

### **3. EUROOPA LIIDU TÖÖSTUSPOLIITIKA PÕHIKOMPONENDID**

#### **3.1. Kontseptsiooni areng**

##### **3.1.1. Asutamisest Maastrichti lepinguni**

EÜ tööstuspoliitika tähtsus on viimasel aastakümnel üksikriikide poliitikate suhtes tõusnud. See on omandanud EÜ tööstuse jaoks praktilise tähenduse. Samal ajal on elavnenud ka teemakohane diskussioon. Ajendi selleks on andnud nii Euroopa Komisjoni (edaspidi: Komisjon) vastavasisulised dokumendid kui ka EÜ Maastrichti lepingus fikseeritud sätted, mis esmakordselt määratlesid ühendusele teadus-arendustegevusest ulatuslikumad tööstuspoliitilised ülesanded.

Diskussioonis ilmnes EÜ liikmete oluliselt erinev arusaam tööstuspoliitikast. See tuleneb nii riigi rolli kui ka poliitika, bürokraatia ja tööstuse suhete erinevast käsitlesest. Näiteks on Prantsusmaa poliitika taust oma Colbert'i traditsiooni, riigiettevõtete ja samadest eliitkoolidest pärineva riikliku ja majandusliku juhtkonnaga hoopis teine kui ordoliberaalse ideoloogiaga läbiimbenud Saksamaal. Üks olulisemaid vaidlusküsimusi Euroopa tööstuspoliitikas on sektorispetsiifiliste meetmete lubatavus. Kui Saksamaa ja Suurbritannia kalduvad toetama poliitikat, mis tugedaks kõigi majandusharude konkurentsivõimet eelkõige sobivate raamtingimuste loomisega, siis Prantsusmaa ja Itaalia eelistavad traditsiooniliselt selektiivsemat poliitikat, mis on suunatud kindlate harude toetamisele. Samas on traditsioonilised hoiakud ka muutumas, mille näiteks võib olla Saksamaa huvi tööstuspoliitiliste instrumentide kasutamise vastu uute liidumaade arendamisel.

Selektiivse sektorispetsiifilise struktuuripoliitika vormis esines tööstuspoliitika Euroopas juba söe- ja teraseühenduse ning aato-

miihenduse loomisel pärast Teist maailmasõda. Mõlema lepingu põhiidee oligi ju eritingimuste loomine kindlatele majandussektoritele, et neid sel moel sihipäraselt arendada. See tähendas ka üldist valmisolekut laiendada EMÜ Rooma lepinguga kujundatud ühist sektorispetsiifilist välismajanduspoliitikat vastava tööstuspoliitikaga. Terasetööstuse toetamise kõrgpunktideks olid 1970. aastate keskpaik ja 1980. aastate lõpp, kui alakoormatus muutus kriitiliseks. Aatomitööstuse toetus kestab tänaseni. Kuigi Rooma lepingus (1957) polnud tööstuspoliitikat eraldi sätestatud, rakendati ometigi kaitsemeetmeid kriisiharudes (tekstiili- ja rõivatööstus, autotööstus, laevaehitus) ning soodustati nn tulevikuharusid (elektroonika ja informaatika, lennukitööstus ja biotehnoloogia). Selleks kasutati nii kaubandus- kui ka konkurentsipoliitilisi meetmeid.

Siiski sõnastati esimene spetsiaalne tööstuspoliitiline dokument Prantsusmaa initsiatiivil alles 1970. a. See oli Komisjoni memorandum “Ühenduse tööstuspoliitika”.<sup>32</sup> Esitatud kontseptsiooni strateegilised punktid olid järgmised (Starbatty/Vetterlein 1998, 670).

- Tehniliste ja fiskaalsete tõkete kõrvaldamisega ning sise- ja välismaiste pakkujate võrdse kohtlemisega tuleb siseturu loomine lõpule viia.
- Riikide maksu-, õigus- ja rahandussüsteemid tuleb harmoneerida.
- Tuleb luua üleeuroopalised ettevõtted, mis suudaksid tegutseda ühisel siseturul, oleksid võrdväärased Ameerika konkurentidega ning konkurentsivõimelised tähtsaimates sektorites.
- Muutused ja kohanemisprotsess tööjõuturul ning innovatsioonide rakendamine tuleb moderniseerida. Lisaks tuleb parandada Euroopa ettevõtete juhtimist ning toetada “tehnoloogilistes tipvaldkondades” tegutsevat tööstust.

---

<sup>32</sup> Siin ja edaspidi on normatiivaktide eestikeelsed pealkirjad toodud autori tõlkes.

- Ühendusesiseseid meetmeid tuleb toetada liikmesriikide välis- ja eelkõige kaubanduspoliitika sihipärasema kooskõlastamisega.

Vaatamata positiivsele vastukajale ei järgnenud memorandumile siiski Euroopa Nõukogu otsuseid ning selle reaalne tähendus edasistele arengutele oli tagasihoidlik (Berg/Schmidt 1998, 917). Liiga erinevad olid veel liikmesriikide arusaamad sektoraalse poliitika osas.

Praktiliste sammudeni jõuti 1974. a, kui Komisjon käivitas esimese (tehnoloogiapoliitilise) tegevusprogrammi teaduse ja uurin-  
gute jaoks. Selles sisaldasid veel omavahel koordineerimata sektoraalsed programmid. Alles 1984. a algatati esimene raamprogramm aastateks 1984–1987, milles üksiktegevused olid koordineeritud.<sup>33</sup>

Oluliseks tähtsuseks oli 1986. a. vastuvõetud „Ühtne Euroopa akt“. Euroopa Ühenduse lepingut täiendati selle alusel artiklitega 130f–130q, mis seadsid EÜ eesmärkide hulka ka Euroopa tööstuse majanduslike ja tehniliste aluste tugevdamise ning tema rahvusvahelise konkurentsivõime arengu soodustamise (Berg/Schmidt 1998, 919).

Selline eesmärk peegeldab arusaama, et oma jõududega ei pruugi tööstus hakkama saada ning vajab ühenduse toetust. Ehkki majanduslike ja tehniliste aluste tugevdamise mõiste jäi täpsemalt avamata, mõisteti selle all eelkõige rakendusuringuid üksteisele järgnevate raamprogrammide baasil. Nende abil loodeti tugevdada tööstuse toote- ja tehnoloogiainnovatsiooni võimet. Tööstuse majanduslike ja tehniliste aluste ning konkurentsivõime tugevdamine on seejuures vaadeldavad teineteist täiendavate eesmärkidena.

---

<sup>33</sup> Suurimaks alamprogrammiks kujunes ESPRIT, mis oli mõeldud info-  
tehnoloogia arendamiseks. Programmi summaarne maht oli 750 mln  
eküüd, mis realiseeriti konkreetsete projektide kaasfinantseerimisega.

Esiialgu ei olnud tehnoloogiapoliitika kavandatud sektorispetsiifilisena. Majanduslikud kaalutlused tegid siiski loomulikuks just nende valdkondade toetamise, kus teadusinvesteeringute piirtootlus on suurim. Sellisteks on eelkõige uued arenevad majandusharud (*sunrise industries*). Nii omandas poliitika võitjate otsimise (*picking the winner*) iseloomu.

Oluline pööre EL tööstuspoliitikas toimus 1990. a, leides lõpuks väljenduse Maastrichti lepingus. Komisjon avaldas 1990. a novembris teatise<sup>34</sup> “Tööstuspoliitika avatud ja konkurentsile orienteeritud keskkonnas” (KOM (90) 556). Selles rõhutatakse ohtu Euroopa tööstuse konkurentsivõimele, mida põhjustavad viis tegurit:

- konkurentsi teravnemine nii sise- kui ka maailmaturul;
- ettevõtete kapitalivajaduse kasv tehnoloogilise oskusteabe soetamiseks toote samaaegse lüheneva elutsükli tingimustes;
- globaalse ettevõttestrateegia vajadus.
- investeerimistingimuste halvenemine konkureerivate soovide tugevnemise tõttu rahvamajandusliku säästu kasutamiseks;
- makromajanduslike raamtingimuste ebastabiilsus ja sellest tulenev määramatus ettevõtlusotsustes.

Siit tuletas Komisjon ühise tööstuspoliitika vajaduse. Põhieesmärgiks peeti seejuures Euroopa tööstuse konkurentsivõime säilitamist ja tugevdamist. Samas propageeritakse loobumist intervensionistlikust tööstuspoliitikast ning nähakse riiki “innovatsioonide katalüsaatori ja ettevalmistajana”. See tähendab eelkõige selgete ja stabiilsete raamtingimuste loomist, mis tagavad majanduse turusignaalidele vastava kohanemisprotsessi häireteta kulgemise. Struktuurinihked tööstuses peavad olema eelkõige ettevõtluse siseprotsesside tulemuseks, millesse võib siiski anda täiendavaid positiivseid impulsse kahel eesmärgil:

- struktuursete kohanemisprotsesside kiirendamiseks;

---

<sup>34</sup>Saksa *Mitteilung*, ingl *communications*.

- ettevõtete tehnoloogilise baasi tugevdamiseks.

Dokumendis rõhutatakse eriliselt subsidiaarsusprintsipi ka tööstuspoliitikas. See tähendab vaid nende ülesannete ülevõtmist ühenduse poolt, mida suudetakse lahendada paremini kui liikmesriikide tasandil. Seejuures eristuvad ühenduse poliitikas kolm põhisammast:

- stabiilsete pikaajaliste raamtingimuste loomine, mis on struktuursete kohanemisprotsesside kulgemise eelduseks;
- kohanemisprotsessi katalüsaatorite kujundamine nii sisse kui ka välja avatud ühisturu kaudu;
- tööstuse kohanemise positiivne toetamine, mis kiirendaks struktuurinihkeid, tugevdaks tööstuse tehnoloogilist baasi ning konkurentsivõimet.

Raamtingimused peavad olema sellised, et säiliks majanduse detsentraalne otsustamisstruktuur ja ühendus sekkuks vaid kohanemisprotsesside kiirendamiseks. Eriti tähtis on sektoraalse (vertikaalse) majanduspoliitika asendamine horisontaalsega. Viimane ei sisalda diskrimineerimist selektiivsete eeliste pakkumise kaudu.

Peamiseks struktuurse kohanemise eelduseks on tegusa konkurentsi tagamine, sealhulgas ühinemiskontrolli abil. Seejuures tuleb aga relevantse turu piiritlemisel arvestada majanduse tugevnevat globaliseerumist, mis üldiselt vähendab sekkumisvajadust. Lisaks tuleb vältida konkurentsi moonutamist riigiabiga (Stehn 1993, 47 jj; Püttner/Spannowsky 1998). Takistamata struktuurinihete oluliseks eelduseks on ka perspektiivne maksu- ja fiskaalpoliitika, mis peab soodustama ettevõtete investeerimisvõimet (nt maksusoodustustega).

Tähtsaks arenguteguriks on nii inim- kui ka sotsiaalne kapital. Siit tuleneb vajadus tagada ühenduses inimeste kõrge haridustase, aga ka ühenduse majanduslik ja sotsiaalne ühtekuuluvus (kohesioon). Viimast loodetakse saavutada mitmesuguste tõukefon-

dide abil, mis võimaldaks ühtlustada regionaalset arengut ning arendada vajalikke infrastruktuure. Sotsiaalsed ühtekuuluvust taotletakse muu hulgas ka töövõtjate osalusega ettevõtlusotsustes ja tööaja paindlikuma regulatsiooniga.

Viimase raamtingimuste aspektina rõhutab Komisjon keskkonnakaitset pikaajaliste stabiilsete normide ja standardite abil. See ei tagavat mitte üksnes üldist konkurentsivõimet, vaid ka avavat Euroopa ettevõtetele uue perspektiivse turu.

