

## 5. TÖÖSTUSPOLIITIKA HINDAMINE EUROOPA LIIDU NÄITEL

### 5.1. Hindamise alused

Suur osa majandusteadlasi vähemalt saksa keeleruumis hindab Euroopa tööstuspoliitikat üsna kriitiliselt. Esitame mõned näited.

- Tööstuspoliitika praktika ei taotle mitte interventsioonide ja subsideerimise vähendamist, vaid nende harmoniseerimist ja tsentraliseerimist. Sellega õõnestatakse konkurentsimehhanismi. Sisuliselt pööratakse siin Saksamaa sotsiaalse turumajanduse mudelilt Prantsuse segamajanduse süsteemi poole (Schmidt).
- Euroopa jaoks pole vaja nõuda mingit uut tööstuspoliitikat, vaid järjekindlat turumajanduslikku korrastamist. See peab looma siseturu, kaitsma konkurentsi piirangute eest, integreerima reguleeritud sektorid Euroopa konkurentsisisüsteemi ning avama ühenduse turud kolmandate riikide pakkujatele (Berg/Schmidt 1998, 936).
- Vaadeldes teadus-arenduspoliitikat kui EL tööstuspoliitika üht põhiinstrumenti, jõuavad Starbatty/Vetterlein (1998, 723) järeldusele, et see ei ole oma kaasfinantseerimisprogrammidega panus konkurentsil põhineva majandussüsteemi jätkusuutlikuks arendamiseks.

Selline kriitiline hoiak pole ka imeks pandav, sest teoreetilises kirjanduses domineerib tööstuspoliitika samastamine vertikaalse (selektiivse ja interventsionistliku) struktuuripoliitikaga. Seda tuleb kriitika ägeduse mõistmisel arvestada. EL rõhutab oma strateegiates samal ajal just horisontaalset suunda (mis paraku alati ei tähenda samasugust praktikat). Nii on üksteisest möödarääkimise oht.

Kriitilise hinnangu jõudmise viisid on autoritel üsnagi erinevad. Võrdlemisi üldise argumentatsiooni esitavad näiteks Schmidt/Schmidt.

1. TA-poliitika kui tulevikku suunatud ja kujundav tööstuspoliitika eeldab teadmist tulevikuharudest ja eriti tulevikutehnoloogiatest. Friedrich August von Hayek on teatavasti rääkinud konkurentsi infoelistest. Riigiametnikel pole lihtsalt selliseid stiimuleid info hankimiseks nagu eraettevõtjatel. Nad ei vastuta väärotsuste eest oma varaga. Sotsialistliku plaanimajanduse krahh peaks olema siin heaks näiteks.

2. Konkurents ei kontrolli üksnes hindu ja kasumeid, vaid surub ka kulusid alla. Just viimast ei suuda üldjuhul riiklik subsidieriv tööstuspoliitika. Ettevõtja väärotsused ja liigkulud kaetakse kõrgendatud subsiidiumidega. Raske on vastu seista vastavast majandussektorist tulevale survele riigile ja tema esindajatele jätkata kord kehtestatud subsiidiume. Suureneb X-ebaefektiivsuse tõenäosus. Organisatsioonisisene ebaefektiivsus ei saa piisavalt karistatud. Tulemuseks on jätkuv bürokratiseerumine ja efektiivsuse langus.

3. Perspektiivsel tööstuspoliitikal peaks olema terviklik teoreetiline kontseptsioon. Seda aga pole, mistõttu ehtsate pioneerikasumite asemele Schumpeteri mõttes astuvad sageli lobiga loodud kunstlikud tulud. Aktiivses tööstuspoliitilises õhustikus suunavad ettevõtted oma ressursse soodsate riiklike otsuste ja subsiidiumide saamisele ehk nn reguleerimisturule (*rent seeking*), selmet järgida tavaturgude signaale (*profit seeking*).<sup>93</sup> Reguleerimiskasumid ühes majandussektoris viivad sellele teele ka teisi harusid.

4. Tööstuspoliitika toimib reaalselt vaid riigi ja suurettevõtete suhetes, ehkki Maastrichti lepingu art 130 p f lg 2 viitab väikeet-

<sup>93</sup> Ingliskeelsed terminid pärinevad Gordon Tullockilt. Vt ka Sepp 2001b, 183–189.

tevõtete toetamisele. Kuigi väike- ja keskmise suurusega ettevõtted on kogemuslikult innovatiivseimad (vähemalt ideefaasis), jõuab nende endi maksudest vaid väike osa tagasi tööstuspoliitika kaudu.

5. Tööstuspoliitika eeldab alati poliitilisi otsuseid. ELs on ta seega alatine pinnas riikide kitsaste huvide esiletoomiseks.

Oberender/Daumann (1995) soovivad aga tööstuspoliitika hindamisel vaadelda eraldi selle eesmärgi, vahendeid ja institutsioone. Hindamiskriteeriumid on seejuures osaliselt erinevad. Eesmärkide puhul on kasutatav nende vastavus turumajanduse põhimõtetele ehk süsteempärasus<sup>94</sup>. Instrumentide puhul lisandub eelnevale eesmärgipärasus. Institutsioonide hindamisel saab lähtuda nende tegususest (haldussuutlikkusest).

