vajavat elementi – turgu valitsev seisund ja selle kuritarvitamine.

Euroopa Kohtu tõlgenduse kohaselt on **turgu valitseva seisundiga** tegemist siis, kui ettevõtte on võimeline takistama tõhusat konkurentsi relevantset turul, kuna ta võib märkimisväärses ulatuses käituda sõltumatult oma tarnijatest, tarbijatest ja konkurentidest.

Selleks, et määrata relevantset turgu toote osas, analüüsitakse võimalikke asendustooteid. Seda võib teha nõudlusepoolset asendatavust hinnates - millised tooted on võimelised antud toodet tarbijale asendama. Komisjon on traditsiooniliselt võtnud aluseks hinna, kvaliteedi ja

esmasel vajadusel, mida toode peab rahuldama. Näiteks, kuigi kala ja kaaviar võiksid rahuldada sama vajadust, ei ole nad asenduskaubad, kuna hinnatase on väga erinev. Kohus soovib hinnata kaupade ristelastsust - kui ühe toote hinnatõus toob kaasa teise toote tarbimise kasvu, on tegemist asenduskaupadega. Teisalt võib hinnata pakkumispoolseid asendustooteid, n.ö. potentsiaalseid konkureerivaid tooteid ehk siis seda, kuidas on võimalik ühel tootjal ümber lülituda teise toote tootmisele ja kas ta on teise toote tootja potentsiaalne konkurent. Näiteks, kui tegemist on kahe kemikaali tootmisega, mis koosnevad küll ühesugustest ainetest ning nende tootmistehnoloogiad on sarnased, kuid mis täidavad erinevat funktsiooni. Neid toodetakse eri tootjate poolt ja nende turud on täiesti erinevad, kuid kuna tootmisprotsessi on kerge kohandada ühe tootmiselt teisele, on tegemist asenduskaupadega.

Relevantse turu määramisel tuleb samuti lähtuda **liidulisest mõõtmest**. Turgu valitsev seisund ainuüksi ei ole veel artikkel 82-ga vastuolus, vaid sellega peab kaasnema ka turupositsiooni kuritarvitamine. Artikkel 82 toob kuritarvitamise all välja ebaõiglaste ostu- või müügihindade või muude ebaõiglaste tehingutingimuste otsese või kaudse kehtestamise; toodangu, turgude või tehnilise arengu piiramise tarbijate kahjuks; erinevate tingimuste rakendamise võrdväärsete tehingute puhul, pannes kaubanduspartnerid sellega ebasoodsasse konkurentsiolekorda; selle, et lepingu sõlmimise eeltingimuseks seatakse teise poole nõusolek võtta endale lisakohustusi, mis oma laadilt või kaubandustavade kohaselt ei ole seotud lepingu objektiga. Euroopa Kohus on seejuures rõhutanud veel [konkurentse turusüsteemi](#) tekkimise piiramist ja efektiivse turu toimimise tõkestamist. Ka artikli 82 rikkumisel võib komisjon määrata trahvi

Liitumised

90-ndate aastate maailmamajanduse globaliseerumine on hoogustanud [turu kontsentratsiooniprotsessi](#). Seetõttu omandab järjest suuremat tähtsust ka ettevõtete liitumise menetlemine. EL-s reguleerib ettevõtete liitumist **liitumiskontrollimäärus 4046/89**. Vastavalt määrusele toimub liitumismenetlus seitsmes etapis: teatamiseelne diskussioon, selgitamiseks, kas on tegemist EL konkurentsipoliitika kompetentsi kuuluva mõõtmega, seejärel teavitatakse komisjoni, järgneb komisjonipoolne asjaolude uurimine ning võimalikud kokkulepped komisjoni ja liitumises osalejate vahel. Seejärel langetab komisjon otsuse, kas kiita liitumine heaks või mitte, antakse poliitiline hinnang ning juriidiline kinnitus. Liitumismenetlus on suhteliselt tõhus protsess - enamik juhtumeid lahendatakse kuu aja jooksul ning üleskerkivad probleemid lahendatakse enamasti juba enne otsuse langetamist läbirääkimiste käigus. Liitumiste puhul kehtib samuti liiduline mõõde, mis on määratletud järgmiselt: liituvate ettevõtete ühine käive on üle 5 miljardi euro ja kahe osalise EL sisene käive kokku ületab 250 miljonit eurot, seejuures ei tohi ühe liikmesriigi osa käibest ületada 1/3. Nende tingimuste mittetäitmisel ei kuulu liitumine EL konkurentsipoliitilisse pädevusse.

Riigiabi

Ka riigid võivad oma tegevusega kahjustada või soodustada ettevõtete konkurentsipositsioone, toetades teatud firmasid. Seetõttu reguleerib EL konkurentsipoliitika ka riigiabi puudutavaid küsimusi.

Riigiabiks EL konkurentsipoliitilises mõistes loetakse järgmistele tingimustele vastavat abi (art 87):

- ♦ abi peab olema antud liikmesriigi poolt või liikmesriigi vahendeist;
- ♦ ükskõik mis vormis;
- ♦ peab ohustama konkurentsi, andes teatud ettevõtetele või teatud toodetele eeliseid;
- ♦ peab mõjutama liikmesriikidevahelist kaubandust.

Riigiabi alla kuuluvad seega madala intressiga laenud, otsesed rahalised toetused, madalama hinnaga müük, maksusoodustused, laenugarantiid jms tingimusel, et need avaldavad mõju liikmesriikidevahelisele majandustegevusele.

Ülaltoodud tingimustele vastav riigiabi loetakse ühisturuga kokkusobimatuks ning seega keelatuks. EL leping näeb siiski ette ka teatud erandid. Nii on lubatud üksiktarbijale antav sotsiaalabi, aga ka abi *force majori* kahjude korvamiseks liikmesriigis. Lisaks võib ühisturuga kokkusobivaks pidada ka oluliselt mahajäänud piirkondade arendamiseks antav abi, üleeuroopalise tähtsusega objekti elluviimiseks või liikmesriigi majanduse tõsise häire kõrvaldamiseks antav abi, abi majandustegevuse ja kultuuri arendamiseks tingimusel, et ei kahjustata liikmesriikidevahelisi kaubandustingimusi.

Lepinguga määratud liikmesriikide riigiabi reguleerimise raamistikku võib muuta nõukogu.

- ♦ Nõukogu määrab, millisel hulgal rakendatakse põllumajandussaaduste tootmisele antava abiga seotud korraldusi (art 36).
- ♦ Nõukogu võib kvalifitseeritud häälteenamusega komisjoni ettepanekul laiendada ühisturuga kokkusobiva abi ulatust (art 87, lõige 3e).
- ♦ Nõukogu võib ühel häälel otsustada liikmesriigi avalduse põhjal, et abi, mida riik annab või kavatseb anda, arvatakse ühisturuga kokkusobivaks, kui sellist otsust õigustavad erandlikud asjaolud (art 88, lõige 2).

Nõukogu otsustada on seega järgmised valdkonnad: abi SME-dele, keskkonnakaitse, energiasäästuprogrammid, rahvusliku kultuuri areng jms. Abi andmist liikmesriikides kontrollib komisjon (art 88). Kui komisjon teeb kindlaks Euroopa Ühenduse asutamislepinguga vastuolus olevad rahalised toetused, võib ta soovitada liikmesriigil need ümber kujundada või kõrvaldada. Kui liikmesriik neid nõudmisi ei täida, võib komisjon esitada kaebuse Euroopa Kohtule. Liikmesriigid on kohustatud teatama planeeritava abi suurusest, vormist, eesmärkidest ja kestusest. Kui komisjon ei võta seisukohta 2 kuu jooksul, loetakse abi aktsepteerituks. 1992.a komisjoni otsuse põhjal ei pea riigid teatama abist, mis on väiksem kui 100 000 ECU-d kolme aasta jooksul. Komisjon tõlgendab seda, kui konkurentsi mitte moonutavat abi.

Ühtne väliskaubanduspoliitika

Katrin Olenko

EL tolliliidu loomine pani aluse ka ühisele väliskaubanduspoliitikale (*Common Commercial Policy*) ehk siis EL väliskaubandussuhete reguleerimisele kolmandate riikidega.

Ühise kaubanduspoliitika eesmärgiks on artikli 131 kohaselt “kaasa aidata maailmakaubanduse harmoonilisele arengule, rahvusvahelises kaubanduses kehtivate piirangute järkjärgulisele kaotamisele ja tollitõkete alandamisele”. Seejuures rajaneb ühine kaubanduspoliitika ühtsetel põhimõtetel, eriti mis puutub tariifimäärade muutmisel, tolli- ja kaubanduskokkulepete sõlmimisele, liberaliseerimismeetmete ühtlustamisele, ekspordipoliitikasse ning kaubanduse kaitsemeetmetesse. Liikmesriigid on seega kohustatud rakendama ühtlustatud väliskaubanduspoliitilisi meetmeid.

CCP põhineb erinevatel kaubanduspoliitilistel vahenditel:

- ♦ ühine välistollimäär
- ♦ üldine eelistussüsteem
- ♦ muud kaubanduspoliitika vahendid

EL ühtne tollimäärade süsteem

Ühtse välistollimaksumäära (*Common Customs Tariff, CCT*) aluseks oli vastavalt EÜ lepingu artiklile 19 kõikide liikmesriikide iga tootegrupi kohta rakendatavate välistollide aritmeetiline keskmine. Seejuures on tollimäärad tööstustoodetele madalamad ning ühtlasemalt jaotunud kui põllumajandustoodetele kehtestatud tollimäärad. Ühise välistollimäära rajamine kuue esimese liikmesriigi vahel pidi toimuma 12 aasta jooksul alates jaanuarist 1958. Tööstuskaupade osas võttis see protsess siiski vähem aega, 1968. aasta juuliks oli see loodud. Põllumajandustoodete osas saavutati ühine välistollimäär 1970. aastal. Aja jooksul on CCT pidevalt muudetud.

Üldine eelistussüsteem

Lisaks CCT kasutab EL veel mitmeid erinevaid kaubanduspiiranguid kolmandate riikide suhtes. Neist levinum on nn üldine eelistussüsteem (*Generalized System of Preferences*). Riigil, kes on lülitatud sellesse süsteemi, on õigus tollimaksuvabalt EL importida eelnevalt kindlaks määratud kogus toodangut. Koguse ületavalt kaubalt tuleb aga tasuda tollimaks. Üldist eelistussüsteemi kasutatakse laialdaselt Lome konventsiooni maade ning arenguriikide suhtes ning toodangu osas, kus import on vältimatu (nt EL ise ei tooda või toodab väga väikestes kogustes). Nii on näiteks EL banaaniturg täidetud toodanguga, mis on EL tulnud just üldise eelistussüsteemi raames.

Muud kaubanduspiirangud

EL rakendab ka teisi üldlevinud kaubanduspiiranguid nagu [vabatahtlikke ekspordipiiranguid](#), [importikvoote](#), [dumpinguvastast tollimaksu](#) jne, kuid nende roll jääb CCP vähetahtsaks.

EL roll maailmakaubanduses

Ühtne väliskaubanduspoliitiline lähenemine on omane ka EL osalemisele rahvusvahelistes kaubandusorganisatsioonides. EL ühtse kaubanduspoliitika lähtepunktiks on seisukoht, et EL on läbirääkimistel kollektiivina tugevam kui oleksid tema liikmesriigid eraldivõetuna. EL toetab kaubanduse liberaliseerimist niikaua, kui see on EL kui tervikule kasulik (art 131-132). EL esindab kaubandusläbirääkimistel Euroopa Komisjoni ministrite nõukogu poolt talle antud juhtnõõride piires.

EMÜ algusaastatega võrreldes on ühtse väliskaubanduspoliitika tähtsus märgatavalt vähenenud. Seda eelkõige kahel põhjusel. Esiteks on ühisturu loomine suurendanud liidu sisekaubanduse osakaalu võrreldes väliskaubandusega. Teiseks on EL enda laienemine toonud kaasa siseturu kasvu, nii et partnerid, keda koheldi kolmandate riikidena, on tänaseks saanud täieõigusliku liikmestaatuse. Vaatamata sellele on EL jõud maailma kaubandusläbirääkimistel küllaltki suur, kuna tegemist on maailma suurima kaubandusblokiga – 20% kogu ekspordist pärineb EL-st, 16% USA-st ning 9% Jaapanist, koguimport jaguneb vastavalt 18% EL, 21% USA-sse ning 6,5% Jaapanisse.

Ajalugu on näidanud, et [GATT-i](#) ja tema järeltulija [WTO](#) läbirääkimisel on reaalne mõjuvõim vaid valitud riikidel, USA, EL-l ja Jaapanil, kes enamasti dikteerivad maailmakaubanduse arengut. Kuigi EL on üldjuhul kaubanduse liberaliseerimise poolt, siis on valdkond, millele see põhimõte ei laiene - põllumajandus. Siiani on EKL väga vaevaliselt nõustunud avama oma põllumajandustoodete turge ja loobuma nende ekspordi toetamisest. Selline suhtumine EL poolt on olnud paljude väliskaubanduslike konfliktide allikaks, nimetagem siinjuures kasvõi nn banaanisõda USA ja EL vahel. Kui aga põllumajandustooted välja jätta, siis on väliskaubandus muutunud oluliselt liberaalsemaks, mis vähendab veelgi CCP tähtsust EL poliitikate kontekstis.

Euroopa majandus- ja rahaliit

Katrin Olenko

Monetaarintegratsiooni areng

Euroopa Majandusühenduses ilmnes tolliliidu ja [ühise põllumajanduspoliitikaga](#) seoses üha selgemalt, et erisugused riiklikud vahetuskursipoliitikad oma pideva [devalveerimise](#) ja [revalveerimisega](#) pidurdavad edasist integratsiooni. Seetõttu olid vajalikud meetmed, mis vähendaksid vahetuskursiriskiga kaasnevaid kadusid. Euroopa Liidu liikmesriikide vahelise monetaarpoliitika teadliku koordineerimise alguseks võib lugeda **1958. aastat**, mil asutati liikmesriikide keskpankade juhte ühendav Monetaarkomitee.

Werneri plaan

Järgmise sammuna kinnitasid EMÜ liikmesriigid Haagi tippkohtumisel detsembris 1969. a. oma soovi kujundada EMÜ majandus- ja rahaliiduks ning tegid Luksemburgi tollasele peaministrile Pierre Wernerile ülesandeks välja töötada vastav projekt, mille tulemusena valmis 1970.a. nn. **Werneri plaan**.

Werneri plaan nägi ette järkjärgulise rahaliidu moodustamise:

- ◆ esmalt tuli luua ühenduse valuutade täielik ja pöördumatu [konverteeritavus](#);
- ◆ seejärel kõrvaldada vahetuskursi kõikumistele kehtestatud piirid;
- ◆ ja lõpuks asendada riiklikud valuutad ühenduse vääringuga.

Viimane etapp pidi saavutatama juba 80-date alguseks. Rahaliidu eeltingimusena nägi Werneri plaan ette ühiselt kujundatud majanduspoliitika. Plaani kiitsid heaks Saksamaa ja Holland, kuid mitte Euroopa Komisjon, Prantsusmaa ja Belgia. Viimased tahtsid piirduda kindlate vahetuskursidega, millest nad lootsid kohanemissurvet majanduspoliitikale, mis pidi automaatselt kaasa tooma ühise majanduspoliitika. Peale selle tahtsid riigid, arvestades Euroopas ilmnevat majanduse langusfaasi, säilitada vabad käed majanduspoliitikas. Nende vastuolude ning [Bretton Woodsi fikseeritud vahetuskursisüsteemi](#) kokkuvarisemise tõttu 1970-date aastate algul lükkus Werneri plaani elluviimine edasisse tulevikku. Mõned elemendid sellest plaanist võeti siiski kasutusele 1972. aastal.

Vahetuskursisüsteem

1972. aastal moodustati vahetuskursimehhanism, nn. “valuutamadu”, milles osalised EMÜ liikmesriigid ja tookordsed liikmekandidaadid Taani, Ühendkuningriik, Iirimaa ja Norra. Valuutad fikseeriti dollari keskkursi suhtes, õigusega keskkursist kõikuda +/-2,25% kummalegi poole, seega sai tunnel kokku 4,5% lai. See aga tähendas, et kahe mehhanismis osaleva valuuta omavahelised kõikumised võisid olla kuni 9%. Suuremate kõrvalekallete puhul pidid vastavate liikmesriikide keskpangad sekkuma valuutade ostu ja müügiga valuutaturul: tugeva valuuta keskpank müüb oma ja ostab nõrka valuutat. Nõrga valuuta keskpank, vastupidi, ostab oma ja müüb tugevat valuutat. Tugeva valuuta kurss surutakse suureneva pakkumisega alla, nõrga valuuta kurss defitsiidi tõttu valuutaturul tõuseb. 1972.

liikmesriigid vähendasid kõikumispiire kahe süsteemis osaleva valuuta vahel +/- 2,25%-le nn. "valuutamadu tunnelis" (*The Snake in Tunnel*). 1973. kukkus dollarisüsteem kokku ja sellega seoses lõppes ka valuutamadu.

1972.a. loodi ka **Euroopa Valuutakoostöö Fond** (*European Monetary Cooperation Fund*), mis pidi toetama liikmesriikide vahetuskursisüsteemi, kursikõikumiste piiride vähendamist ja [emissioonipankade](#) vastastikust krediidiandmist sekkumismehhanismi raames.

Euroopa Rahasüsteem ja selle elemendid

Vaatamata valuutakoridori suhtelisele ebaedale ei loobunud liikmesriigid siiski fikseeritud vahetuskursisüsteemi loomise ideest ning 1978. aasta juulis Breemenis jõuti kokkuleppele Euroopa Rahasüsteemi (ERS; *European Monetary System - EMS*) loomises. Süsteem hakkas toimima 1979. aasta märtsis. Euroopa Rahasüsteemile toetub majandus- ja rahaliit (*Economic and Monetary Union, EMU*) ning ilma selleta oleks mõeldamatu üleminek ühisele valuutale ? eurole.

ERS toetus kolmele elemendile:

- ♦ eküü;
- ♦ vahetuskursimehhanism;
- ♦ keskpankade vastastikune [krediitide](#) eraldamine.

Eküü

Eküü (*European Currency Unit, ECU*) oli liikmesriikide ühine arveldusühik. See oli liikmesriikide valuutakorv, mis koosnes fikseeritud koguses kõigist ERS-is osalevate liikmesriikide vääringutest. Iga vääringu osatähtsus valuutakorvis on mõõdetav riigi majandusliku jõuga (riigi [sisemajanduse koguprodukti](#) (SKP) ning väliskaubanduse osatähtsusest Euroopa Liidu koguproduktis). Kuigi Ühendkuningriik ühises vahetuskursimehhanismis esialgu ei osalenud, sisaldas valuutakorv ka naelsterlingit.

Valuutakorvi koosseisu korrigeeriti 1992. aastani automaatselt iga viie aasta tagant. Mõne liikmesriigi taotluse korral võis korrekture teha igal ajal.

Valuutakorvi sisaldus pärast viimast kohaldamist 1990. aasta septembris oli järgmine:

Saksa mark	30,10%
Prantsuse frank	19,00%
Suurbritannia nael	13,00%
Itaalia liir	10,15%
Hollandi kulden	9,40%
Belgia/Luksemburgi frank	7,90%
Hispaania peseeta	5,30%
Taani kroon	2,45%
Iiri nael	1,10%
Portugali eskuudo	0,80%
Kreeka drahm	0,80%

Eküül oli Euroopa Rahasüsteemi raames järgmised funktsioonid.

- ♦ Ta oli ühise [vahetuskursimehhanismi](#) arvestusühik, mille põhjal arvutati valuutade keskkursse, mida omakorda kasutati ERS-is osalevate valuutade kahepoolsete kursside arvutamiseks
- ♦ Ühise vahetuskursimehhanismi raames oli eküü piiratud ulatuses ka sekkumismehhanismi abiinstrument: liikmesriigid kandsid 20% oma kulla- ja dollarireservist **Euroopa Valuutakoostöö Fondi**, saades selle eest oma keskpanga krediitkirje eküüde kohta. Kui keskpangad peavad vahetuskursside kindlustamiseks valuutaturgudel sekkuma, siis võivad nad kasutada krediitkirje piires eküüd sularahata arveldustes omavaheliste [saldode](#) ühtlustamiseks (nn. ametlik eküü).
- ♦ Peale funktsioonide Euroopa Rahasüsteemi raames muutus eküü maksevahendiks ka eraturgudel. Aja jooksul on tekkinud pankadevaheline krediidi- ja kapitaliturg eküü alusel. Eküü baasil koostööd tegevad pangad seadsid koos Rahvusvahelise Arvelduste Ühtlustamise Pangaga (BIZ ? *Die Bank für Internationalen Zahlungsausgleich*) sisse arveldussüsteemi. Ka laenuturgudel omandas eküü tähtsa koha ja oli kasutusalt viies valuuta maailmas.

Vahetuskursimehhanism Euroopa Rahasüsteemis

ERS-i aluseks on ERM-i (*exchange rate mechanism*) ehk nn. valuutakoridori loomine. Igale valuutale määrati keskkurs, mis oli seotud eküüga. Kasutates viimast arvutati välja kahepoolsed keskkursid kõigile ERM-is osalevatele valuutadele. Kurssidele kehtestatakse kõikumispiirid. Kuni 1993. a. kriisini oli selleks vahemikuks +/- 2,25 % ning +/- 6% Itaalia (1990.aastani), Portugali, Hispaania ja Suurbritannia valuutadele. 1993. a. ERS-i kriisi tulemusena laiendati vahemikke +/-15 %-ni. Kursi hoidmiseks lubatud piirides kasutatakse kolme võimalust: kohustuslikud [valuutaturu interventsioonid](#), [rahapoliitika](#) ja [fiskaal- ning tulupoliitika](#). Ükskõik millise kahepoolse vahetuskursi lähenemisel lubatud kõikumisvahemiku piiridele teostasid vastavate riikide keskpangad interventsioone rahaturul, et viia vahetuskurs keskkursile lähemale. Seega toimib valuutamaost tuttav sekkumispoliitika. Valuataturu interventsioone kasutatakse lühiajaliste kriiside, rahapoliitilisi meetmeid aga keskmise pikkusega kriiside ületamiseks. Fiskaal- ja tulupoliitika võetakse kasutusele [struktuurse tasakaalustamatuse](#) puhul.

Keskpankade vastastikune krediitide eraldamine

Keskpankade senised võimalused eraldada vastastikuseks vahetuskursside stabiliseerimiseks lühiajalisi krediite arendati finantseerimis- ja maksebilansiraskuste ületamise lühiajalise ja keskmise kestusega toetuste mitmepoolseks süsteemiks.

Majandus- ja rahaliidu loomine

ERS-i süsteemi edukas toimimine julgustas liikmesriike monetaarkoostööd süvendama. 1987. aasta keskel loodi Hannoveris Euroopa Ühenduse Nõukogu istungil tollase Euroopa Komisjoni esimehe Delorsi eesistumisel komitee, mis pidi lähemalt vaatlema kõiki monetaarpoliitilist koostööd puudutavaid küsimusi. Komisjoni aruanne avaldati 1990. aasta detsembris liikmesriikide riigipeade ja valitsusjuhtide tippkohtumisel Roomas. Delorsi aruande tulemused kajastuvad Euroopa Liidu lepingus (art. 4, 11, 98) ja on aluseks EMU loomisele.

Majandus- ja rahaliidu olemus

EÜ asutamislepingu artiklis 4 kirjeldatakse majandus- ja rahaliidu loomist: “Ühenduse tegevus hõlmab majanduspoliitika rakendamist, mis põhineb liikmesriikide majanduspoliitika tihedal koordineerimisel, siseturul ja ühiste eesmärkide kindlaksmääramisel” (lõige 1) ning “...paralleelselt eespool märgituga hõlmab see tegevus vahetuskursside lõplikku kindlaksmääramist, mis viib ühisraha, eküü kasutuselevõtule, ning ühtse raha- ja vahetuskursipoliitika määratlemist ja teostamist.” (Lõige 2.).

Sellest formuleeringust nähtub, et majandus- ja rahaliit ei ole integratsioonipoliitika ühtne objekt, vaid koosneb kahest lahusolevast poliitikaalast ? majanduspoliitikast ja valuutapoliitikast. Mõlemad on küll teineteisega seotud, kuid tähtis on asjaolu, et majanduspoliitika jääb liikmesriikide pädevusse, kuid nad peavad ühiste huvide tõttu selle teostamist koordineerima (art. 99, lõige 2). Rahaliit seevastu tähendab ühisvaluutat, mida juhitakse ühise rahapoliitika ja ühise administratiivse süsteemi kaudu. See erinevus määrab majandus- ja rahapoliitika korralduse EL raames.

EMU ettevalmistamine

Rahaliidu sisuks on ühtne valuuta ühtses valuutaruumis. Ühtse valuutana kehtib eküü, mis saab nimeks euro. Rahaliit tekkis kolmes etapis.

Esimene etapp (1.juuli 1990) seisnes seniste majandus- ja rahapoliitikate lähendamises; liberaliseeriti kapitalide liikumine Euroopa Liidu piires ja alustati majandus-, finants- ja rahapoliitika koordineerimist liikmesriikide vahel. Samuti parandati keskpankade vahelist koostööd keskpankade juhtide komitee moodustamisega.

Teises etapis (1. jaanuar 1994 – 1. jaanuar 1999) tehti konkreetseid ettevalmistusi ühisvaluutale üleminekuks. Eesmärgiks sai tagada rahvuslike keskpankade sõltumatus, loomaks alust hilisemale Euroopa Keskpankade Süsteemi (*European System of Central Banks, EKPS*) efektiivsele toimimisele. Teisest etapist alates kehtis range eelarvedistsipliini kohustus (muu hulgas oli keskpankadel keelatud anda krediiti [eelarvedefitsiidi](#) finantseerimiseks), samuti kohustus majanduspoliitikate tihedamaks koordineerimiseks. Teises etapis ei muudetud enam eküü valuutakorvi (art. 118). Liikmesriigid pidid omalt poolt valmistama oma keskpanka ette EKPS-s osalemiseks, andes neile sõltumatuse. Teises etapis loodi ka Euroopa Rahainstituut (ERI, *European*

Monetary Institute, EMI) (art. 117). ERI valmistas ette Euroopa Keskpanga ülesehitamist ja tegevust ning toetas liikmesriike kolmandasse etappi ülemineku tingimuste täitmisel.

Kolmandaks etapiks on rahaliidu loomine koos ühisvaluuta, euro, kehtestamisega. 1. jaanuarist 1999.a. fikseeriti liikmesmaade valuutade vahetuskursid euro suhtes, EMU monetaarpoliitikat hakkas teostama Euroopa Keskpank ning Euroopa Keskpankade Süsteem. Euro astus nn. [arveldusraha](#) staatusesse. Kuni 1. jaanuarini 2002. a. käibivad ringluses paralleelselt nii euro kui rahvusvaluutad. 30. juuniks 2002. a. peavad aga rahvusvaluutad olema täielikult vahetatud euro vastu ja euro saab ainsaks seaduslikuks rahaühikuks EMU liikmesriikides.

Enne kolmandasse etappi astumist pidid Euroopa Komisjon ja ERI esitama ministrite nõukogule aruande, milles nad hindasid liikmesriikide vastavust [lähennemiskriteeriumidele](#). Ministrite nõukogu omalt poolt võttis kvalifitseeritud häälteenamusega seisukoha ja andis oma hinnangu edasi riigi- ja valitsusjuhtide nõukogule (Euroopa Ülemkogu). Viimane otsustas 1. mail 1998. aastal, et kolmas etapp peab algama 11 liikmesriigiga. Taani, Kreeka, Suurbritannia ja Rootsi suhtes kehtestati eristaatus (art. 122). 1998. aasta 1. mail nimetati ametisse ka Euroopa Keskpanga president ja nõukogu (art. 123).

Enne presidendi määramist oli lahkarvamusi tema isiku suhtes. Kümme liikmesriiki eelistasid hollandlast Duisenbergi, Prantsusmaa aga esitas kandidaadiks oma keskpanga presidendi Trichet'. Kompromissina teatas Hollandi kandidaat, et ta ei ole ametis täit ametiaega, s.o. kaheksat aastat (art. 112). Pärast seda avaldust nõustus ka Prantsusmaa Duisenbergi ametisemääramisega. Avalikkuses hinnati seda tüli EKP halva algusena, sest tõstasid kahtlused presidendi sõltumatuses ja lepingusätte artikli 112 rikkumises. 1999. aasta 1. jaanuaril fikseeriti vahetuskursid, millega riiklikud valuutad arvestatakse ümber eurodeks (art.123) ja fikseeriti samas ka euro pöördumatu koostis (art. 118).

Lähennemiskriteeriumid

EMU ladusa funktsioneerimise eelduseks ja aluseks on stabiilsus. Ühise valuuta stabiilsuse kindlustamine saab alguse juba Euroopa Liidu alustalaks olevas Maastrichti lepingus, mis kehtestab liikmesriikidele nn. lähennemiskriteeriumid. Antud kriteeriumid on määravaks tulevases rahaliidus osalejate ringi määratlemisel.

Lähennemiskriteeriumid ja nende eeldatavad täitmisperioodid on välja toodud Maastrichti lepingu lisana vastu võetud "Lähennemiskriteeriumite protokollis" (*Protocol on the Convergence Criteria*). Vastavalt selles protokollis kehtestatud tuleb EMU liikmeks astuda soovival riigil täita järgmised tingimused (EL Leping, § 109):

- 1) riigi keskmine [inflatsioonitase](#) viimase aasta jooksul ei tohi ületada kolme kõige madalama inflatsiooniga liikmesriigi inflatsiooni üle 1,5 protsendipunkti;
- 2) pikaajaliste intresside tase ei tohi viimase aasta jooksul olla kõrgem kolme kõige paremaid tulemusi saavutanud liikmesriigi keskmisest rohkem kui 2 protsendipunkti;
- 3) liikmesriigi valuuta ei tohi kahe viimase aasta jooksul olla devalveeritud ning selle kõikumised peavad olema jäänud Rahasüsteemi poolt määratud piiridesse;
- 4) riigi eelarvedefitsiit peab olema alla 3% sisemajanduse koguproduktist (SKP);

5) riigivõlg ei tohi ületada 60 % SKP-st.