Struktuurinihete katalüsaatori rollis nähakse meetmeid, mis seostuvad kaupade, teenuste, kapitali ja tööjõu vaba liikumise tagamisega nii siseturul kui ka suhetes kolmandate riikidega. Siin tuuakse välja viis põhisuunda.

- Et vältida harmoniseerimisega liialdamist, tuleb ühtlustada vaid sellised kaupade turulepääsu normid, mis tagavad otsese ohu kõrvaldamise keskkonnale, julgeolekule ja inimeste tervisele (art 36). Üldiselt aga on prioriteetne riikide normide tunnustamise printsiip, mis võimaldab turul suuremat mitmekesisust ja vähendab bürokraatiat. Sisuliselt asendab siin harmoniseerimist riikide institutsionaalne konkurents.
- Tuleb liberaliseerida riigihanked, et tagada nende reaalne rahvusvaheliskus.
- Tuleb avada konkurentsile ka majanduse infrastruktuuri-sektorid.
- Tuleb luua koherentne õigussüsteem, mis tagaks ettevõtete häireteta piiriülese tegevuse. See puudutab eelkõige maksu- ja äriõigust ning intellektuaalse omandi kaitset.
- Arendamist vajavad üleeuroopalised infrastruktuurivõrgustikud transpordi, side ja energeetika valdkonnas.

Siseturu avamisel kolmandatele riikidele, mis on struktuurinihete kiirendamise teine tegur, tuginetakse vastastikususeprintsiibile. Lisaks turu otsesele avamisele tähendab see ka selgeid reegleid dumpingu kohta. Seega ei välista EL tööstuspoliitiline kontsept-

sioon mingil juhul vastumeetmeid riikide suhtes, kes ise konkurentsi moonutavad.

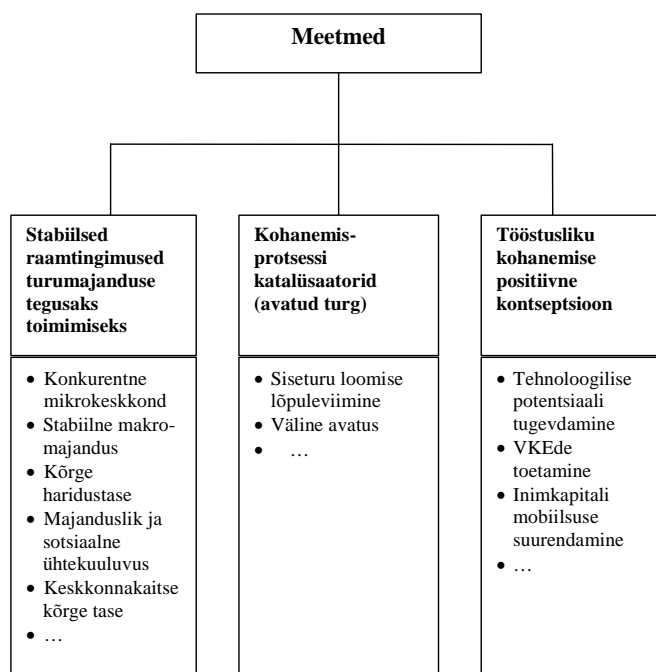
Kolmas samm EL tööstuspoliitikas seostub tööstuse kohanemise positiivse kontseptsiooniga. See tähendab sisuliselt üleminekut sektoraalselt kaitselt rünnakule, tugevdamaks ettevõtete tehnoloogilist baasi. Seejuures peetakse positiivse programmi all silmas just uute tehnoloogiate kavandamist, arendamist, levitamist ja rakendamist riigi toel. Vastav instrumentarium hõlmab:

- konkurentsieelsete ühisuuringute toetamist maksupoliitikaga;
- rakendusuuringu tulemuste kiirema leviku soodustamist;
- positiivseid efekte, mis tulenevad kõrgetest normidest, alternatiivsetele lahendustele suunatud riigihangetest, üleeuroopalistest võrkudest ja tehnoloogilise hariduse edendamisest.

Lisaks tuleb toetada VKEde TA-koostööd ja ligipääsu uutele tehnoloogiatele. Kogu meetmekompleksi lõpetab ümber- ja täiendusõppesüsteem, mis peab tagama tööjõu mobiilsuse.

Kokkuvõtlikult seostas Komisjon vaadeldud dokumendis tööstuspoliitika korrapoliitilised ja intervensionistlikud elemendid (vt joonis 2).

Järgneva kahe aasta jooksul konkretiseeris Komisjon poliitikat üksikute majandussektorite suhtes. Muu hulgas formuleeriti tööstuspoliitilised kontseptsioonid elektroonika- ja informaatikatööstusele, biotehnoloogiale, meremajandusele, tekstiili- ja rõivatööstusele, lennuki-, auto-, telekommunikatsiooni- ja kosmosetööstusele ning mitteenergeetilisele mäetööstusele (vt lähemalt Berg/Schmidt 1998, 927–929).



**Joonis 2.** EL tööstuspoliitiline kontseptsioon Maastrichti lepingu eel (Oberender/Daumann 1995, 51).

1992. a Maastrichti lepinguga omandas EÜ tööstuspoliitika oma konstitutsioonilise aluse. Nüüdsest on EL põhiülesannete hulgas ka “ühenduse tööstuse konkurentsivõime tugevdamine” (art 3, p1). Lisati ka terve uus (XIII) peatükk “Tööstus”. Seal sätestatakse, et ühendus ja liikmesriigid hoolitsevad ühenduse tööstuse konkurentsivõime vajalike eelduste tagamise eest (art 130, lg 1, p1). See tähendab “avatud ja konkurentsile orienteeritud turgude süsteemis” konkreetsemalt (art 130, lg 1):

- tööstuse struktuurimuutuste kohanemise kergendamist;

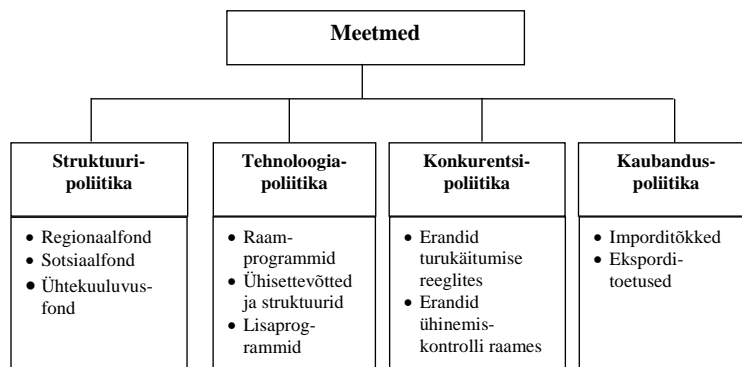
- ettevõtluse, eriti VKE arenguks soodsa keskkonna loomist kogu ühenduses;
- ettevõtete koostööksoodsa keskkonna loomist;
- tööstuspotentsiaali paremat ära kasutamist soodustavat poliitikat innovatsiooni, uuringute ja tehnoloogiaarenduse valdkonnas.

Art 130 tunnistas sisuliselt usalduse puudumist konkurentsimehhanismi, selle kohandamis- ja arendamisfunktsiooni vastu. Ilmselt ei peetud piisavaks neid arengustiimuleid kasumivõimaluste ja kahjumiähvarduste näol, mille konkurents loob hinnamehhanismi kaudu. Sellega teravnes vabadust kindlustava konkurentsipoliitika ja otseselt heaolu tõsta üritava tööstuspoliitika vastuolu.<sup>35</sup> Rooma lepingu art 3 p f nägi ette süsteemi, mis "kaitseb konkurentsi ühisel turul moonutuste eest" ja seadis sellega majanduskorra alusena esiplaanile konkurentsiprintsiibi. Maastrichti lepingus on konkurentsiprintsiip ja konkurentsivõime tugevdamise kaudu sõnastatud tööstuspoliitiline printsiip seatud võrdsele pulgale, mis loob majanduspoliitikale täiesti uue õigusliku aluse. Lisaks on seda eri keeltes veel erinevalt selgitatud. Art 130 lg1 p1 räägib saksa keeles tööstuse kohanemise *kergendamisest (erleichtern)* struktuurimuutustega, inglise ja prantsuse keeles aga *kiirendamisest (accelerer, speeding up)* (Berg/Schmidt 1998, 925).

Maastrichti leping andis ühenduse tööstuspoliitika käsutusse struktuuri- ja tehnoloogiapoliitika rahandusinstrumentid. Täiendavalt on tööstuspoliitilistes huvides kasutatav (modifitseeritav) ka konkurentsi- ja kaubanduspoliitika (joonis 3).

---

<sup>35</sup> See vastuolu toodi sisse juba 1989. aastal vastuvõetud ühinemiskontrolli määrusesse, kui ühinemise hindamisel lubati arvestada otseselt rahvusvahelise konkurentsivõime tööstuspoliitilisi argumente.



**Joonis 3.** EÜ Maastrichti lepingus sisalduv tööstuspoliitika instrumetaarium (Oberender/Daumann 1995, 53).

1993. a avaldas Komisjon valge raamatu “Majanduskasv, konkurentsivõime ja tööhõive”, mis püstitas samuti tööstuspoliitika seisukohalt olulisi majanduspoliitilisi eesmärke. Vajalikuks peeti:

- Euroopa ettevõtete paremat positsiooni üksteisest globaalses konkurentsivõimel turgudel;
- majanduse dematerialiseerumisega kaasnevate konkurentsivõimelise ära kasutamist;
- tööstuse pideva arengu soodustamist;
- pakkumise ja nõudluse arengurütmide erinevuste vähendamist.

1994. a täpsustas Komisjon oma tööstuspoliitilist kontseptsiooni teatisega “Tööstusliku konkurentsivõime poliitika Euroopa Liidule” (KOM (94) 319), mida võib vaadelda 1990. a projekti jätkuna. Selles asendati mõned aegunud eesmärgid ja meetmed uutega. Näiteks ühtse siseturu loomise asemel seati ülesandeks selle häireteta toimimise tagamine. Tööstuspoliitiliste instrumetide loetelusse lisandusid:

- immateriaalsete investeeringute toetamine;
- tööstuskoostöö arendamine;

- võrdväärsete konkurentsitingimuste tagamine;
- riikliku sekkumise moderniseerimine.

Tegemist on siiski rohkem uue terminoloogia kui kontseptsiooni sisuliste muudatustega. Näiteks immateriaalsed investeeringud sihivad samas suunas, kuhu arendus- ja koolitustegevuse toetamine varasemas versioonis. Võrdväärsed konkurentsitingimused seostuvad nii konkurentse keskkonna nõude kui VKEde toetusega.

1995. a märtsis esitati vastav tegevuskava, mille põhipunktideks olid

- siseturu funktsioneerimise parandamine;
- tööstuse vajaduste arvestamine TA-poliitikas;
- infoühiskonna loomine;
- tööstuskoostöö tugevdamine.

Kokkuvõte. Maastrichti leping pakub tööstuspoliitikale avara tegevusvälja ja instrumentaariumi. Samal ajal räägib mõõdukuse poolt ühenduse põhieesmärk majanduse mikrotasandil, mis seisneb tööstuse konkurentsivõime tagamises eelkõige avatud ja konkurentsete turgude abil (art 130 lg 1). Siit võib teha järelduse, et instrumentaariumis peaks esiplaanil olema korrapoliitika. Paraku seab art 3 p 1 ühenduse eesmärgiks otseselt konkurentsivõime tõstmise, mitte aga selleks eelduste loomise. Samamoodi on vastuoluline ka art 130 lg 2 viimane lause, mis keelab järgnevate sätete rakendamise konkurentsi moonutamiseks. Paraku ei saa seda võtta väga rangelt, sest siis ei oleks mingid tööstuspoliitilised meetmed võimalikud.