Järgnevalt tuginetaksegi nimetatud autorite analüüsile. Kasutatav meetodika ja kriteeriumid on kahtlemata üks näide meetodiliselt selgepiirilisest majanduspoliitika hindamise käsitlusest ning vähemalt saksa keeleruumis üldtuntud. Samas ei ole see kindlasti ainuvõimalik<sup>95</sup>. Näiteks jäävad siin arvestamata nii lühiajalised majanduslikud aspektid kui ka sotsiaalsed ja ökoloogilised kriteeriumid, mis peaksid seisma majanduslike kõrval. Seda kolme samba printsiipi toonitavad ka kõik viimased EL põhidokumendid. Luckenbach rõhutab ka, et alates 1960. aastatest on majanduspoliitiliste meetmete range jaotus süsteempärasusteks ning

<sup>94</sup> Mõned saksa autorid kasutavad ka mõistet *Ordnungskonformität*, kuid selle otsetõlge (*korrapärasus*) oleks eksitav.

<sup>95</sup> Starbatty/Vetterlein (1998, 710–723) hindavad näiteks EL teadusarenduspoliitikat samuti süsteempärasuse kriteeriumi alusel, kuid eristavad seejuures staatilist ja dünaamilist aspekti. Konkreetsetel küsimustel püstitatakse kolm küsimust. 1) Kas riik saab heade ideede väljavalimisel olla erasektorist targem? 2) Kas uurimistöö tsentraliseerimine ja koordineerimine suurendab efektiivsust või suretab konkurentsi ja ettevõtlikkust? 3) Kas riigi tugi suurendab innovatiivsust või hoopis poliitilisi kasumiotsinguid (lobismi)?

mittesüsteemipärasteks saanud tugeva kriitika osaliseks. Viidates Ohmi töödele (1972, 130 jj.) peab ta otstarbekaks viieelemendilist liigitust: süsteemist tulenevad, süsteemi parandavad, süsteemineutraalsed, süsteemi halvendavad ja süsteemi lõhkuvad instrumendid (vt lähemalt Luckenbach 2000, 371).

Süsteemipärasus vajab kriteeriumina konkretiseerimist ka Euroopa Liidu majandussüsteemi kontekstis. EL põhiprintsiibiks on ühisturg (art 2), aluseks kaupade, isikute, teenuste ja kapitali vaba liikumine. Selle vabaduse tulemusena kujuneb ühisturul spontaanne, konkurentsist juhitud olukord, mis on selgesõnaliselt kuulutatud soovitatavaks (art 3 p g).

Arvestades konkurentsiprintsiibi keskset rolli soovitavas majandussüsteemis, tuleb täpsustada selle tähendust hinnangu taustana. Tänapäeval käsitleb majandusteadus konkurentsi dünaamilise protsessina (erinevalt varasemast täiusliku konkurentsi staatilisest mudelist).

Empiiriliselt orienteeritud (rakendusliku) konkurentsiteooria lähtepunktiks on realistlik inimesepilt. See tähendab esmalt inimeste erineva võimekuse ja eelistuste tunnistamist. Siia lisandub ka paratamatult subjektiivne maailmataju ning teadmiste piiratus (von Hayek 1975).

Tööjaotusel põhinevas ühiskonnas peab majandussubjektide tegevus oma vajaduste rahuldamiseks olema suunatud vahetusele teiste subjektidega. Et jõuda konkreetse vahetustehinguni, tuleb seejuures olla parem konkurentidest. See omakorda eeldab oma pakkumise tegemist lähedasemaks võimalike tehingupartnerite eelistustele, võrreldes alternatiivsete pakkumistega. Sel viisil toimibki konkurents stimuleerimissüsteemina, ajendades üksikuid ettevõtjaid kasutama oma olemasolevaid teadmisi ja otsima uusi (von Hayek 1968).

Iga individuaalse teadmise baasil kujundatud uus pakkumine (hüviseparameetrite uus kombinatsioon) saab hinnangu turu vas-

taspoolelt. Kui seda aktsepteeritakse, tähendab see nõudluse ni-  
het pakkuja kasuks ja konkurentide kahjuks. Viimased peavad  
nüüd reageerima omapoolse strateegiaga, kui nad ei taha turult  
üldse välja kukkuda. Muu hulgas eeldab see neilt uue teadmise  
hankimist, mis käivitab pideva infohankimise protsessi. Vastu-  
strateegiad võivad seejuures olla kahte tüüpi: jäljendavad või  
omapoolselt innovatiivsed. Just innovatiivsete ja jäljendavate  
(imiteerivate) strateegiade koostoime iseloomustabki konkurentsi  
kui dünaamilist protsessi. Selles peituv stiimul oma infopotent-  
siaali pidevaks tõstmiseks lubab konkurentsi vaadelda avasta-  
mismeetodina, mille tulemused ei ole põhimõtteliselt eelnevalt ja  
väljastpoolt ennustatavad.

Sellise dünaamilise protsessi toimimine eeldab esmalt ettevõtja  
vabadust oma pakkumise parameetrite kujundamisel (vt. Hopp-  
mann 1968) ning tarbija vabadust valida alternatiivsete paku-  
miste vahel. Riigi ülesanne saab siin olla vaid sellise õiguskorra  
loomine, mis neid vabadusi tagaks. Muu hulgas kuulub siia vaba  
sisenemine ja väljumine turgudelt ning pakkumisparameetrite  
vaba valik. Võib eeldada, et indiviidide suurem vabadus soodus-  
tab innovatsioonide teket. Laialt mõistetud ja tagatud konkurent-  
sivabadus toetab seega majandussubjektide kohanemisvõimet ja  
on konkurentsis toime tulemise eelduseks olgu siis innovatiivse  
või imiteeriva tegevusega.