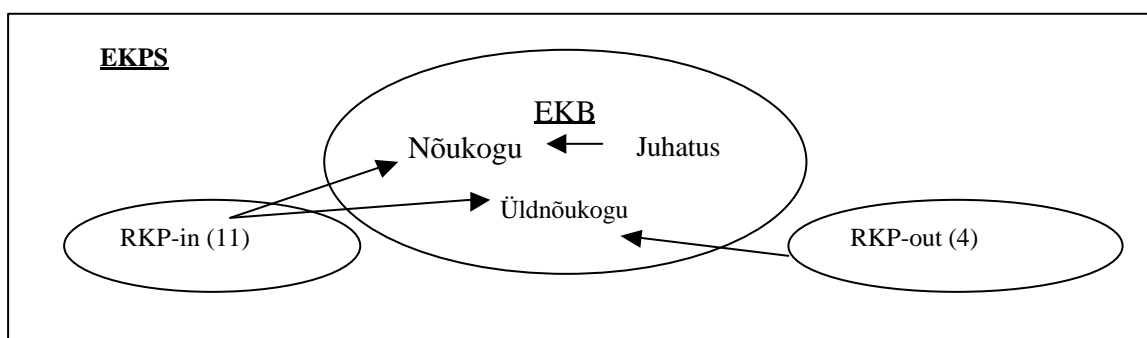
Kui esimesed kolm kriteeriumit puudutavad eelkõige rahapoliitikat, siis viimased kaks reguleerivad riigi fiskaalpoliitikat. Seejuures on primaarseks kriteeriumiks inflatsioonimäär, mis iseloomustab teostatava rahapoliitika tõhusust hindade stabiilsuse saavutamisel ja säilitamisel. Inflatsiooninäitaja usaldusväärsust toetavad vahetuskursi kriteerium kui rahapoliitika stabiilsust iseloomustav näitaja ning intressimäärade stabiilsus. Esimesel juhul näitab vahetuskursi stabiilsus, et hinnastabiilsusele orienteeritud rahapoliitika on kooskõlas riigi majandusliku arenguga ega tekita täiendavaid pingeid. Intressimäärade kriteerium väljendab finantsturgude ootusi riigi inflatsioonilisele arengule. Kõrged intressimäärad väljendavad enamasti kõrgemaid inflatsiooniootusi ja suuremat [riigiriski](#). Nii võib öelda, et mida väiksem on liikmesriikide intressimäärade erinevus üleminekul EMU III etappi, seda selgemini väljendub finantsturgude ootus stabiilse euro suhtes.

Lähenemiskriteeriumid määravad seega EMU-s osalejate ringi. Samas ei kohusta nendele vastavus rahaliidus osalema. Nii on Taani, Rootsi ja Ühendkuningriik otsustanud vaatamata rahuldavatele majandusnäitajatele välja jääda EMU-ga ühinejate esimesest ringist. Taani ja Suurbritannia kasutasid neile Maastrichti lepinguga antud nn. opt –out klauslit ehk võimalust otsustada ühinemise vastu ka siis, kui lähenemiskriteeriumid on täidetud. Roots puhul toodi ettekäändeks Rootsi mitteosalemine ERS-s.

Rahapoliitika EMU-s

Rahapoliitika eesmärgiks on majandusteoorias üldjuhul majanduse ühtlane kasv, hindade stabiilsus, kõrge tööhõive ja maksebilansi tasakaal – seega kõik riigi stabiilsust iseloomustavad nähtused. Kuna need eesmärgid on üldjuhul vastuolulised, siis rõhutatakse enamasti vaid üht neist. EMU puhul on selliseks eesmärgiks hindade stabiilsus.

Euroopa Keskpangade Süsteem (art. 105) koosneb [Euroopa Keskpangast](#) ja liikmesriikide keskpankadest (art. 8, art. 107) (nii euro-allas kuuluvatest kui mitte-kuuluvatest keskpankadest) ning mida juhivad Euroopa Keskpanga otsustusorganid ? nõukogu ja juhatus (art. 107, lõige 3).



Juhatus koosneb presidendist, asepresidendist ja neljast liikmest (art. 112). Sisuliselt on see Euroopa Keskpannga juhtkond. Nõukogu koosneb riikide keskpankade juhtidest ja EKP juhatuse liikmetest.

Nõukogu formuleerib ja rakendab rahapoliitikat (otsused baasintressimäärade kohta, rahamassi kasvu kohta jms.) Igal nõukogu liikmel on üks hääl (oluline eelis väikeriikidele, kuna nii ilmneb võimalus kaasa rääkida rahapoliitika kujundamisel). Seega juhatusel on kokku vähem häáli kui riiklike keskpankade esindajatel.

EKP peamine ülesanne on säilitada hinnastabiilsus. EKP Nõukogu defineerib hinnastabiilsust kui harmoniseeritud tarbijahinnaindeksi aastast kasvu, mis jääb alla 2%. Lisaks tuleb EKP toetada üldisi majanduspoliitilisi eesmärke nagu kõrge tööhõive ning stabiilse, usaldusväärse euro loomine ja hoidmine vaba konkurentsiga turumajanduse tingimustes, niivõrd kui see ei ohusta hinnastabiilsust.

Peale selle on EKPS ülesanded:

- ♦ määrata ja rakendada ühenduse rahapoliitikat;
- ♦ sooritada valuutatehinguid kolmandate riikidega;
- ♦ hoida ja hallata liikmesriikide ametlikke välisvaluutareserve;
- ♦ edendada maksesüsteemide tõrgeteta toimimist.

EKP arvamuse peavad arvestama:

- ♦ ühendus EKP pädevusalas olevate ühenduse õigusaktidesse puutuvate ettepanekute korral;
- ♦ riikide valitsused kõigi ettepanekute korral õigusloome vallas, mis puudutavad EKP pädevust.

EKP on pädev välja andma vajalikke õigusakte põhikirja ülesannetega antud ulatuses. Need õigusaktid (määrused ja otsused) on nagu nõukogu õigusaktidki tervikuna siduvad ja vahetult kohandatavad kõigile liikmesriikidele (art. 110). Erinevus on vaid selles, et kui nõukogu õigusaktid alluvad parlamendi kontrollile (art. 248 ja art. 251), siis EKP õigusaktid mitte. Nõukogu võib ühel häälel kanda EKP-le üle pädevuse krediidi järelevalveks.

EKP-1 on pangatähtede ja müntide [emissiooni](#) ainuõigus (art. 106), EKP kujundab paberrahad ja emiteerib need. Müntide emiteerivad riiklikud keskpangad EKP poolt ettekirjutatud kogustes. Seetõttu on ka müntide tagaküljed erinevad s.t. rahvusliku sümboolikaga.

Euroopa Keskpannga sõltumatus

Keskpannga sõltumatus on vältimatu eeltingimus, tagamaks rahapoliitiliste eesmärkide usaldusväärset elluviimist. Euroopa Keskpank on laialdase õigus- ja teovõimega juriidiline

isik (art. 107, lõige 2). EKP-le on iseloomulik poliitiline sõltumatus¹, ta ei tohi järgida Euroopa või liikmesriikide institutsioonide korraldusi, kes on samas kohustatud tunnustama EKP sõltumatust (art. 107; EKPS ja EKP põhikirj, art. 7). EKP sõltumatuse juurde kuulub ka juhatuse liikmete määramine liikmesriikide ühisel nõusolekul kaheksaks aastaks. Juhatusel ei või uuesti tagasi valida (art. 112, lõige 2). Liikmesriigid on kohustatud kohandama oma õigusemääraseid ja keskpankade põhikirju EL-i lepinguga ja EKP põhikirjaga (art. 109). See on eelduseks riikide keskpankade presidentide sõltumatutele otsustele EKP nõukogus.

Fiskaalpoliitilised põhimõtted EMU-s

EMU-le üleminekul kaotavad liikmesriigid võimaluse teostada iseseisvat rahapoliitikat. Seda olulisemaks saavad riikide majanduspoliitikas fiskaalsed majanduse juhtimise meetodid. Koordineerimata fiskaalpoliitiline tegevus võib aga ohtu seada rahapoliitika stabiilsusele. Selleks, et tagada fiskaaldistsipliini on EL kehtestanud teatud põhimõtted, mille järgimine on liikmesriikidele kohustuslik. Nii on EKPS-l keelatud finantseerida liikmesriike, valitsusel on keelatud anda eesõigusi võlakirjade ostuks, ühendus ja liikmesriigid ei võta endale kohustusi ega kannu vastutust teiste liikmesriikide eest, hoidutakse ülemäärast defitsiidist ning eelarve peab olema tasakaalus keskmise tähtaja jooksul.

Fiskaalpoliitiliste küsimuste reguleerimiseks, aga ka lähenemiskriteeriumite, eelkõige eelarvedefitsiidi ja riigivõla kriteeriumite täitmise tagamiseks ka tulevikus, võttis Euroopa Ülemkogu Amsterdumis vastu Saksamaa rahandusministeeriumi poolt välja pakutud **Stabiilsuse ja majanduskasvu pakti** (SGP - *Stability and Growth Pact*). SGP koosneb kahest, võrdselt tähtsast osast.

Varase hoiatuse süsteemi loomine. Süsteemi eesmärgiks on välistada juba ette igasugune eelarvedefitsiidi tekkimine või planeerimine. Iga riik on kohustatud planeerima tasakaalustatud eelarve ning EL on õigus seda kontrollida. Seetõttu tuleb liikmesriikidel igaaastasel esitada stabiilsusprogramm, mis sisaldab liikmesriigi eelarvedefitsiidi ja riigivõla keskmise perioodi eesmärke, majandusarengu prognoosi, eelarvepoliitilisi meetmeid eesmärkide saavutamiseks ning kohustust täiendavateks meetmeteks. Kui aga riigis tekib vaatamata sellele ülemäärane eelarvedefitsiit, tuleb kasutusele võtta ülemäärane eelarvedefitsiidi menetlus.

Ülemäärane eelarvedefitsiidi menetlus. Ülemäärane defitsiidi menetlemiseks on EL lepingus sätestatud konkreetne tegevusraamistik (art.104), SGP täiendab seda vaid olulistest aspektidest. Ülemääraseks eelarvedefitsiidiks loetakse eelarvedefitsiidi kriteeriumit ületavat näitajat. Kui riigis ilmneb või tekib oht ülemääraseks eelarvedefitsiidiks, koostab komisjon sellekohase ettekanne, mis edastatakse nõukogule. Nõukogu otsustab peale liikmesriigi ärakuulamise, kas tegemist on ülemäärase eelarvedefitsiidiga. Nõukogu otsustab ka, kas on

¹ EKP organisatsioon lähtub Saksa Liidupangast, mis on absoluutselt sõltumatu ja oma asutamiseaduse kohaselt kohustatud tagama Saksa marga stabiilsuse.

tegemist erandliku ja ajutise olukorraga, millisel juhul eelarvedefitsiit on lubatud. Erandliku ja ajutise olukorraga on tegemist, kui riigi SKP langeb üle 2%. Kui SKP langus on vahemikus 0,75-2%, otsustab nõukogu, kas tegemist on erandliku ja ajutise olukorraga. Kui nõukogu otsustab, et tegemist on ülemäärase eelarvedefitsiidiga, tuleb liikmesriigil koostada eelarvedefitsiidi kõrvaldamise kava. Seejuures võib ta arvestada nõukogu soovitustega. Kogu eelarvedefitsiidi menetlusprotsess võib kesta kuni 10 kuud.

Nõukogul on õigus määrata ülemäärase defitsiidiga riigi suhtes sanktsioone. Esialgu võib see olla intressi mittekandev deposiit, mille suurus on sõltuv defitsiidi suuruselt. Depositi suurus on 0,2% SKP-st, millele lisandub 0,1% SKP-st iga eelarvedefitsiidi 3% ületava protsendipunkti eest. Maksimaalne deposiidi suurus on 0,5% SKP-st. Kui liikmesriik ei suuda eelarvedefitsiiti kahe aasta jooksul kõrvaldada, muutub deposiit trahviks. Seega on ülemäärase eelarvedefitsiidi menetlemine arvestatav liikmesriikide distsiplineerimise vahend. Vahest seetõttu ei olegi protsessi siiani pidanud rakendama.

Majandus- ja rahaliidu mõju liikmesriigile

EMU-ga liitumisel tuleb riigil kaaluda liitumisega kaasnevat positiivset ja negatiivset aspekte. Järgnevalt on toodud olulisemad efektid rahaliidu loomisest.

Majanduspoliitilise stabiilsuse kasv

Läheneduskriteeriumite täitmise kohustus muudab sarnasemaks riikide majanduspoliitilised suundumised, distsiplineerib riike, kohustab neil parandama makroökonomilist keskkonda. Liikmesriigid on kohustatud (art. 199) kooskõlastama oma majanduspoliitikat, mis sätestatakse ECOFIN-i igaaastastes majanduspoliitika üldsuunistes. Sellega välditakse liikmesriikide egoistlikku tegevust, mis lõppkokkuvõttes viib suuremale stabiilsusele kogu euroalas tervikuna. Nii välistatakse 90-date alguses Saksamaa taasühinemisega sarnased ilmingud, kus Saksamaa majanduspoliitiline tegevus tõi kaasa majanduskriisi paljudes Euroopa riikides. Majanduspoliitika koordineerimine, vastastikune järelevalve, aga ka nõustamine toob kaasa ka liikmesriikide majandusliku suutlikkuse jätkuva lähenemise. Stabiilsem makroökonomiline keskkond mõjutab ka erasektori ootusi majanduskeskkonna arengu suhtes, eelkõige alandades inflatsiooniootusi, seeläbi aga ka tegelikku hindade ja intressimäärade arengut. Seega peaks EMU-s suurema majanduspoliitika koordinatsioon ja tulemuslikkus, mis suurendab omakorda piirkonna makromajanduslikku stabiilsust ja seeläbi tagama stabiilse majanduskasvu ja heaolu suurenemise.

Transaktsioonikulude sääst

Rahaliidus elimineeritakse kahte liiki transaktsioonikulud: esiteks ei pea majandussubjektid enam tasuma valuutavahetuskulusid EMU siseselt; teiseks, kaudselt hoitakse kokku arvestuskulusid, kuna arveldamine toimub vaid ühes valuutas.

Euroopa Komisjoni hinnangul võib valuutavahetuskuludest tulenev iga-aastane sääst ulatuda minimaalselt 0,2 - 0,5 % Euroopa Liidu SKP-st. Seejuures ei ole aga arvestatud näiteks välismaksete odavnemisest tingitud kaubandusbarjääride vähenemisega seotud

säästudega. Hinnangulistelt moodustavad 100.- ECU välisülekande puhul transaktsioonikulud 16%, 10 000.- ECU ülekande puhul on see näitaja vaid 0,4%. Järelikult on oluline ka ühisele rahale üleminekuga kaasnev arvelduste mastaabiefekt, kuna ülekannete mahud kasvavad ja võimaldavad seega pankadel pakkuda odavamaid ülekandeid.

Arvestuskulude kokkuhoiu puhul väheneb erinevates valuutades arveldamiseks vajalik tööjõukulu, hoitakse kokku eri valuutades nomineeritud pangakontode haldamise kulud jms.

Vahetuskursiriski vähendamine

Transaktsioonikulude säästust olulisemaks peetakse tihti vahetuskursiriski vähenemisest tulenevat efektiivsuse kasvu. Vahetuskursiriski kõrvaldamine parandab tootmisressursside paigutatuse efektiivsust ühisturu piires. See tähendab, et tootmine paigutub sinna, kus tootmistegurid on odavamad. Vahetuskursiriski kadumine ja ühise riigiülese rahapoliitika teostamine toob kaasa riskipreemia vähenemise ja seeläbi reaaltresside alanemise. Riski ja ebakindluse vähenemine viib aga eeldatavalt investeeringute suurenemise kaudu majanduse kasvutempo kiirenemisele. Võib arvata, et stabiilsuse suurenemine, s.o. vahetuskursi kõikumiste vähenemine, viib vastavalt investeeringute kasvule ning hõivatuse suurenemisele, mis pikaajalises perspektiivis tõstab riigi kodanike heaolu.

Majandusliku integratsiooni toetamine

Rõhutatatakse ka vahetuskursiriski kui ühisturust tulenevate hüvede täieliku realiseerimise takistuse kõrvaldamise vajadust. Rahaliidu loomiseni sai vahetuskursiinstrumenti kasutada [proteksionistlikel](#) eesmärkidel, seades esiplaanile koduriigi majanduslikud huvid (nt. vahetuskursi devalveerimine majanduse konkurentsivõime taastamiseks). See aga on vastuolus ühisturus valitsevate mittediskrimineerimise põhimõtetega. Ühise valuuta kasutuselevõtt annab märku valitsuse edasisest integreerumissoovist, mis omakorda julgustab erasektorit kasutama integratsioonist tulenevaid majanduslikke hüvesid, sealhulgas avatud välisurget. Ühine valuuta peaks seega soodustama edasist turgude integratsiooni Euroopa Liidus.

Olulisim integratsioon toimub tõenäoliselt finantsturul. Investoritel on võimalik vahetuskursiriskita tegutseda laiematel turgudel ja seega ka oma investeeringuportfellides riske paremini hajutada. Teiselt poolt pakub laiem finantsturg ettevõtetele paremaid võimalusi finantside leidmiseks. Suurem ja sügavam Euroopa finantsturg on ka efektiivsem kui riikide finantsturud. Turu suuruse tõttu muutub keerulisemaks turu dikteerimine üksikute turul osalejate poolt. Eurost võib kujuneda kapitaliturgudel arvestatav valuuta. Finantsturgude areng mõjutab oluliselt ka pangandussektorit, teravdades konkurentsi, kuid luues ka võimalusi spetsialiseeruda. Seeläbi parandatakse kapitali paigutamise efektiivsust, säästuvahendite jõudmine investeerijani kiireneb.

Hinnaläbipaistvus ja konkurents

Kuna hinnad kõigis liikmesriikides on väljendatud ühes ja samas ühikus, siis tuleb hindade erinevus selgelt esile ning väheneb hinnadiskrimineerimine. Hindade tase ühtlustub niivõrd, kui see on võimalik tootlikkuse erinevuste juures.

Suurem läbipaistvus, aga ka vahetuskursiriski ja transaktsioonikulude vähendamine ajendab ettevõtteid sisenema uutele turgudele, et kasutada suuremast turust tulenevaid [mastaabiefekte](#). Seetõttu suureneb konkurents EL tasandil, kuigi riigi tasandil võib oodata hulganisti ühinemisi ja firmade kontsentratsiooni, mistõttu suureneb monopolide oht

Majanduse stabiilsuse vähenemine

Riigid on oma majanduse struktuurilt erinevad. Need erinevused kajastuvad sarnaste majandusšokkide erinevas mõjus riikidele. Erinevad võivad aga olla ka majandusšokkide allikad. Lähtuvalt sellest võib šokid jagada sümmeetrilisteks ja asümmeetrilisteks. Asümmeetrilisteks nimetatakse šokke, millel on riikidele oluliselt erinev mõju. Nii näiteks mõjutavad Inglise naela kõikumised Iirimaa majandust ning Venemaa majanduskriis Soomet oluliselt rohkem kui teisi EL liikmesriike.

Oletame, et rahaliitu tabab välisšokk, näiteks märkimisväärne toorainete hinnatõus või Kaug-Ida kiirest masinaehitusektori arengust tingitud masinaehitustoodete maailmaturu hinna langus. Rahaliidu liikmesriigid on sellest šokist sedavõrd erinevalt mõjutatud, kuivõrd erinevad on nende tootmis- ja nõudlusstruktuurid. Kui need on sarnased, siis on sarnane ka oodatav majandus-, finants- või rahapoliitiline reaktsioon. Kui šokk mõjutab aga liikmesriike väga erinevalt, võib tööpuudus muutunud konkurentsitingimuste tulemusena raskema tagasilöögi osaliseks saanud riigis märkimisväärselt tõusta.

EMU loomise kulud ongi seotud eelkõige makroökonoomilise stabiilsuse kaotamise ohuga asümmeetriliste majandusšokkide tingimustes. See tähendab, et liikmesriik kaotab võimaluse kasutada rahapoliitikat regioonispetsiifilisele šokile vastamisel ega ole võimeline reageerima asümmeetrilistele majandusšokkidele valuuta devalveerimise või revalveerimisega.

ERM2, eristaatuses riigid ja laienemine

Eristaatuses riigid

Valuutaliidu esimesest voorust mitte osavõtvad riigid ei ole siiski sellest eraldatud, nende jaoks püsib Euroopa Rahasüsteem kui EMU põhikontseptsioon. Vastavalt Euroopa Liidu Nõukogu 1. juuni 1997. a. Amsterdami otsusele seoti eristaatusega maad euroalaga vahetuskursimehhanismi kaudu (ERM II). Nende riikide vahetuskurss euro suhtes fikseeritakse $\pm 15\%$ -lise kõikumispiiriga. Kõrvalekaldumise korral järgnevad automaatselt sekkumised piiramatus ulatuses. Need liikmesriigid alluvad kohustusele käsitleda vahetuskursipoliitikat kui ühistes huvides olevat poliitikat. EMU teises etapis aitas EMI liikmesriikidel kohaneda EMU tingimustega. Rahaliidu kolmandasse etappi astumisega on

see lõppenud. Edasi jääb eksisteerima (kuna on veel erikorraldusega riike) EKP Üldnõukogu kui kolmas EKP otsustusorgan (EKPS ja EKP põhikiri, art. 45). EKP põhikirja artikli 47 kohaselt aitab Üldnõukogu ette valmistada eristaatuses riigi valuuta üleminekut eurole.

Rahaliit ja uued liikmed

Komisjoni seisukoht on, et kandidaatriigid, kes soovivad EMU-ga ühineda, peavad läbima kolm faasi:

- EL-ga liitumiseelne faas
- EL-ga liitumisjärgne faas
- Eurofaas

Euroopa Liidu liikmestaatuse omandamise eelses faasis jääb liituvate maade autonoomia püsima. Nad võivad teostada täielikult iseseisvat majandus- ja rahapoliitikat. Et aga liitumisläbirääkimiste sisuks on *aquis communautaire*'i ülevõtmine, mis sisaldab ka EMS-i ja EMU-d puudutavaid sätteid, oleks otstarbekas, et liituvad maad lähtuksid oma siseseisva majandus- ja rahapoliitika kujundamisel Euroopa Rahasüsteemi ning Majandus- ja Rahaliidu määrustest ning eeskirjadest.

Liitumisjärgne faas on etapp EL liikmeks saamise ja euroga ühinemise vahel. Ideaaljuhul kehtiks 15-s Euroopa riigis euro kui ühine valuuta, ERM II oleks lõppenud ja tekiks uus vahetuskursimehhanism ERM III), mis oleks:

- ♦ EKP sekkumiskohustusega;
- ♦ hinnastabiilsust puudutavate lähenemiskriteeriumide muudetud väärtustega (tõenäoliselt ei saa enam olla määravaks kolme hinnastabiilseima maa inflatsioonitase, vaid hinnastabiilsus kogu euroruumis).

Kui aga ERM II püsib, liidetakse uued liikmed sellele. Uued liikmed peavad käsitlema oma vahetuskursipoliitikat kui ühist huvi pakkuvat valdkonda. Selles etapis peavad liikmesriigid viima oma keskpanga puudutava seadusandluse vastavusse EKPS nõuetega ning liikmesriigid peavad keskenduma ka lähenemiskriteeriumite täitmisele. Ka sellisel juhul peaksid hinnastabiilsuse kriteeriumid eristaatuses riikide läheduse tõttu euroruumile olema kehtivad kogu valuutaruumi inflatsioonitasemetes suhtes.

Eurofaasi jõuab riik siis, kui on kõik vajalikud tingimused s.o. eelkõige jätkuv lähenemine EMU riikidele täidetud. Seega on ilmne, et EL liikmestaatus ei too enesega automaatselt kaasa kuulumist EMU-sse vaid see tuleb uutel riikidel nõ. "ära teenida". Samas on komisjon deklareerinud, et uutele riikidele ei laiendata Taanile ja Ühendkuningriigile antud opt-out võimalust. Niisiis on Emuga ühinemine uutele liikmesriikidel kas lähemas või kaugemas tulevikus vältimatu, seetõttu on mõistlik alustada vastavsisulisi ettevalmistusi juba enne liikmestaatuse omandamist.

Ühine põllumajanduspoliitika

Katrin Olenko

Sissejuhatus

Viimaste aastakümnete jooksul on põllumajandus olnud kahanev sektor pea kõikides arenenud tööstusriikides. Nii oli aastal 1999 EL põllumajanduse osatähtsus EL RKP-st ca 3% ning põllumajandusega tegeles alla 6% töövõimelisest elanikkonnast. Vaatamata sellele võib ühist põllumajanduspoliitikat (*Common Agricultural Policy, ÜPP*) pidada EL üheks olulisemaks poliitikaks: ÜPP alane seadusandlus moodustab [acquis'st](#) üle kolmandiku. Ühises põllumajanduspoliitikas nähakse Euroopa integratsiooni suurimat saavutust, aga ka selle nõrgimat külge. Vaieldamatult on tegemist EL ajalooliselt olulisima poliitikaga: ÜPP kuulub EL [ainupädevusse](#), selles valdkonnas kulutatakse ligi pool EL eelarvest. Käesoleva peatüki eesmärgiks on selgitada ühise põllumajanduspoliitika olemust ja kujunemist. Kuidas toimib ÜPP? Millistest osadest see koosneb? Millised on ÜPP probleemid ja kuidas neid on lahendatud? Milline võiks olla ÜPP tulevik?

Põllumajanduse kui majandusharu erilisus

Mis põhjustab põllumajanduse erilisust? Miks pööratakse just põllumajandusele nii palju tähelepanu? Üheks põhjuseks on siin kindlasti põllumajanduse kui majandusharu erilisus võrreldes teiste tegevusaladega. Erinevalt tööstusest sõltub põllumajandus oluliselt looduslikest tingimustest, sh bioloogilisest tootmistsüklist, kliimast, looduskatastroofidest ja haigustest. Põllumajanduse tähtsaim tootmistegur, maa, on liikumatu. Enamus põllumajandustoodangust on lühikese säilimisajaga ja paljude saaduste tootmisperioodid pikad. See soodustab kunstlike vahendite kasutamist bioloogilise tsükli muutmiseks, mis aga tihti peale alandab toodete kvaliteeti ning ohustab ka keskkonda. Tootmistsükli inertsus takistab põllumeestel koheselt turumuutustele reageerida. Nii võib kevadel otra külvanud talunik ootamatult avastada, et sügisel on oodata maisitarbimise märkimisväärset tõusu. Paraku ei saa ta sellele muutusele reageerida enne kui järgmisel kevadel. Selline tootmistsükli eripära tingib põllumajandussaaduste maailmaturuhindade märkimisväärse kõikumise, mis haarab muutustesse ka riigi üldise hinnastruktuuri.

Põllumajandustoodete puhul on eriline nende tarbimise reageerimine sissetulekute ja hinna muutustele. Ühelt poolt ei mõjuta hinna tõus oluliselt põllumajandustoodete tarbimist – piima ja leiba vajavad inimesed vaatamata nende hinnatasemele. Samas ei tõuse põllumajandustoodete tarbimine sissetulekute suurenemisel – sissetulekute suurenemine ei sunni ju inimest rohkem sööma.

Põllumajandustooted on enamasti [homogeensed](#) ja seetõttu konkurentsile väga avatud, see sunnib tootjaid pidevalt otsima uusi võimalusi toota odavamalt või kõrgema kvaliteediga, mille tulemuseks on kiire tehnoloogiline progress.

Kõik see on sundinud valitsusi reguleerima põllumajandustoodete turgu, mis omakorda on andnud põllumajandusele strateegiliselt tähtsa tootmisharu staatuse. Varasemal ajal toetasid valitsused kohalikku põllumajandust, et sõja, majandusblokaadi vms kriisi tingimustes olla võimeline varustama elanikkonda toiduga. Põllumehed on teadlikud oma tähtsast osast majanduslikus ja riiklikus sõltumatuses ka tänapäeval. Ebapiisav omatoodang nõuab importi; see koormab [maksebilanssi](#) ja teeb riigi teistest riikidest sõltuvaks.

Riikide põllumajanduspoliitikat mõjutavad tugevad põllumajanduskutsealade esindused, kes tuginevad liikmete heale distsipliinile, on rangelt organiseeritud ja võivad avaldada tugevat survet. Tarbijate huviesindustel aga ei ole põllumeestele vastu panna adekvaatset organisatsiooni, mistõttu nad jäävad poliitilistes vastasseisudes alla. Ükski partei ei saa endale lubada põllumeeste huvide mittearvestamist just tugevate lobigruppide tõttu. Sellega on põhjendatav põllumajanduspoliitiliste, tootjaid soosivate regulatsioonide rohkus, mis omakorda toob kaasa suured riiklikud kulutused.

Eeltoodud põhjustel ongi põllumajandus saanud arenenud riikides suhteliselt suure tähelepanu osaliseks, võrreldes tegeliku osakaaluga RKP-s ja tööhõives.

EL ühise põllumajanduspoliitika kujunemine ning õiguslik alus

Sõjajärgsel perioodil (1945 - 1953) oli suurimaks probleemiks Euroopas toidudefitsiit. Riikide eesmärgiks oli suurendada tootmist iga hinna eest, anda talunikele tulugarantiid, et nii toiduainete puudust leevendada. Ka põllumajanduse kui majandusharu positsioon oli hoopis erinev praegusest ning erines oluliselt ka liikmesriikide endi vahel:

- ◆ 6 riigis elas 150 miljonit inimest, põllumajanduses oli hõivatud 17,5 miljonit (hõivatuse tase aga erines äärmuste vahel rohkem kui kolm korda - 33% Itaalias, 25% Prantsusmaal, 10% Belgias);
- ◆ valdaval positsioonil oli väiketootmine: väikesed talud (0,5–5 ha) moodustasid 85% taludest Itaalias, 55% Saksamaal ja 35% Prantsusmaal;
- ◆ põllumajanduse osa SKP-s oli samuti erineva tähtsusega, moodustades 36% Itaalias, 30% Prantsusmaal, 15% Saksamaal;
- ◆ suurtes piirides erinesid põllumajandustootjate sissetulekud, saagikus, põllumajandusliku tootmise struktuur.

Põllumajanduspoliitika reguleerimine EL tasandil sisaldus ühe osana juba aastal 1955 avaldatud *Spaaki ettekandes*. Rõhutati, et ühisturu loomine põllumajandustooteid kaasamata on mõeldamatu. Seetõttu püüti ettekandes anda üldine raamistik, mille piires oleks mõeldav põllumajanduspoliitika reguleerimine.