Meetodilt interventsionistlik tööstuspoliitika leiab lepingu tekstis endale mitmeid tugipunkte. Kogu tööstuse peatüki tekkimine seostub toonase Prantsuse (Cresson'i) valitsusega, kellel olid tugevad merkantiilsed ja proteksionistlikud kalduvused. Art 130 lg 1 kolmandas lauses loetletud meetmed võimaldavad puhtinterventsionistlikku tööstuspoliitikat. Seda ei saa takistada ka viitega

konkurentsiprintsiibi tähtsusele (art 3, p g), sest tööstuse konkurentsivõime tugevdamine on eesmärgina samal tasandil (art 3 p l). Peale selle nõuab viimase eesmärgi teostamine paratamatult selektiivset lähenemist, sest riigiressursside piiratus nõuab igal juhul valiku tegemist toetatavate harude mõttes. Interventsionistliku tööstuspoliitika tendents ilmnes ka Komisjoni koostatud valges raamatus “Kasv, konkurentsivõime, tööhõive” (1993), mis selgitas ja täpsustas EL tööstuspoliitilist programmi.

Oberender/Daumann (1995) hindavad tööstuspoliitikat 1990. aastate algul kolme põhitunnuse (p 1.1.2) seisukohalt järgmiselt.

- Ulatus mõttes ei järgi EL kindlasti tervikliku tööstuspoliitika ideed, vaid jääb isoleeritud sektoraalsete programmide tasandile. Siin ei taotleta majanduse ja sealhulgas tööstuse struktuurset suunamist tervikuna.
- Poliitikas kohtame kõiki kolme võimalikku suunda (nii tööstuslike struktuuride kohandamine kui ka kindlate harude säilitamine ja teadlik kujundamine). Kaks neist (kohandamine ja kujundamine) tulenevad otseselt Maastrichti lepingu ja Komisjoni dokumentide tekstist. Säilitamisest räägib aga EL konserveeriv praktika vanade majandusharude (teras, süsi jt) suhtes.
- Rakendatav instrumentarium ulatub üldisest korrapoliitikast interventsionistlike meetmeteni. Komisjoni projekt rõhutas pigem korrapoliitikat, v.a tööstusliku kohanemise positiivne kontseptsioon. Maastrichti lepinguga määratletud instrumentid on aga valdavalt interventsionistlikud. Kui konkurentsipoliitikas ei ole see veel väga ilmne, siis struktuuripoliitika rahandusinstrumentid ning tehnoloogia- ja kaubanduspoliitika mõjutavad (sekkuvad) otseselt turuprotsessi.

Edasises arengus jäi tööstuspoliitika mõneks ajaks EL otsese tähelepanu alt välja. Tööstuspoliitikat esindab vaid Komisjoni avaldus “Euroopa ettevõtete konkurentsivõime, arvestades globaliseerumist – kuidas seda soodustada” (KOM (1998) 718). EL

majanduspoliitika tugisammasteks said lisaks stabiilsus- ja kasvupaktist tulenevatele stabiilsus- ja konvergentsiprogrammidele kolm nn suurt protsessi, millest igäüks seostus ühe EL Ülemkogu algatusega:

- Luksemburgi kohtumisel otsustatud tööhõive direktiivide eluviimine, mis rõhutavad eriti ettevõtluse ja VKE rolli (Luksemburgi protsess);
- “Makroökonomilise dialoogi” institutsionaliseerimine sotsiaalpartnerite, Euroopa Keskpanga, Nõukogu ja Komisjoni vahel (Kölni protsess);
- innovatiivsuse ning kauba-, teenuste ja kapitaliturgude efektiivsuse arendamisele suunatud reformide käivitamine (Cardiffi protsess).

### 3.1.2. Lissaboni protsess

Uue tõuke tööstuspoliitikale andsid Euroopa Ülemkogu Lissaboni otsused (23.–24.3.2000). Lissabonis püstitati sisuliselt uus ja vägagi konkreetne majanduspoliitiline eesmärk: saada maailma kõige konkurentsivõimelisemaks ja dünaamilisemaks teadmistel põhinevaks majanduseks, mis oleks võimeline saavutama jätkusuutliku majanduskasvu, looma rohkem ja paremaid töökohti ning suurendama sotsiaalset ühtekuuluvust. Göteborgi tippkohtumisel 2001. a lisati siia ka keskkonnapoliitilised eesmärgid.

Eesmärgi saavutamiseks on formuleeritud alamstrateegiad, millest esimene seostub otseselt tööstuspoliitikaga.

- Valmistuda üleminekuks teadmistel põhinevale majandusele ning ühiskonnale, täiustades infoühiskonna teadus- ja arendustööd kujundavaid poliitikaid. Kiirendada konkurentsivõimet ja innovatiivsust edendavaid struktuurireforme ning viia lõpule EL siseturu moodustamine.
- Moderniseerida Euroopa sotsiaalset mudelit, investeerida inimestesse, võidelda sotsiaalse tõrjutusega.

- Säilitada makromajanduspoliitikaga soodsad tingimused majanduskasvuks.

Välja toodi ka kuus otsustavat tegevusvaldkonda.

- E-Euroopa: jätkusuutliku majanduskasvu peamiseks edendajaks kujuneb tõenäoliselt digitaal tehnoloogia kasutuselevõtt, tänu millele luuakse kõigile suunatud infoühiskond.
- Siseturg: suurendada piiriüleste riigihangete arvu, vähendada bürokraatiat ja lihtsustada ettevõtlusega alustamist. Kaotada takistused teenuste osutamiseks teises riigis, liberaliseerida energia ja lennundus, juurutada Euroopa ühtne patent.
- Finantsturud: saavutada finantsturgude täielik lõimumine 2005. a.
- Ettevõtlus: tagada keskkond, kus ettevõtted, sh VKE saavad toimida loovalt, areneda ja uueneda.<sup>36</sup>
- Euroopa kui uurimistöö piirkond: uurimistöö ja tehnoloogiaarendusega luuakse 25–50% majanduskasvust ning tagatakse konkurentsivõime ja tööhõive.
- ELi eelarve: tagada koos Euroopa Investeerimispannga ja -fondiga (EIP ja EIF) vahendid teadmistel põhineva ühiskonna loomiseks.

Protsessi kulgemine ja püstitatud eesmärkide saavutamine on päevakorras igakevadistel EL ülemkogudel, kus täpsustatakse ka prioriteete<sup>37</sup>. Seejuures Sevilla Ülemkogu institutsionaliseeris

---

<sup>36</sup> Komisjoni ettevalmistatud mitmeaastase programmi (*Multiannual programme for enterprise and entrepreneurship, and in particular for small and medium-sized enterprises, 2001–2005 — MAP*) ettevõtluse arendamiseks kinnitas Nõukogu 2000. a lõpus. Samal aasta juunis oli Nõukogu heaks kiitnud ka “Väikeettevõtete Euroopa harta”.

<sup>37</sup> Näiteks 2003. a seati Brüsselis üles järgmised prioriteedid: 1. Suurendada tööhõivet ja sotsiaalset ühtekuuluvust. 2. Innovaatilisust ja ettevõtlikkust

2002. a järelevalve spetsiaalse konkurentsivõime nõukogu loomisega Euroopa Nõukogu raames. Eesmärgiks on sünergia tööstus-, tehnoloogia- ja siseturupoliitika vahel. Monitoorimisel on aluseks 42 struktuuriindikaatorit 6 valdkonnast<sup>38</sup> (vt lähemalt Priinits 2003, 52).

2002. a pidas Komisjon taas kord vajalikuks põhjalikumalt pöörduda otseselt tööstuspoliitika teema juurde, avaldades teatise “Tööstuspoliitika laienenud Euroopas” (KOM (2002) 714)<sup>39</sup>. Selle dokumendi sisu võib kokku võtta järgnevates punktides.

- Töötleval tööstusel ning järelkult ka tööstuspoliitikal on tähtis roll Lissaboni eesmärkide, sh EL konkurentsivõime saavutamisel. Kuigi töötleva tööstuse osa EL SKPs langes 1970.–2001. a 30%lt 18%le ja teeninduse osa tõusis 52%lt 71%ni, on teenindussektori orientatsioon tööstusele ja ka sõltuvus tööstusest oluliselt tugevnenud. Äriteenused laias mõttes moodustasid 2000. a 48% EL SKPst.
- EL laiendamine on tööstusele arenguvõimalus. Samas peavad poliitikud arvestama uute liikmesriikide spetsiifiliste vajadustega. Eelkõige vajavad toetamist sellised ettevõtmised, mis võimaldaksid uute liikmesmaade ettevõtetel liikuda väärtusloome ketis kõrgematele astmetele, suurema lisandväärtuse suunas.

---

edendades toetada tööstuse ja uurimisinstituutide koostööd. 3. Jätkata Euroopa turgude avamist ja integreerimist, parandades samal ajal siseturu regulatiivset raamistikku ning tagades tarbijate kaitse. 4. Edendada majanduskasvu ja luua töökohti, ühtaegu keskkonda säästes.

<sup>38</sup> Üldine majandusolukord, majandusreformid, tööhõive, sotsiaalne ühtekuuluvus, innovatsioon ja uurimistöö, keskkond.

<sup>39</sup> Tegelikult oli Komisjon juba sama aasta mais avaldanud teatise “Tootlus: Euroopa rahvamajanduste ja ettevõtete konkurentsivõime võti” (KOM (2002) 262), milles rõhutati tootluse kasvu aeglustumisest tulenevat ohtu Lissaboni eesmärkide saavutamisele. Aastatel 1996–2000 kasvas tootlus ELs 3,2%, USAs aga 5,5%. 2002. a ulatus tunnitootlus ELs keskmiselt vaid 86,6%ni USA tasemest.

- EL vajab tasakaalustatud arengustrateegiat, millel on kolm võrdselt tähtsalt sammast: majanduslik, sotsiaalne ja ökoloogiline. Kui aga majanduslik samm on nõrk, pole teistegi puhul edu loota. Siin on konkurentsivõime huvides vaja otsida EL poliitikas sisekompromisse ning taotleda rahvusvahelisele institutsionaalsele süsteemikonkurentsile sobivaid välisraame.
- Kõik ühenduse poliitikad peavad andma oma panuse konkurentsivõime saavutamisse, mille eelduseks on lisaks üldisele institutsionaalsele ja füüsilisele infrastruktuurile kolm konkreetset toetajõudu: teadmine, innovatsioon ja ettevõtlikkus. Kõik horisontaalsed (regionaal-, konkurents-, kaubandus-, maksu- jne) poliitikad peavad lisaks oma spetsiifilistele eesmärkidele olema suunatud konkurentsivõime tõstmisele.
- Horisontaalne tööstuspoliitika peab arvestama konkreetsete majandusharude spetsiifikat ja vajadusi. Reguleerimisvõrgustik ja ettevõtluskeskkond on ja peavadki olema tugevalt sektorispetiifilised.

Erilist tähelepanu väärivad siin kaks viimast punkti. Neist esimene määrab selgelt konkurentsivõime põhitegurid, kusjuures eriti kriitiline ollakse just ettevõtlikkuse osas. Euroopas ei olda piisavalt valmis kandma ettevõtlusega seotud riski ega tunnustama ja hüvitama nende panust, kes on ühiskonna kasuks valmis seda riski võtma. Ka teadus-arendustegevuses on arenguruumi, mida rõhutati teatises "Rohkem teadust Euroopas – 3% poole SKPst" (KOM (2002) 565). Samas ei ole raha kaugeltki ainus arengutegur. Samavõrd tähtis on näiteks innovatiivsete ettevõtete võrgustike ja klastrite kujunemine.

Samuti rõhutatakse dokumendis tööstuspoliitika horisontaalset põhisuunitlust, mis tähendab eelkõige raamtingimuste loomist ettevõtlusele. Sisuliselt samastatakse tööstuspoliitika instrumentaarium üldise ettevõtluspoliitika omaga. Järelikult lähtutakse tööstuspoliitika objektipõhisest (mitte funktsionaalsest) käsitlusest.