Eelnevast võime tuletada juba konkreetsemad kriteeriumid hin-  
damaks riiklike meetmete süsteemipärasust. Kindlasti ei ole kon-  
kurentsimajanduse alustega kooskõlas meetmed, mis piiravad tu-  
rule sisenemist ja sealt väljumist. Pakkumisparameetrite avalik  
piiramine ei ole aga eriti siis süsteemipärane, kui see on diskri-  
mineeriv (selektiivne).

Eesmärgipärasus tähendab siinkohal tööstuspoliitiliste meetmete  
sobivust püstitatud peaesmärgi, tööstuse konkurentsivõime tu-  
gevdamise saavutamiseks. Konkurentsivõimet ennast iseloomus-  
tab eelkõige see, kui võrd suudab majandussubjekt end võrreldes

teistega turul läbi lüüa. Arvestades majandussubjektide erineva informatsioonilise võimekusega ja võimatusega tulevast teadmist ennetada, saab poliitika eesmärgipärasusest rääkida vaid konkurentsieeliste otsimise ja uue teabe omandamise motivatsiooni tugevdamise korral. See motivatsioon on maksimaalne, kui vale otsus toob kaasa turuosalise väljalangemise turult. Seega ei ole igal juhul eesmärgipärased need meetmed, mis nõrgendavad majandussubjektide vastutust oma otsuste tagajärgede eest. Ja vastupidi, eesmärgipärased on kõik need meetmed, mis ergutavad otsima ja kasutama uut teavet. Lisaks peavad nad majandussubjektide võimekust (*Wirtschaftsgebaren*) tugevdama (Oberender/Daumann 1995, 71).

Institutsionaalsed struktuurid on antud kontekstis tegusad, kui nad suudavad teostada ratsionaalset poliitikat. Ratsionaalsus tähendab omakorda süsteemipärasete eesmärkide püstitamist ning eesmärgipärasete vahendite rakendamist. Tööstuspoliitika institutsioonid ei ole järelkult tegusad, kui nad püstitavad majandussüsteemi põhialustega kokkusobimatuid eesmärke või rakendavad instrumente, mis pole ei süsteemi- ega eesmärgipärased.

## 5.2. Eesmärkide ja meetmete hindamine

Euroopa tööstuspoliitika eesmärk seisneb, nagu korduvalt märgitud, ühenduse tööstuse konkurentsivõime tugevdamises. See eesmärk vastab turumajanduse aluspõhimõtetele juhul, kui selle nimel ei piirata turule sisenemist ja väljumist ning ei diskrimineerita turuosalisi mingi selektiivse tunnuse alusel. Seetõttu saab eesmärgi süsteemipärasust hinnata eelkõige koos selle saavutamiseks rakendatava strateegiaga.

Mittediskrimineerimise kriteerium saab kohe rikutud, kui poliitika omandab sektoraalse või ettevõttespetsiifilise iseloomu. Juba ainuüksi suunatus tööstuse hulka arvatavatele majandusharudele on problemaatiline, sest primaar- ja tertsiaarsektor jäävad hõlma-

mata. Et seda vältida, peaksid meetmed olema suunatud kõigile majandussektoritele võrdselt.

Kui poliitika hakkab tegelema kindlate majandusharude säilitamise või kujundamise probleemidega, ei saa samuti tagada selle vastavust püstitatud kriteeriumidele. Teised harud jäävad vahendite piiratuse tõttu paratamatult unarusse.

Kokkuvõttes tuleb tõdeda, et tööstuse konkurentsivõime tõstmine on eesmärgina iseenesest süsteemineutraalne. Korr poliitiliste instrumentide kasutamisel saab ta süsteemipärase iseloomu, intervensionistlike meetmete puhul aga omandab ka eesmärk turumajandusele ebasobiva värvingu.

Instrumentide vaatlemisel hindavad Oberender/Daumann (1995) eraldi Komisjoni 1990. a tööstuspoliitilist lähtekontseptsiooni ja selle teostamist Maastrichti lepingus (vt vastavalt joonised 1 ja 2). Mõlemal juhul hinnatakse pakutava instrumentaariumi süsteemi- ja eesmärgipärasust.

### **1. Lähtekontseptsioon**

1.1. Meetmetest oli kontseptsioonis keskne koht konkurentse keskkonna säilitamisel. Siia alla mahuvad üsnagi erinevalt hinnatavad üksikmeetmed. Kui suurus- ja seose-eelised (*economies of scale and scope*) ning transaktsioonikulude sääst on ettevõtete ühinemise reaalne tulemus, siis on relevantse turu lai käsitlus ja koos sellega ühinemiskontrolli lõdvendamine tõepoolest eesmärgipärane lähenemine. Nii saaks realiseerida need mastaabiefektid, mida piirav ühinemiskontroll takistaks. Seega aitab relevantse turu laiem regionaalne piiritlemine üldjuhul kaasa kodumaise tööstuse konkurentsivõime tõstmisele. Muidugi vaid sedavõrd, kui võrd kulueelised tõesti eksisteerivad.