Põllumajanduse lisamine EMÜ lepingule oli üks Prantsusmaa eeltingimustest ühisturu loomiseks. Saksamaal oli tollal suur arenev tööstus, samal ajal kui Prantsusmaa oli endiselt suures osas põllumajandusele toetuv riik. Ühisturg EMÜ eesmärgina puudutas aga eelkõige tööstustooteid. Seega oli Prantsusmaale vajalik teatud kompensatsioon, milleks saigi ühise põllumajanduspoliitika väljakujundamine.

Ühise põllumajanduspoliitika kujunemine sai alguse Rooma lepinguga, mis lõi juriidilise aluse ühise põllumajanduspoliitika, sealhulgas kalanduspoliitika juurutamisele (art 3) ning

deklareeris, et põllumajandus on ühisturu osa ja seal kehtivad kõik ühisturu reeglid, kui ei ole sätestatud teisiti (art 32). Põllumajandust puudutavad artiklid kuuluvad seega EÜ asutamislepingu vanimate artiklite hulka. ÜPP-d reguleerib EÜ lepingu vastav alapeatükk, mis hõlmab artikleid 32-38.

ÜPP eesmärgid teenivad traditsioonilisi põllumajanduse reguleerimise eesmäärke (art 33):

- ◆ suurendada põllumajanduse tootlikkust tehnilise progressi edendamise, tootmise ratsionaliseerimise ja tootmistegurite võimalikult parema rakendamise kaudu; sellisel viisil kindlustada põllumajandusega tegeleva rahvastiku sissetulekute kasv ja rahuldav elatustase;
- ◆ stabiliseerida turud;
- ◆ tagada põllumajandussaadustega varustus;
- ◆ tagada mõõdukad [tarbijahinnad](#).

Eesmärkide üldine fikseerimine välistas selle, et ÜPP konkreetse vahendite väljatöötamisel põrkutakse lepingusätetele. Paraku jäid eesmärgid niivõrd pealiskaudseteks, et nende tähtsus on jäänud oodatust väiksemaks. Nii jääb tihti selgusetuks, millisel tasemel võib eesmärki määratleda kui täidetut. Vaid esimese eesmärgi puhul on toodud ka vahendid, mille kaudu seda saavutada. Seetõttu on ÜPP eesmärgid tänapäeval rohkem poliitilised deklaratsioonid, kui ÜPP suunavad sihtmärgid.

EMÜ lepinguga anti komisjonile korraldus välja töötada konkreetseid meetmeid ÜPP elluviimiseks (art 37), mis tuli esitada nõukogule kinnitamiseks kolme aasta jooksul. Selleks soovitati kokku kutsuda liikmesriikidevaheline konverents, kus oleks võimalik arutada olemasolevaid liikmesriikide põllumajanduspoliitilisi meetmeid, aga ka liikmesriikide nõudeid ja olemasolevaid vahendeid ÜPP-le.

Mõni kuu pärast EMÜ lepingu jõustumist, kui komisjon oli oma tööd alustanud, toimus 1958. aasta juulis **Stresas** liikmesriikide riigipeade ja valitsusjuhtide konverents. Selle käigus jõuti kokkuleppele nii ühises turukorralduses kui ka põllumajanduspoliitikas:

- ◆ kindlustada sissetulekud mitte ainult hinnatoetustega, vaid ka maapiirkondade [industrialiseerimisega](#) (täiendavad töökohad, maaelu toetamine);
- ◆ lubada talude spetsialiseerumist EL piires;
- ◆ soodustada perekonnafarmide arengut ja kindlustada struktuuripoliitika ja hinnapoliitika kooskõlastatus.

Lisaks ülaltoodud eesmärkidele määratleti Stresa konverentsil ka ÜPP üldise raamistiku aluseks olevad põhiprintsiibid.

Ühtne turg ühtsete hindadega.

Põllumajandussaaduste alal EL samuti ühtne sisepiirideta turg, kus kogu EL piires on samadel toodetel ühtsed hinnad ning kvaliteedi- ja tervishoiunõuded. Turu administreerimine toimub ühtsete reeglite kohaselt.

EL kaupade eelistamine ja siseturu kaitse.

ÜPP instrumentide väljatöötamisel eelistatakse EL tootjate huve importkaupade tootjate ees. Seega deklareerib EL selgelt ÜPP diskrimineeriva olemuse kolmandate riikide suhtes.

Finantssolidaarsus e. ühine finantsvastutus ÜPP eest.

Kõik ÜPP seonduvad kulud finantseeritakse liikmesriikide poolt EL eelarve kaudu. Kõik ÜPP-st lähtuvad tulud (eelkõige imporditollid, aga ka suhkrulõivud jms) kantakse EL eelarvesse.

ÜPP konkreetsed meetmed töötati välja aastatel 1962 –1969, kuid nende kohandamine ja täiendamine toimub tänapäevani.

ÜPP institutsionaalne taust

Otsusetegemine nõukogus

Kogu ÜPP käsitlev seadusandlus võetakse vastu EÜ lepingu artikkel 37 alusel, mis sätestab:

‘nõukogu võtab komisjoni ettepanekul ja peale parlamendiga konsulteerimist kvalifitseeritud häälteenamusega vastu määruseid, väljastab direktiive ja teeb otsuseid ning annab soovitusi.’

Seega on ÜPP kujundamisel suurim roll komisjonil ja nõukogul. ÜPP puudutavad otsused langetatakse põllumajandusministrite nõukogus, mis on EL üks kõige sagedamini istungeid pidav nõukogu. Kohtutakse keskmiselt kord kuus või sagedamini. Euroopa Parlamendi roll jääb ÜPP kujundamisel teiste valdkondadega võrreldes tagasihoidlikuks.

Kuna ÜPP puhul on tegemist EL ainupädevusega, siis on ka lahendamist nõudvate probleemide hulk väga lai. Paljud küsimused on tehnilist laadi ega nõua poliitilist lahendust. Seetõttu teenindab nõukogu laialdane komiteede süsteem, keda juhivad riigiteenistujad liikmesmaadest ja komisjonist. Selles komiteede süsteemis on erilisel kohal **Alaliste Esindajate Komitee** (Coreper), mis tegeleb kõigi ühenduse probleemidega, ja Põllumajanduse Erikomitee (*Special Committee of Agriculture, SCA*), mis tegeleb ÜPP-ga. Liikmesriikide alalistest esindajatest EL juures koosnev Coreper valmistab ette nõukogu istungeid pea kõigis küsimustes, k.a. veterinaarias, fütosanitaarias ja toiduainetega seonduvas valdkonnas, niisamuti kui põllumajandusega seonduvates eelarveküsimustes, väliskaubandussuhetes ja kalanduses.

Põllumajanduse Erikomitee (SCA) loodi eemärgiga tagada suuremahulise eeltöö puhul professionaalne lähenemine. SCA valmistab ette suurema osa põllumajanduse nõukogu istungite materjalist, keskendudes just ÜPP meetmetele. SCA koosneb liikmesriikide vanemametnikest ja on seetõttu aidanud säilitada rahvuslikud huvid põllumajanduspoliitika õigusloomes. Töötab ta põhimõtteliselt samamoodi kui Coreper, valmistades nõukogule ette materjali põllumajandussaaduste hindade, põllumajanduse struktuuri ja tootjate tulude jms. kohta.

SCA ja Coreperi all töötavad omakorda nõukogu töögrupid, nõ spetsialistide komiteed, mis koosnevad liikmesriikide ja komisjoni ametnikest. Nende ülesandeks on arutada komisjoni

ettepanekutel rajanevaid õigusaktide eelnõusid, keskendudes tihti tehnilistele detailidele. Töögruppidest edastatakse eelnõud Coreperile ning sealt omakorda ministrite nõukogule.

Otsusetegemine komisjonis ja komitoloogia

ÜPP on paljuski üsna tehniline valdkond, kus pole mõtete koormata kõigi otsuste langetamisega ministreid Seetõttu on otsusetegemise õigus paljudes küsimustes delegeeritud Euroopa Komisjonile. Komisjonis tegeleb põllumajandusküsimustega eelkõige [põllumajanduse peadirektoraat](#). Töö efektiivsuse tagamiseks, aga ka liikmesriikide huvide kaitsmiseks (kuna liikmesriigid ei pruugi alati komisjoni usaldada) toetavad komisjoni tema tegevuses mitmed komiteed. Nii on igal turukorraldusel oma **korraldav komitee** (*management committee*), kuhu kuuluvad nii komisjoni kui ka liikmesriikide ametiisikud. Juhtkomiteede ülesanne on abistada komisjoni määruste formuleerimisel, kaitstes seejuures liikmesriikide huve. Komisjon on kohustatud juhtkomitee arvamuse ära kuulama, kuid ei pea seda arvestama. Praktikas ei ole komisjon aga kunagi liikmesriikide tahte vastu astunud.

Nõuandekomiteed (*advisory committee*) on enamasti juhitud komisjoni poolt ning koosnevad oma ala sõltumatutest asjatundjatest. Iga [turukorralduse](#) jaoks on olemas üks nõuandekomitee. Lisaks tegutseb ka komitee majandus- ja sotsiaalküsimuste jaoks.

Nõuandekomiteesid on kahte tüüpi:

- ♦ *Ekspertide komiteed* - koosnevad liikmesriikide ametnikest, ekspertidest ja spetsialistidest. Kuigi nad on komiteesse nimetatud liikmesriikide poolt, ei saa neid siiski nimetada oma riigi eestkõnelejateks. Nende ülesandeks on pigem anda olukorrale objektiivne, realsust arvesse võttev hinnang. Ekspertide komitee aitab komisjonil mõista kavandatavate meetmete võimaliku mõju liikmesriikidele ning ennetada seega tekkivaid probleeme. Mõned komiteed kogunevad regulaarselt ja nende liikmelisus on enam-vähem püsiv, mõned komiteed on aga *ad hoc* - kutsutud lahendama vaid üht spetsiifilist ettepanekut või probleemi ja kohtuvadki kord või paar.
- ♦ *Konsultatiivkomiteed* - koosnevad tootmissektorite huvide esindajatest ja on organiseeritud ja rahastatud komisjoni poolt, ilma liikmesriikide valitsusi kaasamata. Liikmed on tavaliselt nimetatud komisjoni poolt EL tasandi organisatsioonide (näiteks - COPA - suurim põllumajandustootjate organisatsioon) ettepanekul. Niiviisi kujutavad nad endast täistööajaga assotsiatsioonide ja gruppide töötajaid. Põllumajandussektoris on tegev suurim arv konsultatiivkomiteesid: ca 20 saaduse jaoks, mille tururežiimi reguleeritakse, ja veel kuus üldisemate küsimuste jaoks. Enamuses komiteedes töötab 30 kuni 50 liiget.

Vaatamata sellele, et ÜPP otsustusprotsess on küllaltki keeruline ja aeganõudev, jääb ÜPP ostustav osa, igapäevane elluviimine, liikmesriikide korraldada. Nii on igas riigis selleks loodud rahvuslikud tolli- ja interventsiooniagentuurid, kes vastutavad oma tegevuses nii komisjoni kui liikmesriigi ees.

Huvigrupid

ÜPP on tähtis roll ka tootjaesinduste või -gruppide lobitööl, millega püütakse ühelt poolt mõjutada ÜPP raames vastu võetavaid otsuseid, teiselt poolt olla kursis valdkonna võimalike arengutega. Lobitegijate peamiseks sihtmärgiks on nõukogu ja komisjon. Nõukogu puhul püütakse mõju avaldada juba liikmesriikide endi tasandil. Brüsselis keskendub lobitöö komisjoni ja seda teenindavate komiteede mõjutamisele.

ÜPP korraldus

ÜPP koosneb üldistatult kahest põhielemendist:

- Turukorraldused (*Common Market Organisations – CMO's*)
- [Maaelu arengu poliitika](#) (*Rural Development Policy*)

Turukorraldused

Turukorraldusmehhanism on olnud valdavaks ÜPP algusaastatest peale. Alles 1970-ndatest aastatest on hakatud tähelepanu pöörama maaelu arengu poliitikale, kuigi tähelepanu keskpunkti tõusis viimane alles 90-ndatel aastatel.

Turukorraldust võib defineerida kui Euroopa Liidu võimude poolt vastu võetud reeglistikku, mis reguleerib põllumajandustoodete turgu ja turustamist. Turukorralduse juriidiline alus on EÜ lepingu artikkel 34, mis näeb ette ühise põllumajanduse turukorralduse loomise, turukorraldus võib seejuures hõlmata kõiki meetmeid, mis on ÜPP eesmärkide saavutamiseks vajalikud, eelkõige rõhutab leping (art 34):

- ♦ hindade reguleerimist;
- ♦ toetusi mitmesuguste saaduste tootmiseks ja turustamiseks;
- ♦ varude ladustamis- ja ülekandmissüsteemi;
- ♦ ühist impordi ja ekspordi stabiliseerimise süsteemi.

Kuna põllumajandustooted ja nende turud on väga erinevad, siis on ka ühised turukorraldused toodete kaupa erinevad ja neis kasutatakse erinevaid vahendeid ÜPP eesmärkide saavutamiseks. Esimesed turukorraldused loodi juba 1960-ndate alguses teravilja, sealih ja mõningate teiste toodete suhtes. Tänapäevaks on turukorraldustega kaetud 97% põllumajandustoodetest ning toimib 19 erinevat turukorraldust. Vaatamata sellele on kasutatavad põhielemendid sarnased.

Turukorralduse elemendid võib jagada nelja gruppi:

1. [sekkumismehhanism](#)
2. [välisturg](#)
3. [tootmiskvoodid](#)
4. [otsetoetused](#)

Sekkumismehhanism

Sekkumismehhanism koosneb erinevatest EL tasandil kehtestatavatest hindadest:

Juhthind (*target price*) kehtestatakse aastases plaanis ja selle põhjal, milliseks võib kujuneda hind piirkonnas, kus antud tootele on nõudlus kõige enam rahuldamata (nõudluse ja pakkumise vahe on kõige suurem). Juhthind kehtestatakse komisjoni ja tootjate esinduste vahelise kokkuleppena, mille kinnitab ministrite nõukogu oma otsusega. Juhthind toimib orientiirhinnana kõigi teiste hindade suhtes.

Künnishind (*threshold price*) on välisturult imporditava kauba minimaalne hind EL turul. Künnishinna aluseks on juhthind, millest on lahutatud transpordikulud ja levitamiskulud, mis on hädavajalikud toote müümiseks EL turul. Künnishind on enamasti kõrgem kui maailmaturuhind, seetõttu lisatakse maailmaturuhinnale impordilõiv, mis võrdsustab importkauba hinna künnishinnaga.

Sekkumishind on minimaalne hind, mille EL garanteerib kohalikele tootjatele. Hind on ca 8%-10% madalam kui juhthind kalleima piirkonna tootjate jaoks, teistele regioonidele kohandatakse see vastavalt transpordikuludele. Kuni 1980-date aastate põllumajandusreformideni olid interventsiooniagentuurid kohustatud kokku ostma selle hinnaga piiramatul koguses EL standarditele vastavaid põllumajandustooteid. Tulemuseks oli suuremahuline ületootmine. Hiljem on sekkumishind seotud kvoodisüsteemiga, piiramaks ületootmist.

Välisturg

Välisturu korraldus reguleerib väliskaubandust põllumajandustoodete osas ning koosneb kahest osast:

Impordilõiv – traditsioonilisele ühtse kaubanduspoliitika raames kehtestatud impordimaksule lisaks kehtestatav maks. Lõivu eesmärgiks on tagada, et importtoodete hind EL turul on võrdne või ületab künnishinna. Impordilõiv ei ole tollimaks, vaid täiesti eraldiseisev vahend, mis on seotud ÜPP turukorralduspoliitikaga ning mille eesmärgiks on kaitsta ja stabiliseerida EL põllumajandustoodete ühtset turgu. Seetõttu ei kehti impordilõivu puhul ka näiteks kõikvõimalikud ühist tollitariifi puudutavad seadusandlikud aktid või riiklikud tollimaksualased seadused. Impordilõivu rakendatakse importimise päeva seisuga

Eksporditoetus on EL välja eksportijale makstav toetus, mis võrdsustab EL eksporttoodete hinna maailmaturuhinnaga.

Nii ekspordi- kui impordikorralduses kehtestatakse välissüsteemi puhul tavaliselt ka ekspordilitsentsi ja impordilitsentsi nõue. Litsents annab õiguse eksportida või importida, kuid on samal ajal ka kohustus seda teha. Litsentside rakendamine annab EL täieliku kontrolli põllumajandustoodete väliskaubanduse osas. Tagamaks litsentsist tulenevate kohustuste täitmist nõutakse litsentsi taotlejalt ka ekspordi- või impordigarantiid. See on

tavaliselt teatud protsent kauba maksumusest. Garantii tagastatakse kui eksport või import on litsentsi kehtivuse ajal teostatud ja vastav dokumentatsioon esitatud.

Tootmiskvoodid

Tootmiskvoodid (*Production quotas*) on kehtestatud ÜPP erinevates sektorites selleks, et piirata põllumajandussaaduste tootmist, piiritledes seeläbi ka eelarve kulude kasvu. Tootmiskvoote kasutatakse kõigi peamiste **turukorralduste** raames, kuigi eri sektorites kannavad kvoodid eri nimetusi nagu 'maksimaalselt garanteeritud kogus', 'baasala', 'tootmiskvoot' jne. Kvootide kehtestamisel liigutakse suuremalt üksuselt väiksemale: nii kehtivad EL tootmiskvoot ning liikmesriigi tootmiskvoot. Viimane jaotatakse omakorda liikmesriigi poolt talu (tootja) tootmiskvootideks. Näiteks kogu EL piima tootmiskvoodiks on 115 miljonit tonni. Soome tootmiskvoodiks on määratud 2,4 miljonit tonni ning Soome taluniku hr Saloneni talu tootmiskvoodiks on 200 000 liitrit piima aastas. Kvoodi ületamine toob kaasa sanktsioonid kas siis järgmise aasta kvoodi vähendamise või trahvi näol.

Kvoodid määratakse liikmesriikidele liitumislepingus EL-ga. ÜPP teatud sektori kogu EL kvoodi muutmist otsustab ministrite nõukogu, pidades eelnevalt nõu komisjoniga. Liikmesriigi siseselt otsustab igale konkreetsele talule eraldatava kvoodi suuruse liikmesriigi põllumajandusministeerium.

Ka teravilja baasala, baaskülvipinda (*base area*) võib pidada tootmiskvoodiks. Teravilja puhul võib näiteks liikmesriik ületada talle määratud baaskülvipinda vaid kuni 0,1% ulatuses. Seega, kui Eesti teravilja baasalaks kinnitatakse liitumisläbirääkimiste lõpus 350 000 hektarit, siis ei tohi Eesti seda ületada enam kui 350 hektari võrra. Juhul, kui Eestis ületatakse baasala rohkem kui 0,1% võrra, tuleb Eestil maksta EL-le trahvi

Otsetoetused

Otsetoetused võeti ulatuslikult kasutusele **1992.a reformi** tulemusena, et kompenseerida tootjatele sekkumishindade alandamisest tulenev sissetulekute langus. Nii nagu turukorraldused on erinevad on ka iga turukorralduse raames makstavate otsetoetuste skeemid erinevad. Ulatuslikumad toetussüsteemid on välja töötatud teravilja ja lihatoodete puhul.

Taimikasvatuses on levinud kaks skeemi:

- ◆ Haritava maa toetused (*arable area payments*)
- ◆ Söötijätmistoetused (*set aside payments*)

Haritava maa toetused

Igal ühenduse talunikul, kes kasvatab põllukultuure, on õigus taotleada toetust haritava maa pealt (pinnatoetus – area payment). Toetusi makstakse hektari kohta. Toetuste suurused on erinevad ning need on kohandatud vastavalt pikaajalisele keskmisele saagikusele igas regioonis.

Söötijätmistoetused

Selleks, et haritava maa toetust saada, tuleb osa maast sööti jätta. Maa söötijätmine kompenseeritakse talunikule. Alates 2000/2001 turustusaastast kuni 2006/2007 turustusaastani on kohustuslik söötijätava maa hulk 10% kogu haritavast maast. See ei tähenda, et järgmine aasta ei või seda maad jälle kasutada. Kui talunik soovib jätta sööti rohkem maad, siis on tal õigus saada ka selle eest toetust. Söötijätud maad ei tohi kasutada toidu- ja söödatootmiseks. Ka mittepõllumajanduslikul kasutamisel on ulatuslikud piirangud. Näiteks ei või kasvatada jõulupuid, samas jahipidamine neil aladel on igati lubatud.

Ka **loomakasvatuses** kasutatakse laialdaselt otsetoetuste maksmist looma kohta. Nii on olemas eraldi otsetoetused nuumloomade kasvatamiseks, aga samas ka loomade viimisel tapamajja on võimalik saada otsetoetust looma kohta.

Piimaturul on otsetoetused veel väljatöötamisjärgus, kuid alates 2005.a saavad eeldatavalt ka selles turukorralduses olulise koha just otsetoetused.

Struktuuripoliitika

ÜPP teine sammas on struktuuripoliitika, mille märksõnaks on **maaelu arendamine**. Looduskeskkonna ja põllumajanduslike traditsioonide säilitamine on tähtis mitte ainult talunikele, vaid kogu EL elanikkonnale. Maaelu ei ole üksnes põllupidamine ja karjakasvatamine, vaid selle all mõistetakse mitmesugust tootmislikku tegevust maapiirkondades. Tehnoloogilise arengu tulemusena väheneb talunike arv, vabanev tööjõud peab aga leidma rakendust muudes valdkondades, et säilitada maaelu. Maapiirkondi iseloomustabki keskmisest kõrgem tööpuudus, aga ka elanikkonna keskmisest kõrgem vanus ning madalam sissetulek. ÜPP raames teostatavate struktuuripoliitiliste meetmete eesmärgiks on aidata kaasa maapiirkondade arendamisele, võidelda eeltoodud probleemidega, säilitada maaelu kui elulaad, osa Euroopa kultuurist.

Maapiirkondade arendamise probleem on üsna vana. Juba EMÜ leping nägi ette, et ÜPP meetmete väljatöötamisel tuleb arvestada põllumajandustegevuse sotsiaalmajandusliku omapäraga. Siiski hakati struktuuripoliitikast ÜPP raames rääkima alles 1970-ndate aastate lõpust. Pöördepunktiks sai aga 1988.a. Aastal 1987.a jõustus **ühtne Euroopa akt**, mille eesmärgiks oli muuhulgas ka majandusliku arengu ühtlustamine ja regioonidevaheliste erinevuste vähenemine. 1988.a võttis komisjon vastu kommunikatsiooni "Maaihiskonna tulevik" (*The Future of Rural Society*), kus märgiti, et maaelu arendamine ei tohi piirduda vaid põllumajandusega, vaid peab arvestama kõiki tegevuse vorme ning otsima võimalusi tõsta elukvaliteeti maal tervikuna. **Regionaalpoliitilised sihtalad** sisaldasid ka maapiirkondi. Siinkohal peabki märkima, et maaelu arendamise poliitika on tihedalt seotud **EL regionaalpoliitika ja struktuurifondidega**.

Agenda 2000

1999.a vastu võetud reformipaketi Agenda 2000 raames asetati ÜPP käsitlevate punktide puhul põhirõhk just struktuuripoliitiliste meetmete arendamisele. ÜPP struktuuripoliitika põhimõtted on järgmised:

- ♦ **põllumajanduse multifunktsionaalsus**, st põllumajanduse ülesanne pole mitte ainult toiduainete tootmine, vaid ka muude oluliste teenuste pakkumine;
- ♦ **multisektoraalne ja integreeritud** lähenemine maamajandusele, mitmekesistamaks tegevust ja loomaks uusi sissetulekuallikaid, säilitades samal ajal olemasolevat kultuuripärandit;
- ♦ **paindlik** abi maapiirkondadele, lähtudes **subsidiiaarsuse põhimõttest** ja detsentraliseerimise vajalikkusest ning konsulteerides regionaalsel, kohalikul ja sotsiaalsete partnerite tasandil;
- ♦ **lähikäsitlus** programmide koostamisel ja rakendamisel, mis põhineb lihtsamal ja ligipääsetavamal seadusandlusel.

Maaelu arengu meetmed

Struktuurifondide toel viiakse ellu erinevaid maaelupoliitika meetmeid. Alates 1999. aastast on neil kõigil üks seadusandlik alus – nõukogu määrus 1257/1999. Meetmed võib jagada seitsmesse kategooriasse, kusjuures neli esimest neist moodustavad alates 1992.aastast toimivad ÜPP kaasnevad meetmed:

- ♦ **agro-keskkonna programmid**;
- ♦ **põllumeeste varasema pensionilemineku toetamine koos muude inimressurssidele suunatud meetmetega**;
- ♦ **põllumajandusliku maa metsastamine**;
- ♦ **kompensatsioonid tootjatele, kes toodavad vähemsoodsates tingimustes või keskkonnapiirangute raames**.

Nendele meetmele lisanduvad

- ♦ investeringud taludesse;
- ♦ põllumajandussaaduste töötlemise ja turustamise toetamine;
- ♦ muud erinevad maaelupoliitika meetmed (nn artikkel 33 meetmed).

Ehkki neid meetmeid rahastati **EAGGFi tagatisosakonna** raames, on tegu siiski struktuurimeetmetega. Neid rakendatakse läbi riiklike/regionaalsete programmide koostöös subsidiiaarsuse põhimõttega. Kaasnevaid meetmeid rahastatakse ühiselt EL ja liikmesriigi poolt. Euroopa Liit maksab toetusest enamasti 50 %, sihtala 1 regioonides kuni 75 %, ülejäänud tuleb kanda liikmesriigil.

Alates 1999. aastast sisalduvad ka kaasnevad meetmed ühtses EAGGFi toetusi reguleerivas määruses 1257/1999.

Agro-keskkonna programmid

Agro-keskkonna programmide raames toetatakse **keskkonnasõbralikke ja bioloogilist mitmekesisust säilitavate tootmismeetodite kasutajaid**. Toetusi makstakse põllumeestele, kes kohustuvad vähemalt viie aasta jooksul järgima keskkonnasõbralikke tootmisviise, vastavalt vähenenud sissetulekutele ja suurenenud kuludele, mis tulenevad agro-keskkonna nõuete järgimisest. Agro-keskkonna meetmetega on kaetud 20 % Euroopa haritavast maast ja iga seitsmes põllumees.

Varase pensionilemineku toetamine ja muud inimressurssidele suunatud meetmed

Varase pensionilemineku toetamise raames makstakse toetusi talunikule ning talutöölisele, kes on vähemalt 55 aastat vana ja soovib jääda ettenähtust varem pensionile. Toetust võib maksta mitmel erineval kujul: ühekordne toetus pensionilejäämisel, iga-aastane toetus sõltumata kasutuseloleva maa hulgast, iga-aastane toetus vastavalt hektarite arvule või pensionitoetus, mida makstakse lisaks riiklikule pensionile, kui see on liiga väike. Iga-aastasi toetusi ei maksta pärast taluniku või töölise 75aastaseks saamist.

Samal ajal toetatakse **noorte põllumeeste tootmise alustamist**. Tingimuseks on vanus alla 40 eluaasta ja esmakordne põllumajandusliku tootmise alustamine.

Lisaks toetatakse veel koolitust, erilist rõhku pööratakse kvaliteettoodete ja keskkonnasõbralike tootmisviiside edendamise alaste teadmiste arendamisele. Taoline koolitus on kättesaadav kõigis põllumajanduses hõivatud inimestele. Samuti toetatakse metsameeste koolitust sihiga parandada metsade majanduslikku, ökoloogilist ja sotsiaalset olukorda.

Põllumajandusliku maa metsastamine

Põllumajandusliku maa metsastamise eesmärk on alternatiivse maakasutuse toetamine ja metsanduse arendamine taludes (koos sellega mõistagi ka põllumajandustootmise vähendamine). Euroopa Liit toetab eelkõige metsade efektiivsemaks majandamiseks tehtavaid investeeringuid ja metsanduse atraktiivsuse tõstmist.

Kompensatsioonimaksud tootmise eest vähemsoodsates piirkondades ja keskkonnapiirangutega piirkondades

Neljandaks kaasnevaks meetmeks on kompensatsioonimaksud tootmise eest vähemsoodsates piirkondades (*less favoured areas*, LFA) ja keskkonnapiirangutega piirkondades. Teatud maapiirkonnad (mägiapiirkonnad, hõrenea asustusega piirkonnad jms) on tunnistatud vähemsoodsateks, kuna seal on raskemad tootmistingimused teatud looduslike tingimuste tõttu, mis suurendavad tootmiskulusid ja vähendavad saaki, seades sel moel ohtu põllumajandusliku tootmise ja maastikukorralduse säilimise nendes piirkondades.

Säilitamiseks tootmist ja maastikke nendel aladel, makstakse põllumajandustootjatele kompensatsioonimakseid.

Lisaks ülaltoodule toetab EL põllumajandussaaduste töötlemist ja turustamist eesmärgiga parandada sektori konkurentsivõimet. Toetatakse toodangu vastavusseviimist turunõuetega, uute turgude leidmist ja põllumajandustoodangule lisaväärtuse andmist. Soodustatakse ka investeringuid taludesse, mille eesmärk on masinate moderniseerimine, sissetulekute ja elatustaseme tõstmine ning põllumeeste töö- ja tootmistingimuste parandamine.

ÜPP finantseerimine

EAGGF

ÜPP finantseerimine toimub Euroopa Põllumajanduse Arendus- ja Tagatisfondi (EAGGF) kaudu. See fond loodi nõukogu määrusega 1964.a, toetamaks ÜPP elluviimist. Fondi suurus ulatub ca 40 miljardi euron, moodustades ca 0,6% EL SKP-st, elaniku kohta 105 eurot aastas. Fond koosneb kahest osakonnast. **Tagatisosakond** on turukorraldusmeetmete finantseerimiseks (toodete kokkuostmine ja ladustamine, ekspordimaksud, maksed muudeks hinnagarantiideks ja tootjatoetusteks) ning moodustab 90-95% fondi väljamaksetest. **Arendusosakond** finantseerib ühise struktuuripoliitika abinõusid ning koordineerib eelkõige [struktuurifondide](#) tööd ÜPP raames.