Tööstuspoliitika on seega antud juhul töötleva tööstuse suhtes rakendatav ettevõtluspoliitika.<sup>40</sup> Tema ülesanneteks peetakse:

- piiride kehtestamist, mille raames ettevõtted võivad järgida oma eesmärgi. Positiivsest vaatenurgast tähendab see ettevõtete õiguskindluse suurendamist ühises majandusruumis põhimõttel – mis pole keelatud, on lubatud;
- hoolitsemist piisavate ja kvaliteetsete tootmiseks vajalike sisendite (alates kapitalist ja tööjõust ning lõpetades ühiskonna hoiakuga) olemasolu eest;
- vajalike institutsioonide olemasolu ja tõhusa toimimise tagamist.

Teiselt poolt aga leiab Komisjon, et raamtingimused peavad olema sektorispetsiifilised (erinevad näiteks ravimi- ja autotööstuses)<sup>41</sup>. Dokumendis kasutatakse järgmist formuleeringut: “Tööstuspoliitikat iseloomustab horisontaalne põhikontseptsioon ning sektorispetsiifiline praktika”. Selline tööstuspoliitika mudel sai ka 2003. a oktoobris Euroopa Nõukogu toetuse. Paraku jätab see lahti võimaluse haruspetsiifilisteks eelistusteks ning tagasi-pöördumiseks vertikaalse poliitika juurde. Kuivõrd see võimalus ka teoks saab, sõltub muu hulgas sektoraaalsete huvigruppide tugevusest, kellega konsulteerimine kuulub ametliku poliitika juurde.<sup>42</sup>

---

<sup>40</sup> Komisjoni töödokumendis “Ettevõtte “Euroopa” suunas: ettevõtluspoliitika tööprogramm 2000–2005” (SEC (2000) 771) defineeritakse ettevõtluspoliitikat kui taotlust võimaldada kõigil ettevõtetel, sõltumata suurusest, õiguslikust vormist, majandusharust ja asukohast, kasvada ja areneda. Igauks, kel on majanduslikult kandev äriidee, peab saama selle parima tehnoloogiaga teostada ja tulemused optimaalselt turustada.

<sup>41</sup> Dokumendi lisa antakse lühiülevaade viiest sektorist ja visandatakse spetsiifiline poliitikakompleks.

<sup>42</sup> Komisjoni väide, et sektorispetsiifiline lähenemine ei fragmenteeri poliitikat, vaid pigem kooskõlastab ning võimaldab sektoraaalset kogemustevahetust ja sellega õppimisprotsessi, jääb ootama kontrolli praktikas.

Uus on ka idee, et EL tööstuspoliitika vajab ranget metoodikat, et erinevate poliitikate koosmõju konkurentsivõimele optimeerida. Ta peab olema ka ise innovatiivne, arendades uusi reguleerimisinstrumente, mis püstitavad küll tööstusele sihte, kuid jätavad vahendite valiku ettevõtetele ja soodustavad nende omaalgatust. Oma, s.o EL kompetentsivaldkonnas saavutatust tuuakse esile:

- uut tootepoliitika kontseptsiooni, mis tugineb turvalisuse ja ühilduvuse miinimumnõuetele, jättes nende täitmise teed ettevõtete valida;
- kvaliteedinormide vastavushindamise erinevate võimaluste pakkumist ettevõtetele;
- normiloome kiirendamise stiimuleid, et tehnika kiirele arengule mitte jalgu jääda.

Sii kuulub ka tegevuskava “Regulatsioonikeskkonna lihtsustamine ja parandamine” (KOM (2002) 278), mille alusel on kavas vähendada 2004. a lõpuks regulatsioonide mahtu vähemalt 25%.

Liikmesriikide poliitika kooskõlastamiseks kavandati juba Lissaboni otsustes nn lahtise koordineerimismeetodi kasutamine. See tugineb eelkõige liikmesriikide kogemuste analüüsile, avalikustamisele ja võrdlemisele, samuti kvantitatiivsete eesmärkide vabatahtlikule püstitamisele liikmesriikide poolt.<sup>43</sup>

Siiski ütleb juba EÜ lepingu art 157, et EÜ taotleb tööstuspoliitilisi eesmärke kõigi oma poliitikate kaudu, mis tõstatab keerulise optimeerimisprobleemi. Erinevalt majandusteadlastest, ei näe Komisjon mingeid põhimõttelisi vastuolusid isegi mitte konkurentsipoliitika puhul, küll aga märgitakse tasakaalustatud lähenemise vajadust. Sama eesmärk (optimaalne poliitikakompleks ehk *Policy Mix*) püstitakse ka majanduspoliitika suhetes muude poliitikavaldkondadega. Niipea kui ilmnevad tasakaalu rikkumi-

---

<sup>43</sup> Vt lähemalt avaldust ettevõtluskeskkonna parandamisest (KOM (2002) 610).

sed, tulevat rakendada meetmeid. Samas tunnistatakse, et patentlahendusi igaks juhtumiks pole paraku olemas. Tervikuna ise loomustab dokumenti tööstuspoliitika normatiivne käsitlus ning selle poliitikonoomiliste aspektide ja põrkuvate huvide kõrvalejätmine.

Erinevate poliitikate kooskõlastamise teemat jätkas Komisjon ka 2003. aastal tehtud teatises “Euroopa konkurentsivõime mõned võtmeküsimused — integreeritud käsitluse suunas” (KOM (2003) 704). Selleks oli kaks teineteisega seotud ajendit: valmistada ette Euroopa Nõukogu konkurentsivõime formatsiooni tööd ning reageerida Nõukogult 2002. a oktoobris saadud ülesandele analüüsida Euroopa deindustrialiseerimise protsessi. Sisuliselt püüab Komisjon pakkuda teid Lissaboni protsessi kiirendamiseks. Vaatamata sellele, et EL on kõigis olulisemates konkurentsivõime aspektides (siseturu areng, tööstuspoliitika, teadusarendustegevus ja ettevõtlikkus) viimastel aastatel vastu võtnud olulisi strateegiadokumente<sup>44</sup>, on mahajäämus esialgu kavandatust ilmne. Seetõttu ei seata siin eesmärgiks veel ühe strateegia kavandamist, vaid seniste jõupingutuste integreerimist. Püütakse realiseerida lihtsat tõde, et tervik on rohkem kui osade summa. Selles mõttes on huvitavaim dokumendi osa lisa 1, milles esitatakse konkreetseid võimalusi saavutada tööstuspoliitilisi eesmärke, eelkõige tööstuse konkurentsivõime tõusu 12 muu poliitika kaudu.<sup>45</sup>

---

<sup>44</sup> Lisaks eespool vaadeldule veel teatised “Siseturustrateegia: esmajärgulised ülesanded 2003–2006” (KOM (2003) 238), “Investeerida teadusesse: tegevuskava Euroopale” (KOM (2003) 226) ja “Innovatsiooni- poliitika: lähenemisviisi kohandamine Lissaboni strateegia raames” (KOM (2003) 112) ning roheline raamat “Ettevõtlusvaim Euroopas” (KOM (2003) 27).

<sup>45</sup> Regionaal-, teadus-arendustegevuse, infoühiskonna, haridus-, kaubandus-, keskkonna-, konkurentsi-, maksu-, siseturu-, tööhõive-, tervishoiu- ja tarbijakaitse- ning transpordi- ja energeetikapoliitika.

Poliitikute tõstatatud deindustrialiseerimise probleemi käsitletakse avalduses diferentseeritult. Esmalt eristatakse suhtelist ja absoluutset deindustrialiseerimist. Esimene tähendab tööstuse osakaalu vähenemist SKPs, teine aga absoluutset taandumist. Viimasest ei saa aga kindlasti EL puhul rääkida, kui silmas pidada väärtuselisi üldnäitajaid. Tõsi küll, töötajate absoluutarv tööstuses väheneb, kuid vähemalt samavõrra kasvab see tööstusele orienteeritud teeninduses. Ka tööstuse efektiivsusega pole erilisi probleeme, millest räägib väliskaubanduse positiivse saldo kasv 31,5 miljardilt eurolt (0,6% SKPst) 1989. a 95,2 miljardini (1,1%) 2001. a. Samas on muidugi tööstusharusid, kus toimub ka tootmise absoluutne taandareng<sup>46</sup>, mis sageli seostub selle ümberpaiknemisega madalama kulutasemega riikidesse. Siingi püüab Komisjon käsitleda arenguid tasakaalustatult, tuues välja ka asukohavahetuse positiivsed küljed tootmise emamaale.<sup>47</sup> Seevastu tõelist ohtu nähakse teadus-arendustegevuse ümberpaigutamises, mis mõningal määral juba toimub.<sup>48</sup> See on suur väljakutse ettevõtluse raamtingimusi loovale poliitikale.

Iga poliitika aluseks peab olema konkurentsiolukorra analüüs. Nii on ka Komisjon otsustanud jätkuvalt teha sektorispetsiifilisi uuringuid. Näiteks sobib projekt "G10 ravimigrupp", mille raames grupp kõrgetasemelisi eksperte, sh tööstuse esindajaid, hin-

---

<sup>46</sup> Näiteks tekstiili- ja rõivatööstus, nahatööstus, ka mäetööstus.

<sup>47</sup> Sihtriigi majanduse, sh ekspordi areng suurendab ka tema importi, mis avab emariigile uusi ekspordivõimalusi. Sihtriigi ekspordikaupade osa emariigi turul jääb tagasihoidlikuks, sest tarbimises suureneb teiste kodumaiste kaupade, eelkõige teenuste osa. Sihtriigid jäävad keskpikas perspektiivis kapitali importijateks, mis tähendab üldiselt negatiivset kaubandusbilanssi emariigi suhtes.

<sup>48</sup> Näiteks biotehnologia- ja meditsiiniuuringud kipuvad liikuma USAsse. 2002. a uurimuse kohaselt suunatakse juba 40% Euroopa suurettevõtete vastavatest investeeringutest sinna.

das ravimitööstuse perspektiive ja tegi poliitikasoovitusi, millele reageerisid nii Komisjon kui ka Nõukogu.<sup>49</sup>

Peamise vahendina näeb Komisjon jätkuvalt lihtsaid ja efektiivseid EL õigusnorme, eriti siseturu ja konkurentsireeglite osas. Puudujääke nähakse eriti intellektuaalse omandi kaitse, teadlaste mobiilsuse, ettevõtete ühinemise kontrolli, riigihangete, jaekaubanduskonkurentsi, ravimi- ja keemiatööstuse eriregulatsioonide ning üleeuroopaliste võrgustike arendamisel. Samuti peaksid teisedki EL institutsioonid oma kõiki otsuseid vaatama läbi konkurentsivõime prisma, tehes Komisjoni eeskujul vastava mõjuanalüüsi.

Loomulikult ei piisa vaid headest normidest, vaid neid tuleb ka täita. Paraku on liikmesriigid siin olnud üsna hooletud. Näiteks siseturu reeglite rakendamiseks aastatel 1993–2002 antud keskmine aeg oli 2,3 aastat, tegelikult kulus aga pea poole rohkem — 4,5 aastat. Lisaks euroreeglitele kehtestavad liikmesriigid ise aastast 5500–6000 kaupade ja teenuste turuga seotud seadust, eelkõige toidukaupade, põllumajanduse, telekommunikatsiooni ja transpordi kohta. Keskmiselt 10% neist läheb vastuollu EL normidega. Seega on siingi seadusloome kvaliteedi vallas olulist arenguruumi.