On üldse küsitav, kas avatud turgudel on ühinemiskontrolli vaja. Allpool analüüsitakse seda küsimust põhjalikumalt. Süsteemipärasuse seisukohalt ei ole relevantse turu laiem käsitlus proble-

maatiline, sest ta ei piira institutsionaalselt konkurentsiparameetrite valikut majandussubjektide poolt ega püstita ka turutõkkeid. Esialgu takistab siiski radikaalset lähenemist, mis seisneb maailmaturu käsitlemises relevantse turuna, ühenduse välispiiride olemasolu.

Riigiabi range kontroll on eesmärgipärasuse seisukohalt samuti positiivset hinnat väärt. Liikmesriigid kipuvad tööhõive säilitamise nimel subsideerima just eluvõimetuid majandusharusid. Kindla majandusharu subsideerimine ei ole eesmärgipärane, sest sellega õõnestatakse ettevõtjate omavastutust ning väärtsuste tagajärjed kantakse üle maksumaksjatele. Subsidiidumid pole ka süsteempärased, sest nad on selektiivsed ja diskrimineerivad. Need negatiivsed hinnangud subsidiidumidele lubavadki omakorda positiivselt hinnata riigiabi ranget järelevalvet ühenduses, kui see lähtub riigiabi tõkestamise taotlusest.

Omakapitali tugevdamise meetmete eesmärgipärasus on toimivate kapitaliturgude korral küsitav. Kui ettevõtetel on tõesti raske võõrkapitali hankida, võib omakapitali tugevdamist soosiv maksupoliitika olla ka õigustatud. Nii tõuseb ettevõtete innovatsioonipotentsiaal. Paraku tuleb süsteempärasuse seisukohalt anda teistsugune hinnang. Kõigepealt toimub siin võõrkapitali diskrimineerimine. Lisaks näitab ettevõtete kapitaliseerimise tugevdamise vajadus kapitalituru nõrkust, mis ei suuda pakkuda piisavalt riskikapitali. Süsteempärane oleks erineva kapitali võrdne kohtlemine koos ligipääsu avamisega kapitaliturule.

Investeeringud inimkapitalisse haridus- ja koolitussüsteemi rahastamise kaudu vähendavad osaliselt teenuste tarbijate vastutust oma ametialase kvalifikatsiooni tõstmise otsuste eest. Mitteots-tarbeka koolituse tagajärgi ei pea siis kandma õppur ise. Lisaks vähendavad liiasusefektid selle abinõu eesmärgipärasust (eesmärk oleks ka ilma selle meetmeta saavutatud). Seevastu süsteempärasusega pole siin probleeme, kui koolitus ei ole spetsiifiline ja selektiivne.

Ühenduse osalemine riikide infrastruktuuriprojektide rahastamisel ei piira majandussubjektide omavastutust ja on seetõttu eesmärgipärane. Toob ta ju kaasa ka transpordi- ja transaktsioonikulude vähenemise majandussubjektidele. Kui esinevad ka liiasusefektid, s.t et riigid oleksid ka ise, ilma ühenduse sekkumiseta teinud vajalikud investeeringud, siis väheneb selle abinõu väärtus lõppeesmärgi saavutamise seisukohalt. Süsteemipärasus eeldab lisaks, et kõik regioonid saaksid võrdse kohtlemise osaliseks. Samuti tuleb hinnata üleeuroopaliste võrkude rajamist, mis peaks tööstusliku pöörde positiivse kontseptsiooni kohaselt ergutama nõudlust kõrgemate tehnoloogiavormide järele.<sup>96</sup>

Kõrgete keskkonnastandardite kehtestamine kogu ühenduses ei ole tööstuspoliitika meetmena eesmärgipärane, sest vähendab majandussubjektide mänguruumi ja nende kohanemisvõimet turul. Pealegi tundub keskkonnakaitse kõrge tase olevat eesmärgina alalises konfliktis tööstuse konkurentsivõime tugevdamisega. Jättes kõrvale harmoniseerimise problemaatika, on see instrument seevastu süsteemipärane, sest toimib piiranguna kõigi ettevõtete suhtes ühtmoodi.

1.2. Ka majanduse struktuurse kohanemise katalüsaatoritena reklaamitud instrumendid saavad erisuguseid hinnanguid. Tähtis koht ühtse siseturu kujundamise lõpuleviimisel on antud turureeglite vastastikuse tunnustamise printsiibile ja harmoniseerimisele. Kui esimene neist on nii eesmärgipärane kui ka süsteemipärane, siis teine saab mõlema kriteeriumi alusel pigem negatiivse hinnangu. Normide vastastikuse tunnustamise printsiip võimaldab ligipääsu teiste liikmesriikide turgudele ja koos sellega realiseerida tootmis- ja tehingukulude sääste. Lisaks laiendab päritolumaa printsiip pakkumisparameetrite suuremat varieeruvust, majandussubjektid võivad tegutseda erinevate regulatsioonidega

---

<sup>96</sup> Siia ei kuulu üksnes teedevõrgud, vaid ka energeetika- ja telekommunikatsioonivõrgustikud.

regioonides, mis vastab tarbijaeelistuste mitmekesisusele. Harmoniseerimine piirab ettevõtjatele institutsionaalse keskkonna valiku võimalusi ja vähendab sellega innovatsioonipotentsiaali. Harmoniseerimise kõrge tase tähendab osale ettevõtetele turutõket.