Liikmesriikide roll ÜPP finantside haldamisel

ÜPP finantseerimisel on oluline roll liikmesriikidel endil, kuna ÜPP fondide haldamine ja väljamaksmine on just nende ülesanded. Liikmesriikide roll ÜPP finantseerimisel on määratletud Ministrite Nõukogu määrusega nr 1258/1999. Vastavalt sellele määrusele on iga liikmesriik kohustatud komisjonile esitama informatsiooni liikmesriigi poolt akrediteeritud ÜPP makseid teostava agentuuri –*paying agency* – kohta.

Makseagentuurid peavad hea seisma:

- ◆ et enne makse teostamist oleks tagatud ning kontrollitud nõude vastavus ühenduse reeglitele;
- ◆ tehtud maksed peavad korrektselt ja täielikult kajastuma raamatupidamises;
- ◆ vajalikud dokumendid peavad olema makseagentuurile edastatud vastavalt ühenduse poolt määratud reeglitele tähtajaliselt ning ettenähtud vormis.

Makseagentuurid peavad säilitama makse aluseks olevaid dokumente, aga ka füüsilise ja administratiivse kontrolli läbiviimist puudutavaid dokumente. Kui neid nõudeid rikutakse, võib komisjon nõuda rahade tagastamist.

Finantsressursid antakse liikmesriigi käsutusse komisjoni poolt ettemaksuna, vastavalt arvestuse aluseks oleval perioodil teostatud maksetele. Perioodi lõpus toimub tasaarveldamine – ettemaksu ületavad liikmesriigi poolt tehtud kulutused katab komisjon.

ÜPP REFORMID

Praktiliselt kohe, kui ÜPP ellu rakendati, sai alguse ka arutelu vajaminevate reformide üle. Esimene ettepanek tuli komisjoni volinikult Sicco Mansholtilt juba 1968.a ja see nn **Mansholti plaan** sisaldas ettepanekuid, mis oleks muutnud ÜPP toimimist juba 1980. aastaks. Mansholt soovitas suurendada farme, spetsialiseeruda ja moderniseerida, samuti kõrvaldada 5 miljonit ha maad tootmisest ja see metsastada, vähendada põllumajanduses hõivatute hulka poole võrra (varase pensionilejäämise plaan). Plaan lükati tagasi kui liiga radikaalne ja poliitiliselt elluviimiseks liialt ohtlik.

1980. aastate alguseks jõudis aga ÜPP sügavasse kriisi – kasvasid nii toodangu ülejäägid kui turukorralduste kulud. Et olukorda leevendada, hakati rakendama tootmiskvoote - hinnagarantii anti vaid teatud toodangukogusele, ületootmise eest vastutas tootja. 1984.a kehtestati **piimakvoodid**. Kvootide rakendamine piiras küll mõnevõrra ületootmist, kuid paljud probleemid jäid püsima – põhjendamatult kõrged tarbijahinnad, ressursside ebaefektiivne kasutamine, kolmandate riikide diskrimineerimine

Esimene tõsiseltvõetav ÜPP reform sai alguse 1992.a komisjoni põllumajandusvolinikult Raymond MacSharry'lt, kes pani ette:

- ◆ vähendada oluliselt toetushindu, et viia need rohkem kooskõlla vabaturu nõudlusega;
- ◆ kindlustada põllumeeste sissetulekud toodangukogustest sõltuvate otsetoetustega hinnatoetuste asemel;
- ◆ rakendada tootmise vähendamisele suunatud abinõusid (maa sööti jätmine);
- ◆ rakendada meetmeid talude ümberstruktureerimiseks (varane pensionileminek, metsastamine, mahepõllundus);
- ◆ suurendada struktuursete vahendite kasutamist (toetused ebasoodsates kliimaatilistes tingimustes tegutsevatele põllumeestele);

Nende põhimõtete järgi nähti ette järgmised konkreetset sammud.

- ◆ Enamike toodete sekkumishindu alandati 33%. Talunikele maksti kompensatsiooni, kui nad jätsid sööti 15 % oma tootlikust maast. Väiksematele farmidele maksti toetust ilma selle tingimusega.
- ◆ Liha ja või sekkumishindu alandati 15%
- ◆ Kehtestati varase pensionilejäämise kompensatsioon üle 55- aastastele talunikele

MacSherry reformidega alustatud jätkati ka Agenda 2000 raames. ÜPP reformi üheks eesmärgiks on teha peamistel turgudel vajalikud struktuurimuudatused enne laienemist ning tutvustada tugevat maaelu arengu poliitikat. Oluliseks komponendiks maaelu arengu poliitikas on terve rea erinevate keskkonnakaitse elementide sisseviimine põllumajanduspoliitikasse, eesmärgiga kaitsta maa piirkondi. Seega peavad talupidajad tulevikus oma töös rohkem silmas pidama loodushoiu ning keskkonnakaitse aspekti.

Teiseks suuremaks eesmärgiks on ÜPP detsentraliseerimine üldisemalt ja järelvalve parandamine. Detsentraliseerimine eeldab ÜPP eesmärkide konkretiseerimist ning prioriteetide määratlemist, poliitikavahendite mõju prognoosimist ning poliitike hindamiskriteeriumide väljatöötamist. See võimaldaks täpsemalt määratleda meetmete mõju ja hinnata nende efektiivsust eesmärkide täitmisel.

Selle taustal püütakse senist suhteliselt kulukat hinnapoliitikat asendada turulähedasemate meetmetega nagu näiteks:

- ◆ madalamad institutsionaalsed hinnad, mis tagaksid turumehhanismide toimimise;
- ◆ talupidajatele normaalse elatusstandardi kindlustamine otsetoetuste rakendamise abil;
- ◆ Euroopa Liidu rahvusvahelise kaubanduspositsiooni tugevdamine;
- ◆ rõhuasetus kvaliteedile – pööratakse rohkem tähelepanu põllumajandussaaduste kvaliteedile, keskkonnakaitsele, koduloomade heaolule;
- ◆ ühtse põllumajanduspoliitika lihtsustamine, regulatsioonide paljususe kaotamine (nt veinisektoris on nüüd 23 regulatsiooni asemel 1), programmeerimise lihtsustamine.

ÜPP senised reformid aitavad kaasa multifunktsionaalse ja [jätkusuutliku](#) põllumajanduse arengule, kaitstes maaregioone ning nende elanikkonda. Samuti pöörab reform tähelepanu keskkonnakaitsele ja põllumajandussaaduste kvaliteedile ning koduloomade kaitsele. ÜPP jätkumise eeltingimuseks on võime vastu seista nii sisemisele finantspingele kui ka maailmakaubanduse survele.

ÜPP ja EL laienemine

EL idalaienemine on ÜPP ajaloo suurim katsumus. 10 Kesk- ja Ida-Euroopa riiki toovad ühinemisel kaasa ca 100 miljonit uut tarbijat, kelle ostujõud küündib enamasti kõigest 1/3-ni liikmesriikide tarbija ostujõust. Samal ajal suureneb poolteist korda põllumajanduslik maa-ala ning kahekordistub põllumajandusega seotud tööjõud. Enamike kandidaatriikide majanduses on põllumajandus üks olulisemaid valdkondi ning põllumajanduse koht riikide majandustegevuses sarnaneb pigem EL riikide II maailmasõjajärgsele perioodile kui tänapäevale. 1998. aastal oli 10 Kesk- ja Ida-Euroopa riigis põllumajanduse osakaal SKP-st keskmiselt 7 protsenti. Keskmiselt ulatub põllumajandusliku maa suurus 50 protsendini kasutatavast maast. Põllumajanduses on keskmiselt hõivatud 16% töövõimelisest elanikkonnast. Enamikele Kesk- ja Ida-Euroopa riikidele on iseloomulikud väikesed või keskmise suurusega talud, levinumad põllumajandussaadused on loomulikult piimasaadused ja veiseliha.

On selge, et ÜPP laiendamine tänasel kujul ei ole mõeldav eelarveliste vahendite olulise suurendamiseta, mis aga praegustele EL liikmesriikidele ei ole vastuvõetav. Niisiis on laienemise läbiviimiseks hädavajalik ÜPP ümberkorraldamine, mis aga ei ole meeltemööda kandidaatriikidele.

Enamikele kandidaatriikidele suurimaks ühinemiseelseks väljakutseks on ÜPP nõudmistega toimetulek, kuna lisaks ÜPP nõudmistele püüavad postsotsialistlikud riigid niigi põllumajandussektorit restruktureerida. Agenda 2000-s välja toodud Euroopa Liiduga ühinemisele eelnev strateegia keskendub [acquis communautaire](#)'i spetsiifilistele valdkondadele, milles kandidaatriigid peavad veel ohtrasti tööd tegema.

Enamikes kandidaatriikides on jätkuvalt liialt palju veskeid, tapamaju ja meiereisid ning suur osa tehnikat vajab moderniseerimist. Välisinvesteeringud aga kipuvad pigem minema alkoholi-, tubaka-, kompveki- ja suhkrutööstusesse, mitte põllumajanduse uuendamisele.

Seega on põllumajanduse alafinantseeritus seadusandluse harmoniseerimise ja ÜPP elluviimiseks vajaliku administratiivse struktuuri loomise protsessi aegluse põhjuseks. See omakorda aga pidurdab välisinvestorite tulekut KIE põllumajandusturule, sest olukord pole piisavalt stabiilne.

Siiski tehakse ühtse põllumajanduspoliitika ülevõtmise nimel tööd kõikides kandidaatriikides. Nimetatud riikide turud on suures osas liberaliseeritud, ehkki enamikes neist eksisteerivad toetused teatud sektoritele. Nii reguleerib Tšehhi piima- ja teraviljasektorit; Leedu piima- ja loomakasvatusesektorit; Bulgaaria tubakasektorit, Küpros teravilja-, veini-, oliivõli- ja piimasektorit; Ungari looma- ja sealiha-, piimasektorit. Eksporditoetusi makstakse samuti enamikes kandidaatriikides: nt Bulgaaria – loomad, päevalilleseemned ja õli. Eeltoodu taustal torkab mõistagi silma Eesti oma erakordselt liberaalse [põllumajanduspoliitikaga](#).

Regionaalpoliitika

Gert Antsu

Euroopa Liidu regionaalpoliitika kujunemine, eesmärgid ja roll

Euroopa Liidus on regionaalpoliitika suhteliselt uus nähtus. Kui 1950. aastatel loodi kolm Euroopa ühendust ning nende raames ühisturg ja tolliliit, siis kõige muu riigi juurde kuuluvaga (keskkonnapolitiitika, sotsiaalpoliitika, regionaalpoliitika jne) tegelesid endiselt liikmesriigid.

Euroopa Liidu regionaalpoliitika eesmärgid ja sisu tulenevad Euroopa Liidu kui terviku üldisemast eesmärgist, milleks on Euroopa tasakaalustatud sotsiaalmajanduslik areng. Tasakaalustatuse all mõistetakse võrdsete arengueelduste loomist kõigile Euroopa Liidu piirkondadele, aga samuti vabaturu majandusprotsessidest tekkivate sotsiaalsete tagasilöökide leevendamist. Sellised tagasilöögid võivad oma iseloomult olla regionaalsed, puudutades mingit kindlat piirkonda või ka struktuursed, puudutades eelkõige teatud kindlaid tööstusharusid või töökohti. Samuti on regioonid erinevad oma looduslikelt (kliima, maavarad, turismiobjektid, mulla kvaliteet jne) ja inimressurssidelt, mis toob kaasa erinevused arengutasemes.

Regionaalpoliitika vajalikkust on võimalik põhjendada väga erinevate argumentidega. Esiteks kasutatakse regionaalpoliitika vajalikkuse põhjendamiseks võrdsuse ja õigluse aspekti, millest lähtuvalt peab kõigil kodanikel olema õigus osa saada üldise majanduskasvu hüvedest, keegi ei pea sellest ilma jääma tulenevalt oma geograafilisest asendist. Sealjuures võivad rikkamad piirkonnad ja nende ettevõtted paratamatult siseturust rohkem kui vaesemad piirkonnad ja sealsed ettevõtted – sellest ka siseturust saadava kasu õiglasema ümberjaotamise vajadus. Majanduslike põhjendustena tuuakse esile, et mahajäänud piirkonnad peidavad endas kasutamata jäänud ressursse, mille rakendamine võimaldab tõsta toodangut ja seeläbi ka sissetulekut. Teiseks võimaldab erinevate regioonide võrdne arendamine vähendada inflatsiooni ja suurendada majanduskasvu. Kolmandaks aitab efektiivne regionaalpoliitika vältida inimeste liikumist maalt linna ja seeläbi vähendada ka linnade getostumise probleeme. Neljandaks, mida suuremad on regionaalse arengu erinevused Euroopa Liidu sees, seda suuremad on takistused süvendatud majandus- ja rahandusintegratsiooniks.

Seetõttu ongi Euroopa Liit võtnud sihiks toetada vaesemaid regioane, et luua neis vajalik majanduslik baas ja iseseisev majanduslik areng, mis tõstab nende heaolusaset teiste piirkondade tasemele ja vähendab tulevikus otseste toetuste maksmise vajadust.

Euroopa Liidu regionaalpoliitikast võib rääkida alates **1975.** aastast, mil asutati Euroopa Regionaalarengu Fond eesmärgiga tasandada regionaalseid ja majanduslikke erinevusi Euroopas. Fondi loomise üheks põhjuseks oli süvenev regionaalne ebavõrdsus, eriti pärast Ühendkuningriigi ja Iirimaa liitumist Euroopa Ühendusega – nendes riikides oli rohkesti vähemarenenud ja stagneeruvate tööstusharudega piirkondi. Ebavõrdsuse üheks põhjustaks

võib pidada kuni 1970. aastate alguseni toimunud kiiret majanduskasvu, mille jooksul regionaalpoliitikale eriti tähelepanu ei pööratud. 1970. aastate alguses aset leidnud naftakriis põhjustas ulatusliku kriisi kogu Euroopa majanduses, eriti vähemarenenud piirkondades. Sellest ajast peale on Euroopa Liidu tasemel teostatav regionaalpoliitika omandanud üha olulisema rolli.

Alates 1975. aastast on regionaalpoliitikat mitmel korral tugevasti reformitud, eesmärgiga muuta seda efektiivsemaks ja piirkondade vajadustele paremini vastavaks. Olulised on aastad 1988 ja 1992, mil mõlemal korral kahekordistati struktuurivahendite eelarvet (nn Delors I ja II paketid). Samuti leidis oluline reform aset **1999.a Agenda 2000** reformipaketi raames (vt allpool). Regionaalpoliitika osakaal Euroopa Liidu eelarves on nende reformide järel tõusnud 35 %ni.

Euroopa Liit on nende reformide käigus omandanud üha tugevama koordinaatori rolli, kooskõlastamaks regionaalpoliitilist tegevust liidu tasandil teiste Euroopa Liidu poliitikatega, aga samuti liikmesriikide omavahelist tegevust.

Euroopa Liidu regionaalpoliitika sihtalad

Euroopa erinevate piirkondade võrdlemiseks ja selgemaks määratlemiseks on välja töötatud territoriaalsete üksuste statistiline klassifikaator (NUTS - *Nomenclature for Units of Territorial Statistics*).

NUTS I suuremad ajalooliselt väljakujunenud piirkonnad (0,4-17 milj. inimest);
 NUTS II regionaalse tähtsusega piirkonnad (0,008-10 milj. inimest);
 NUTS III kohaliku tähtsusega piirkonnad (0,02-7 milj. inimest).

Seda klassifikaatorit kasutatakse Euroopa regioone erinevateks prioriteetseteks piirkondadeks jagamisel. Neid erinevaid piirkondasid nimetatakse sihtaladeks (*objectives*). Kuni aastani 1999 oli taolisi erinevaid sihtalaseid seitse. 1999.a reformi järel eristatakse vastavalt probleemide iseloomule järgmisi sihtalaseid:

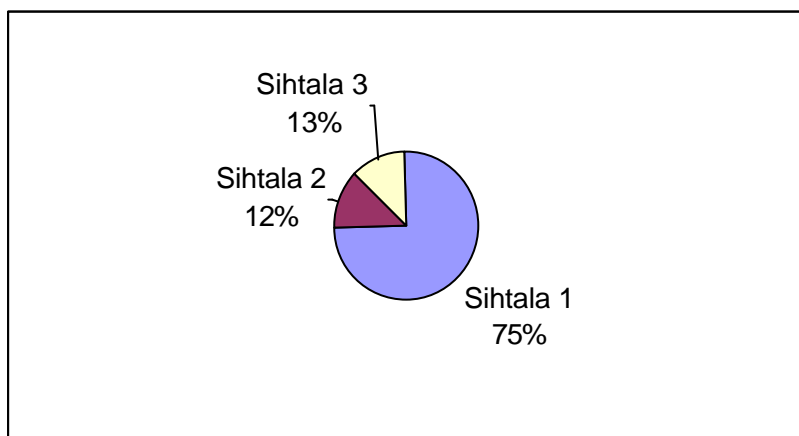
- 1) mahajäänud piirkonnad;
- 2) tööstusliku ja põllumajandusliku taandarengu piirkonnad;
- 3) kõrge tööpuudusega piirkonnad.

Sihtalad 1 ja 2 on otseselt regionaalpoliitilised. Sihtala 3 on horisontaalne ja ei ole otseselt regionaalpoliitiline.

Esimese sihtala alla kuuluvad piirkonnad, kus sisemajanduse koguprodukt (SKP) on alla 75 % Euroopa Liidu keskmisest. Siia alla kuuluvad tervenisti Kreeka, Portugal, suur osa Hispaaniast ja Iirimaast, Lõuna-Itaalia ja Ida-Saksamaa. Vähemal määral esineb sihtala 1 piirkondi ka muudes liikmesriikides. Samuti on reformi järel sellele sihtalale liidetud hõredalt asustatud piirkonnad (alla 8 in/km²) Põhja-Soomes ja –Rootsis (endine sihtala 6). Kokku elab sihtala 1 regioonides 22 % EL elanikkonnast. Sihtalale 1 piirkondadele kulutatakse 69,7 % EL regionaalpoliitika eelarvest (136 mlrd eurot aastatel 2000-06).

Teise sihtala alla kuuluvad piirkonnad, mis on majanduse muutumise tõttu sunnitud sulgema või tugevalt vähendama piirkonna põhilisi tööstusharusid (endine sihtala 2, näiteks Prantsusmaa ja Saksamaa söekaevandus - ja terasetootmispiirkonnad (Lotring ja Ruhr) ning samuti ka piirkonnad, mis on sõltuvad põllumajandustootmisest (endine sihtala 5b). Sihtala 2 piirkondades elab 18 % EL rahvastikust (tööstus- ja teeninduspiirkonnad 10 %, maapiirkonnad 5 %, linnapiirkonnad 2 % ning kalandusest sõltuvad piirkonnad 1 %).

Kolmanda (inimressursside) sihtala raames võideldakse tööpuuduse, eeskätt noorte ja pikaajalise tööpuudusega (endised sihtalad 3 ja 4). Kolmanda sihtala raames toetatakse projekte kõigis piirkondades, mis jäävad väljapoole sihtalaid 1 ja 2. Eelarve aastatel 2000-06 on 24 mlrd eurot (12,4 % struktuurivahendite kogumahust).



Joonis. Raha jaotus sihtalade lõikes (2000-2006).

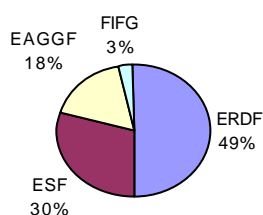
Struktuurifondid

Erinevate sihtalade abistamiseks on loodud spetsiaalsed finantsinstrumendid, mida kutsutakse struktuurifondideks ja mille kaudu toimub enamuse projektide rahastamine nimetatud sihtaladel.

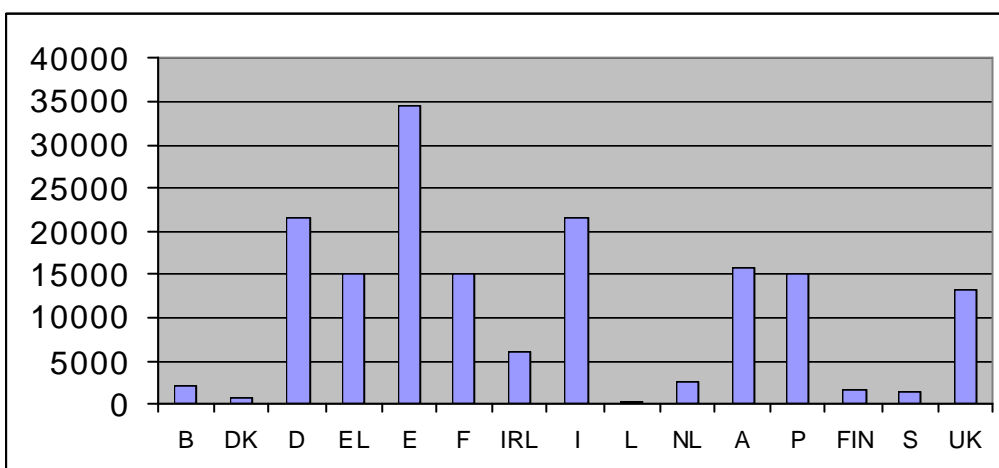
Euroopa Liidus on järgmised struktuurifondid:

- 1) **Euroopa Regionaalarengu Fond** (*European Regional Development Fund*, ERDF). Euroopa Regionaalarengu Fondist rahastatakse põhiliselt infrastruktuuri rajamise ja kaasajastamisega seotud projekte. Samuti toetatakse tootlike investeeringute edendamist, väikese ja keskmise suurusega ettevõtteid ning kohalikku arengut. ERDF toetuste peaesmärk on uute töökohtade loomine, pidades samal ajal silmas ka konkurentsivõimelist ja jätkusuutlikku arengut.
- 2) **Euroopa Sotsiaalfond** (*European Social Fund*, ESF). Selle fondi kaudu finantseeritakse põhiliselt täiend- ja ümberõpet.

- 3) **Euroopa Põllumajanduse Arendus- ja Tagatisfond** (*European Agricultural Guarantee and Guidance Fund*, EAGGF). Fond jaguneb kaheks osaks, millest tagatisosakond on mõeldud ühise põllumajanduspoliitika raames hinnatoetusteks ja arendusosakond on mõeldud põllumajandusstruktuuride ümberkujundamiseks (maaelupoliitikaks).
- 4) **Kalanduse Arendusrahastu** (*Financial Instrument for Fisheries Guidance*, FIG) rahastab kalandussektori kaasajastamist ja struktuuride ümberkujundamist.



Joonis. Raha jaotus struktuurifondide vahel (1994-1999).



Joonis. Struktuurifondide raha jaotus liikmesriikide vahel (1994-1999, milj eküüd)

Ühenduse algatused

Lisaks liikmesriikides koostatud projektide rahastamisele erinevate sihtalade raames, eksisteerivad EL regionaalpoliitika raames veel **ühenduse algatused**. Need tähistavad valdkondi, kus EL peab oluliseks probleemide käsitlemist ja lahendamist üle-euroopalisel tasandil ning seetõttu kaasfinantseerib EL projekte struktuurifondidest omal algatusel. Ühenduse algatustele (koos innovatiivsete meetmetega) kulutas EL aastatel 1994-99 2,85 mlrd eurot, aastateks 2000-06 on plaanitud kulutusi 1,63 mlrd.

Kuni 1999. aastani oli ühenduse algatusi 13, Agenda 2000 reformi raames on nende arvu vähendatud neljale:

- Interreg III (vt http://www.inforegio.org/wbpro/prord/prordc/prordc17_en.htm)
- Leader+
- Equal
- Urban.

Interreg III

Interreg III peamisteks sihtideks on majanduse (ettevõtlus, transport) ja inimressursside arendamine läbi eri riikide koostöö.

Interreg III jaguneb kolmeks eri haruks:

- piiriülene koostöö (eri liikmesriikides omavahel piirnevad regioonid);
- riikidevaheline koostöö (koostöö erinevate regioonide vahel, kel pole ühist piiri);
- regioonidevaheline koostöö (keskendub vähemarenenud regioonide koostööle).

Leader+

Leader+ toetab maapiirkondade arendamisele suunatud innovatiivsete meetmete väljatöötamist ja rakendamist. Samuti toetatakse regioonidevahelise koostöö edendamist ning kõigi EL maapiirkondade võrgustiku arendamist. Toetusi saavad kohalikud aktiivsed grupid, mis võivad koosneda eri elualade esindajatest. Leader+ eelarve aastateks 2000-06 on 2,02 mlrd eurot.

Urban

Urban algatuse raames võivad toetusi saada kuni 50 vähemalt 10 000 elanikuga linna, kes vastavad vähemalt kolmele järgnevatest kriteeriumidest:

- ◆ kõrge pikaajaline tööpuudus;
- ◆ majandustegevuse madal tase;
- ◆ vaesuse ja sotsiaalse tõrjutuse kõrge tase;
- ◆ struktuursete ümberkorralduste vajadus tingituna sotsiaalsetest ja majanduslikest raskustest;
- ◆ immigrandide, rahvusvähemuste või pagulaste suur osakaal;
- ◆ madal haridustase
- ◆ kuritegevuse kõrge tase;
- ◆ ebastabiilne demograafiline areng;
- ◆ erakordselt halb keskkonna olukord.

Nende probleemide lahendamiseks on aastatel 2000-06 eraldatud 700 mln eurot. Raha on võimalik kasutada ehitiste renoveerimiseks, tööhõive suurendamiseks, koolituse ja hariduse parandamiseks ja keskkonnatingimuste parandamiseks.

Equal

Algatuse eesmärk on võidelda tõrjutuse, diskrimineerimise ja ebavõrdsusega tööjõuturul. Toetatakse nii konkreetseid projekte, mis on suunatud mainitud probleemide lahendamiseks kui ka info ja kogemuste vahetamist liikmesriikide vahel. Raha saavad taotleda kõik regioonid, ent abi keskendub piiratud arvule suuremamahulistele projektidele. Aastateks 2000-06 on eraldatud 2,847 mln eurot.

Euroopa Liidu regionaalpoliitika toimimispõhimõtted

Selleks, et Euroopa Liidu regionaalpoliitika annaks soovitud tulemusi ja oleks efektiivne, on heaks kiidetud järgmised toimimispõhimõtted:

Programmitöö - liikmesriigi poolt valmistatakse ette teatud regiooni(e) puudutav arenguplaan aastateks 2000-06, mis esitatakse Euroopa Komisjonile ja mille alusel komisjon kinnitab ühenduse abi raamprogrammi, mis määratleb, millised probleemid vajavad lahendamist ja kuidas püstitatud eesmärgid saavutatakse.

Kontsentratsioon – tähendab erinevate struktuurifondide ja teiste vahendite kooskõlastatud rakendamist teatud piirkonna või piirkondade probleemide lahendamisel. Samuti tähendab see, et EL vahendid kontsentreeritakse piirkondadele, mis neid kõige rohkem vajavad (ülalpool kirjeldatud sihtalad). Kontsentratsioonil on ka temaatiline tähendus – toetusprogrammid keskenduvad teatavatele prioriteetsetele eesmärkidele.

Partnerlus – programmide väljatöötamisel, elluviimisel, järelevalves ja kontrollis osalevad riigi, regiooni ja kohaliku omavalitsuse asutused ning sotsiaalsed partnerid ja huvigrupid. Projekte rahastavad ühiselt EL ja liikmesriigid, samuti on kaasatud muud allikad (regionaalsed ja kohalikud, nii avalik kui erasektor). Oluline on kõigi osapoolte teavitamine ja omavaheline koostöö, läbipaistvus ning koordineerimine.

Lisanduvus - tähistab põhimõtet, mille alusel Euroopa Liit finantseerib regionaalpoliitilisi projekte vaid lisatuna liikmesriigi enda panusele, et liikmesriigid ei kasutaks võimalust Euroopa Liidu toetuse abil hoida kokku enda rahalisi vahendeid regionaalpoliitika teostamisel.

Struktuuripoliitika toimimine

Lähtuvalt eespool kirjeldatud partnerluse põhimõttest on struktuurifondide rahade jagamisel ja kasutamisel jagatud ülesanded ära Euroopa Komisjoni ja liikmesriikide vahel:

- ♦ **liikmesriigid** esitavad arengukavad, millele tuleb saada ka Euroopa Komisjoni heakskiit ning komisjon eraldab seejärel vastavad rahalised vahendid;
- ♦ **liikmesriigid** ja nende regioonid viivad programmid ellu, kontrollivad elluviimist ning hindavad tulemusi;
- ♦ **komisjon** teostab järelevalvet programmide elluviimise üle, maksab välja raha ning kontrollib liikmesriikides toimivaid järelevalvesüsteeme.

Programmitöö

Struktuurifondidest vahendite taotlemiseks peab projekt olema kooskõlas mitmete programmdokumentidega. Programmdokumendid on koostatud seitsmeks aastaks (2000-06). Kogu organiseerimise, otsusetegemise ja rahastamise protsessi struktuurifondide raha taotlemisel ja kasutamisel nimetatakse **programmitööks** (*programming*). Programmitöö ehk strateegiline planeerimine on üks EL regionaalpoliitika neljast aluspõhimõttest.

Ühenduse abi raamprogramm (*Community Support Framework*, ÜAR) sätestab struktuurifondide ja liikmesriigi tegevuse strateegia ja spetsiifilised eesmärgid. ÜAR kirjeldab ka kõnealuse riigi või regiooni sotsiaalset ja majanduslikku tausta ning sätestab finantsjuhtimise, järelevalve, hindamise ja kontrollisüsteemid. Meetmeprogramm (*operational programme*, MP) esitab kavad ÜARis loetletud prioriteetide rakendamiseks konkreetses regioonis või sektoris. MP koostab samuti liikmesriik ning kiidab heaks komisjon. Raamprogrammi ja meetmeprogrammi kasutatakse üldiselt sihtala 1 regioonide puhul.

Teine programmitöö võimalus on kasutada ühtset programmdokumenti (*single programming document*, ÜPD). See sisaldab ÜAR ja OP elemente, ent on sellevõrra lihtsam, et kogu vajalik informatsioon on koondatud ühte dokumenti. ÜPDd kasutatakse sihtala 1 regioonides, kus struktuurifondide kulutused jäävad alla 1 mlrd euro (nt tulevikus Eestis), samuti sihtala 2 ja 3 regioonides.

Iga programm sisaldab ka meetmeid, ent need ei ole loetletud kuigi detailselt. Prioriteedid ja meetmed moodustavad arengustrateegia, millele peavad vastama kõik struktuurifondidest raha taotlevad projektid.