Teiseks põhisuunaks on teaduse, innovatsiooni ja ettevõtlikkuse jaoks parema majandusliku baasi loomine. Põhisuuna andis siin kätte Barcelona Ülemkogu 2002. a. kevadel — saavutada teadusarendustegevuse rahastamisel 3% tase SKPst, millest 2/3 oleksid erainvesteeringud. Põhiliselt sõltuvad antud valdkonna edusammud liikmesriikidest, kelle suunamiseks on kasutusel juba mainitud avatud koordineerimise meetod.

Seni EL viimaseks tööstuspoliitiliseks dokumendiks on 2004. a aprillis avaldatud teatis “Struktuurinihete soodustaja: tööstuspo-

---

<sup>49</sup> Lisaks võib nimetada initsiatiive “STAR 21” aerokosmetööstuses ja “LeaderShip 2015” laevaehituses.

liitika laienenud Euroopale” (KOM (2004) 274), millele järgnes Nõukogu heakskiit 24.09.2004 (Dok 12487/04).

Deindustrialiseerimisprobleemi<sup>50</sup> uurimisel kinnitatakse juba kirjeldatud järeldusi. Tegemist on struktuurinihete protsessiga, mis põhimõtteliselt on kõigile kasulik. Protsessil eristatakse kolme tasandit (esitatakse EL vaatenurgast):

- makroökonoomiline tasand: töötleva tööstuse suhteline taandumine teeninduse kasuks;
- tööstuse tasand: väliskonkurentsi mõjul toimub kõrgtehnoloogiliste harude eelisareng;
- harusisene tasand: spetsialiseerumine teadusmahukatele tegevustele ja toodetele haru piires.

Siiski vajab see protsess sobivaid tööstuspoliitilisi raame, et vältida oma positsioonide kaotust teaduspõhistes kõrgtehnoloogilistes sektorites. EL laienemine pakub võimalust teha vajalikud struktuuri- ja asukohanihked läbi ühenduse sees, mis annab uutele liikmesriikidele jõudu kõrgema konvergenstaseme saavutamiseks. Tähelepanuvääriv on soovitus mitte piirata uute liikmete tööstuse konkurentsivõimet ülemäärase reguleerimisega. Lõppkokkuvõttes otsustab aga nendegi riikide majandusedu jõudmine teadmispõhisesse majandusse.

Komisjon soovib neil asjaoludel ELle tööstuspoliitikat, mis seisneb struktuurinihete aktiivses “soodustamises” (*begleiten, fostering*). Selle all mõistetakse kolme tüüpi tegevusi.

- Tööstusele soodsa regulatiivse raamistiku loomine. Kogu seadusloome peaks läbima konkurentsivõime mõjude filtri.
- Konkurentsivõimet soodustava ja struktuurinihkeid kergendava sünergia tugevdamine eri poliitikate vahel. Otseselt defineeritakse tööstuspoliitilised ülesanded kaubandus-, konku-

---

<sup>50</sup> Selle tõstatasid uuesti Saksamaa, Prantsusmaa ja Suurbritannia valitsusjuhid 2003. a. Teisalt seostub see ka mõnede valitsuste tõstatatud ülereguleerimisprobleemiga.

rentsi-, TA-, kohesiooni- ja keskkonnapoliitikale.

- Tööstuspoliitika sektoraalse spetsiifika arendamine. Seejuures peetakse silmas vähemalt nelja dimensiooni, mis võivad olla poliitika diferentseerimise aluseks: reguleerimisvajadus, väliskontekst, innovatsiooni roll ja lõpuks siseturu valmidus.<sup>51</sup>

Ilmselt diskussioonilisim neist on viimane, millele sai juba varem tähelepanu juhitud. Küllap seetõttu toonitab Komisjon, et tegemist pole tagasipöördumisega vana intervensionistliku poliitika juurde, vaid ainult horisontaalse tegevuse kohandamisega vasta-va sektori iseärasustele.<sup>52</sup> Siiski ei ole näiteks välistatud, et sektoraalselt erinevad raamtingimused muudavad ettevõtlustingimused (kulud, tulud, risk) haruti erinevaks ning struktuurinihete soovitava “soodustamise” asemel on tulemuseks siiski nende kujundamine. Antud juhul tuleb ilmselt eristada soovitud positiivset põhiefekti ning poliitika teostamisega kaasnevaid paratamatuid kõrvalefekte.

### **3.2. Institutsioonid ja töökorraldus**

Ülesannete jaotus ühenduse ja selle liikmesriikide vahel toimub eelkõige subsidiaarsusprintsipi alusel. Seega jääb põhiosa tööstuspoliitikastki liikmesriikide kanda. Nad on art 130 lg 2 alusel vaid kohustatud üksteisega konsulteerima ja vajaduse korral ka poliitikat koordineerima. Selle koordineerimise korraldamine on

---

<sup>51</sup> Spetsiifika näitena tuuakse riigisisese regulatsiooni tähtsust innovatsioonideks ravimitööstuses ja keskkonnakaitse tagamiseks keemia- ja autotööstuses, samal ajal kui tekstiili- ja laevatööstuses on hoopis olulisemad rahvusvahelised kaubandusreeglid vaba ja moonutusteta konkurentsi tagamiseks. Kaitsetööstuses on aga põhiprobleemiks ühise turu sisuline puudumine.

<sup>52</sup> 2003.–2004. a vaadati läbi tööstuspoliitika vajadused tekstiili- ja rõivatööstuses, 2004.–2005. a on kavandatud jätkata masinaehituse, ökotööstuse, autotööstuse, värviliste metallide tootmisega ja infotehnoloogia sektoriga.

Komisjoni ülesanne, kes peab üles näitama vajalikku initsiatiivi. Omapoolseid meetmeid rakendab ühendus vaid liikmesriikide poliitika toetamiseks (art 130, lg 3). Tegelikkus on siiski selline, et ühendus üritab oma tegevusvälja pidevalt laiendada. Tal on oma sihtide järgimiseks mitmesuguste fondide näol olemas ka piisav instrumentarium. Kompetentsijaotus ühenduse mitmesuguste organite vahel tuleneb samuti viidatud lepinguartiklist.

Ühenduse poliitika institutsionaalses struktuuris on keskne koht määratud Komisjonile ja Nõukogule. Lisaks liikmesriikide poliitika koordineerimise ülesandele on Komisjoni ainupädevuses tööstuspoliitiliste meetmete algatamine Euroopa tasandil. Nõukogu vaatab vastavad eelnõud läbi ja teeb otsuse, kuulates ära Euroopa Parlamendi ning Majandus- ja Sotsiaalkomitee arvamuse. Samasugune tööjaotus toimib ka tööstuspoliitikat kaudsemalt puudutavates küsimustes. Komisjonil on ettepanekute tegemise funktsioon ka struktuuri- ja ühtekuuluvusfondi kasutamisel, teaduse ja tehnoloogia raamprogrammide ning eriprogrammide kujundamisel. Nõukogule jääb siingi otsustamisõigus, kusjuures eriprogrammide puhul piisab kvalifitseeritud enamusest.

Komisjon koosneb pärast idalaienemist 25 sõltumatust volinikust, kellel on igaühel oma töövaldkond. Komisjoni juhivad president ja kaks asepresidenti.<sup>53</sup> Volinikke abistavad kabinetid, mis täidavad staabifunktsioone ja mille liikmed valib volinik. Administratsioon jaguneb volinikele allutatud peadirektoraatideks, mis omakorda koosnevad direksioonidest. Peadirektoraat täidab eelkõige juhtimisülesandeid. Horisontaalselt kuuluvad Komisjoni struktuuri veel peasekretariaat, mis täidab koordineerimisfunktsiooni volinike vahel, ning juriidiline teenistus, mille ülesandeks on Komisjoni tegevuse õiguslik tagamine.<sup>54</sup>

---

<sup>53</sup> Määratakse 5 aastaks liikmesriikide ja kinnitatakse Euroopa Parlamendi poolt.

<sup>54</sup> Uus komisjon, mille ametiaeg algas 23.1.2000 ja lõpeb 22.1.2005, on kavandanud ulatusliku haldusreformi. Sellekohane valge raamat avaldati

Organisatsioonistruktuuris on tähtis koht ka nõustavatel komisjonidel ja komiteedel, mille kaudu on esindatud mitmesugused huvigrupid ja riikide huvid. Nende institutsionaliseeritud lobiorganite liikmed püüavad mõjutada Komisjoni poliitikat kõigis selle astmetes. Näiteks on XII peadirektoraadi (vastutab teadus- ja tehnoloogiapoliitika eest) juures tegev komisjon nimega IRDAC, kuhu kuuluvad Komisjoni kutsutud huvigruppide esindajad. Peadirektoraat XIII, mis kureerib programmi ESPRIT, kuulab koguni kahe komisjoni arvamusi. EMC koosneb liikmesriikide valitsuste esindajatest. EABsse kuuluvad aga ESPRITiga seotud tööstuse esindajad. Mõlemal komisjonil on ESPRITi kujundamisel kaalukas sõna.

Nõukogu koosneb liikmesriikide valitsuste esindajatest. Vastavalt arutatavast küsimusest ja esindatuse tasemest võib tegemist olla kas Euroopa Ülemkoguga (valitsusjuhid), Üldnõukoguga (välisministrid) või erinõukogudega (teised ministrid). Nõukogu otsustab tööstuspoliitika instrumentide kasutamise üle kas konsensuslikult või kvalifitseeritud enamusega. Oma koosseisu tõttu domineerivad Nõukogus riikide huvid. Nõukogu juures tegutseb mitmesuguseid komiteesid (nt alaliste esindajate komitee), mis korraldavad organisatsioonilist ja administratiivset tegevust. Nõukogu eesistujariik vaheldub kuue kuu tagant. Otsuseid valmistab ette alaliste esindajate komitee, mida toetavad liikmesriikide valitsusametnike töögrupid. Üldiselt teeb Nõukogu otsuseid Komisjoni ettepanekul. Amsterdami lepingu kohaselt piisab otsustamiseks üldjuhul kvalifitseeritud enamusest, v.a kõige olulisemad poliitilised küsimused, mis nõuavad endiselt konsensust.

Euroopa Parlament ning Majandus- ja Sotsiaalkomitee on eelkõige nõustavas rollis. Nende reaalne mõju on esialgu piiratud, kuid võib praeguse diskussiooni tulemusena edaspidi tõusta. Majandus- ja sotsiaalkomitee loodi EÜ asutamislepinguga 1957. a.

---

1.2.2000. Kavas on kollektiivse otsustusprotsessi täiustamine, eriti prioriteetsetes valdkondades (nt regionaalpoliitika).

Ta esindab mitmesuguseid majanduslikke ja sotsiaalseid huvi-  
grupe ja koosneb 222 liikmest, kes jagunevad kahte rühma. Ühelt poolt tööandjad ja töövõtjad, teiselt poolt mitmesuguste erihuvide esindajad (põllumehed, käsitöölised, väikeettevõtjad, vabakutselised, tarbijad, teadus- ja haridustöötajad, sotsiaaltöötajad, pered, keskkonnakaitsjad). Komitee liikmed nimetab Nõukogu neljaks aastaks (võimalik ka korduvalt). Komitee arvamust küsitakse ühisturu, tarbijakaitse, regionaalarengu, keskkonnakaitsese ja sotsiaalvaldkonna küsimustes. Amsterdami lepinguga lisandusid siia tööhõive, tervishoid ja võrdõiguslikkuse probleemid. Komitee võib küsimusi arutada ka omal initsiatiivil, olles tsiviilühiskonna peamiseks esindajaks ELs.

Tööstuspoliitika kujundamine ja teostamine toimub samuti põhiliselt Komisjoni ja Nõukogu koostöös. Selles protsessis on kolm põhifaasi:

- algatamine ja ülesande püstitamine;
- kontseptsiooni väljatöötamine;
- otsustamine ja teostamine.

Initsiatiiv tööstuspoliitilisteks sammudeks tuleb tavaliselt tööstuse enda huvigruppidele või Komisjoni administratsioonist. Huvigruppidele on tavaliselt kasutada kaks teed.