Riigihangete muutmine rahvusvaheliseks vähemalt ühenduse piires ja reaalse ühisturu tekitamine ka selles valdkonnas on kahtlemata süsteempärane, sest tegemist on turutõkete kõrvaldamisega. Eesmärgipärane tuleneb aga sellest, et nii suureneb konkurentsi tihedus vaadeldavatel turgudel ja tugevneb kohanemissurve ettevõtjatele.

Äriõiguse lähendamine soodustab transaktsioonikulude alandamist ja on seega eesmärgipärane. Süsteempärane seisukohalt on tegemist neutraalse instrumendiga.

Põhimõtteliselt tunnistab EL vajadust avada siseturg väljapoole. Siiski peaks avatus olema kahepoolne ning partnerite dumpingule ja kaubanduspiirangutele tuleks vastata samaväärselt. Välisavatuse suurendamine on selgelt süsteemi- ja eesmärgipärane taotlus. Suureneb ju nii ettevõtjate individuaalne mänguruum ning kasvab ka konkurentsivõime senise teadmispotentsiaali kasutamiseks ja uue teadmise omandamiseks. Kaitseabinõusid ei saa aga pidada positiivseks kummagi kriteeriumi seisukohalt, sest näiteks välismaine dumping ei ole sugugi vastuolus Euroopa tööstuse konkurentsivõime tõstmise eesmärgiga. Tegemist on ühelt poolt ühe konkurentsiparameetri (hinna) vaba kujundamisega, teiselt poolt ajendab ta kodumaiseid tootjaid innovatsioonideks, et vältida turult väljatõrjumist.

1.3. Kolmas Komisjoni põhisuund tööstuspoliitikas seisneb tööstuse kohandamise positiivses kontseptsioonis. Eelkõige peetakse silmas tööstuse tehnoloogilise baasi arendamist. Üheks meetmeks on siin maksusoodustused konkurentsieelsete ühisuuringute korral. Põhjenduseks on arvamus, et paralleeluuringud ei ole

efektiivsed. Uurimuste kontsentreerimine kindlale objektile või tehnoloogiale kitsendab paraku võimalike uute teadmiste ringi. See objekt või tehnoloogia peab ju eelnevalt olema defineeritud. Instrument ei ole süsteemipärane, sest ta annab eeliseid vaid neile firmadele, kes on nõus oma ressursse just kindlas suunas rakendama. Puudulik eesmärgipärasus tuleneb aga motivatsiooni vähenemisest omaalgatuslikuks vabaks uurimistegevuseks, sest tähelepanu keskendub vaid eelnevalt defineeritud suundadele. Probleemi süvendab ka koostöö konkurentsieelse staadiumiga piiramise raskus. Viimane kasvab kergesti üle uurimistulemuste kasutamise ja turustamise koostööks. Tulemuseks on turu dünaamika järsk langus. Lisaks on kõnealustel subsiidiumidel selge liiasusefekt, sest majandussubjektide omahuvi viiks neid niikuinii nii rakendusuuringutele kui ka omavahelisele koostööle.

Rakenduslike uurimistulemuste kiire leviku soodustamine on kahtlemata positiivne mõlema kriteeriumi seisukohalt juhul, kui see toimub vastava turu tekitamise kaudu. Tähtis on seejuures, et uue teadmise hankimise motivatsioon jääks alles. See on aga tagatud juhul, kui isik, kes on uuringutulemuste eest maksnud, saaks nende väärtust ka täiel määral kasutada, mis omakorda sõltub intellektuaalse omandi õiguste tagamisest.

Positiivseid nõudlusefekte uute tehnoloogiate suhtes loodetakse teatavasti tekitada kõrgete kvaliteedinormidega, alternatiivseid lahendusi soodustavate riigitellimustega, üleeuroopaliste võrgustike rajamisega ja parema tehnoloogilise koolitusega.

Kõrgete ja ühtsete Euroopa tehniliste standardite ja normide poliitika saab negatiivse hinnangu mõlema kriteeriumi alusel. Normide harmoniseerimine vähendab konkurentsiruumi (piirab parameetrite valikut). Puudub võimalus valida alternatiivsete regulatsioonide vahel. Normid ise ei ole enam konkurentsiobjektiks. Nad on sisuliselt poliitilise kartelli tulemuseks. Pakkujad, kes ei mahu normidesse, tõrjutakse turult kõrvale, ehkki nende pakumisele võib olla nõudlus.

Riigihanked, mis eelistavad mingeid pakkujaid vaid seetõttu, et nende tehnoloogiad on alternatiivsed, on diskrimineerivad. Pealegi on alternatiivse tehnoloogia puhul küsitav selle vajaduse rahuldamise efektiivsus, milleks riigihange tehakse. Süsteemipärasus on siin puudulik. Seevastu tugevdab alternatiivide soodustamine innovatsioonistiimuleid ning on seega eesmärgipärane.

Tehnoloogilise hariduse parandamine on samaväärne teiste haridus- ja koolitusmeetmetega. Tema eesmärgipärasus on seoses liiasusefektidega mõõdukas.

VKEde soodustamine nende ligipääsu toetamisega uutele tehnoloogiatele võib konkurentsivõimet parandada, kui seejuures alandatakse vajalikke transaktsioonikulusid. Süsteemipärasus on siin aga kaheldav, sest suurettevõtteid diskrimineeritakse.