Projektide valimine

Nagu eespool räägitud, pannakse regionaalpoliitika prioriteedid paika liikmesriigi ja Brüsseli koostöös. Projektide valimine ning nende elluviimine on aga täielikult liikmesriigi pädevuses. Programmis sisalduvad meetmed on detailsemalt kirjas liikmesriigi poolt määratud juhtivasutuse (*managing authority*) poolt koostatud programmitäiendis

(*programme complement*). Programmitäiendi vastuvõtmise eel konsulteeritakse ka erinevate partneritega. Iga kirjeldatud meetme jaoks on määratud kindel rahaeraldus, mida on võimalik erinevate projektide vahel jagada.

Kaasfinantseerimine

Struktuurifondid on mõeldud täiendama riigi ja kohalikke kulutusi (vt lisanduvuse põhimõtte eespool). Struktuurifondide kaasfinantseerimise määr on regiooniti erinev:

- ◆ sihtala 1 piirkondades kuni 75 % projekti kogumaksumusest, v.a **ühtekuuluvusfondi** riikides ja perifeersetel aladel, kus EL võib rahastada kuni 85 % ulatuses;
- ◆ sihtalade 2 ja 3 raames kuni 50 % projekti kogumaksumusest.

Nende piiride raames võib kaasfinantseerimise määr varieeruda muudest kriteeriumidest lähtuvalt, nt keskkonnakaitse nõuetega või meeste ja naiste võrdõiguslikkuse põhimõttega arvestamisest.

Spetsiaalsed reeglid on kehtestatud ettevõtetesse investeerimisel:

- ◆ kuni 35 % kogukulutustest sihtala 1 regioonides;
- ◆ kuni 15 % kogukulutustest sihtala 2 regioonides.

Infrastruktuuride investeeringute puhul, mis toovad kaasa olulisi sissetulekuid, on piirmäärad järgmised:

- ◆ kuni 40 % sihtala 1 piirkondades (kuni 50 % ühtekuuluvusfondi riikides);
- ◆ kuni 25 % sihtala 2 regioonides.

Regionaalabi reguleerivad määrused julgustavad kasutama muid abi vorme peale tagastamatu abi, nt tagastatavat abi, intressisubsiidiume või osalust riskikapitalis. Sellisel juhul on võimalik suurendada ühenduse osaluse määra 10 % võrra.

Programmi elluviimine

Liikmesriik määrab iga programmi jaoks **korraldusasutuse** (*managing authority*). Korraldusasutus kinnitab programmitäiendi ja tegeleb projektide valimisega. Asutused (kohalikud omavalitsused, ettevõtted, ühendused jne), kes soovivad toetust saada, peavad pöörduma korraldusasutuse poole. Korraldusasutuse ülesandeks on ka avalikkuse informeerimine toetuse saamise võimalustest.

Igal aastal avaldab juhtivasutus **toetuse rakendamise aruande**. Selle eesmärgiks on tagada programmi stabiilne ellurakendamine ja püstitatud eesmärkide sihikindel järgimine. Aruanne saadetakse Euroopa Komisjonile, kes saab sel moel jälgida rahade kasutamist liikmesriikides.

Lisaks korraldusasutusele on liikmesriikides iga programmi elluviimiseks loodud **järelevalvekomiteed**. Nende ülesandeks on tagada abi kasutamise efektiivsus. Järelevalvekomitee on tihedas kontaktis Euroopa Komisjoniga, kes konsulteerib komiteed, tagamaks programmitöö sujuvat kulgemist. Järelevalvekomitee kiidab heaks

programmitäiendi, kinnitab rahastatavate projektide valikukriteeriumid, hindab perioodiliselt saavutatud progressi, kiidab heaks toetuse rakendamise aruande enne selle Brüsselisse saatmist ning on õigustatud tegema ettepanekuid korraldusasutusele rahakasutuse efektiivsemaks muutmiseks.

Rahastamine

Programmide rahastamine põhineb eelarvekohustustel ja maksetel. Kohustus tähendab rahastamislepingut komisjoni ja liikmesriigi vahel. Raha makstakse välja iga-aastaste maksetena. Esimene makse toimub abi andmise heakskiitmisel komisjoni poolt (7 % fondi poolt makstavast osast). See võimaldab programmi raames töödega alustada. Järgmised maksed leiavad aset hiljemalt iga aasta 30. aprilliks ja need teostatakse esitatud arvete alusel. Raha edastab raha saajatele liikmesriigis asuv **makseagentuur**. Uute reeglite kohaselt on makseagentuuril oluline roll lisaks raha vahendamisele ka esitatud arvete õigsuse kontrollimisel.

Hindamine ja kontroll

Kuna ressursid on alati piiratud, on oluline nende efektiivne kasutamine. Selleks on vajalik hinnata tehtud tööd ehk struktuurifondide rahade kasutamist. Hindamine toimub programmitöö perioodi keskel ja -lõpus. Vahehindamine peab toimuma enne 31. detsembrit 2003 (st perioodi 2000-06 keskel). Vahehindamise eest vastutavad liikmesriigid ja nende korraldusasutused. Hindamist teostab sõltumatu hindaja. Vahehindamise eesmärk on abi esialgsete tulemuste väljaselgitamine.

Kontrolli rahade kasutamise üle teostab liikmesriik. Otseselt on kontrolli eest vastutavad korraldusasutus ja makseagentuur. Kontrolli teostamiseks on vajalik tugev sisekontrolli üksus juhtivasutuses või sõltumatute audiitorite kaasamine.

Euroopa Komisjoni ülesanne on hinnata kontrollisüsteemide efektiivsust. Selleks viib ta aeg-ajalt läbi kohapealset kontrolli või palub riigil see läbi viia. Vähemalt kord aastas hindavad komisjon ja riik ühiselt taoliste reidide tulemusi ning leitud probleeme ja arutavad võimalusi muuta rahakasutamist efektiivsemalt. Juhul, kui kontrolli kõigus on tuvastatud rahade mitte-eesmärgipärast kasutamist, küsib Euroopa Komisjon raha tagasi ning võimalik on ka edasise programmi rahastamise lõpetamine.

Hinnang EL struktuuripoliitikale

EL struktuuripoliitika on olnud suhteliselt edukas – keskmine sissetulek inimese kohta on neljas vaesemas riigis tõusnud 66%-lt EL keskmisest 74%-ni. Siiski on tulemused riigiti mõnevõrra erinevad – nii on näiteks Iirimaa olnud vahe vähendamisel rikkamate riikidega märgatavalt edukam kui Kreeka.

Sellegipoolest ei ole ükski süsteem täiuslik ja EL regionaalpoliitikat on mitmel põhjusel kritiseeritud. Esiteks leiavad eeskätt vaesemad liikmesriigid, et regionaalpoliitikaks rahalised vahendid on liiga tagasihoidlikud ja ei võimalda tegelikkuses seatud eesmärke saavutada. Jõukamad liikmesriigid on siiski veidi teistsugusel seisukohal ja ei nõustu mingil juhul Euroopa Liidu eelarve suurendamisega praeguselt 1,27 %-lt SKPst.

Teiseks kritiseeritakse vahendite liigset killustatust – tänu üsna leebetele kriteeriumidele saavad toetusi piirkonnad, kus elab 51% EL elanikkonnast, see aga tähendab, et kõige vaesematele piirkondadele ei jää piisavalt raha vaesusest tulenevate probleemide lahendamiseks. Killustatuse probleemi süvendab veel asjaolu, et tihti rahastatakse suurt hulka väikesi projekte, mistõttu ei pruugi jätkuda raha tõeliselt oluliste suuremate mastaapidega projektide tarbeks.

Euroopa Liidu regionaalpoliitika reform

1999.a viidi Agenda 2000 reformipaketi raames läbi regionaalpoliitika reform. Selle eesmärgiks oli regionaalpoliitika toimimise lihtsustamine ja EL vahendite efektiivsem kasutamine. Reformi vajaduse tingis suuresti ka eelseisev Euroopa Liidu laienemine – selleks, et süsteem töötaks ka 25 või enama liikmesriigi juures, on vajalik muuta rahastamise põhimõtteid.

- ♦ Reformi raames pandi paika regionaalpoliitika kasutuses olevad **rahalsed vahendid** aastateks 2000-2006 (keskmiselt kulutatakse regionaalpoliitikale 35% eelarvest); koos rahaliste vahenditega kindlaksmääramisega täpsustati ka piirkonnad, mis jäävad järkjärgult toetustest ilma seoses tingimustele enam mitte vastamisega, samuti ajakava toetuste vähendamiseks.
- ♦ Samuti **lihtsustati** regionaalpoliitika toimimist **vähendades sihtalade arvu seitsme lt kolmele ning ühenduse algatusi kolmeteistkümnelt neljale** (Agenda 2000 nägi küll ette kolm sihtala, ent Euroopa Parlament lisas veel neljanda - [Urban](#)).
- ♦ See peaks tagama vahendite parema **kontsentreerimise** abi vajavatele piirkondadele – kui seni kuulus erinevate sihtalade alla 51 % liidu territooriumist, siis aastaks 2006 peaks see vähenema 35-40 %ni.
- ♦ Samuti on olulisel kohal usaldusväärse ja läbipaistva **kontrolli tagamine raha kasutamise üle** ja **partnerluse** põhimõtte tugevdamine (senisest suurema vastutuse andmine liikmesriikidele, liikmesriikide ja komisjoni ülesannete selgem piiritlemine, võimalikult laia partnerite ringi kaasamine, kaasa arvatud valitsusvälised organisatsioonid) ning detsentraliseeritud kavandamine ja elluviimine. Lihtsustatud on ka kontrolli teostamist projektide elluviimise üle – näiteks ei ole enam vaja esitada iga-aastaseid aruandeid lisanduvuse põhimõtte järgimise tõestamiseks. Selle asemel lepitakse lisanduvuse tasemes kokku enne programmi vastuvõtmist ja edaspidi viiakse läbi vaid kaks kontrolli – programmi keskel ja lõpetamisel.

Ühtekuuluvusfond

Vajadus ja loomine

Lisaks regionaalpoliitikale otseses tähenduses, mis tähendab raha jagamist vaesematele regioonidele, toimib sama põhimõtte ka riikide vahel. Raha ümberjaotamine rikkamatelt liikmesriikidelt vaesematele on tihedalt seotud ühtse turu projekti lõpuleviimisega 1980. aastate lõpus ja 1990. aastate alguses. Siis sai selgeks, et ühtsest turust saavad kasu eelkõige rikkamad riigid, kuhu kontsentreerub tootmine veelgi enam. Samas nägid Maastrichti konvergentsikriteeriumid majandus- ja rahaliidu kolmandale etapile üleminekuks ette majanduspoliitika ja majandustulemuste olulist lähendamist liikmesriikide vahel. Selleks, et ka vaesematel liikmesriikidel oleks võimalik kriteeriumide täitmiseks püksirihma koomale tõmmates suurinvesteeringuid jätkata, otsustati Maastrichti lepinguga luua ühtekuuluvusfond (*Cohesion Fund*). Samal ajal on konvergentsikriteeriumid ka oluliseks tingimuseks ühtekuuluvusfondist abi saamisel – riigid, kes neid tingimusi ei täida, peavad sellest hoiatama komisjoni, vastasel korral abi ei anta.

Keda toetatakse?

Ühtekuuluvusfondi kaudu asus EL toetama liikmesriike, kelle **SKP on alla 90% EL keskmisest**. Esimese rahastamisperioodi (1993-1999) jooksul toetati nelja riiki (Iirimaa, Hispaania, Kreeka ja Portugal). Aastatel 1993-1999 jagati fondi kaudu üle 15 miljardi eküü. Iga-aastased kulutused on tõusnud 1,5 mlrd eküült 1993.a 2,6 mlrd eküüni 1999.a. Samas on ühtekuuluvusfondi vahendid siiski enam kui kümme korda väiksemad struktuurifondide omadest.

Mida toetatakse?

Liikmesriikide poolt rahastamiseks esitatavad projektid peavad kuuluma ühte kahest valdkonnast:

- 1) **Keskkonna infrastruktuuri projektid**, st projektid, mille abil aidatakse kaasa EL keskkonnaalaste eesmärkide saavutamisele. Eelistatakse projekte joogiveevarustuse, heitvete töötlemise ja tahkejäätmete säilitamise valdkondades. Samuti võib taotleda raha taasmetsastamise, erosioonikontrolli ja looduse säilitamise alaste projektide tarbeks.
- 2) **Transpordi infrastruktuuri projektid**, st projektid, mis on suunatud üleeuroopaliste võrkude rajamisele või arendamisele või mis rajavad ligipääsuteid üleeuroopalistele võrkudele.

Tabel. Ühtekuuluvusfondi kulutused sektorite kaupa 1993-1999

	<i>mln eurot</i>	<i>%</i>
Keskkond		
Joogivesi	2576,5	15,4
Heitvesi	3817,8	22,8
Tahked jäätmed	948,8	5,7
Erosioonikontroll ja metsastamine	622,7	3,7
Muud	458,4	2,7
Kokku	8424,2	50,3
Transport		
Maanteed	4706,1	28,1
Raudteed	2819,2	16,8
Lennujaamad	496,2	3,0
Sadamad	237,2	1,4
Liikluskontrolli süsteemid	37,9	0,2
Muud	29,1	0,2
Kokku	8325,7	49,7
Kogu ühtekuuluvusfondi eelarve	16749,9	100

Näiteid ühtekuuluvusfondi rahastatud suurehitustest

Olulisemate näidetena suurematest projektidest, mida on osaliselt rahastatud ühtekuuluvusfondist, võib **keskkonna** valdkonnas nimetada järgmisi:

- ♦ Ateena joogiveega varustamise süsteem Evinose jõest;
- ♦ veepuhastusjaamad Thessaloniki lähistel (Kreeka);
- ♦ satelliidi kaudu teostatav veekontrolli süsteem Hispaanias;
- ♦ taasmetsastamise skeemid Hispaanias;
- ♦ veevarustussüsteemid Dublinis, Tuamis ja Limerickis;
- ♦ tahkete jäätmete hoidla Oportos (Portugal).

Transpordi alal võib nimetada järgmisi näiteid:

- ♦ Madridi ringtee;
- ♦ Northern Cross kiirteesild Dublinis;
- ♦ Vasco Da Gama sild üle Taguse jõe Lissabonis.

Kuidas toetatakse?

Ühtekuuluvusfond võib rahastada **kuni 80-85% avaliku sektori investeeringust** iga projekti raames. Seda piirmäära võib ka vähendada vastavalt “saastaja maksab” põhimõttele (nt tasulise kiirtee ehitamiseks, mis võib keskkonda kahjustada). Rahastamiseks tõeliselt prioriteetseid ja majanduslikult elujõulisi projekte, toetab komisjon igati erainvesteeringute ja erinevate avaliku sektori toetuste kaasamist (st euroraha võimalikult väikest osakaalu projekti rahastamisel).

Soovitavalt peaks keskkonna ja transpordi projektide suhe iga riigi lõikes olema 50:50. Kõik projektid peavad järgima ELis kehtivat seadusandlust. Eriti tuleb raha taotlejatel silmas pidada EL reegleid konkurentsi, keskkonna ja riigihangete alal. Kõik rahastatavad projektid valitakse välja liikmesriikide endi poolt. Sellegipoolest teostab ka komisjon regulaarset kontrolli projektide elluviimise üle.

Reform ja tulevikuperspektiivid

Sarnaselt struktuurifondidele vaadati raha jaotus 1999.a ümber. Aastatel 2000-2006 jätkatakse sama nelja riigi toetamist, ent reformi käigus on oluliselt vähendatud Iirimaa eraldatava raha hulka (2-6 % fondi eelarvest), kuna Iirimaa SKP on tõusnud juba ligi 100 %-ni EL keskmisest. Kokku jagatakse neljale riigile aastatel 2000-2006 230 miljardit eurot. Lisaks on ühtekuuluvusfondi raames eraldatud tulevastele liikmesriikidele (liitumise järel) 45 mlrd eurot. Hetkel toimiv raha jaotuse süsteem vaadatakse ümber 2003.a.

Kõik hetkel Euroopa Liidu liikmekandidaadi staatuses olevad riigid on SKPga alla 90 % EL keskmisest, mistõttu hakkavad ka nemad liitumise järel ühtekuuluvusfondist raha saama. Valmistamiseks kandidaatriike selleks ette on alates 2000. aastast käivitatud vastav eelstruktuurifond, mille meetodid ja rahastamisvaldkonnad on sarnased ühtekuuluvusfondile. See kannab nimetust Liitumiseelne Struktuurivahend ehk lühendatult ISPA (*Instrument for Structural Policies for Pre-Accession*). ISPAst on pikemalt juttu [EL laienemise peatükis](#).

Sotsiaalpoliitika

Ülle Kurvits

Sissejuhatus

Euroopa Liidu rajamise protsess on alati peegeldanud vajadust säilitada majandusliku ja sotsiaalse mõõtme tasakaal. Selle tulemusena hõlmab ühenduse sotsiaalpoliitika eri ulatusega volituste piires paljusid valdkondi: töötervishoidu ja -ohutust, meeste ja naiste võrdseid võimalusi, sotsiaalkindlustuskavade koordineerimist, rahvatervist ning tööõiguse sätete kooskõlastamist.

Euroopa Liidu aktiivse **sotsiaalpoliitika eesmärgiks** on elu- ja töötingimuste parandamine, tööhõive ja võrdsete võimaluste ergutamine ning minimaalse sotsiaalkaitse tagamine. Euroopa Liidu sotsiaalpoliitika laiem eesmärk on tagada liidu funktsioneerimisest tulenev võrdne heaolu kasv kõigile elanikele.

Käesolevas peatükis on kirjeldatud Euroopa Liidu sotsiaalpoliitika võtmeelemente ning kujunemisprotsessi läbi ühenduse asutamislepingute sõlmimise. Samuti on selgitatud antud poliitika tähtsust Euroopa Liidu teiste poliitikate kontekstis. Mis on Euroopa Liidu sotsiaalpoliitika eesmärgiks? Kas liidusiseselt kehtib ühtne sotsiaalpoliitika? Nendele küsimustele püüab antud peatükk muuhulgas ka vastata.²

Sotsiaalpoliitika areng

Sotsiaalpoliitika elemendid on kujunenud järk-järgult käsikäes ühenduse poliitilise, majandusliku ja sotsiaalse arenguga ning Euroopa Ühenduse asutamislepingu järjestikuste kohandamiste (ühtne Euroopa akt, Maastrichti leping ning sellele lisatud sotsiaalpoliitika protokoll ja sotsiaalpoliitika kokkulepe, Amsterdamis leping) alusel. Sotsiaalpoliitika põhialuseks on Euroopa Ühenduse asutamislepingu artikkel 2 ja artikli 3 punktid i, j ja p, artiklid 39-42 (end 48-51), 136-148 (end 117-125), 159 (end 130b) ja 161 (end 130d) ning protokoll sotsiaalpoliitika kohta.

EMÜ leping kui Euroopa Ühenduse tagasihoidlik sotsiaalpoliitiline alus

Perioodil 1957–70ndate alguseni ei kuulunud sotsiaalpoliitika arendamine Euroopa integratsiooniprotsessis osalevate riikide prioriteetide hulka. 1957 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. Sotsiaalpoliitika oli vajalik vaid majandusintegratsiooni toetamiseks ja sisuliselt kujunes sel perioodil tööjõu vaba liikumisega seotu ainsaks tegevuseks sotsiaalsfääris. Täpsemalt kuulusid sotsiaalpoliitika ühtlustamisel esimeste sammude hulka ühenduse

² Käesolev tekst on suuresti ilmunud ka ELIS'e infobrožüüris (autori märges).

töötajate liikumisvabaduse suurendamine, naiste ja meeste võrdsustamine ning kõrgemate tööohutus- ja hügieeninõuete kehtestamine.

Sotsiaalsfääri puudutavad klauslid Rooma lepingus olid peamiselt **mittesiduvad**. Lepinguga loodud seaduslik alus ühtse sotsiaalpoliitika edasiarendamiseks oli ebapiisav ja sisaldas vähe inimestele laienevaid otseseid õigusi. Liikmesriigid tunnetasid vajadust parandada elu- ja töötingimusi, kuid valitses üldine arvamus, et tööseadusandlus on liikmesriikide siseasi, mistõttu surve liidutasandilt selle harmoneerimiseks oli väike.

Sotsiaalse dimensiooni tähtsustumine

Alates 1970ndatest hakati ühenduse tasandil üha enam rõhutama sotsiaalsete küsimuste olulisust. Pariisis 1972. aastal toimunud riigi- ja valitsusjuhtide tippkohtumisel anti välja kommünikee, milles rõhutati majandus- ja sotsiaalküsimuste võrdset tähtsust ning kutsuti ühenduse institutsioone üles aktiivselt tegutsema ka sotsiaalvaldkonnas. Kommünikee tulemusel töötati 1974. aastal välja esimene sotsiaaltegevusprogramm (*social action programme, SAP*), mis määratles ühenduse tegevuse kolmes valdkonnas: võitlus tööpuuduse vastu, inimeste töö- ja elamistingimuste parandamine ning [sotsiaalse dialoogi](#) arendamine.

1970ndate aastate sotsiaalpoliitika eriprogrammid keskendusid tööohutusele ja töötervishoiule, naiste võrdsete võimaluste arendamisele ning väikese konkurentsivõimega inimeste tööellu kaasamisele. Vaid vähestes neist valdkondadest sai kasutada õiguslikku alust. Lisaks eeldas sotsiaalprogrammide vastuvõtmine alati Euroopa Liidu Nõukogu ühehäälsel toetusel.

1970ndate aastate keskel aset leidnud üldine majanduslik langus muutis nii sotsiaalsete probleemide ulatust kui iseloomu. Ühenduse laienemine ajavahemikul 1973-1986 suurendas liikmesriikide majanduslikke ja sotsiaalseid erinevusi ning sellest tulenevalt tõstus 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 EÜ vastavate poliitikate elluviimiseks tehtavate kulutustega. Liikmesriigid hakkasid sotsiaalprobleemidele lahendusi otsima rahvuslikul tasandil.

1980ndate alguses kujunes liidusiseselt sotsiaalpoliitika arengut takistavaks asjaoluks Ühendkuningriigi uue konservatiivse valitsuse (eesotsas peaminister Margaret Thatcheriga) vastuseis sotsiaalset arengut puudutavatele küsimustele. Konflikti aluseks oli EÜ-poolne algatus suurendada töötajate õigusi ettevõtetes otsuste tegemisel koosotsustamise ja konsulteerimise kaudu. Suurbritannias oli ametiühingute roll traditsiooniliselt väiksem kui teistes EÜ riikides, piirdudes vaid tööandjate ja töövõtjate vahelise läbirääkimisega palkade ning töötingimuste üle. Töötajate osalemine ettevõtte juhtimises oli nii briti ametiühingutele kui tööandjatele võõras ning sellest tulenes ka nende vastuseis. Kuna antud perioodil oli sotsiaalpoliitiliste otsuste vastuvõtmiseks nõukogus vajalik konsensus, võis

Ühendkuningriik panna veto kõikidele Euroopa Komisjoni ettepanekutele, mida ta ei toetanud.

Ühtne Euroopa akt

1987. aastal vastu võetud ühtne Euroopa akt täiendas Rooma lepingut uute sotsiaalpoliitikat käsitlevate sätetega, millest olulisemad puudutasid töötingimusi ja Euroopa tasemel toimuvat sotsiaalset dialoogi. Sotsiaalpoliitikat puudutavate sätete täiendamisega suurenesid liikmesriikidevahelised huvikonfliktid antud valdkonnas. Mõned liikmesriigid kartsid, et kehtestatud standardite tõttu väheneb töajõuturul nende konkurentsivõime. Teine osa liikmeid tunnetas survet töajõukulude standardi alandamiseks, millest nad sugugi huvitatud polnud (näiteks Taani).

Sotsiaalharta

Sotsiaalsete küsimuste käsitlemine saavutas EÜs uue taseme 1989. aasta detsembris, kui kiideti heaks EÜ harta töötajate põhilistest sotsiaalsetest õigustest ehk [sotsiaalharta](#) koos teise sotsiaaltegevuse programmiga harta elluviimiseks. Hartast jäi kõrvale Ühendkuningriik, kes väitis, et sotsiaalharta vastuvõtmisega ei ole võimalik vähendada tööpuudust ja ettenähtud eesmärgid ei sobi EÜ ühisesse seadustikku.

Harta koostas Jacques Delors'i juhitud Euroopa Komisjon. Komisjon leidis, et seoses ühisturu loomisega 1992. aastaks võib [sotsiaalne dumping](#) hakata vääristama konkurentsi, kui selle ärahoidmiseks ei astuta juba varem tõsiseid samme. Seega iseloomustabki 1980ndate lõppu ja 1990ndate algust sotsiaalpoliitika arengu sidumine ühisturu saavutamise 1992. aastaks. Sotsiaalse mõõtme tähtsustumine seostub paljuski Delors'i isikuga, kes oma suures entusiasmis soovis luua rahvus ülest heaoluriiki. Samuti on Euroopa sotsiaalpoliitika eest alati aktiivselt võidelnud Prantsusmaa, kes oma ülireguleeritud tööturu ning töötajate turvalisust tagavate kindlate reeglite kontekstis kardab ühtlustamiseta kaotada konkurentsivõimet.

Sotsiaalhartas toodi ära töötajate õigused kaheteistkümnes valdkonnas:

- ◆ 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 kollektiivkõrvaldustele (§ 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 rakendamine kulges aeglaselt. Peamisteks takistusteks harta ja üldse sotsiaalpoliitika elluviimisel olid ebapiisav seadusandlik baas ning konsensuse nõue paljudes valdkondades.

Kuna sotsiaalharta ei olnud liikmesriikidele seaduslikult siduv dokument, siis oli selle vastuvõtmine vaid sümboolse tähendusega poliitiline deklaratsioon. Siiski oli harta oluline kui poliitiline märk sotsiaalse dimensiooni tähtsustamisest.

Maastrichti leping ehk Euroopa Liidu leping

Maastrichti lepinguga seostus esimene tõsisem katse laiendada EÜ sotsiaalsätteid. Sotsiaalsete õiguste tugevdamisest räägiti liidu kodakondsuse loomise ning liidu kodaniku õiguste kaitsmise kontekstis. Maastrichti tippkohtumise tulemuseks oli siiski suhteliselt nõrk sotsiaalne kompromiss. Mitmel liikmesriigil oli soov lülitada 1989. a sotsiaalharta Rooma lepingu osaks, mis annaks õigusliku aluse uuteks sotsiaalpoliitilisteks meetmeteks EÜ tasandil. See katse ebaõnnestus brittide vastuseisu tõttu, mistõttu sotsiaalpoliitika küsimusi ei sätestatud Maastrichti lepingus esimesse sambasse kuuluvate liidu poliitikatesse, vaid spetsiaalsesse **sotsiaalpoliitika protokoll**i, mis kajastas 14 liikmesriigi vaateid. Esmakordselt ühenduse ajaloo tuli sotsiaalprotokoll rakendamise tõttu kasutada teisest seadusandlust, mis kehtis ainult teatud liikmesriikide kohta ning antud kontekstis tekitas eelise Suurbritanniale konkurentsivõime osas. Selles sotsiaalprotokollis sätestatakse töötajate õigused kogu ühenduse piires: liikumisvabadus, õiglane tasu, paremad töötingimused, sotsiaalkindlustus, organiseerumisvabadus ja kollektiivlepingu sõlmimise õigus, kutseharidus, meeste ja naiste võrdne kohtlemine, tervisekaitse ja tööohutus ning laste, vanurite ja puuetega inimeste kaitse.

Sellele protokollile on lisatud **sotsiaalpoliitika kokkulepe**, millega Ühendkuningriik otsustas ühineda pärast 1997. a valimisi uue valitsuse võimule tulles. Seoses Amsterdam lepingu jõustumisega inkorporeeriti sotsiaalpoliitika protokoll EÜ asutamislepingu sotsiaalpeatükki. Sellega lõppes ka Suurbritannia väljajäämine Euroopa Liidu sotsiaalpoliitikast.

1992. aastal allkirjastatud Maastrichti lepinguga muudeti Euroopa Liidu otsustusprotsessis häälte jagunemist kvalifitseeritud häälteenamusega otsustamisel nii, et otsuste vastuvõtmine oleks lihtsam ja blokeerimine samal ajal raskem. Seega laienes liidu institutsioonide pädevus.

Ministrite nõukogu ühehääline otsus säilitati aga järgmistes valdkondades (Maastrichti leping, Sotsiaalkokkulepe, art. 2):

- ◆ sotsiaalkindlustus ning töötajate sotsiaalne kaitse;
- ◆ töötajate kaitse töölepingu lõppemisel;
- ◆ töötajate ja tööandjate huvide esindatus ning kollektiivne kaitse;
- ◆ Liidu territooriumil seaduslikult viibivate kolmandate riikide kodanike töötingimused;
- ◆ rahaline panus uute töökohtade loomisse.

Euroopa Liidu kompetentsist jäid välja aga järgmised valdkonnad (art.2):

- ◆ töötasu;
- ◆ õigus moodustada või ühineda ametiühingute või tööandjate organisatsioonidega;
- ◆ õigus streikida;
- ◆ õigus kehtestada töösulg või vallandada.

Lisaks liidu pädevuse laiendamisele tugevdati sotsiaalkokkuleppega sotsiaalsete partnerite rolli (sotsiaalprotokoll, artiklid 2.4, 3 ja 4). Tööandjate ja töövõtjate tähtsust suurendati seadusandlike aktide vastuvõtmisel nii konsulteerimise kui ellurakendamise faasis.

Alates 1993. aastast eristatakse sotsiaalpoliitika arengus subsidiaarsusprintsipi kasutamist otsese harmoneerimise asemel. Liidu tasandil üritatakse määratleda ühised huvid ning eesmärgid, ent riigid valivad oma meetodid ning vahendid. Kuigi kokkuleppele on jõutud mitmetes miinimumstandardites, maksimaalses tööajal, lapsepuhkustes ja paljus muus, ollakse sarnasest töö- ja olmekeskonnast Euroopa Liidus veel väga kaugel. Riigid on tõrksad loobuma oma pädevusest sotsiaalpoliitika sektoris ning põhimõttelisi muutusi liikmesriikide eluolus pole Euroopa Liidu sotsiaalpoliitiliste õigusaktide tagajärjel toimunud.