Otsene tee seisneb Komisjoni mõjutamises ametlike konsultatiivkomiteede ja muude suhtlemisvõimaluste kaudu otse ühenduse ametiisikutega. Selle kõrval on organiseeritud huvigruppidele võimalik mõjutada oma riigi valitsust ning sel teel avaldada mõju kas ühenduse nõustamisorganitele või ka otse Ministrite Nõukogule (kaudne tee).

Kui initsiatiiv leiab kõlapinda, kaasatakse eksperdid, kes peavad tegema selle teadusliku analüüsi. Samal ajal sondeeritakse Nõukogus idee poliitilist teostatavust. Vastava peadirektoraadi otsustusorganites töötatakse välja poliitiliselt vettpidav eelnõu. Selle suhtes kujundatakse Komisjonis oma protseduuride kaudu kon-

sensus. Seejärel järgneb kooskõlastamisring liikmesriikide esindustes, kes võivad teha muudatusettepanekuid. Kui neid on, on vajalik ka uus Komisjonisisene konsensus. Lõpptulemuseks on “Komisjoni ettepanek Nõukogule”.

Ettepanek edastatakse Nõukogule, Euroopa Parlamendile ning Majandus- ja Sotsiaalkomiteele, kus see vaadatakse läbi vastavates alamkomisjonides. Euroopa Parlamendi ning Majandus- ja Sotsiaalkomitee arvamus saadetakse Komisjonile ja Nõukogule. Nõukogu võtab need arvesse ja kujundab kvalifitseeritud enamusega “ühise seisukoha”, mis positiivse hinnangu korral omakorda läheb parlamenti tagasi. Negatiivse suhtumise korral võib Komisjon oma eelnõud muuta. Euroopa Parlament vaatab ettepaneku uuesti läbi ja teeb otsuse. Toetuse korral piisab Nõukogul vastava tööstuspoliitilise meetme rakendamiseks kvalifitseeritud enamusest. Parlamendi eitava seisukoha korral tuleb Nõukogus saavutada konsensus. Nagu selgub, on tööstuspoliitikas otsustav sõna igal juhul Nõukogul.

### **3.3. Tööstuspoliitika põhiinstrumendid**

#### **3.3.1. Finantsinstrumendid (tõukefondid)**

EL struktuuripoliitika aktuaalse strateegia määrab kindlaks Agenda 2000. See võeti vastu Euroopa Nõukogu Berliini istungil 1999. a põllumajandus- ja struktuuripoliitika reformi ning idalaienduse finantsraamide määramiseks aastateks 2000–2006. Sellega taotleti eurointegratsiooni põhiprobleemide kooskõlastatud käsitlemist ühes dokumendis. Edusammud Agenda 2000 realiseerimisel on olnud osalised.

Ühenduse struktuuripoliitika finantspotentsiaal on määratud põhiliselt kolme fondiga:

- Euroopa regionaalarengu fond (art 130c);
- Euroopa sotsiaalfond (art 123);

- ühtekuuluvusfond (art 130d).

Nende kõrval eksisteerivad ka juba 1958. a loodud põllumajanduse suunamise ja garanteerimise fond ning uusima instrumendina ka vastav kalandusfond. Kokkuvõttes on kõigi fondide eelarve praeguseks plaaniperioodiks (2000–2006) 213 mld € mis ületab eelneva perioodi (1994–1999) summa 5 mld € võrra ja moodustab 35% kogu EL eelarvest (Haar 2002, 695).

Fondidest toetatakse liikmesriikide ettevõtmisi.<sup>55</sup> Otseabi ettevõtetele on üldiselt keelatud. Kõrvuti toetustega on ühenduses olemas ka laenu võimalus Euroopa Investeeringuspangalt, Euroopa investeerimisfondilt ja Euroopa söe- ja teraseühenduselt. Kuigi tegemist on valdavalt regionaalpoliitika (vt Klemmer 1998) vahenditega, on neil selge seos tööstuspoliitikaga. On ju regionaalprobleemide oluliseks aspektiks ja ka põhjuseks just tööstuse mahajäämus.

Regionaalfond asutati 1975. a ja selle vahendeid kasutatakse suurte regionaalerinevuste tasandamiseks mahajäänud piirkondade järeleaitamise ja elujõuetute majandusstruktuuridega regioonide moderniseerimise teel. Agenda 2000 kohaselt jäi toetatavaid sihtalasid varasema seitsme asemel alles vaid kolm. Sihtala 1 hõlmab 250st EL regioonist neid, kus SKP ühe elaniku kohta on väiksem kui 75% keskmisest tasemest ja saab ligi 70% kõigist tõukefondide vahenditest. Siia kuuluvad näiteks Ida-Saksamaa, Soome ja Rootsi hõredalt asustatud põhjaalad, eriti kauged EL äärealad (Prantsuse Guajaana jt). Sihtala 2 on struktuuripro-

---

<sup>55</sup> Kõrvuti viie fondiga on EL käivitanud veel neli (varem 13) ühisinitsiatiivi, millele on eraldatud üle 5% struktuurifondide vahenditest. Eri-nevalt fondidest, lähtub siin initsiatiiv ühenduselt. INERREG III (ligi 5 mld €) toetab piiriületavat, transnatsionaalset ja regioonidevahelist koostööd. LEADER+ (2 mld €) on suunatud maapiirkondade arendamisele. EQUAL (2,8 mld €) peab võitlema diskrimineerimise vastu tööturule sisenemisel. URBAN toetab sotsiaalselt probleemseid linnaosi (0,7 mld €) (Haar 2002, 696).

leemidega piirkonnad, mille arendamiseks on eraldatud 11,5% kõigist struktuuripoliitika vahenditest ja mis hõlmab ligi 18% EL rahvastikust. Sihtala 3 määramisel ei lähtuta otseselt geograafilistest piiridest, vaid inimressursside arendamise, sh diskrimineerimise lõpetamise ning linna ja maa lähendamise vajadustest. Nendeks vajadusteks suunatakse 12,3% regionaalpoliitika vahenditest (Haar 2002, 695–696).

Üheks töövormiks on siin infrastruktuuriprojektide kaasfinantseerimine (kuni 75%, erandjuhtudel ka kuni 85%). Just siin peitub sageli struktuuriprobleemidega regioonide arenguvõti. Teiselt poolt võimaldab regionaalfond tähtajaliselt subsideerida ka kriisi sattunud majandusharusid, et sel teel toetada vähemalt ajutiselt tööhõivet. Toetust antakse ka VKEde projektidele, eelkõige nõustamisteenuste, tehnoloogiasiirde, kapitaliturule ligipääsu ja investeeringute edendamiseks. Seega ulatub regionaalvahendite kasutusala korrapoliitilistest infrastruktuurimeetmetest kuni intervensionistlike säilitamissubsiidiumideni.

Uusimaks struktuuripoliitika finantsinstrumendiks on 1993. a loodud ühtekuuluvusfond, mille eesmärgiks on eelkõige ühenduse majandusliku ja sotsiaalse sidususe tugevdamine. Fondi 2000.–2006. a. eelarve on 18 mld € (Haar 2002, 696). Selle vahendeid suunatakse muu hulgas keskkonnakaitseprojektidesse ja üleeuroopaliste transpordivõrkude väljaehitamisse. Toetust saavad siiski vaid need liikmesriigid, mille SKP inimese kohta on alla 90% ELi keskmisest (kuni idalaienemiseni Kreeka, Hispaania, Portugal, Iirimaa).<sup>56</sup> Seega on siin tegemist eelkõige korrapoliitilise instrumendiga.

---

<sup>56</sup> EL uute liikmete järeleaitamiseks oli liitumiseelsel perioodil loodud (1993) erifondid ISPA ja SAPARD. Esimene neist vastab otseselt ühtekuuluvusfondile ning finantseerib transpordisüsteeme ja keskkonnakaitset. Aastaeelarve on siin 2000.–2006. a ca 1 mld €, mis moodustab 1/3 kõigist kandidaatidele eraldatud vahenditest. SAPARD on ette nähtud maapiirkondade arendamiseks ja kasutab 1/6 kõigist toetusvahenditest. Pool toe-

Erinevalt eelmistest ei ole Euroopa sotsiaalfond, mis toimib alates 1957. a, orienteeritud otseselt regionaalselt. Selle fondi esmane otstarve on tööhõive suurendamine siseturul.<sup>57</sup> Tööstuspoliitiline aspekt on seotud nii tööjõu geograafilise ja erialase mobiilsuse kui ka majanduse struktuurinihete sotsiaalse talutavuse tõstmisega.<sup>58</sup> Selle instrumendi kasutamine võib olla jällegi nii korrapoliitiline kui ka intervensionistlik. Rahalist toetust võib saada näiteks järgmistel juhtudel:

- ettevõtlusega alustamine;
- investeringud töökohtade loomisse;
- ümber- ja täiendusõppeprogrammid;
- uute stabiilsete töökohtade täitmine.

Kõrvuti sotsiaalfondiga on mobiilsusele suunatud ka mitmed eriprogrammid. LEONARDO DA VINCI II toetab rahvusvahelist mobiilsust (nt välismaist praktikat) kutsehariduses (2000.–2006. aastal üle 1 mld €). SOKRATES II (ligi 2 mld €) rahastab õpilaste, üliõpilaste ja teiste õppurite liikumist, sh elukestva õppe

---

tussummadest tuleb kandidaatriikidesse siiski vanima instrumendi, juba 1989. a käivitatud PHARE programmi kaudu. Siin on olnud püsivalt toetusemärgiks poliitilise ja majandusliku süsteemi reformimine ja lähenemine ELle. Pärast EL laienemist 2004. a ja enne uut finantsplaaniperioodi (2007–2013) on uutele liikmesriikidele aastateks 2004–2006 eraldatud kokku üle 25 mld € (vastavalt 7, 8 ja 10 mld € aastas). Vanade liikmete toetussummad vähenevad järk-järgult (Haar 2002, 740–741).

<sup>57</sup> Elle on iseloomulik äärmiselt suur tööhõive kõikumine. Kui mõnedes riikides (Luksemburg, Austria, Holland) jääb töötus alla 5%, siis mõnedes Hispaania ja Saksamaa regioonides ulatub üle 20%.

<sup>58</sup> Kõrvuti sotsiaalfondiga on see eesmärk ka mitmetel eriprogrammidel. LEONARDO DA VINCI II toetab rahvusvahelist mobiilsust (nt välismaist praktikat) kutsehariduses (2000.–2006. a üle 1 mld €). SOKRATES II (ligi 2 mld €) rahastab õpilaste, üliõpilaste ja teiste õppurite liikumist, sh elukestva õppe raames. Oluline koht on siin ERASMUSE stipendiumidel. EUROPASS on projekt (7 mld €), mis peab aitama väärtustada välismaist praktikat spetsiaalse dokumendi väljastamisega.

raames. Oluline koht on siin ERASMUSE stipendiumidel. EUROPASS on projekt (7 mln €), mis peab aitama väärtustada välismaist praktikat spetsiaalse dokumendi väljastamisega.

Kõigile struktuurifondidele on ühine, et ei finantseerita üksikettevõtmisi, vaid regionaalseid arendusprogramme. Kaheks põhiprintsiibiks on detsentraliseerimine (subsidiaarsus) ja kaasfinantseerimine liikmesriikide poolt avalikest või eravahenditest.<sup>59</sup>

### 3.3.2. Tehnoloogiapoliitika

Ühendusel on olemas instrumendid ka arvatavate tuleviku-sektorite sihipäraseks toetamiseks ja selles mõttes aktiivse tööstuspoliitika ajamiseks. Art 130f kohaselt on ühendus kohustatud tugevdama oma tööstuse teaduslikke ja tehnoloogilisi aluseid, rahvusvahelist konkurentsivõimet ja “toetama uuringuid, mis on vajalikud lepingu teiste peatükkide alusel” (art 130f, lg 1). Selle sättega on avatud üks teadus- ja tehnoloogiapoliitika (üldiselt vt Klodt 1995, ELs Starbatty/Vetterlein 1998) tööstuspoliitiliseks rakendamiseks.