Kokkuvõttes võib nentida, et Komisjoni tööstuspoliitiline kontseptsioon sisaldas nii turumajanduslikult süsteemipäraseid kui ka -päratuid meetmeid. Ka nende eesmärgipärasus tööstuse konkurentsivõime tõstmisel on väga erinev. Igal juhul ei saa pikaajalisest eesmärgipärasusest rääkida ilma ettevõtete valmisoleku tugevdamiseta end just tugevas konkurentsisis läbi lüüa. Selles mõttes on parimaks teeks eesmärgini ühisturu kujundamise lõpuleviimine riiklike regulatsioonide vastastikuse tunnustamise alusel ning siseturu avamine konkurentidele kolmandatest maadest. Seda isegi juhul, kui need maad on oma turgude suhtes mõõdukalt proteksionistlikud.

## **2. Maastrichti leping**

Komisjoni kontseptsioon oli sisuliselt vaid kavatsus, mis realiseerus Maastrichti lepingus. Järgnevalt analüüsitakse sedagi juba tuttavate kriteeriumide alusel Oberender/Daumanni (1995) eeskujul.

Struktuuripoliitika rahandusinstrumendid on üsna mitmepalgelised. Regionaalfondi vahendite kasutamine töökohtade säilitami-

seks ja loomiseks ei vasta ei süsteemipärasuse ega eesmärgipärasuse nõuetele. Selle abinõuga hoitakse elus ettevõtteid, mis muidu oleksid eluvõimetud ja kaoksid. Sellega ei takistata mitte üksnes turult väljumist, vaid diskrimineeritakse ka efektiivsemaid ettevõtteid. See poliitika maandab ka suure osa ettevõtlusriskist ja vähendab nii uue teadmise genereerimise stiimuleid.

Regionaalfondist tehtavad regionaalselt suunatud infrastruktuuriinvesteeringud ja -toetused võivad olla küll eesmärgipärased. Samas toimub see teiste regioonide diskrimineerimise arvel.

Regionaalfondist toetatakse ka VKEsid sellega, et eraldatakse raha vastavate tugisüsteemide loomiseks, tehnosiirdeks ja kapitaliturule ligipääsu lihtsustamiseks. Eesmärgipärasusest saab siin rääkida vaid seoses kapitaliturgudele sisenemise sellise lihtsustamisega, mis ei vähenda ettevõtete endi jõupingutusi turul läbilöömiseks, vaid pigem annab selleks transaktsioonikulude säästu kaudu lisavõimalusi. Tehnosiirde rahastamine, nagu ka tugiteenuste tasuta pakkumine on ohtlikud just selles mõttes, et vähendavad riski ning stiimuleid ise hakkama saada ja selleks vajalikku teadmist luua. Jällegi võib rääkida ka liiasusefektist. Süsteemipärasuse seab ohtu suurettevõtete diskrimineerimine. Peale selle õonestatakse nende firmade võimalusi, kes tahaksid tehnosiirde- ja nõustamisteenuseid turul pakkuda.

Sotsiaalfondist toetatakse teatavasti liikmesriikide meetmeid koolituse, uute töökohtade loomise ja ettevõtlusega alustamise edendamiseks. Ettevõtluse alustamise rahaline toetamine võib olla nii süsteemi- kui ka eesmärgipärane, kui see ei ole selektiivne. Siis lihtsustub turulepääs ilma diskrimineeriva kõrvalmõjuta. Sellega tõuseb turgudel konkurentsi intensiivsus ja järelkult ka uute teadmiste genereerimine. Seevastu samasuunaline taotlus kindlasuunaliste kutsekoolitusmeetmete kaudu, nagu ülal selgitatud, pigem vähendab vastavaid stiimuleid ning on seotud liiasusefektidega. Samuti tuleb ebaefektiivseks hinnata mõlema kriteeriumi seisukohalt uute töökohtade täitmise subsideerimise.

Ühtekuuluvusfond on ette nähtud liikmesriikide ettevõtmiste toetamiseks keskkonnakaitse ja transpordi infrastruktuuri arendamisel. Need meetmed võivad ühenduse tööstuse konkurentsivõimet tugevdada küll, kui suudetakse vältida liiasusefekte. Majandussubjektide transaktsiooni- ja transpordikulude sääst loob neile täiendavaid vahendeid, ilma et väheneks dünaamilise, uuendusliku konkureerimise stiimul. Süsteemipärasus pole nii selge. Üle-euroopalised võrgud võivad muidugi kergendada uute konkurentide sisenemist senistele regionaalsetele osaturgudele. Seevastu vahendite suunatus vaid vaesematele riikidele on sisult diskrimineeriv. Ühtekuuluvusfondi kasutamine oleks vaid siis täiel määral süsteemipärane, kui see ei tugineks üksikute regioonide eelistamisele, vaid funktsionaalsetele kriteeriumidele. Näiteks ühe või teise piirkonna senine tegelik ühendatus ühenduse teiste piirkondadega.

Olulisim instrumentarium seostub TA-poliitikaga, mis toetab ettevõtete ja teadusasutuste TA-koostööd. Selle kõrval soodustatakse ka tehnosiiret ja ning Euroopa teadlaste täiendusõpet ja mobiilsust. Juba seoses tööstuspoliitika kontseptsiooniga märgiti, et teaduskoostöö ja koolituse programmid võivad olla süsteemi- ja eesmärgipärasuse seisukohalt küsitavad, tehnosiirde soodustamine aga teatud tingimustel positiivne.