Antud kontekstis omandab Euroopa Komisjoni roll kindla varjundi. Kuna komisjoni võimalused algatada siduvaid õigusakte sotsiaalpoliitika valdkonnas on Rooma lepingu kitsa õigusliku baasi tõttu piiratud, on komisjoni algatusel vastu võetud mittesiduvaid soovitusi ja memorandumeid. Samuti on komisjon sageli esitanud omapoolseid arvamusi ning ettepanekuid. Lisaks on välja töötatud erinevaid programmilisi dokumente, nn suhtlusdokumente ja tegevuskavu. Näidetena olgu nimetatud Euroopa Liidu sotsiaalpoliitika roheline raamat (*European Social Policy. Options for Union. Luxembourg: Office for official Publications of the European Communities, 1993*) ja [valge raamat](#) (1993), sotsiaalne tegevusprogramm 1998–2000 ning komisjoni suhtlusdokumendid, nagu näiteks *Sotsiaalse kaitse kaasajastamine ja parandamine Euroopa Liidus*. Need küllalt deklaratiivsed dokumendid kirjeldavad soovitatavaid eesmärgi või lähenemisviise ja omavad küllaltki piiratud mõju ühise sotsiaalpoliitika väljakujunemisele. Kuigi Euroopa Liidus puudub sotsiaalpoliitika valdkonnas tugev keskvoim, on Euroopa Komisjon suutnud mittesiduvate soovitude ja memorandumite abil (*soft law*) ennast maksma panna moraalset ja õpetlikku liidrina sotsiaalpoliitika sektoris.

Sotsiaalpoliitiliste huvide kaitsmise tähtsus liidu raames kinnistus veelgi Austria, Rootsi ja Soome sisenemisega Euroopa Liitu 1995. aastal. Samal aastal võeti vastu ka kolmas ühenduse sotsiaaltegevuse programm, mis keskendus viiele võtmetemale, millest olulisim on tööpuuduse vastu võitlemine ja töökohtade loomine. Programmi kohaselt eeldab selle saavutamise rahvuslike valitsuste, sotsiaalsete partnerite ja Euroopa Liidu vaheliste läbirääkimiste edendamist, töötajatele mõeldud treeningprogrammide arendamist ning töötajate vaba liikumise soodustamist. Teise olulise eesmärgina mainiti seadusandluse täiendamist ja rahvuslike seaduste ühtlustamist. Kolmas teema keskendus naiste ja meeste võrdsete võimaluste soodustamisele. Neljas teema oli kõikide liikmesriikide jaoks Euroopa Liidu tegutsemisest saadava võrdse kasu kindlustamine. Sel eesmärgil tuleb edendada sotsiaalset dialoogi, koordineerida riikidevahelisi sotsiaalkindlustussüsteeme ning võidelda riskigruppide (vanurid, invaliidid) õiguste eest. Viieandaks peeti oluliseks ekspertide grupi

loomist järjest kiirenevate muutuste jälgimiseks ja sotsiaalpoliitika vastavaks kohandamiseks.

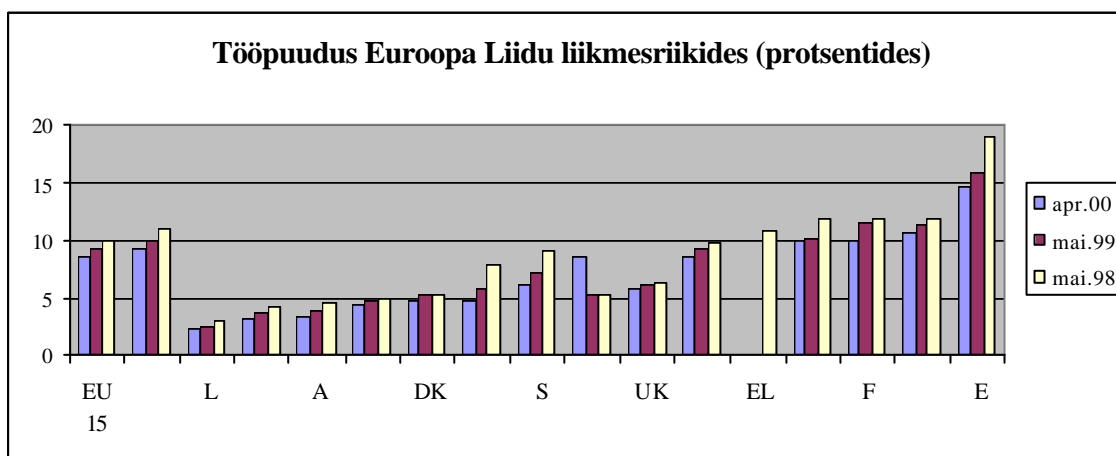
Amsterdami leping

Amsterdami leping tugevdas järjekordselt sotsiaalsete eesmärkide osa Euroopa Liidu üldistes eesmärkides. Lepingu uus artikkel 136, viidates 1989. a EÜ Töötajate Sotsiaalsete Põhiõiguste Hartale ning 1961. a Euroopa Nõukogu Sotsiaalharta, nimetab eesmärkidenä tööhõive edendamist, elu- ja töötingimuste parandamist, adekvaatset sotsiaalset kaitset ning tööandjate ja töötajate vahelist dialoogi. Sama artikkel lisab aga, et konkreetsete meetmete rakendamisel tuleb lähtuda liikmesriikide kogemuste mitmekesisusest ja ühenduse majanduse konkurentsivõime säilitamise vajadusest.

Artikkel 137 annab küll õigusliku aluse võtta vastu EÜ õigusakte ka sotsiaalse kaitse valdkonnas, ent arvestades, et nii sotsiaalkindlustuse kui ka laiemalt sotsiaalse kaitse küsimustes on õigusaktide vastuvõtmise eelduseks nõukogu täielik üksmeel, siis on tegelikkuses ühenduse pädevuse laienemine antud küsimuses äärmiselt ebatõenäoline. Seadusandliku algatuse peatamiseks piisab vaid ühe liikmesriigi vastuseisust. Ühine poliitika on võimalik ainult nendes sotsiaalkaitseküsimustes, kus saavutatakse täielik üksmeel.

Amsterdami kohtumise põhiprobleemiks oli tööhõive. Komisjoni poolt oli tähtis anda märku, et Euroopa Liit muretsseb tööpuuduse pärast, kuid teisalt oli põhimõtteks mitte võtta liikmesriikidelt liiga palju võimu ära ning lasta neil omal luua poliitika. Alates 1997. aastast on tööpuudus Euroopa Liidus langenud. Aprillis 2000 oli keskmine tööpuudus 8,5%, mis tähendab umbes 15 miljonit töötut. 1997. aastal oli vastav arv ligi 18 miljonit.

Joonis. Tööpuudus EL liikmesriikides



EU 15 –	EL-i	NL -	Holland	UK -	Ühendkuningriigid
Euro 11 –	keskmine	A -	Austria	B -	Belgia
	eurotsooni	P -	Portugal	EL -	Kreeka
	kuuluvate	DK -	Taani	FIN -	Soome
	liikmesriikide	IRL -	Iirimaa	F -	Prantsusmaa
	keskmine	S -	Rootsi	I -	Itaalia
L -	Luksemburg	D -	Saksamaa	E -	Hispaania

Euroopa Liitu puudutav statistika asub interneti leheküljel www.europa.eu.int/comm/eurostat/

Amsterdami lepingusse lisati Sotsiaalprotokolli uuendatud versioon ning uus peatükk tööhõive kohta, mille järgi on tööpuuduse ennetamine liikmesriikide ühine mure ning üks liidu majanduspoliitika prioriteete. Eelnevast lähtudes oli 1997. aasta novembris Euroopa Ülemkogus heaks kiidetud ka Euroopa Liidu strateegilised tööhõivesuunised, mis said aluseks liikmesriikide tööturupoliitika kavandamisele lähiaastatel.

Euroopa Liidu tööturupoliitika uued põhisuunad toetuvad neljale põhisambale:

- ♦ uus ettevõtluskultuur, mille juurutamise abil soovitakse luua uusi ja paremaid töökohti;
- ♦ töölerakendamise uus kultuur, et vältida struktuurset tööpuudust;
- ♦ uuendustega kohanemise uus kultuur;
- ♦ võrdsete võimaluste uus kultuur, et vältida soolist diskrimineerimist tööjõuturul.

Euroopa Liit üritab tööpuudust vähendada majanduse konkurentsivõime suurendamise kaudu pikemas perspektiivis. Liit näeb oma sotsiaalsele mudelile lahendust kõrge tootlikkuse ja väljaõppega tööjõus, mille kohanemisvõime on olulisem tööturu ja palkade paindlikkusest. Näiteks töötajate ja töötute õppele ning ümberõppimisele kulutatakse Euroopa Liidus riigituludest mitu korda suurem osa kui Eestis.

Sotsiaalpoliitika institutsionaalne taust ja finantseerimine

Peamiseks sotsiaalpoliitika väljatöötamise ja täideviimise eest vastutavaks organiks Euroopa Liidus on [Tööhõive ja Sotsiaalpoliitika Peadirektoraat \(Directorate General Employment and Social Affairs\)](#). Peale eelnimetatu on antud valdkonnas tegevad veel Sotsiaalkaitse Administratiivne Komisjon (*Administrative Commission for Social Security*), mis koosneb Euroopa Liidu iga liikmesriigi ühest esindajast, ning mitmesugused nõuandvad komiteed, mis omakorda koosnevad valitsuste, ametiühingute ja tööandjate esindajatest. Tähtsaimaks komiteeks selles valdkonnas on **Majandus- ja Sotsiaalkomitee**.

Sotsiaalpoliitika finantseerimine toimub suures osas **Euroopa Sotsiaalfondi** (ESF) kaudu, mis haldab ca 80-90 % liidu sotsiaaleelarvest. Euroopa Sotsiaalfondile pandi alus EÜ asutamislepinguga (1957), mille kohaselt on Sotsiaalfondi eesmärgiks täna kergendada töötajate rakendamist ja suurendada nende geograafilist ja ametialast liikuvust ühenduse piires ning soodustada nende kohanemist tööstuse muudatuste ja tootmissüsteemide muutumistega, seda eelkõige kutseõppe ja ümberõppe kaudu (art.146/end 123). Algselt finantseeriti sellest fondist töötajate ümberasumist ja ümberõpet, millest said kasu ainult jõukamad ja avalduste koostamisel osavamad olnud liikmesriigid. Kuni 1972. aastani läks suur osa fondi toetusest Saksamaa Liitvabariiki. 1980ndatel suunati suurem osa summadest noorte tööotsijate abistamiseks. Selleks, et suur osa fondi

vahenditest vaesematesse liikmesriikidesse jõuaks, kehtestati alates 1972. aastast ranged kvoodid.

Siseturu väljakujundamine 1990ndate algul seostati Euroopa Sotsiaalfondi ulatusliku ümberkorraldamisega. Vastavalt ühtse Euroopa akti sätetele, mida Maastrichti leping sisuliselt ei muutnud, on Euroopa Sotsiaalfond struktuurfond, mille ülesanne on koos teiste **Euroopa Liidu struktuurfondidega** toetada Euroopa Liidu majanduslikku ja sotsiaalset ühtsust.

Sotsiaalne dialoog

Kaasaegse Euroopa Liidu sotsiaalpoliitilise dimensiooni üheks olulisemaks elemendiks peetakse hetkel sotsiaalset dialoogi. Sisuliselt tähendab sotsiaalne dialoog erinevate sotsiaalpartnerite – töandjate ja töövõtjate – kaasamist nii liidu kui rahvusriigi tasandil otsustusprotsessi konsultatiivsete diskussioonide, ühismeetmete ja võimalike läbirääkimiste abil. Sotsiaalsed partnerid peaksid tegema koostööd ühisturu nimel ning andma sellele sotsiaalse dimensiooni ja tööturupoliitika kõrval olulise koha ka sotsiaalse kaitsega seotud küsimustele. Sotsiaalse dialoogi kaudsem eesmärk on saavutada lisaks Euroopa Liidu majanduslikule integratsioonile ka kõigi liikmesriikide kodanike sotsiaalne areng.

Sotsiaaldialoogi vaimse isa ja juhtfiguurina kerkis 1980ndate keskel jõuliselt esile Euroopa Komisjoni tolleaegne president, prantsuse ametiühinguliikumise taustaga Jacques Delors, kes kutsus jaanuaris 1985 Brüsseli-lähedasse Val Duchesse'i lossi kokku Euroopa töandjate (Euroopa Riigiosalusega Ettevõtete Keskus, *CEEP* ning Euroopa Tööstus- ja Töandjate Konföderatsioonide Liit, *UNICE*) ja ametiühingute (Euroopa Ametiühingute Konföderatsioon, *ETUC*) esindajate esimese ajaloolise kohtumise. Delors'il oli mõte viia tööturu osapooled kokku, et kaasata nad autonoomsete partneritena vahetult Euroopa sotsiaalpoliitika edendamisse. Sama aasta novembris kohtusid sotsiaalpartnerid samas paigas teistkordselt, millega eurokomisjon algatas sisulise sotsiaaldialoogi.

Val Duchesse'st alguse saanud ulatuslik sotsiaalpartnerite dialoog mitmes vallas (töötajate vaba liikumine, kutseõpe, võrdsed võimalused jt) jätkub tänaseni muuhulgas ka erinevate nõuandvate komiteede kaudu. Nendel kohtumistel arutavad osapooled üksikuid poliitika valdkondi või majandussektori küsimusi ning eesmärk on anda üldisi juhtnööre Euroopa Liidu poliitika jaoks ning formuleerida ühiseid prioriteete, et tagada kõikidele osapooltele mõistlikke üldisi tingimusi. Näiteks täidavad sotsiaalsed partnerid väga olulist rolli liidu tööhõivestrateegia koordineerimisel. Liikmesriigid koostavad oma rahvuslikud tööhõive arengukavad. Ette on nähtud konsulteerimine sotsiaalsete partneritega nii siseriiklikul kui ka Euroopa Liidu tasandil. Kuigi sotsiaalse dialoogi väljund seadusandliku initsiatiivi kohalt on seni olnud suhteliselt tagasihoidlik, võib sotsiaalse dialoogi tegelikku tähtsust näha pigem tööturu osapoolte omavahelises lepitamises, potentsiaalsete konfliktide ennetamises, samuti nn euroopa sõnumi levitamises tööturu osapoolte esindusorganisatsioonide kaudu.

Keskkonnapoliitika

Kati Kiisverk

Keskkonnapoliitika areng

1957. aastal Roomas sõlmitud Euroopa Majandusühenduse asutamisleping ei sisaldanud otseselt keskkonnakaitsega seotud sätteid. EÜ peamiseks eesmärgiks oli vastavalt selle lepingu artiklile 3 liikmesriikide pideva majandusliku kasvu tagamine ja selleks ühise turu loomine, kus on tagatud kaupade, kapitali, teenuste ja inimeste vaba liikumine. Domineeriv oli majanduslik mõõde. 60ndate lõpus ja 70ndate alguses võeti vastu üksikud meetmed, mille esmane eesmärk oli siseturu saavutamine, kuid mis põhinesid ka keskkonnakaitsetel kaalutlustel (nt direktiiv ohtlike ainete klassifitseerimise, pakendamise ja märgistamise kohta).

Euroopa Ühenduse keskkonnapoliitikast saab rääkida alates 1972. aastast, kui Stockholmis toimus ÜRO esimene inimkeskkonna konverents ja võeti vastu Stockholmi deklaratsioon, kus formuleeriti mitmed kaasaja keskkonnakaitse põhieesmärgid ja printsiibid. Samal aastal Pariisis toimunud Euroopa Ühenduse liikmesriikide tippkohtumisel tegid liikmesriikide valitsusjuhid ja riigipead Euroopa Komisjonile ülesandeks ametliku keskkonnapoliitika väljakujundamise s.t keskkonnapoliitika tegevusprogrammi koostamise. Selle õiguslikuks aluseks oli lepingu artikkel 2, mille kohaselt majandustegevuse harmooniline areng ning edasine tasakaalustatud majanduskasv liikmesriikides on osa ühenduse ülesannetest. Nende eesmärkide saavutamine oli mõeldav ainult keskkonnakaitse vajadusi arvestades. Viidati ka asutamislepingu preambulale, mis kinnitab eesmärgi 'pidevalt parandada elu- ja tööttingimusi'. EÜ esimene keskkonna tegevusprogramm kiideti heaks aastal 1973.

Selleaegsed keskkonnaõigusaktid tuginesid siseturu ühtlustamise sätetele (artikkel 94, endine artikkel 100), mille eesmärgiks oli konkurentsihäirete vältimine ja kõrvaldamine ühisturul. Lisaks oli nõukogul võimalus võtta asjakohaseid meetmeid, kui see on vajalik mõne lepingu eesmärgi saavutamiseks, kuid vajalikke volitusi ei ole sätestatud (art 308, endine art 235). Mõlemal juhul pidi nõukogu otsused tegema ühehäälselt. Sellest hoolimata võeti vastu suur hulk olulisi keskkonnaõigusakte, nt joogivee ja suplusvee kohta, ohtlike ainete piiriülese veo, mootorsõidukite emissioonistandardite, kütusekvaliteedi, elektrijaamade õhusaaste kontrolli kohta.

Selgesõnalised volitused keskkonnaküsimustega tegelemiseks anti ühendusele ühtse Euroopa aktiga. Euroopa Ühenduse asutamislepingusse lisati keskkonna peatükk - uued artiklid 174 –176 (endised 130 r-t), mis sätestasid ühenduse keskkonnapoliitika eesmärgid ja põhimõtted. Vastavalt **subsidiarsuse printsiibile** võis ühenduse tasandil keskkonnameetmeid vastu võtta vaid sel juhul, kui ühenduse keskkonnapoliitika eesmärke saab paremini saavutada ühenduse tasandil kui liikmesriigi tasandil.

Maastrichti lepinguga (jõustus 1993) muudetud Euroopa Ühenduse asutamislepingus on esimest korda keskkonnakaitse (artiklis 2) üheks ühenduse eesmärgiks ning artiklisse 3 lisati ühenduse eesmärkide saavutamiseks vajalike tegevuste hulka ka keskkonnapoliitika. Subsidiaarsusprintsipi, mida ühtses Euroopa aktis mainiti seoses keskkonnaga, üldistati kõigile ühenduse tegevustele, lepingusse lisati sellekohane artikkel (art 5, endine 3b). Keskkonna peatüki artiklisse 174 (endine 130r) lisandusid ettevaatusprintsip ja kaitstuse kõrge tase. Maastrichti lepinguga laiendati ka kvalifitseeritud häälteenamusega otsustamine ja koostöömenetlus enamikule keskkonnasätetest. Liikmesriigid soovisid siiski säilitada oma suveräänsuse teatud strateegilistes valdkondades. Tehti kolm olulist erandit, kus jätkati ühehäälsuse nõuet: planeerimise ja maakasutusega seotud meetmed; meetmed, mis mõjutaksid oluliselt liikmesriigi valikut erinevate energiaallikate vahel ja üldist energiavarustuse struktuuri; fiskaalmeetmed, s.t keskkonnamaksud.

Amsterdami lepinguga (jõustus 1999) tehtud kõige olulisemaks täienduseks on põhimõtte tugevdamine, et keskkonnakaitse kaalutlused tuleb integreerida kõikidesse EL poliitikatesse, pidades silmas säästva arengu edendamist (artikkel 6). Amsterdami leping sisaldab veel kaht uuendust. Artiklis 95 (endine artikkel 100a) on liikmesriigil lubatud pärast ühtlustamismeetme vastuvõtmist säilitada ja kehtestada rangemaid siseriiklikke norme “oluliste vajaduste” tõttu seoses keskkonna kaitsega. Sellistest sätetest tuleb teatada komisjonile, kes kiidab need heaks vaid siis, kui on veendunud, et nende aluseks on “oluline vajadus” või uued teaduslikud tõendid keskkonna või töökeskkonna kaitse kohta, tegemist ei tohi olla ka diskrimineerimisvahendi, liikmesriikidevahelise kaubanduse ega siseturu toimimise varjatud piiramisega.

Teiseks lihtsustas Amsterdami leping oluliselt otsustamist keskkonnaküsimustes. Enamik keskkonna õigusakte artikli 175 (endine 130s) alusel võetakse nüüd vastu kvalifitseeritud häälteenamusega (lihtsustatud) kaasotsustusmenetluse alusel. Seega tugevdati oluliselt ka Euroopa Parlamendi õigusi ühenduse keskkonnapoliitika kujundamises.

Keskkonnapoliitika saavutas 80-ndatel ja 90-ndatel palju suurema tähtsuse Euroopa Ühenduse poliitika kujundamises kui varasemal perioodil. Liikmesriikide keskkonnapoliitika ja õigusaktid lähtuvad suures enamuses Euroopa Liidu keskkonnapoliitikast. Ei ole võimalik aru saada liikmesriigi keskkonnapoliitikast, tundmata seejuures EL keskkonnapoliitikat.

EL keskkonnapoliitika eesmärgid ja põhimõtted

Vastavalt EÜ asutamislepingu artiklile 2 on ühenduse ülesanne edendada majanduse harmoonilist, tasakaalustatud ja säästvat arengut ning keskkonna kaitse ja kvaliteedi parandamise kõrget taset. Artiklis 174 on öeldud, et ühenduse keskkonnapoliitika eesmärgiks on *kaitstuse kõrge tase*. Lepingu artiklid ei ole hierarhilises järjestuses, ühendus peab püüdma saavutada kõiki eesmärke. Kui teatud juhul peaks tekkima eesmärkide konflikt, peavad ühenduse institutsioonid püüdma leida kompromissi. Säärased konfliktid on sagedased, nt siseturu rajamine kaupadele ja vajadus kaitsta keskkonda ettevaatusprintsibiist lähtuvalt.

Nagu on sätestatud artiklis 174, peab ühenduse tegevus aitama kaasa eri eesmärkide saavutamisele, nendeks on:

- ◆ keskkonna säilitamine, kaitsmine ja selle kvaliteedi parandamine;
- ◆ inimese tervise kaitsmine;
- ◆ loodusressursside kaalutletud ja mõistlik kasutamine;
- ◆ meetmete edendamine rahvusvahelisel tasandil, selleks et tegelda piirkondlike ja ülemaailmsete keskkonnaprobleemidega.

Lisaks EÜ meetmetele on olemas ka rahvusvahelised, siseriiklikud, regionaalsed ja kohalikud meetmed, mis aitavad eesmärkidele jõudmist. Seega on ühenduse vastutus ja pädevus keskkonnaküsimustes jagatud liikmesriikidega, mitte eksklusiivne.

1997. a Amsterdami lepinguga kehtestati ühenduse õiguses **säästva arengu** mõiste. Seda eesmärki mainitakse nii EL lepingu preambulas ja artiklis 2 kui ka EÜ asutamislepingu artiklites 2 ja 6. Täpne viide kõrgele kaitstuse tasemele ei luba enam meetmete võtmist, mis võimaldavad vaid madalaima ühisnimetajaga keskkonnakaitset. Kõrge tase tuleb saavutada ühenduse kui terviku poolt, mitte riiklike meetmete abil. Artikkel 174 selgitab, et arvesse tuleb võtta ühenduse keskkonnavalaselt mahajäänudate piirkondade tingimusi, et nad saaksid teistele järele jõuda. See näitab, et eesmärgiks saab olla küll kõrge kaitstuse tase, mitte aga kõrgeim.

Ühenduse keskkonnapoliitika eesmärgiks on ka meetmete edendamine rahvusvahelisel tasandil, selleks et tegelda piirkondlike ja ülemaailmsete keskkonnaprobleemidega. See toetab Euroopa Liidu osalust arvukates rahvusvahelistes lepingutes. Need rahvusvahelised lepingud on eranditult ühenduse ja selle liikmesriikide vahelised ühised kokkulepped, kuna kuuluvad osaliselt ühenduse ja osaliselt liikmesriikide pädevusse. Euroopa Liidul on järjest suurem roll rahvusvahelisel tasandil keskkonnapoliitika kujundamises, näiteks kas või kliimamuutuste vastu võitlemine.

Keskkonnapoliitika põhimõtted

Ühenduse keskkonnapoliitika lähtub üldistest põhimõtetest, nagu subsidiaarsuse põhimõte ja integreerimispõhimõte, ning spetsiifilistest keskkonnakaitsepõhimõtetest.

Integreerimispõhimõte (art 6), mille kohaselt peab ühenduse poliitika ja tegevuse määratlemise ja rakendamise integreerima keskkonnakaitse nõuded, põhineb arusaamal, et keskkonnanõudeid ja sellest tulenevalt keskkonnapoliitikat ei saa vaadata kui eraldi rohelist poliitikat vee, õhu, maapinna, taimestiku ja loomastiku kaitseks. Enamik keskkonnaprobleeme tulenevad energiakasutusest, transpordipoliitikast, põllumajandustegevusest, infrastruktuuri investeeringutest ja majandustegevusest üldiselt. See on lepingu üks tugevamaid määratlusi, mis nõuab, et kõik EÜ institutsioonid arvestaksid oma tegevuse planeerimisel ja kehtestatavates meetmetes keskkonnakaitsete kaalutlustega.

Selleks et parandada keskkonnanõuete integreerimist teistesse valdkondadesse oma administratsioonis, võttis Euroopa Komisjon 1993. aastal vastu sise-eeskirja, mille

kohaselt kõiki komisjoni ettepanekuid tuleb kontrollida keskkonnamõju suhtes – kus selline mõju on tõenäoline, tuleb läbi viia keskkonnamõju hinnang, kõikide seadusandlike ettepanekute puhul tuleb hinnata mõju keskkonnale ja kulusid. Mõnedes osakondades loodi keskkonnaüksused, loodi peadirektorite keskkonnavõrgustik, keskkonna peadirektoraadis asutati üksus, mis vastutab keskkonna teistesse valdkondadesse integreerimise eest.

Keskkonnaõiguse ja -poliitika spetsiifilised põhimõtted

Saastuse vältimise põhimõte – lülitati lepingusse ühtse Euroopa aktiga 1987. Lühidalt öeldes “vältida on lihtsam kui ravida”. Enam ei ole küsimus eeskätt tagajärgede kõrvaldamises. Nt pakendi ja pakendijäätmete direktiiv 94/62/EÜ ütleb selgelt, et parimaks vahendiks pakendijäätmete tekke vältimiseks on vähendada pakendite kogust. Vältimise põhimõte nõuab ennetavate meetmete tarvituselevõtmist, et hoiduda üldse keskkonnakahjustuse tekkest. Enamasti on keskkonnakahjustuse kõrvaldamine väga kallis või hoopis võimatu, ka majanduslikult on mõttekam kahju tekkimist ära hoida. Saastuse vältimise põhimõte eeldab inimtegevusega seonduvate keskkonnariskide hindamist ja sellekohase informatsiooni järjekindlat kogumist. Probleem on aga selles, et paljudel juhtudel ei ole võimalik saastusega kaasnevaid võimalikke tagajärgi ette näha.

Ettevaatusprintsip, mis on veel kaugemaleulatavam, lülitati lepingusse Maastrichti lepinguga 1993, samas kui vältimise põhimõte oli lepingus juba alates 1987. Ettevaatusprintsipi mainiti ÜRO Rio de Janeiro 1992. a konverentsi deklaratsioonis ja seda kasutatakse järjest enam, põhjendamaks ühenduse abinõusid juhtudel, kus teaduslikud uuringud ei näita veel keskkonnakahjustuse põhjust.

Ettevaatusprintsip tähendab, et kui on tugevad kahtlused, et teatud tegevusel võivad olla keskkonnale kahjulikud tagajärjed, on parem tegutseda “enne, kui on liiga hilja” kui oodata, kuni on kättesaadavad teaduslikud andmed, mis näitavad kindlat põhjuslikku seost. Ettevaatusabinõud tuleb tarvitusele võtta enne tegeliku kahju tekkimist ja isegi enne keskkonnavalase riski lävele jõudmist. Neid abinõusid tuleb rakendada ka juhul, kui teaduslik informatsioon mingi tegevuse ja võimaliku keskkonnakahju vahelise põhjusliku seose kohta on ebapiisav. Nt tasub meenutada osoonikihi lagunemise probleemi, mille puhul on rahvusvaheliselt rakendatud väga mõjusaid ja mitte odavaid ettevaatusabinõusid, seda vaatamata sellele, et teadlastel kulub protsesside tegeliku olemuse ja nende tekkemehhanismide selgitamiseks ja läbivaidlemiseks ilmselt veel aastaid.

Põhimõte “saastaja maksab” lülitati lepingusse 1987, kuid on eksisteerinud ühenduse tasandil alates 1973. aastast. Selle põhimõtte sisu määratlemisel tekivad mitmed küsimused: kes on saastaja, kas see, kes reostab keskkonda või kes ületab kehtestatud piirväärtusi? Kas saastaja on autojuht, auto tootja või kütuse importija? Kes peab maksma emissioonide või kahjustuse eest? Kahjustused teises liikmesriigis või kolmandas riigis? Kas puhtamatesse tehnoloogiatesse investeringud on saastuse eest maksmine? Praktiliselt on ka võimatu sageli saastajat kindlaks teha põhjavee või rannikuvee saastuse

puhul, metsade vähenemise, kliimamuutuste ja paljude eelneva tegevuse tulemusel tekkinud reostuste puhul.

Põhimõte “saastaja maksab” oli algselt majanduslik põhimõte, mis väljendas arusaama, et keskkonnakahjustuse puhastamise kulu ei pea kandma mitte ühiskond maksude kaudu, vaid kulud peab kandma saastuse põhjustanud isik. Ükski ühenduse tekst ei sisalda sätteid selle kohta, kes mille eest peab maksma, või muid sätteid, mis laseks seda põhimõtet praktikas kasutada.

Selle põhimõtte järgi peaks olema lubamatu toetada keskkonda saastavat tootmist ja tarbimist, kõik keskkonna saastamisest põhjustatud kulutused tuleb kanda saastajal. Enamikul juhtudest kannab need kulutused nende toodete või teenuste tarbija. Oluliseks eesmärgiks on kõlvatu konkurentsi välistamine, seondub siseturu funktsioneerimisega. Saastekontrolliks rakendatavate meetmete maksumus mõjutab oluliselt tootmishindu, meetmete maksumus oleneb aga konkreetses riigis kehtivatest keskkonnavalastest normatiividest. Sel viisil oleksid aga sellise riigi ettevõtjad, kus on madalad keskkonnakaitse nõuded, turul soodsamas olukorras kui kõrge keskkonnakaitse tasemega riikide ettevõtjad ja tootjad.