Teadus- ja tehnoloogiapoliitikas on põhiinstrumendiks juba mainitud mitmeaastased raamprogrammid. Alates Amsterdami lepingust pole raamprogrammi vastuvõtmiseks enam vaja Nõukogu konsensust. Sama kehtib ka eriprogrammide ja muude ot-

---

<sup>59</sup> Struktuurifondide eelarve määrab Euroopa Nõukogu Euroopa Komisjoni projekti alusel, mis on kooskõlastatud Euroopa Parlamendiga. Projektide elluviimise eest aga vastutavad riiklikud ja regionaalsed ametkonnad. Komisjonile antakse regulaarselt aru ning tal on ka järelevalveõigus. Kogu menetluse võib jagada kolmeks etapiks. Iga riik või regioon esitab oma projektid Komisjonile. Komisjon otsustab toetuse ja teeb liikmesriikidele avansilise ettemakse projektide käivitamiseks. Kolmandas etapis lisanduvad operatiivsed programmid, mis täpsustavad projektide finantseerimist ja elluviimist. Komisjoni poolt koordineerib regionaalpoliitikat vastav 540 töötajaga peadirektoraat (REGIO).

suste kohta. Otsused lähtuvad Komisjoni ettepanekutest ja nõuavad Euroopa Parlamendi ning Majandus- ja Sotsiaalkomitee ära kuulamist. Raamprogrammidele eraldatud vahendid on pidevalt kasvanud. I raamprogramm (1984–1987) sai vaid veidi üle 3 mld € V raamprogrammi (1999–2002) eelarve oli juba ligi 15 mld € kasv IV raamprogrammiga võrreldes *ca* 50%. Ka VI raamprogrammile (2003–2006) on planeeritud kasv 17% (kokku 17,5 mld €).

Raamprogrammid määravad toetatavad eesmärgid, viimaste prioriteetsuse, kavandatud aktsioonide ja eelarvestamise põhistruktuuri (art 130i, lg 1). Nimetatud aktsioonide otstarve seisneb uuringute, tehnoloogiaarenduse ning selleks vajaliku koostöö edendamises ettevõtete, uurimiskeskuste ja ülikoolide vahel. Samuti rahastatakse tehnosiiret, koostööd mitteliikmesriikidega ning Euroopa teadlaste ettevalmistamist ja mobiilsust (art 130g). Raamprogramm ise hõlmab nn spetsiifilisi programme, mis arendatakse välja iga aktsiooni raames ning mis realiseerivad selle aktsiooni eesmärgid. Erilise tähelepanu all on muidugi sellised valdkonnad nagu IT, keskkond, bioloogia, energia, transport ja läbivalt teadlaste mobiilsus.<sup>60</sup>

Need spetsiifilised programmid võivad olla neljas variandis (Schumm/Starbatty 2002, 195–196).

---

<sup>60</sup> V raamprogrammi temaatilisteks osadeks olid sõbralik infoühiskond (3,6 mld €), konkurentsile orienteeritud ja jätkusuutlik kasv (2,7 mld €), elu kvaliteet ja elusressursside juhtimine (2,4 mld €) ning keskkond ja säästev areng (1,1 mld €). (Haar 2002, 690). Järgmises raamprogrammis rõhutatatakse aga senisest enam Euroopa teadus- ja arendustegevuse integreerimise ja koordineerimise vajadust. Üheks teeks on siin tippkeskuste võrgustike kujundamine. Euroopa teadusruumi tekkimine eeldab ka uurijate mobiilsuse ning üleeuroopalise infrastruktuuri loomise toetamist. Temaatilisteks alaprogammideks on lennundus ja kosmonautika, toidukaupade turvalisus ja projekt "Ühispatent". Tähtsaimaks üksikprogrammiks on ESPRIT (*European Strategic Programme for Research and Development in Information Technology*).

- Olulisemad on kaudsed aktsioonid, mis saavad *ca* 75% finantssidest. Siin on tegemist uurimislepingutega, mida teostavad ettevõtted ja uurimisasutused, kusjuures EL kannab kuni 50% kuludest.
- Otsesed aktsioonid hõlmavad omauuringuid Ühises Uurimiskeskuses ja ühissetevõttes *Joint European Torus*.

Kontsentreeritud aktsioonidega üritab EL koordineerida liikmesriikide teadus-arendustegevust, kusjuures rahaliselt kaetakse vaid vastavad halduskulud.

Viimastel aastatel on üha tähtsamaks muutunud horisontaalsed aktsioonid. Nendega püütakse elavdada teadlaste ja uurimisasutuste koostööd, mis peab tõhustama teisi aktsioone, eriti kaudsaid. Siin võib EL katta koguni kõik kulud.

Kuigi Komisjon eelistab horisontaalset, s.o mittesektoraalset lähenemist, kasutatakse suur osa rahast siiski eeldatavate tuleviku-sektorite (IT, uued materjalid, keskkond, biotehnoloogiad) arendamiseks. Üksnes alusuuringuid ei rahastata. Et vältida konkurentsi piiravat kooskõlastamist, on toetused suunatud valdavalt konkurentsieelsesesse uurimisfaasi.

Paralleelselt uurimistoetustega kasutab ühendus ka ühisstruktuuride loomise võimalust, et teostada “ühisuuringute, tehnoloogilise arenduse ja esitluse programme” (art 130n). Siin võib tuua kolm näidet.

- Ühine uurimiskeskus ja EURATOMi teeninduskeskus. Esimene hõlmab kaheksat instituuti, mille tööjaotus vastab Komisjoni püstitatud ülesannetele. Eri riikides paiknevad institutid on rõhu pannud näiteks tuumaenergia (eriti selle turvalisuse), uute materjalide, keskkonna ja tööstusohutuse küsimustele.
- COST. Selles koostööprogrammis osalevad alates 1971. a 25 riiki (lisaks EL liikmetele veel Island, Norra, Šveits, Horva-

tia ja Türgi). Eesmärgiks on riiklike teadusprojektide koordineerimine.

- Eureka on valitsustevahelise koostöö organisatsioon, mis teutseb alates 1985. a. Peamiseks tegevussuunaks on ettevõtete ja uurimisasutuste koostöö edendamine eelkõige kõrgtehnoloogia vallas.

Seega on ühenduse käsutuses palju ulatuslikum teadus- ja tehnoloogiapoliitika instrumentarium kui üksnes lihtsad finantssoodustused. Siia kuulub ka näiteks liikmesriikide TA-toetuste mõjutamine riigiabi regulatsiooniga konkurentsipoliitikas.

Lõpuks tuleb märkida ka EL energeetika- ja keskkonnapoliitika tööstuspoliitilist tähtsust. Ühelt poolt on muidugi tegemist majandusarengut ja elukvaliteeti soodustavate horisontaalsete poliitikatega, teiselt poolt aga luuakse uusi võimalusi energeetika ja keskkonnakaitsega seotud majandusharudele. Sisuliselt on olemas analoogia tehnoloogiapoliitikaga. Mõlemas valdkonnas toimivad mitmeaastased raamprogrammid.<sup>61</sup>

### 3.3.3. Konkurentsipoliitika

Konkurentsipoliitika iseenesest ei ole ELs tööstusspetsiifiline ning kujutab selles mõttes tööstuse seisukohalt üldiselt kaudset poliitikat (Sepp 2001a; Schmidt/Schmidt; Schmidt/Binder). Vaid infrastruktuurisektorites on paratamatu teatud eripära — *ex ante*

---

<sup>61</sup> Energeetikaprogramm aastateks 1998–2002 (kokku 170 mln €) taotles näiteks eelkõige säästlikku ja keskkonnasõbralikku arengut (taastuvate energiakandjate osa peaks 2010. aastaks olema 12% brutotarbimisest) ning energiaturu liberaliseerimist (avamist) 2005. aastaks. Raamprogramm hõlmas kuus spetsiifilist alamprogrammi. Keskkonnapoliitika aluseks on kindlaksmääratud prioriteedid aastani 2010. Peamiseks finantsinstrumendiks on LIFE III aastateks 2000–2004 (0,6 mld €). Tööstuspoliitiliselt olulisim alamprogramm on LIFE-keskkond, mis toetab innovatiivsete tehnoloogiate arendamist keskkonnakaitseks.

reguleerimise säilimine. Siiski on mitmed teadlased juhtinud tähelepanu sellele, et konkurentsipoliitika instrumentaarium võib selektiivse vertikaalse tööstuspoliitika teenistusse sattuda kolmel viisil:

- sekkumisest loobumine konkurentsi kahjustava turukäitumise korral;
- loobumine turukontsentratsiooni tõkestamisest;
- riigiabi lubamine tööstuspoliitilistel eesmärkidel.

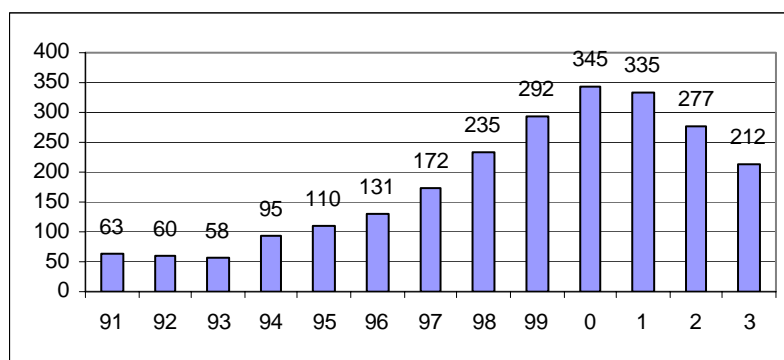
Seega saab sel teel taotleda tööstuspoliitilisi eesmärke nii turukäitumise kui ka -struktuuri osas.

Art 81 lg 3 lubab teha erandeid konkurentsi kahjustavate kokkulepete keelust, kui need "aitavad kaasa tehnilise ja majandusliku progressi soodustamisele". Ühendusel on seega võimalik defineerida erandvaldkondi ja konkurentsijõud kindlatel turgudel (tuleviku-sektorites) välja lülitada.

Suurte ja loodetavalt innovatiivsete ettevõtete (nn *European Champions*) teke, mis peaksid olema ka rahvusvaheliselt konkurentsivõimelisemad, on lubatud EMÜ **ühinemiskontrolli** määрусega (kuni 1.5.2004. a 4064/89, nüüd 139/2004). Komsjoni ühinemiskontrolliga seotud töömahtu iseloomustab joonis 4.<sup>62</sup>

---

<sup>62</sup> Ühinemiste arv tõusis 1990. aastatel järjekindlalt ka kogu maailmas, neljakordistudes kümne aastaga ja tõustes 9000-lt 1990. a 37 000ni 2000. a (Beeker 2001, 5–6).



**Joonis 4.** Ühinemiskontroll Euroopa Liidus (avalduste arv) (SEK (2004) 658, 66).

Määruse art 2 kohaselt võivad teoks saada ühinemised, mis loovad turguvalitseva seisundi või tugevdavad seda, kuid samal ajal soodustavad tehnilist või majanduslikku arengut ning konkurentsi ei välista. Seega saab ühendus nii soodustada vajadusel kindlate (kontsentreeritud) turustruktuuride teket.

See klausel oli viimase ajani Saksamaa ja Prantsusmaa tüliõunaks. Saksamaa nägi (tööstuspoliitilises) sekkumises konkurentsi tehnilise arengu nimel korr poliitilist ohtu. Prantsusmaa survel aktsepteeris ta selle võimaluse eurointegratsiooni üldpoliitilistes huvides. Lõpuks otsustab muidugi Komisjoni praktika, kas prioriteediks jääb struktuurselt tegus konkurents, mis siis automaatselt viib majandusliku ja tehnilise arenguni, või püütakse seda saavutada otsese tööstuspoliitikaga — liberaalse ühinemiskontrolli ja subsiidiumidega.