Jääb vaid hinnata mobiilsustoetusi. Teadlaste ulatuslik ühenduseisene liikumine soodustab tehnosiiret ning toetab sellega tööstuse konkurentsivõimet. Seevastu süsteemipärasus on küsitav, sest toetatakse vaid uurijaid ja sellega diskrimineeritakse teisi majandussubjekte.

Ühisettevõtete loomine tööstuse konkurentsivõime tugevdamiseks on valitud hindamiskriteeriumide taustal äärmiselt problemaatiline. Kui need ettevõtted on avalikes kätes, võib eeldada, et nende turul püsimise võime sõltub riigi alalisest abist. Seda näitab nii reguleerimisteooria kui ka praktika. Seega tuleb vähemalt avalike ühisettevõtete loomise eesmärgipärasus seada kahtluse

alla. Positiivselt võib seevastu ühissettevõtete rajamisse suhtuda siis, kui ühenduse toetus piirdub vaid tavapärase ühekordse startdiabiga. Avalikud ettevõtted ei ole ka süsteemipärased, sest nendega kaasneb üldjuhul mitteavalike konkurentide diskrimineerimine. Kui toetus on seejuures haruliselt selektiivne ja suunatud kindlate struktuuride loomisele, siis lisandub täiendav diskrimineerimisaspekt.

Konkurentsipoliitikas tulenevad tööstuspoliitika võimalused eelkõige eranditest üldises kartellikeelus ja ühinemiskontrollis. Konkurentsi kahjustava tegevuse lubamine, juhul kui sellega kaasneb majanduslik ja tehniline areng, on igal juhul lühikese perspektiiviga kriteerium. Pikas perspektiivis hakkab mõjuma hoopis asjaolu, et kaduma läheb arengustiimul teadmispotentsiaali suurendamiseks. Konkurentsi kahjustav tegevus sisaldab alati turu sulgemise ohtu. Kui see peaks õnnestuma, avaneb monopolsete kasumite võimalus. Veelgi ohtlikum on aga konkurentsipurve vähenemine asjaosalistele ja innovatsioonimotiivide nõrgenemine. Koos sihipäratusega tekivad ka kahtlused süsteemipärasuses. Kui konkurentsi kahjustav tegevus raskendab uute konkurentide turulepääsu ja suleb sellega mingid turud, siis on sellise praktika keelamine mujal diskrimineeriva iseloomuga. Seega on konkurentsi piiramine mõnedel turgudel tööstuspoliitilistel kaalutlustel turumajanduslikult ebapädev. Sama võib öelda ka ühinemiskontrolli leevendamise kohta, kui see tugineb selektiivsetele tööstuspoliitilistele argumentidele. Et turguvalitseva seisundi tekkimise või selle tugevnemise lubamine seostatakse lisaks majanduslikule ja tehnilisele arengule veel takistamatu konkurentsi nõudega, on seesmiselt vastuoluline. Kui see oleks võimalik, kaotaks erandi sätestamine oma mõtte.

Ühinemiskontrolli seostamine tööstuspoliitikaga võib olla siiski eesmärgipärane, kui see aitab kaasa mastaabisäästu ja muude suuruseeliste realiseerimisele. Kui lähtuda eeldusest, et ühinemised osutuvad edukaks vaid sel juhul, kui nendega kaasnevad

reaalsed mastaabiefektid, siis osutub ühinemiskontroll üldse liigseks instrumendiks ning on vastuolus konkurentsivõime tugevdamise eesmärgiga. Kui kapitaliturg toimib efektiivselt, viivad kapitaliomanikud oma kapitali ettevõttest välja niipea, kui ilmnevad selle tulusamad paigutamisevõimalused väljaspool. Sellistes tingimustes toimuvad ka ühinemised vaid siis, kui tõuseb osaliste tulupotentsiaal. Selliste ühinemiste takistamine oleks vastuolus konkurentsivõime eesmärgiga. Seega võiksid erandid ühinemiskontrollis olla eesmärgipärased, kui õnnestuks konkurentsivõime arengut *ex ante* hinnata ja vaid selles mõttes positiivseid ühinemisi lubada.

Et turguvalitseva seisundi puhul on tegemist turu puhtstruktuuraalse tunnusega, ei kaasne sellega automaatselt turu sulgemist. Lisaks on seda seisundit lubaval erandil tugevaid diskrimineerivaid jooni. Vaid kindlatel ettevõtetel lubatakse kasutada ühte konkurentsivõime instrumenti (ühinemist). Teistele aga, kes ei suuda usutavalt tõestada seost konkurentsivõime tugevnemisega, on selle instrumendi kasutamine keelatud.

Arvestades eelnevat, oleks Oberender/Daumanni (1995, 81) arvates üldine ühinemiskontrollist loobumine nii süsteemipärane kui ka eesmärgipärane. Kui aga turguvalitseva seisundiga peaks kaasnema konkurentsi kahjustav turukäitumine, saaks seda tõkestada vastava konkurentsipoliitilise instrumentaariumiga. Teiselt poolt nõuavad Schmidt/Schmidt (1997, 122) hoopis ELi ühinemiskontrolli tugevdamist ja pakuvad järgmisi meetmeid.