Põhimõte, et keskkonnakahjustus tuleb heastada kahjustuse kohas, seondub eelkõige piiriülese keskkonnasaastusega. Rakendatakse nt ohtlike jäätmete sisse-, välja- ja transiitvedu reguleerivates normides, mille eesmärgiks on piirata selliste jäätmete piiriülest liikumist, ning mis nõuavad siht- ja transiidimaa eelnevat nõusolekut selliste saadetiste vastuvõtmiseks või läbiveoks ja keelavad saata ohtlikke jäätmeid riikidesse, kus puuduvad tehnilised võimalused nende ohutuks kõrvaldamiseks.

Seda põhimõtet kasutas Euroopa Kohus näiteks Valloonia jäätmete kohtuasjas (C-2/90 *Komisjon v. Belgia*), kus oli vaja otsustada, kas regionaalne jäätmete impordi keeld oli kooskõlas ühenduse kaupade vaba ringluse sätetega, kui teiste liikmesriikide jäätmeid koheldi erinevalt regionaalsetest jäätmetest. Kohus leidis, et diskrimineerimist ei olnud ja tõi põhjenduseks, et keskkonnakahjustus tuleb esmajärjekorras heastada kahjustuse tekke kohas, tähendab, et iga regioon, vald või muu kohalik üksus võtab oma abinõud tarvitusele oma jäätmete vastuvõtuks, töötlemiseks ja kõrvaldamiseks.

Keskkonnapoliitika õiguslik ja institutsionaalne alus

Alates 1973. aastast on ühendus vastu võtnud keskkonnapoliitika arendamiseks prioriteete ja eesmärgi määratlevaid mittesiduvaid **keskkonnategevusprogramme**. Varasemad keskkonnaprogrammid moodustasid raamistiku komisjoni seadusandlikele initsiatiividele. Alates neljandast programmist (1987-1992) algas üleminek järeelmõjudega tegelemiselt ennetamispoliitikale. Viienda keskkonnaprogrammi “Säästva arengu poole” (1993-2000) eesmärgiks on kaasata ennetamisse kõiki osapooli, eriti transpordi- ja energiasektoris. Rõhutatakse vajadust kasutada senisest enam turujõudusid vastavate vahendite ja stiimulite kaudu (näiteks keskkonnamaksud, ökomärgistus, vastutuskavad, keskkonnanauditid, vabatahtlikud kokkulepped, deposiitide ja tagasimaksete süsteemid jne). Programmis võeti kasutusele avaliku võimu, avalike ja eraettevõtjate ning üldsuse

ühise vastutuse mõiste, millega rõhutati vajadust kaasata laiem üldsus keskkonnaküsimuste lahendamisse.

Amsterdami lepinguga sätestati (art 175 lg 3), et üldised keskkonna tegevusprogrammid võetakse vastu nõukogu ja parlamendi ühisotsusega. Kuna otsused on “tervikuna siduvad nende suhtes, kellele nad on adresseeritud”, muutuvad keskkonna tegevusprogrammid tulevikus siduvaks. Praegu on komisjon lõpetamas kuuenda keskkonnaprogrammi väljatöötamist järgmiseks kümneks aastaks, mis tõenäoliselt võetakse nõukogu ja parlamendi poolt vastu 2001. aastal. Edasisi tegevusi ja uusi algatusi on vaja uue programmi kohaselt sellistes põhivaldkondades nagu kliimamuutused, inimeste kaitse, looduse ja bioloogilise mitmekesisuse kaitse, jäätmeäritlus.

Keskkonna *acquis* moodustavad u 300 õigusakti, millest enamik on direktiivid. Õigusaktid on suunatud spetsiifilistele sektoritele, nagu veekeskkonna kaitse, õhusaaste kontroll, jäätmeäritlus, kemikaalid, taimestiku ja loomastiku kaitse, müratõrje. Viimastel aastatel on ühenduse keskkonnapoliitika suund olnud integreeritud lähenemine (kompleksne saaste vältimise ja kontrolli direktiiv), võetakse vastu raamdirektiive igas sektoris. Ühendus tegeleb ka horisontaalse keskkonnapoliitika korraldusliku raamistiku loomisega. 1985. aastal kehtestati *keskkonnamõju hindamise* menetlus, mille peavad läbima kõik era- ja avaliku sektori projektid, mis võivad keskkonnale olulist mõju avaldada. 1992. aastal jõustus direktiiv *avalikkuse vaba juurdepääsu kohta keskkonnaalasele teabele*, mille eesmärk on avaliku võimu käsutuses olevat keskkonnaalast teavet levitades anda avalikkusele võimalus osaleda otsuste tegemisel ja järelevalveprotsessis.

“Käsu ja kontrolli” meetmetelt turustiimulitele üleminekuks ning avalikkuse teavitamise eesmärgil on jõustatud *ökomärgistuse* süsteem, mille kohaselt vähem keskkonda mõjutavatele tarbekaupadele kinnitatakse ökomärgis, mis annab tarbijale teavet keskkonnasõbralikest ja likuvõimalustest. *Keskkonnaauditite süsteem* võimaldab tootjatel osaleda vabatahtlikult keskkonnajuhtimise ja keskkonnaauditite kavades, mille eesmärk on muuta ettevõtete tegevus keskkonnasõbralikumaks.

Kopenhaagenis asuv ***Euroopa Keskkonnaagentuur*** ja Euroopa keskkonnateabe ja -vaatluste võrk loodi 1990. aastal, kuid alustas tegevust alles 1993. aastal, kuna liikmesriigid ei suutnud kokku leppida selle asukohas. Agentuuri eesmärk on anda ühendusele ja liikmesriikidele Euroopa tasandil objektiivset ja usaldusväärset teavet ühenduse keskkonnaseisundi kohta, et nad saaksid võtta keskkonna kaitsmiseks vajalikke meetmeid, hinnata nende elluviimist ja kindlustada keskkonnaseisundi kohta õige teabe jõudmine üldsuse kätte.

Lisaks sellele moodustas komisjon 1993. aastal nõuandva funktsiooniga ***Euroopa Keskkonnafoorum***, mis koosneb 32 liikmest, kes on pärit äriühingudest, kohalikest ja regionaalsetest võimuorganitest, keskkonna- ja tarbijakaitseorganisatsioonidest. Viienda keskkonnaprogrammi raames moodustati rakendamise võrgustik ***IMPEL***, mille eesmärgiks on edendada teabe ja kogemuste vahetust ja praktilisel tasandil ühtsete lähenemisviiside arendamine, ning keskkonnapoliitika läbivaatamise grupp, mille

moodustavad liikmesriikide keskkonnaadministratsiooni kõrged ametnikud, kes koos komisjoniga arutavad keskkonnapoliitika ja -algatuste kujundamist

Paljude ühenduse keskkonnadirektiivide rakendamine on väga kulukas ning liikmesriigid on neid rakendanud ebapiisavalt. 1992. aastal loodi keskkonnakaitse rahastamisvahend LIFE, mille põhieesmärk on arendada ja rakendada EL keskkonnapoliitikat rahalise abi andmise kaudu. 1993. aastast hakati rahalist abi andma ka ühtekuuluvusfondist, mis on mõeldud keskkonna- ja transpordialaste infrastruktuuriprojektide rahastamiseks liikmesriikides, mille sisemajanduse kogutoodang on alla 90% ühenduse keskmisest. Kandidaatriikidele on alates 2000. aastast mõeldud sama eesmärgiga ISPA programm, mida rahastatakse eelstruktuurivahenditest. Keskkonnaprojekte rahastab ka Euroopa Investeeringuspank.

II sammu – EL ühine välis- ja julgeolekupoliitika

Viljar Veebel

ÜVJP kujunemine

Teise maailmasõja tagajärjel oli välja kujunenud poliitiline olukord, kus esmakordselt 500 aasta jooksul ei mänginud Euroopa riigid maailmapoliitikas määravat rolli, pigem olid nad jäänud kahe konkureeriva ideoloogilise suurjõu, USA ja NL vahele. Teiseks polnud Euroopa enam ühtne ega omanud mõistena poliitilist tähendust: oli Lääne-Euroopa, mis käis kokku USAga, ja Ida-Euroopa, mis kuulus sotsialistlikku blokki. Lääne-Euroopat ühendavaks jõuks olid eeskätt vaesus ja hirm kommunismi edasikandumise ees ning soov julgeoleku ja heaolu järele.

Nende asjaolude mõjul sõlmiti terve rida kollektiivse kaitse lepinguid Saksamaa võimaliku taasrelvastumise või NL kallaletungi puhuks. Tuntumad neist on 1947. aastal sõlmitud Dunqirki leping Ühendkuningriigi ja Prantsusmaa vahel ja 1948. aastal sõlmitud Brüsseli leping Beneluxi riikide, Prantsusmaa ja Ühendkuningriigi vahel. 1949 loodi Haagis Euroopa Nõukogu. Ühise julgeolekupoliitilise mõtlemise kujunemine on tihedalt seotud ka 1947. aastal käima lükatud Marshalli Plaaniga. USAs leiti, et vaesus ja sotsiaalsed pinged on soodsaim pinnas kommunismi juurdumiseks, viimast aitab vältida majanduslik toetus, mille eeltingimuseks seati aga ühise koordineerimiskomitee loomine. NATO asutamine 4. aprillil 1949 Lääne-Euroopa riikide osalusel likvideeris siiski mõneks ajaks vajaduse täiendava julgeolekupoliitilise koostöö järele.

Ühenduse raames tehti esimene katse poliitilise integratsiooni suunas Euroopa Kaitseühenduse (EKÜ) kavaga 1952. aastal, kuid tollase rahvusvahelise olukorra ja Euroopa riikide omavaheliste suhete problemaatilisel taustal jäi projekt eeskätt Prantsusmaa vastuseisu tõttu rakendamata. Olukorra sunnil uuendati ja forsseeriti Pariisi kokkuleppega 1954. aastal Brüsseli lepingu täitmist ja kutsuti ellu Lääne-Euroopa Liit (WEU), Saksamaa aga taasrelvastati ja võeti 1955. aastal vastu nii WEUsse kui NATOsse.

Pärast Euroopa Kaitseühenduse idee tagasilükkamist käsitlesid nii poliitikud kui teoreetikud poliitilist integratsiooni puudutavaid küsimusi äärmise delikaatsusega. 1970-ndail ellu kutsutud Euroopa Poliitiline Koostöö (EPK) polnud kaugeltki sama ambitsioonikas kui eelnenud ühendused ja kujutas endast pigem liikmesriikide ümarlauda. Siiski suudeti just EPK raames jõuda esimese ühise poliitilise positsioonini 1975. aasta Helsingi lõppakti suhtes. Teoreetikud olid sellest ajutisest edust hoolimata üha enam arvamusel, et integratsiooni ülekandumisvõimet majandusvaldkonnast nn kõrgetesse poliitikatesse on üle hinnatud ja tegelikkuses on majandusliku koostöö kandumine poliitilisse sfääri vähetõenäoline.

Ühendusel puudus ambitsioon saada maailmavõimuks, ressursid olid suunatud rohkem sissepoole, parandamaks liikmesriikide heaolu ja julgeolekut. Siiski oli algusest peale

selge, et mida tugevam ja integreeritum on Euroopa, seda suuremat mõju see maailmale avaldab. Teatud maailmapoliitiline tähtsus oli ühendustel aga juba alguses, sest kolm kuuest asutajaliikmest olid koloniaalriigid, kes üritasid pärast kolooniate vabanemist, soodustuste kaudu kaubandussuhetes säilitada viimastega erisuhted ning kasutada abi ja soodustariife oma poliitilise mõju säilitamiseks. Selle doktriini väljendamiseks olid sõlmitud Lomé´ ja Yaounde konventsioonid, millega kehtestati sooduskaubandustingimused vähearenenud endistele kolooniatele. Kui algul hõlmas see eeskätt endisi Briti ja Prantsuse kolooniaid, siis Hispaania ja Portugali liitumisega tihenesid oluliselt sidemed ka Ladina-Ameerikaga.

ÜVJP tekke vajadus

80-ndate aastate lõpuks jõudis Euroopa majanduslik integratsioon piirile, kust sai edasi areneda üksnes paralleelselt poliitilise koostööga ja Euroopa areng sõltus suuresti koostöö edukusest. Sellest lähtudes asuti 1990/91 ette valmistama uut lepingut, mille raames tuli komisjoni president J. Delors välja ideega tuua välis-, julgeoleku- ja kaitsepoliitika võrdselt teiste poliitikatega Ühenduste pädevusse. Brittide selge vastuseisu tõttu sellele plaanile kasutati üleminekuperioodil kahte paralleelselt toimivat süsteemi, kus Ühenduste poliitikates kasutati riikideülest mudelit ja liidu poliitikas (välis- ja julgeolekuküsimused) valitsustevahelist otsustamist, seades tulevikusihiks nende kahe süsteemi ühtlustamise riikideülese otsustusmudeli alla. Euroopa Liidu loomise peamine motiiv oli kava tuua nn kõrge poliitika teemad riikideülesele tasandile.

Kiire välis- ja julgeolekupoliitilise arengu tingisid ka 80-ndate lõpu ja 90-ndate alguse poliitilised sündmused: Nõukogude Liidu kokkuvarisemine, Lahesõda, Jugoslaavia lagunemise kataklüsmid ja selle taustal USA hegemoonia ning EL suutmatuse lahendada ka Euroopa sisemisi konflikte, hoolimata silmapaistvast majanduslikust potentsiaalst. Teiseks oluliseks mõjutajaks oli Ühenduste kodanikkonna ootuste muutumine sekkumisel probleemsetesse juhtumitesse. Selle protsessi väljundina 1992. aastal sõlmitud Maastrichti lepinguga hakati selgelt kõnelema Euroopa Liidu ühtsest välis- ja julgeolekupoliitikast (ÜVJP).

Euroopa Liidu leping- ÜVJP

Muutunud prioriteetidest annab märku juba Euroopa Liidu lepingu preambula, kus kõrvuti majandus- ja rahaliidu asutamisega tuuakse peamise otsusena välja just ühise välis- ja julgeolekupoliitika rakendamine, mis lõpptulemusena võib viia ühiskaitseni, ühtse kodakondsuse rakendamiseni ja Euroopa identiteedi tugevnemiseni.

Liidu viis peamist eesmärki kannavad endas sarnast sõnumit:

1. Luua majandus- ja rahaliit koos ühisrahaga
2. Kinnitada oma identiteeti rahvusvahelisel tasandil ÜVJP loomise ja ühiskaitse kujundamise kaudu

3. Tugevdada liikmesriikide kodanike õiguste ja huvide kaitset Liidu kodakondsuse sisseseadmise kaudu
4. Arendada koostööd justiits- ja siseküsimustes
5. Säilitada ja arendada *acquis communautaire*, tagamaks Liidu efektiivset funktsioneerimist

Euroopa Liidu lepingu V jaotis täpsustab **poliitilise koostöö piirid ja eesmärgid**:

1. Kaitsta Liidu väärtusi, huve ja sõltumatust
2. Tugevdada kõigiti liikmesriikide julgeolekut
3. Tagada rahu ja suurendada globaalset julgeolekut, lähtudes ÜRO põhikirjast, Helsingi lõppaktist ja Pariisi hartast.
4. Edendada rahvusvahelist koostööd
5. Arendada ja tugevdada demokraatiat, kaitsta inimõigusi ja põhivabadusi.

Eesmärgid on väga üldised ning pigem ennetavad kui reageerivad, võimaldades põhimõtteliselt arendada vaid välis- ja julgeolekupoliitikat, jättes kaitsepoliitika EL pädevusest esialgu välja. Siiski on jäetud võimalus poliitilise tahte tekkides kaasata ka kaitseküsimused.

Amsterdami lepinguga astuti poliitilises integratsioonis samm riikideülesuse poole ja liikmesriikidele pandi lisaks ülaltoodud eesmärkidele ka kohustus aktiivselt ja tingimusteta toetada ÜVJP-d lojaalsuse ja vastastikkuse solidaarsuse vaimus. Praktikas tähendab see kohustust püsida rahvusvahelistes organisatsioonides ja foorumitel ühtsel seisukohal ja eesistujariigi õigust teisi esindada.

ÜVJP vahendid

Põhilisteks ÜVJP väljunditeks on ühine positsioon, ühtne käitumine, deklaratsioonid, ühise positsiooni avalik teatavastegemine, kontaktid kolmandate riikidega (demarkatsioonid ja poliitiline dialoog), aga ka rahuvalve, relvastuskontroll ja põgenike abistamine.

Kui Euroopa Liidu lepingus olid nende täitmisel kesksel kohale seatud liikmesriigid, siis Amsterdami lepingus 5 aastat hiljem nähakse kesksena juba liidu ühishuve.

Ühine käitumine

Ühise käitumise aladena nähti ÜVJP ellukutsumisel eelkõige:

1. Rahu ja stabiilsuse eest seismist Euroopas;
2. Lähis-Ida rahuprotsessi toetamist;
3. Koostööd demokratiseeruva Lõuna-Aafrika Vabariigiga;
4. Jugoslaavia konflikti reguleerimist;
5. Venemaa demokratiseerumise toetamist.

Ühised strateegiad

Euroopa Ülemkogu, kes seab ÜVJP üldised eesmärgid ja toimimispõhimõtted omab alates Amsterdami lepingust õigust ühehäälsusega defineerida ühiseid strateegiaid alade

suhtes, kus liikmesriikidel on ühised huvid. Nende eesmärgid, kestus ja vahendid peavad olema peavad olema liikmesriikidele osutatud ja tagatavad. Täna on vastu võetud ühised strateegiad Ukraina ja Venemaa suhtes.

Institutsioonid ja otsustusprotsess

Majandusliidu otsustus- ja pädevusskeeme ei peetud välis- ja julgeolekupoliitika küsimuste lahendamiseks sobivateks ja nende täitmiseks vajalik uus struktuur loodi 1992. aastal. Põhjuseks oli siin soov vältida majandusliidu põhiprobleeme otsustusprotsessis: aeglust ja raskusi leida osapoolte vahel konsensust, mis julgeolekuküsimuste puhul on veelgi määravama tähtsusega.

Leping on pädevuse jaganud järgmiselt:

1. Ülemkogu põhiprintsiipide loojana ja üldsuuniste määrajana.
2. Nõukogu pideva kujundaja ja suunajana ning ühise seisukoha määrajana.
3. Sekretariaat koos peasekretäri tegeleb ÜVJP igapäevase koordineerimise ja praktiliste küsimuste lahendamisega, peasekretär vastutab Ülemkogu ja nõukogu ees poliitika toimimise eest ja omab ÜVJP-s enim täidesaatvat võimu. Peasekretär abistab nõukogu ÜVJP otsuste sõnastamisel, ettevalmistamisel ning peab vajadusel nõukogu nimel poliitilist dialoogi kolmandate osapooltega.
4. Poliitiline komitee jälgib rahvusvahelist olukorda ÜVJP-ga seotud valdkondades, aga ka kokkulepitud poliitikate rakendamist.
5. Eesistujariik esindab EL ühist positsiooni ja konsulteerib parlamendiga võimalike valikute osas. Viimane omab õigust ligipääsule ÜVJP-d puudutavale infole, kuid ei oma reaalselt otsustusõigust.
6. Komisjon omab eelnõude algatusõigust, kuid ei oma seadusandlikus osas tavapärasest kaalu, peamine roll ja ülesanded ÜVJP kooskõlastamiseks teiste poliitikatega.

Hääletamine toimub üldjuhul konsensuslikult v a siis, kui otsustatakse ühisstrateegia rakendamise või ühismeetmete rakendusotsuste üle. Kvalifitseeritud hääletamist ei rakendata mingil juhul aga sõjalistes või kaitsepoliitilistes otsustes, seega on igal liikmeriigil neile veto panemise õigus.

ÜVJP kõrge esindaja

Kutsutud ellu tagamaks ÜVJP efektiivsemat ellu viimist. Nõukogu peasekretär, kes nüüdsest on ka ÜVJP kõrge esindaja abistab nõukogu ÜVJP küsimustes aidates kaasa otsuste sõnastamisele, ettevalmistamisele ja rakendamisele ning pidades vajadusel eesistujariigi taotlusel nõukogu nimel läbirääkimisi kolmandate osapooltega. Hetkel täidab antud ametiposti dr. Javier Solana.

Poliitiline komitee

Kuivõrd ÜVJP edukus sõltub otseselt liikmesriikide võimest adekvaatselt reageerida rahvusvahelistele arengutele loodi Amsterdami lepinguga ülalnimetatud ühise analüüsi

üksus, mis töötab Sekretariaadi struktuuris ÜVJP kõrge esindaja alluvuses. Selle üksuse, mis koosneb nii Sekretariaadi kui WEU spetsialistidest, ülesandeks on:

1. ÜVJP seotud arengute jälgimine ja analüüs
2. Konkretiseerida liidu ÜVJP huvisid ja osutada aladele, mis võivad huvi pakkuda tulevikus
3. Prognoosida ja informeerida liitu potentsiaalsetest ÜVJP pädevusalasse jäävatest kriisidest
4. Koostada nõukogu, Ülemkogu või omaenda initsiatiivil ÜVJP alaseid ettepanekuid nõukogule

Struktuurid poliitika reaalseks elluviimiseks

1994. aastal jõuti kokkuleppele ka *Combined Task Force* süsteemi rakendamises, kus kriiside lahendamisel kasutatakse erinevate riikide ühisjõude, mille üldjuhtimine käiks NATO struktuuride raames. Samuti kasutatakse NATO luuresatelliite, transpordialuseid jms, mis liikmesriikidel endal puuduvad. Loomulikult eeldab see nii USA-poolset nõusolekut kui tihedat koostööd NATOga.

Suurendamiseks liidu reaalselt tegutsemisvõimet ja lähtudes Brüsseli lepingu aegumisest on vastu võetud otsus inkorporeerida seni eraldi tegutsenud WEU liidu raamidesse. Protsessi edukamaks elluviimiseks on WEU peasekretär Javier Solana valitud ühtaegu ka ministrite nõukogu peasekretäriks. Koos WEU liitmisega tulevad ÜVJP käsutusse ka esimesed reaalsed sõjaväeüksused (Eurokorpus). Viimasesse hakkab kokku kuuluma 120 000 meest/naist. Siiski pole tegemist juurde loodavate sõjaväeüksustega, vaid liikmesriikide osade sõjaväeüksuste andmisega vajadusel WEU käsutusse. Kui USA kutsus Eurokorpuse loomine esile vastakaid tundeid, siis Venemaa on olnud selgelt negatiivsel positsioonil.

ÜVJP praktiline toimimine aastatel 1992 –2000

Proovikiviks vastloodud ÜVJPe sai vajadus reguleerida Jugoslaavia lagunemisest tekkinud konflikte. Need hõlmasid ennekõike ühtset käitumist Bosnia-Hertsegoviinas 1993. aastal humanitaarabi konvoeerimisel ja Mostari linna haldamisel 1994. aastal, aga ka EL ja WEU osa Jugoslaavia vastastes õhurünnakutes 1999. aastal.

Rahuolu tehtu suhtes pole üles näidanud ei liidu poliitikud, sõjaväelased ega kodanikud. Kõige karmimates käsitlustes on liidu käitumist loetud selgelt läbikukkunuks. Avanes suurepärase võimalus tõestada oma kasvanud poliitilist ja sõjalist suutlikkust, vajaduseta tegutseda väljaspool Euroopa piire, ometi tuli konflikt lõpuks ikkagi USA ja NATO juhtimisel lahendada, sest otsustusmehhanism ja poliitiline tahe ei võimaldanud sekkuda isegi pärast tuhandete tsiviilisikute tapmist. Teatud määral jäi rahule vaid Ühendkuningriik, kes on alati rõhutanud NATO keskset rolli sellelaadsete probleemide lahendamisel ja üritanud pidurdada ÜVJP kaitsepoliitilist suundumust.

Välis- ja julgeolekupoliitilised sekkumised on toimunud veel ühise positsiooni raames Tšetšeenia küsimuses ja Austria-vastase boikoti kehtestamisel 1999. aastal. Silmapaistvalt vastuoluline on just viimane, mida kehtestamisel (pärast “Vabaduspartei” kaasamist valitsusse) lasti välja paista kui liikmesriikide ühtset positsiooni ja otsustavat käitumist pead tõstva rahvusluse vastu, kuid mis komisjoni poolt kvalifitseeriti ühenduse ja EL lepinguga mitte kooskõlas olevaks ja seega mitte EL, vaid liikmeriikide iseseisvaks käitumiseks. Aasta hiljem tunnistati aga otsus nn “kolme targa” poolt põhjendamatuks-olulisi ideoloogilisi probleeme ei eksisteerivat ja liikmesriikidele tehti ettepanek boikott lõpetada. Loodud on aga pretsedent, mille tagajärjel EL on sattunud enam kui kahetsusväärsele ja eurooptimismi jahutavasse olukorda.

Probleemid

Probleemid ÜVJP arengus tulenevad ennekõike sobitamisest varemeksisteerinud ühenduste raamistikku ja liidu kesisest julgeolekupoliitilisest kogemusest, sisemisest rivaliteedist, ühtse juhtimise puudumisest ja vähesest riikideülesusest, mis ei võimalda rahvusvahelistele sündmustele piisavalt kiiresti ja mõjuvalt reageerida. Jugoslaavia-probleemi sekkumise ebaõnnestumise põhjuseks peetakse ka komplitseeritud otsustusprotsessi ja edaspidise efektiivsuse huvides tuleks konsensuslike hääletamiste osakaalu vähendada või minna täiesti üle enamushääletustele.

Mitmed liikmesriigid on kahtluse alla seadnud vajaduse julgeoleku ja kaitsepoliitilise integratsiooni järele, eriti kujul, kus see lähtub ÜRO põhikirjast. Samas puuduvat ka vajadus dubleeriva kaitsestruktuuri järele NATO kõrval. Siiski on liit kaitsepoliitika vallas väga aktiivseid reforme läbi viinud, liitmaks enne eraldi seisnud WEU EL lepingulisse süsteemi.

Areng Amsterdami lepingu järel.

Pärast Amsterdami lepingut on hoolimata ülaltoodud probleemidest (või just nendest tulenevalt) julgeoleku ja kaitsepoliitika vallas tehtud olulisi täiendusi, et kaotada suuri kääre lepingu silmapaistvate eesmärkide ja tagasihoidlike vahendite vahel ja asunud olemasolevat, väga suuresõnalist ÜVJP kontseptsiooni täpsustama.

St. Malos aastal 1998 olid põhiteemadeks liidu võime iseseisvaks tegutsemiseks julgeoleku ja kaitseküsimustes, lähtudes sõjalistest, protseduurilistest ja motivatsioonilistest eeldustest. Aga ka ühiste sõjajõudude tugevdamine ja määratlemine ning Ühendkuningriigi ja Saksa - Prantsuse vastanduvad arusaamad võimalikust arengust. **Helsingis ilmus 1999. aastal** avalikkuse ette uus ja ÜVJPst oluliselt laiem käsitlus - Euroopa Julgeoleku- ja Kaitsepoliitika (*European Security and Defence Policy, ESDP*), mille kohaselt ‘liidul peab olema autonoomne pädevus teha otsuseid ja sekkuda konfliktidesse, kus NATO ei pea seda vajalikuks või võimalikuks’. ÜVJP olemasoleval kujul seda aga ei võimalda. Kohtumisel rõhutati vajadust luua pidevalt valmisolev arvestatav ühise juhtimise all olev sõjaline kontingent, luure ja transpordivõrk.

EL III sammu – politseikoostöö ning õigusala koostöö kriminaalasjades

Gert Antsu

Koostöövajadus

EL üks peamisi põhimõtteid on isikute vaba liikumine, kuid isikute vaba liikumisega kaasnevad tihti probleemid. Nende probleemide lahendamiseks ja ennetamiseks ongi loodud koostöö justiits- ja siseasjades. Peamine liikmesriikide vaheliste piiride kaotamisest ja majanduste ühendamisest tulenev probleem on see, et koos majandusega internatsionaliseerub ka kuritegevus. On hulk kuritegevuse liike, millega efektiivsemaks võitlemiseks tuleb riikidel teha koostööd: narkootikumikaubandus, rahapesu, rahvusvaheline terrorism jne.

Probleeme tekitab ka EL liikmesriikide “õiguslik fragmenteeritus”. See tähendab, et riikide kriminaalseadusandlus on väga erinev ning mõningaid kuritegusid, mis on ühes riigis karistatavad, ei peeta teises riigis üldse kuriteoks (nt Hollandi ja teiste riikide erinevused narkoseadusandluses).

Koostöö enne Maastrichti lepingut

Enne Maastrichti lepingut oli koostöö selles valdkonnas üsna kaootiline. Algselt puudus ühtne institutsionaalne süsteem ning koostöö toimus väljaspool tavapärasest EÜ raamistikku valitsustevahelise koostööna. Alates 1975. aastast loodi hulk nn **Trevi** töögrupe, mis tegelesid erinevate kuritegevuse liikidega (terrorism, narkokaubandus, relvakaubandus, pangaröövid, organiseeritud kuritegevus).

1985. aastal otsustasid viis liikmesriiki, et senine edasiliikumise tempo pole piisav ja otsustasid veelgi süvendada omavahelist koostööd. Saksamaa, Prantsusmaa, Madalmaad, Belgia ja Luksemburg kirjutasid 1985. a juunis alla **Schengeni lepingule**. Leping nägi ette allakirjutanud riikide vaheliste sisepiiride kaotamise isikute liikumisele. Piiriületajate lauskontrollimine asendati visuaalse ja pistelise kontrolliga. Samuti nähti ette narkokaubanduse, rahvusvahelise kuritegevuse ja illegaalse immigratsiooni vastase võitluse alase koostöö süvendamist liikmesriikide politsei ja tolli koostöö edendamise kaudu. Lepingus sisaldasid ka pikaajalised eesmärgid edasiseks koostööks: poliitika ühtlustamine viisade, tulirelvade, reisijate hotellides registreerimise jms suhtes.

Need olid üksnes üldised koostöövaldkonnad. Reaalsed suunised, kuidas koostöö nimetatud valdkondades välja hakkab nägema, pandi paika **1990.a Schengeni lepingu rakendamise konventsiooniga** (nn Schengen II). Konventsioonis sisaldasid ka uued koostöövaldkonnad: ülalpool mainitud õigus jälgida ja jälitada kurjategijaid teisel pool

riigipiiri, pagulased ja illegaalne immigratsioon, ühine arvutisüsteem isikuandmete vahetamiseks. Konventsiooniga on peale esialgse viie riigi ühinenud Itaalia (1990), Hispaania ja Portugal (1990), Kreeka (1992), Austria (1995), Rootsi, Soome ja Taani (1996). Norral ja Islandil on assotsieerunud liikme staatus (põhjuseks Põhjamaade passiliit). Seega on nüüdseks konventsiooniga ühinenud kõik EL liikmesriigid peale Suurbritannia ja Iirimaa. Schengeni leping ja sellega seotud õigusaktid viiakse aga viie aasta jooksul alates Amsterdami lepingu jõustumisest (1. maiks 2004) üle Euroopa Ühenduse alla.