Ühinemiskeeldude väga väike arv (ca 1% taotlustest) räägib viimase suuna ülekaalust. Siinkohal võib viidata rohketele juhtumitele, kus erineva teoreetilise baasi tõttu pole Komisjon ühinemist üldse vaatluse alla võtnud. Mitmeid konkurentsi piiravaid aktioone tõlgendati Chicago koolkonna vaimus ettevõtetmajandus-

likku efektiivsust tõstvatena. Eelkõige ei pea Komisjon kuigivõrd otsustavaks ühinejate kvantitatiivset turuosa. Pigem püütakse hinnata autonoomse tegevuse võimalust. See hinnang on aga oluliselt subjektiivsem turuosa mõõtmisest. Pinge konkurentsi- ja tööstuspoliitika vahel tuleb praegu maandada Komisjoni raames. Seetõttu pole üllatav, et Komisjon laseb end rohkem mõjutada tööstuspoliitikast, sest tema otsused on ju niikuinii poliitilised, liikmesriikide huve tasakaalustavad.<sup>63</sup>

Positiivne on siin aga rahvusvaheline koostöö, eelkõige USA konkurentsiametkondadega. Nii on võimalik tõkestada ka neid ühinemisi ja muid konkurentsipiiranguid, mis lähtuvad väljastpoolt ELi, kuid avaldavad mõju siinsele turule. Sellega on võimalik pidurda konkurentsipoliitika tööstuspoliitilist õhnestamist. Näiteks pöördus EL 1999. a USA poole 59 ja USA EL poole 39

---

<sup>63</sup> Schmidt toob järgmised näited. Alcatel'i ja AEG Kabel'i ühinemine sai teoks üksnes Prantsusmaa surveel. Ka Mannesmann'i ja Vallourec'i, Ilva ühinemisel oli peamiseks argumendiks Euroopa terasetööstuse kaitsmine Jaapani impordi eest. Vajadusel unustab ka Saksamaa oma oiviku rolli konkurentsipoliitikas. Kali+Salz'i, MDK, Treuhand'i juhtum oli eelkõige Ida-Saksamaa huvides tehtud regionaalpoliitilise otsuse näiteks, kus unustati korrapoliitika. Kuigi Komisjon jõudis uuringutega järeldusele, et ühinemine tugevdab Kali+Salz'i valitsevat seisundit Saksa turul ning loob Euroopa turul duopoli, ei keelatud seda siiski Saksa valitsuse energilise sekumise tõttu. Mercedes-Benz'i, Kässbohrer'i kaasus on samuti tööturu- ja regionaalpoliitiliste tegurite prioriteedi näiteks. Kuigi ühinejad saavutasid 75% Saksa kaugbussiturust, ei arvestatud seda keelamist õigustavana. Argumendiks oli viide üsnagi ähmastele potentsiaalsetele konkurentidele. Poliitiline surve ilmnes ka Aerospatiale-Alenia ja de Havilland'i ühinemise keelamise juures (tekkinud oleks valitsev seisund turbopropellerlennukite turul nii maailmas kui ka ELs). Prantsuse ja Itaalia valitsused püüdsid nõuda õiguslikult võimatut otsuse ümbervaatumist või lausa ühinemiskontrolli määruse enda revideerimist.

ühinemise hindamiseks. Enamikul juhtudel jõutakse ka rakendatavate meetmete suhtes kokkuleppele (Beeker 2001, 14–15).<sup>64</sup>

Riigiabi järelevalve kaudu toimib aktiivne tööstuspoliitika riigiabi lubamisega kindlates suundades (aluseks EÜ lepingu art 87 ja selle alusel vastu võetud määrused). EL on alates Lissaboni ja Stockholmi ülemkogudest võtnud üldiselt suuna riigiabi piiramisele ja ümberjuhtimisele vertikaalsetelt toetustelt horisontaalsetele meetmetele (nt TA- ja VKE-toetused). Innovatsioonitoetusi nagu ka muud horisontaalset abi on siiski võimalik praktikas anda ka selektiivselt, arendades nii vertikaalset tööstuspoliitikat. Üheks viimaseks näiteks on siin tööstuspoliitika töögrupi Leadership 2015 poolt 2003. a laevaehitusele välja kaubeldud erand finantseerida innovatiivsetest investeeringutest riigiabiga senise 10% asemel 20%.

Komisjoni esitatud aruande (KOM (2004) 256) alusel on riigiabi üldsummas, võrreldes 1990. aastatega, oluliselt vähenenud<sup>65</sup>, moodustades 2002. a 0,56% EL SKPst, sh 0,39% ilma põllumajanduse, kalanduse ja transpordita. Samas säilisid liikmesriikide olulised erinevused, kõikudes 0,2%st Hollandis 0,72%ni Taanis. Viimastel aastatel on riigiabi suhe SKPsse vähenenud kõigis vanades liikmesriikides peale Taani, kus see on tõusnud eelkõige tööhõive- ja keskkonnakaitsemeetmete arvel.

Tervikuna läks ELs 2002. a 73% riigiabist (ilma põllumajanduse, kalanduse ja transpordita) horisontaalsetele eesmärkidele (lisaks juba mainitule veel keskkonnakaitse ja regionaalabi). Vertikaalset abist (27%) said enamuse töötlev tööstus, söetööstus ja fi-

---

<sup>64</sup> Erandiks võib pidada vaid Boeing'i/MC Donell Douglas'e juhtumit 1997. a, mil USA ei võtnud EL proteste kuulda. Sisuliselt oli tegemist USA tööstuspoliitilise vastureaktsiooniga riiklikult toetatud *Airbus-project* ile Euroopas.

<sup>65</sup> 1997. a 67, 1999. a 52 ja 2002. a 49 mld €

nantsteenused. Mitmetes liikmesriikides<sup>66</sup> oli praktiliselt kogu riigiabi 2002. a horisontaalne.

Riigiabipoliitika ametlikuks aluseks on ELs kuulutatud turutõrgete teooria, mille alusel võeti viimati vastu uued riigiabi eeskirjad (grupierandid) koolituse ja tööhõive toetamiseks.<sup>67</sup> Turumehhanism ei taga tööd piiratud töövõimega inimestele ega piisavalt (rahvamajanduslikult optimaalselt) investeringuid haridusse, mistõttu komisjon suhtub vastavatesse riigiabi taotlustesse üldjuhul positiivselt.

Ka regionaalabi on arvatud konkurentsipoliitikas horisontaalsete meetmete alla, mis võivad aidata ületada turumehhanismi poolt lahendamatu regionaalse tasakaalustamatuse probleemi. 2002. a läks liikmesriikide riigiabist 8 mld € kõige vaesematesse ehk nn A-piirkondadesse, mis vastavad praktiliselt sihtalale 1 EL enda regionaalpoliitikas. 1993. a oli see summa veel 28 mld. Nii drastiiline vähenemine on seotud eelkõige regionaalabi piiramisega Saksamaal ja Itaalias.

Riigiabi vormiks oli domineerivalt (60%) tagastamatu abi ehk subsiidiumid. Ligi veerand abist anti maksusoodustustena. Seda teed on enim läinud Saksamaa, Iirimaa ja Portugal.

Riigiabi järelevalve mahust annab tunnistust Komisjoni käsitletud uute juhtumite arv, mis oli 2003. a ligi 1000. Jättes kõrvale informatsioonid grupierandite rakendamise kohta, oli ligi pool registreeritud juhtumitest seotud tööstus- ja teenindussektoriga ja 40% põllumajandusega. Ülejäänud jagunesid võrdselt kalanduse ning transpordi ja energeetika vahel. EÜ lepingu järgi tuleb kõigist riigiabi andmistest Komisjonile teatada. Siiski algatas Komisjon 15% juhtudest menetluse ise, sest oli ise riigiabist näiteks kaebuse läbi teada saanud. Kokkuvõttes lükkas Komisjon 2001.–2003. a kõigist riigiabi andmise taotlustest tagasi 5%.

<sup>66</sup> Belgia, Taani, Soome, Kreeka, Itaalia, Holland ja Austria.

<sup>67</sup> Vt EÜ määrused 68/2001 ja 2204/2002.

Komisjon jätkab tööd riigiabi järelevalve moderniseerimisel, eesmärgiga neid lihtsustada. 2004. a vaadatakse näiteks läbi riigiabi andmise eeskirjad raskustesse sattunud ettevõtetele, vähese tähtsusega riigiabi andmine, riigiabi teenuste osutamiseks avalikes huvides. Püütakse ka kooskõlastada regionaalabi reegleid ELs ja liikmesriikides. Samuti on 2004. a plaanis riigiabi järelevalve üldise korralduse lihtsustamine.

### 3.3.4. Kaubanduspoliitika

Kui soovitakse kujundada konkurentsist sõltumatult kindlaid majandusstruktuure, vajab see väliskaubandusmõjude kontrollimist kaubanduspoliitika kaudu. EL näitel on seda uurinud Kösters. Et tagada tööstuspoliitika raames nn võtme- või tulevikuharude arenemist, saab kasutada vastavaid impordipiiranguid ja ekspordisoodustusi.

Ekspordisoodustused on mõeldud selleks, et subsideerimisega alandada kodumaise toodangu hinda ja hõivata selle abil suurem osa maailmaturul või mõnel kindlal välisturul. Äärmuslikel juhtudel taotletakse väliskonkurentide täielikku väljatõrjumist. Sellelega on tagatud kodumaise tööstuse soodsam turupositsioon või koguni monopoolne seisund.

Impordipiirangud võivad põhimõtteliselt olla nii tariifsed kui ka mittetariifsed. Esimesel juhul on kasutatavad kõikvõimalikud tollimaksude kehtestamise variandid. Teisel juhul on kaubandustõkete rollis koguselised kvoodid, administratiivsed reeglid ja vabatahtlikud (kokkuleppelised) piirangud. Impordipiirangud võimaldavad siseturu isoleerimist ja sel teel selliste majandusharude arengut kodumaal, mis muidu poleks elujõulised (kasvatustollid). Nii saab ka luua kasvuhoonetingimusi nn võtme- ja tulevikuharudele, mille arengut ei pääse segama välismaised konkurendid.

Seoses ELi tööstuspoliitikaga on oluline teada, et mõned väliskaubanduspoliitika elemendid on jäänud veel liikmesriikide kompetentsi (art 134, endine 115). Samas piirab kaubanduspoliitika tööstuspoliitilist rakendamist rida kahe- ja mitmepoolseid kokkuleppeid, eelkõige Maailma Kaubandusorganisatsioon WTO. Muu hulgas lepitati juba WTO eelkäija Üldise Tolli- ja Kaubanduskokkuleppe GATTi raames kokku, et loobutakse otsestest ekspordisubsiidiumidest. Impordipiirangute osas taotleatakse tollitariifide ülempiiride järkjärgulist alandamist. Siiski on veel mitmeid erijuhtumeid, mis võimaldab tollide tööstuspoliitilist kasutamist. Ka dumpingu tõkestamise<sup>68</sup> sildi all saab ühendus oma siseturgu isoleerida väliskonkurentsist. Kasutatakse ka mittetariifseid tõkkeid ja oma partneritele (nt Jaapanile) enesepiirangute pealesurumist.

Kokkuvõttes on ELi käsutuses mitmesugused kaubanduspoliitilised instrumendid ühenduse tööstuspoliitiliste eesmärkide järgimiseks, millele bi- ja multilateraalsed kokkulepped seavad siiski kindlad piirid.

---

<sup>68</sup> Aluseks EÜ vastavad määrused alates 384/96.