Koostöö õigus- ja justiitsküsimustes Maastrichti lepingus

Maastrichti lepinguga loodigi koostöö justiits- ja siseküsimustes uue Euroopa Liidu struktuuri raames nn kolmanda sambana. Lepingus reguleeris nimetatud koostööd VI jaotis. Selles sätestati üheksa ühist huvi pakkuvat valdkonda, milles koostööd tehti:

1. asüülipoliitika;
2. eeskirjad, mis reguleerivad isikute liikumist üle liikmesriikide välispiiri ja seejuures teostatavat kontrolli;
3. immigratsioonipoliitika ja poliitika kolmandate riikide kodanike suhtes (sissesõit, liikumine, elamis- ja tööload);
4. narkomaaniavastane võitlus;
5. pettusevastane võitlus;
6. õiguslane koostöö tsiviilasjades;
7. õiguslane koostöö kriminaalasjades;
8. tollikoostöö;
9. politseikoostöö võitluseks terrorismi, narkoäri jm rahvusvahelise kuritegevusega.

Amsterdami lepinguga seati liidu eesmärgiks 'tagada kodanikele kõrgetasemeline kaitse vabadusel, turvalisusel ja õigusel rajaneval alal, arendades liikmesriikide ühismeetmeid kriminaalasjadega seotud politseikoostöö ja õiguslase koostöö valdkonnas, vältides rassismi ja ksenofoobiat ning võideldes nende vastu' (EL leping art 29).

Amsterdami lepinguga **viidi seitse koostöövaldkonda üheksast üle esimese samba alla**, see protsess leiab praktikas aset **viie aasta jooksul** alates lepingu jõustumisest 1. mail 1999 (st 1. maiks 2004). Seega jäävad valitsustevahelise III samba alla vaid õiguslane koostöö kriminaalasjades ja politseikoostöö. Euroopa Liidu lepingu VI jaotis kannabki nüüd nime **sätteid politseikoostöö ja õiguslase koostöö kohta kriminaalasjades**. I samba alla viidud sätted sisalduvad aga EÜ asutamislepingu uues IV jaotises **viisa-, varjupaiga-, sisserände- ja muu isikute vaba liikumisega seotud poliitika**. Sama jaotise alla viiakse ka seni Schengeni lepingu raames toimunud koostöö, mis muudab struktuuri senisest selgemaks.

Järjekordne samm edasi õigus- ja siseasjade koostöös tehti 1999.a oktoobris, mis Euroopa Ülemkogu pidas **Tampere** tippkohtumise, mis oli tervikuna pühendatud kolmanda

samba teemadele. Liikmesriigid leppisid seal kokku uutes algatustes politseikoostöö, õigusalase koostöö ning migratsiooni ja pagulaste alal.

Alljärgnevalt kirjeldame olulisemaid arenguid politseikoostöö ja õigusalase koostöö alal kriminaalasjades. Viisa-, varjupaiga-, sisserände- ja muu isikute vaba liikumisega seotud poliitikast on lähemalt juttu isikute vaba liikumise alapeatükis.

Politseikoostöö

EL kolmanda samba raames toimuva politseikoostöö eesmärgiks rahvusvahelise kuritegevuse ennetamine ja selle vastu võitlemine. Eriti puudutab see organiseeritud kuritegevust, aga ka terrorismi, inimkaubandust ja lastevastaseid kuritegusid, ebaseaduslikku uimasti- ja relvaäri, korruptsiooni ja pettuste vältimist ning nende vastu võitlemist (EL leping art 29).

Politseikoostöö keskpunktiks on saanud Haagi asuv [Euroopa Politseiamet \(Europol\)](#). Europol loodi 26. juunil 1995.a alla kirjutatud konventsiooniga. Konventsioon jõustus 1. oktoobril 1998.a ning täistegevust alustas Europol 1. juulist 1999. Europoli eesmärgiks on parandada õiguskaitseorganite töö efektiivsust ja arendada nende koostööd võitluses rahvusvahelise organiseeritud kuritegevusega.

Europoli tegevus hõlmab järgmisi kuritegevuse valdkondi:

- ◆ narkokaubandus;
- ◆ ebaseadusliku sisserändega seotud kuritegevus;
- ◆ äri varastatud autodega;
- ◆ võitlus inimkaubandusega, k.a lastepornograafia;
- ◆ valeraha ja muude võltsitud maksevahendite valmistamine ja kasutamine;
- ◆ radioaktiivsete ja tuumaainete ebaseaduslik kaubandus;
- ◆ terrorism;
- ◆ rahapesu, mis on seotud nende valdkondadega.

Kõik ülalpool loetletu kuulub Europoli pädevusse juhul, kui on faktilisi tõendeid organiseeritud kuritegevuse seotusest kuriteoga ja kui see puudutab kahte või enamat liikmesriiki. Euroopa Ülemkogu võib ühehäälselt laiendada Europoli pädevust ka muudele tõsistele rahvusvahelise kuritegevuse vormidele.

Europol toetab liikmesriike järgmisel moel:

- ◆ lihtsustades andmete vahetust liikmesriikide poolt Europoli juurde komandeeritud sideohvitseride abil;
- ◆ pakkudes analüüsivõimalusi liikmesriikidele, kuna Europoli käsutuses on suurem hulk erinevaid liikmesriike hõlmavaid andmeid kui liikmesriikidel endil;
- ◆ pakkudes ekspertiisi ja tehnilist toetust uurimistegevusele ja operatsioonidele, mida viivad ellu liikmesriikide õiguskaitseorganid.

EL lepingu artikkel 30 näeb ette Europoli pädevuse laiendamist viie aasta jooksul alates Amsterdami lepingu jõustumisest ehk 1. maiks 2004 järgnevate eesmärkide saavutamiseks:

- ♦ hõlbustada ja toetada liikmesriikide asjaomaste asutuste spetsiaalsete uurimistoimingute ettevalmistamist, soodustada nende kooskõlastamist ning teostamist;
- ♦ võimaldada Europolil paluda liikmesriikide pädevatel ametiasutustel konkreetsel juhtudel korraldada ja kooskõlastada oma uurimistööd ja arendada eriteadmisi, mida võib anda liikmesriikide käsutusse nende abistamiseks organiseeritud kuritegevuse juhtumite uurimisel;
- ♦ soodustada sidepidamise korraldada süüdistust esitavate ja/või uurimist teostavate ametnike vahel, kes on spetsialiseerunud võitlusele organiseeritud kuritegevuse vastu;
- ♦ luua piiriülest kuritegevust käsitlev uurimis-, dokumenteerimis- ja statistikavõrk.

Europoli tööd rahastavad liikmesriigid oma eelarvest vastavalt riigi SKPle. Hetkel on eelarve suurus 430 mln krooni aastas.

Lisaks Europoli tööle on politseikoostöö raames olulised järgmised tegevused:

- **Euroopa Politseikolledži** rajamine koolitamaks kõrgemaid politseiametnikke töötama Euroopa kontekstis. See on esialgu loodud erinevate institutsioonide võrgustikuna, ent alates 2001. aastast peaks hakkama pakkuma omaette kursusi. Euroopa Politseikolledžisse on õppima oodatud ka kandidaatriikide esindajad.
- **Euroopa politseijuhtide töökonna** loomine, mille esimene kohtumine toimus aprillis 2000 Lissabonis. Töökonna eesmärk on tihedamate isiklike sidemete loomine liikmesriikide politseijuhtide vahel. See peaks aitama kaasa koostöö muutmisele spontaansemaks.

Õigusalane koostöö kriminaalasjades

Rahvusvaheline kuritegevus on üsna osav leidma nõrku kohti riikide kriminaalseadusandluses ja neid enda huvides ära kasutama. Seetõttu on sisse viidud õigusalane koostöö kriminaalasjades eesmärgiga lähendada liikmesriikide karistusõigust ning tugevdada koostööd kurjategijate väljaandmise ja vastastikuse abistamise alal. Õigusalast koostööd kriminaalasjades reguleerib EL lepingu artikkel 31.

Karistusõigus on valdkond, mis on siiani kuulunud liikmesriikide pädevusse – ei eksisteeri mingit üle-euroopalist kriminaalkoodeksit, see kuidas kurjategijaid teatud kuriteo eest karistada, on iga riigi enda otsustada. Põhiliseks koostöö vormiks on senini olnud kohtuotsuste vastastikune tunnustamine.

Siiski on viimastel aastatel üha rohkem tähelepanu pööratud teatud kuritegude ühtsete definitsioonide ja karistuste kehtestamisel. Euroopa Ülemkogu soovitas oktoobris 1999.a keskenduda selles küsimuses kuritegevuse sellistele rahvusvahelistele vormidele nagu finantskuritegevus (rahapesu, korruptsioon, euro võltsimine), narkokaubandus,

inimkaubandus (eriti naiste ja laste seksuaalne ärakasutamine), kõrgtehnoloogiaga seotud kuriteod ja keskkonnakuriteod.

Õiguslane koostöö kriminaalasjades käsitleb ka kurjategijate väljaandmist liikmesriikide vahel ning vastastikust abistamist. Neid küsimusi reguleerivad liikmesriikide vahel sõlmitud konventsioonid väljaandmise kohta (1997) ja kriminaalasjades vastastikuse abistamise konventsioon (1999).

Alates 1998. aastast leiavad aset regulaarsed otsekontaktid liikmesriikide praktikute vahel läbi **Euroopa Kohtuvõrgustiku** (*European Judicial Network*). Järgmise sammuna on vastavalt Tampere ülemkogu otsustele lähiajal kavas luua Europoli eeskujul **Eurojust**. See koosneks liikmesriikide poolt lähetatud esindajatest (kohtunikud, prokurörid vm eksperdid) ja aitaks veelgi kaasa kontaktide tihendamisele ja mitut liikmesriiki puudutavate kohtuasjade edukamale lahendamisele.

Otsustetegemine

Riigiüleste EL institutsioonide osatähtsus otsustetegemisel on üsna väike – tegemist on põhiliselt valitsustevahelise koostööga.

- Peamine organ on justiits- ja siseministritest koosnev **nõukogu**, kus võetakse vastu otsused.
- **Komisjonile** on antud õigus algatada õigusaktide eelnõusid.
- **Euroopa Parlamenti** informeeritakse regulaarselt valdkonnas toimuvatest aruteludest. Eesistujariik konsulteerib Euroopa Parlamendiga ja tagab parlamendi arvamuse arvesse võtmise. EP võib esitada nõukogule küsimusi ja soovitusi. Igal aastal peab EP mõttevahetuse saavutatud edusammude üle.
- Amsterdami lepinguga on suurendatud ka **Euroopa Kohtu** pädevust III samba küsimustes. Nüüd on kohtul õigus teha eelotsuseid raamotsuste ja otsuste kehtivuse ja tõlgendamise kohta. Selleks on siiski vajalik liikmesriigi nõusolek läbi vastavale deklaratsioonile allakirjutamise – vastasel juhul ei saa kohus III samba küsimustes riike siduvaid otsuseid teha.

Nõukogu võib:

- a) võtta vastu **ühiseid seisukohti** liidu lähenemisviisi määratlemiseks asjaomases küsimuses;
- b) võtta vastu **raamotsuseid** liikmesriikide õigusnormide ühtlustamiseks;
- c) võtta vastu muid jaotise eesmärkidega kooskõlas olevaid otsuseid;
- d) kehtestada **konventsioone**, mida ta soovitab liikmesriikidele vastu võtta kooskõlas oma põhiseadusest tulenevate nõuetega.

Loodud on ka üks uus institutsioon – nõukogu juures asuv kõrgematest ametnikest koosnev **kooskõlastuskomitee**, mille ülesanded on koostöö kooskõlastamine, arvamuste esitamine ning nõukogu arutelude ettevalmistamine.

Probleemid ja tulevikuperspektiivid

Enamik justiits- ja siseküsimuste ees seisnud probleeme on leidnud Amsterdami lepinguga lahenduse. Ühehäälsuse tõttu aega nõudnud ja kohmakas valitsustevaheline koostöö on valdavalt viidud üle riigiülese I samba alla, III samba alla on jäänud vaid riikliku suveräänsusega kõige enam seotud politseikoostöö ja õiguslane koostöö kriminaalasjades. Seetõttu on paranenud ka poliitiline ja kohtulik kontroll koostöö üle, seda ka eksisteeriva III samba raames, kus on kohtu pädevust suurendatud. Samuti on seoses Schengeni lepingu inkorporeerimisega I samba koostöösse märgatavalt vähenenud erinevate koostöövormide arv, mis peaks suurendama efektiivsust ja muutma pildi ka tavakodanikule selgemaks. Selleks aga tuleb loota, et liikmesriikidel õnnestub kogu vajaliku *acquis'* üleviimine I samba alla viie aasta jooksul – sisuliselt tähendab see paljude aktide uuesti vastu võtmist uuel õiguslikul alusel.

Kordamisküsimused

Eelarve

1. Kuidas mõjutab kulude struktuuri muutus eelarve menetluse protsessi?
2. Milliseid EL eelarve arenguid võib põhjustada EL idalaienemine?
3. Mille poolest erineb EL eelarve liikmesriikide eelarvest?

Siseturg

4. Millised põhimõttelised erinevused on nelja vabaduse vahel?
5. Millised võimalused on liikmesriigil piirata liikmesriikide omavahelist kaubavahetust?
6. Miks on Euroopas tööjõu liikuvus äärmiselt madal, vaatamata sellele, et on tagatud töötajate vaba liikumine?
7. Miks peetakse vastastikkuse tunnustamise põhimõtet üheks majandusliku integratsiooni alustalaks?
8. Miks on vajalik reguleerida välispiiride ületamist (viisad, varjupaiga taotlemine) EL tasandil?

Konkurentsipoliitika ja väliskaubandus

9. Millised maailmamajanduse arengud võivad mõjutada EL konkurentsipoliitikat ja millises suunas?
10. Milline vahe on ettevõtete liitumisel ja kokkulepetel konkurentsipoliitilisest seisukohast ?
11. Miks reguleerib EL konkurentsi vaid EL tasandil ?
12. Miks keelab EL konkurentsipoliitika monopoolse seisundi kuritarvitamise, mitte aga monopoolse turuvormi kui sellise?
13. Milliseid vahendeid kasutab EL oma turu kaitseks? Kas need vahendid on efektiivsed? Missuguseid vahendeid võiks EL Teie arvates kasutada tulevikus?

Majandus- ja rahaliit

14. Millised on EMU loomise põhjused? Mis ajendas liikmesriike minema üle ühisele valuutale?
15. Kuidas on Eestis täidetud lähenemiskriteeriumid rahaliiduga liitumiseks?
16. Tooge välja peamised erinevused Euroopa Rahasüsteemi ning majandus- ja rahaliidu vahel?
17. Millised mõjud ilmneksid Eestis EMU-ga liitumisel? Kas Eesti võidab Rahaliitu astumisest?
18. Millised puudused on ülemäärase eelarve defitsiidi menetlusel?

Ühine põllumajanduspoliitika

19. Mis põhjustas turukorraldusmehhanismi “läbikukkumise” ÜPP eesmärkide saavutamisel?
20. Millised vastuolud peituvad ÜPP eesmärkides? Kuidas oleks võimalik neid lahendada?

21. Millised arengutsenaariumeid soovitaksite EL komisjonile ÜPP laienemisküsimuste lahendamiseks?
22. Kas ÜPP reguleerimine EL tasandil on põhjendatud? Milline oleks alternatiiv?

Regionaalpoliitika

23. Millised probleemid võivad tekkida struktuurifondide administreerimisel Eestis?
24. Miks on rikkamad riigid nõus oma raha vaesemate riikidega jagama?
25. Millises valdkonnas võiks struktuurifondidest ja ühtekuuluvusfondist toetuse saamine Eestile kõige vajalikum olla?
26. Üks euroskeptikute argumente Eestis on, et isegi kui me hakkame struktuurifondidest raha saama, tuleb meil hakata ise rikkamaks saades teisi vaesemaid riike toetama hakata. Mida arvate sellest argumentidest?
27. Mida arvate pädevuse jaotusest liikmesriigi ja Euroopa Komisjoni vahel abiprogrammide kavandamisel, elluviimisel ja kontrollimisel? Kas peaks süsteemi kuidagi muutma? Miks ja kuidas?

Sotsiaalpoliitika ja keskkonnapoliitika

28. Mis on Euroopa Liidu sotsiaalpoliitika eesmärgiks? Kuidas on Euroopa Liit antud eesmärgi täitmisega hakkama saanud?
29. Palun mõtestage lahti sotsiaalse dialoogi mõiste. Kas sotsiaalne dialoog toimib ka Eestis? Kui võrd EL suudab kaasa aidata selle tõhustamisele?
30. Milliste vahendite kaudu teostab Euroopa Liit sotsiaalpoliitikat? Kuidas hindate antud vahendite efektiivsust sotsiaalpoliitika elluviimisel?
31. Millistes aspektides kritiseeriksid Euroopa Liidu sotsiaalpoliitikat? Millistes aspektides tunnustaksid Euroopa Liidu sotsiaalpoliitilisi saavutusi?
32. Kui võrd oluline tähtsus on Teie arvates Euroopa Liidu keskkonnapoliitikal? Missugused on keskkonnapoliitika tulevikuperspektiivid ning EL roll keskkonnapoliitika kujundamisel?
33. Kas keskkonnapoliitika edasiarendamine on siiski vajalik? Mida positiivset/negatiivset tooks EL keskkonnapoliitika kaasa Eestile?

II ja III sammu

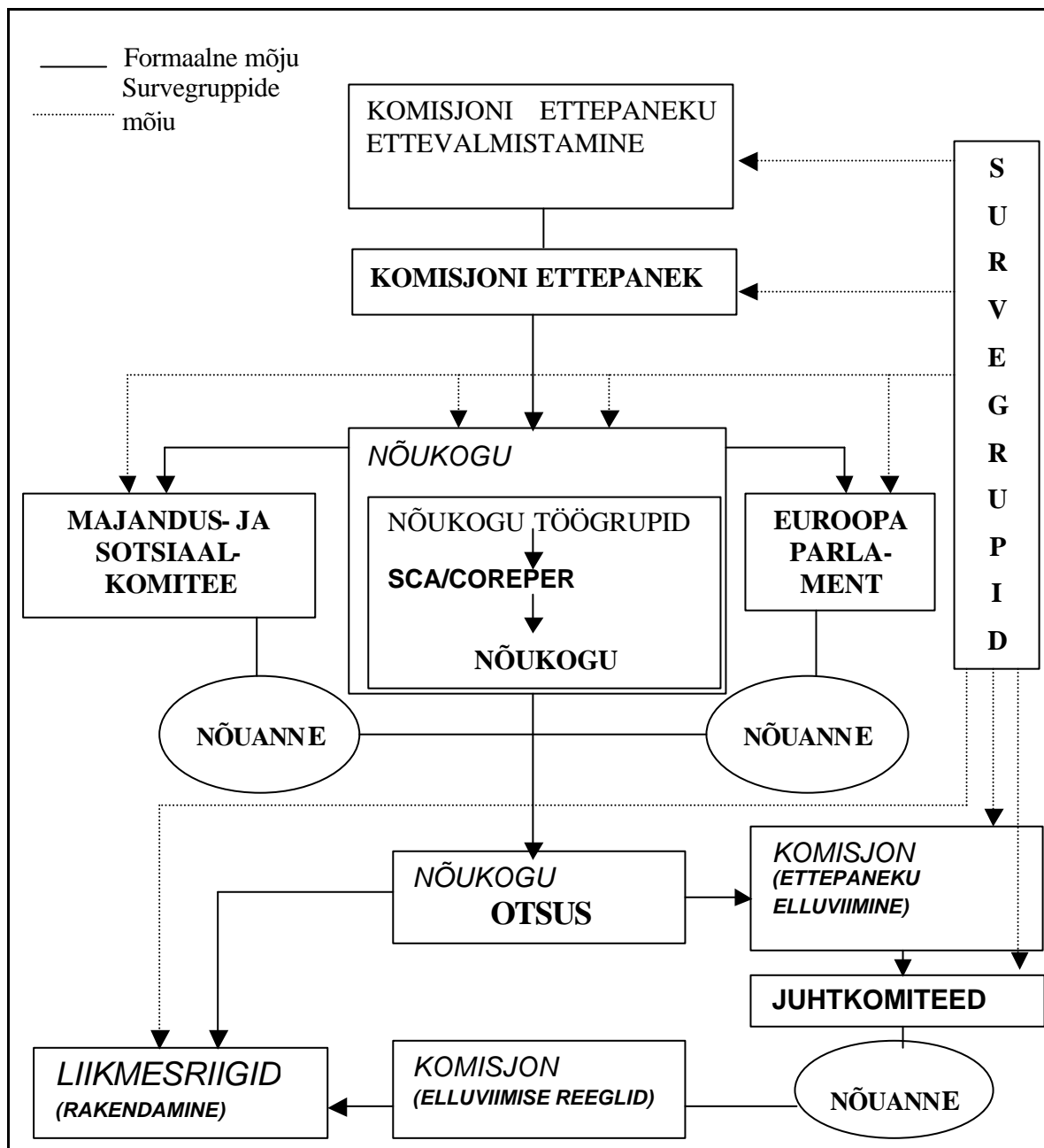
34. Kas ajaloole toetudes oli õigustatud brittide arvamus 50-ndatel aastatel, et liikmeriigid pole oma koostöösoovis siirad?
35. Millistel põhjustel õnnestus pärast aastasadade pikkust sõdimist Euroopas 50-ndail aastail majanduslik koostöö, kuid kukkus läbi poliitiline ühendus?
36. Millist reaalselt tegevust võimaldab ÜVJP täna ja millisesse valdkonda on suunatud peamine arendustegevus?
37. Mis õigustab täiesti uue otsustusprotsessi loomist ÜVJP tarbeks, kui võiks järgida ka ühenduste tavamenetlusi? Kui efektiivne on ÜVJP olnud praktilises rakendamises?
38. Mille poolest erineb otsusetegemine kolmanda samba raames otsusetegemisest esimese samba all? Aga võrreldes teise sambaga?
39. Miks on valitud just selline süsteem? Millised on selle peamised probleemid?
40. Milles seisneb Eurooli roll EL politseikoostöös? Kuidas mõjutab EL liitumine kuritegevuse taset Eestis?

Lisad

Euroopa Liidu pädevuse süvendamine ja laiendamine

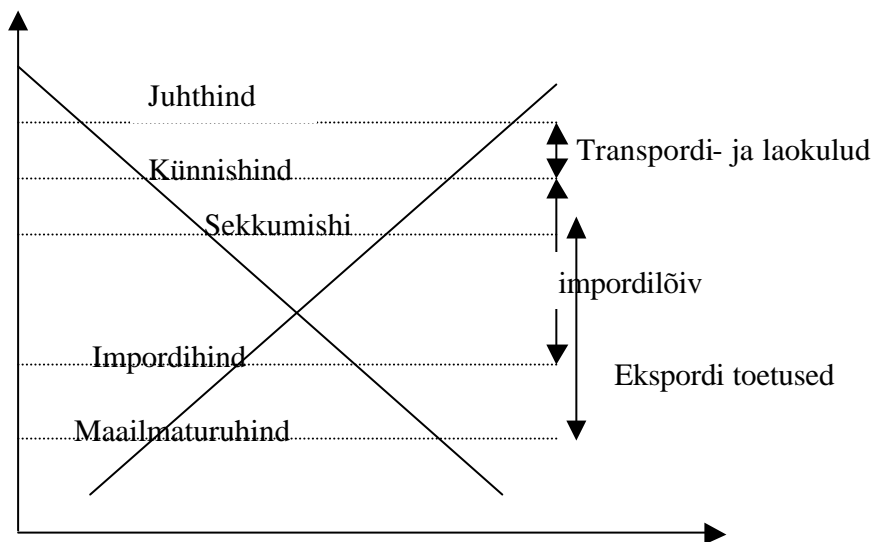
EÜ asutamisleping	Ühtne Euroopa akt	EL leping	Amsterdami leping
Uued valdkonnad	Uued valdkonnad	Uued valdkonnad	Uued valdkonnad
Tolliliit ja kaupade vaba liikumine	Ettevõtlusega seotud seadusandlus	Koostöö õigus ja siseküsimustes	Kodanike põhiõigused ja vabadused
Põllumajandus	Välispoliitika	ÜJVP	Kaitsepoliitika
Kalandus	Keskkond, tarbijad ja tervisekaitse	Euroopa inimeste jaoks	
Tööjõu vaba liikumine ja sotsiaalpoliitika			
Teenuste pakkumise vabadus	Laiendatud valdkonnad	Laiendatud valdkonnad	Laiendatud valdkonnad
Transpordipoliitika	Kaupade vaba liikumine	Transpordipoliitika	Koostöö õigus- ja siseküsimustes
Konkurentsipoliitika	Teenuste pakkumise vabadus	Keskkond, tarbijad ja tervisekaitse	Keskonnapoliitika ja tervisekaitse
Tööstuspoliitika ja siseturg	Tööstuspoliitika ja siseturg	Tööjõu vaba liikumine ning sotsiaalpoliitika	Tööhõive ja sotsiaalpoliitika
kapitali vaba liikumine	Majandus- ja rahapoliitika ning kapitali vaba liikumine	Majandus- ja rahapoliitika ning kapitali vaba liikumine	
Maksupoliitika	Maksupoliitika		
Energiapoliitika	Energiapoliitika	Energiapoliitika	
Teadus, haridus, kultuur ja info	Teadus, haridus, kultuur ja info	Teadus, haridus, kultuur ja info	
	Regionaalpoliitika ja struktuuralvahendite koordineerimine	Regionaalpoliitika ja struktuuralvahendite koordineerimine	

Otsustusprotsess ÜPP puhul



Allikas: Meester and Van der Zee, 1993, lk. 143, viidatud Agriculture Policy and European Enlargement of the European Union, Wageningen Pers, 2000 vahendusel

ÜPP peamised elemendid



Tabel 1

a) Peamised ÜPP instrumendid taimekasvatuses:

Turukorraldus	Kohalik toetus	Pakkumise kontroll	Import	Ekspord
Teravili	Otsetoetused, sekkumismehhanism	Söötijätmine	toll	Subsiidium
Õliseemned	Otsetoetused	Söötijätmine, tootmiskvoodid	Toll (madal)	-
Proteiinitooted	Otsetoetused	Söötijätmine	Toll (madal)	-
Suhkrupeet	Sekkumismehhanism	Tootmiskvoodid	Toll	Subsiidium
Oliiviõli	Tootmisabi	Tootmiskvoodid	Toll (madal)	Subsiidium
Puu- ja juurvili	Tootjasubsiidiumid	Sekkumismehhanism	Toll	Subsiidium

b) Peamised ÜPP instrumendid loomakasvatuses

Turukorraldus	Kohalik toetus	Pakkumise kontroll	Import	Ekspord
Piimatooted	Otsetoetused, sekkumismehhanism	Kvoot	toll	Subsiidium
Veiseliha	Otsetoetused sekkumismehhanism	Maksimaalne otsetoetus	Toll	Subsiidium
Lambaliha	Otsetoetused	Maksimaalne otsetoetus	Toll	-
Sealiha	Eralaad	-	Toll	Subsiidium
Linnuliha ja munad	-	-	Toll	Subsiidium

Soovitava lisakirjanduse loetelu

1. Antsu, G., Nurk, K., Ohvril, T., Olenko, K., Raju, F. *EL põllumajanduspoliitika*. TPÜ Riigiteenistujate EL alane koolitus, õppematerjal, 2000.a.
2. Balandi, G. *Introduction to Social Europe*, 1996
3. Burrell, A., Oskam, A. (ed.) *Agricultural Policy and Enlargement of the European Union*, Wageningen Pers 2000
4. *EMU. Facts, Challenges and Policies*, OECD, 1999
5. *Euroopa Liit. Amsterdami leping. Konsolideeritud variant*. EÕTK 1998
6. European Commission (1999): *The Community Budget: The Facts in Figures*.
7. European Commission, *Economic Policy in EU*, Economic Paper 12/1997
8. European Commission, *One Market, One Money*, *European Economy* No. 44, october 1990
9. European Commission: *Community social policy: Current status 1 January 1996*. Luxembourg 1996
10. *Financing the European Union*. Commissions Report on the Operation of the Own Resources System. European Commission. DG XIX. Brussels, 7.okt. 1998
11. Jovanovic, M.N. *European Economic Integration. Limits and prospects*. 1997 London.
12. *Legal Foundations of the Single Market*, Oxford University Press
13. Moussis, Nicolas. *Guide des politiques de l'Europe*. 4ème éd. Éditions MOLS, 1999.
14. Neal, L., Barbezat, D. *The Economics of the European Union and the Economics of Europe*, Oxford University Press 1998 lk. 88-109
15. Pabsch, Ekkehard (1999): *Euroopa Integratsioon*., Tartu
16. Ritson, C., and Harvey, D.R. (eds) *The Common Agricultural Policy*. 2nd ed. CAB International 1997
17. *The Single Monetary Policy in Stage Three, general Documentation on ESCB Monetary Policy Instruments and Procedures*, EMI, September 1997
18. Tõnnisson, Rene. *Euroopa Liidu regionaalpoliitika. Sissejuhatus Euroopa Liitu*. Eesti Haldusjuhtimise Instituut 1999.
19. Usher, J.A. *Legal Aspects of agriculture in the European Community*. Oxford

Interneti leheküljed

www.ecb.int

<http://www.mmm.fi/interventio/>

<http://www.inforegio.org>

http://www.europa.eu.int/comm/dgs/competition/index_en.htm

http://europa.eu.int/comm/justice_home

http://europa.eu.int/comm/dgs/regional_policy

<http://www.ciesin.ee/UNDP/nhdr97/est/index.html>

Euroopa keskpanga kodulehekülg
Soome Põllumajandusministeeriumi
interventsiooniüksuse kodulehekülge aadressil

Konkurentsipoliitika
peadirektoraadi kodulehekülg
Eesti inimarengu aruanne 1997