- Ekspertide (*Merger Task Force*) otsuseprojekti ja nõuandva komisjoni seisukoha avaldamine, milles oleksid selgelt välja toodud võimalikud eesmärgikonfliktid tegusa konkurentsi säilitamise ning potentsiaalse kulusäästu võimaluste, tehnilise arengu ja rahvusvahelise konkurentsivõime tugevdamise vahel.
- ELi monopolikomisjoni moodustamine Briti, Saksamaa ja Prantsusmaa eeskujul, kelle hinnang kuuluks avaldamisele

enne Komisjoni otsust. Sellega suureneks otsustusprotsessi läbipaistvus.

- Maksimumvariandiks oleks sõltumatu Euroopa Konkurentsi- ameti loomine koos eelmainitud monopolikomisjoniga.

Kaubanduspoliitika annab ühendusele palju tööstuspoliitilisi võimalusi. Eelkõige on olulised mitmesugused imporditõkked ja ekspordisoodustused.

Imporditõkked kaitsevad kodumaist tööstust. Tekkival isolatsioonil pole aga midagi pistmist konkurentsivõimega. Pigem vähendab see asjaosaliste aktiivsust uue teadmise genereerimisel ja konkurentsieeliste loomisel. Seega on esmane hinnang negatiivne. Tihti argumenteeritakse ka vajadusega neutraliseerida imporditõkete väliskonkurentide dumpinghindade strateegia. Siiski on ka sel juhul eesmärgipärasus kaheldav. Kui konkurendid suudavad pikema aja vältel hoida madalamaid hindu, on see nende konkurentsieelise väljendus. Sisemaiste konkurentide kaitse vähendaks mahajäämuse ületamise stiimuleid. Ka siis, kui hinnar erinevused tulenevad institutsionaalsetest teguritest, pole imporditõkked kindlasti sobivaks instrumendiks.

Argument, et välismaised pakkujad on nõus kandma ajutisi kahjumeid selleks, et hiljem turul peremehetseda, ei ole samuti tõsiseltvõetav. Niipea kui tekivad hinnatõusu võimalused, ilmuvad vaatamata võimalikule viivitusele potentsiaalsed konkurendid ja neutraliseerivad lisakasumi pikas perspektiivis.

Süsteempärased ei ole impordipiirangud niikuinii. Raskeneks ju välismaiste lisakonkurentide turulepääs ning diskrimineeritaks neid sisemaiseid ettevõtjaid, kes konkureerivad kaitseta sektorites.

Tööstuspoliitilisi eesmärke taotletakse ka eksporditoetustega. Need peavad avama välisturge. Sedalaadi toetused kindlatele majandusharudele vähendavad sealsete ettevõtete huvitatust ja valmidust suunata oma ressursse konkurentsivõime tugevdamiseks.

Järelikult pole tegemist eesmärgipärase abinõuga. Ka süsteemipärasusega pole asi parem, sest ekspordiabi on ikka selektiivne ja diskrimineeriv.

Kaubanduspoliitikas on tähtis koht nn vastumeetmetel. Siinkohal võib küsida, kas mingi välismaise turu isoleerimine mõjutab negatiivselt sellest puudutatud Euroopa tööstuse konkurentsivõimet. Kui mingit välismaist tootmisharu tema koduturul kaitstakse, siis vähendab see seal rahvusvahelise konkurentsi intensiivsust ja põhjustab varem või hiljem ka vastava haru konkurentsivõime langust. See aga tähendab Euroopa tööstuse konkurentsivõime suhtelist tõusu. Seega ei ole ühenduse kaubanduspoliitiline instrumentaarium tervikuna eesmärgipärane ega ka täielikult süsteempärane.

### **5.3. Institutsioonide hindamine**

Võib eeldada, et tööstuse konkurentsivõime tugevdamine on piisavalt tunnustatud tööstuspoliitika eesmärk. Siis tuleks tagada, et

- selle saavutamiseks oleksid teoreetiliselt välja töötatud süsteemi- ja eesmärgipärased meetmed;
- poliitilised institutsioonid oleksid sellise struktuuriga, et nende koostoimel kujunev protsess viiks just eelmainitud meetmete genereerimisele ja elluviimisele.

Institutsioonide tegususe hindamine tähendab seega nende suutlikkuse kontrollimist kahest aspektist:

- algatada ja ellu viia eesmärgipäraseid ja süsteempäraseid meetmeid ning
- konkretiseerida vastuoluvabalt peaesmärki alameesmärkide kaudu.

See suutlikkus sõltub põhiliselt kolmest asjaolust:

- kompetentsi jaotus liikmesriikide ja ühenduse organite vahel;
- kompetentsi jaotus ühenduse institutsioonide vahel;

- huvigruppide mõju institutsionaliseerimine.

Kompetentsi jaotus liikmesriikide ja ühenduse organite vahel on korraldatud subsidiaarsusprintsibil. Sellega jääb poliitika põhiraskus liikmesriikidele. Ühenduse organitel, eelkõige Komisjonil on eelkõige koordineeriv roll. Et aga liikmesriikidel on üsna erinev ettekujutus tööstuspoliitika ülesannetest (Starbatty/Vetterlein 1998, 107), tekib juba siin vastuolusid. Mõttekas oleks analoogiliselt turureeglite vastastikuse tunnustamise printsiibi rakendamisega lasta ka tööstuspoliitilisi kontseptsioone ühenduse raames omavahel konkureerida. Tootmistegurite vaba liikumise tingimustes ühisturul ei saa see viia vastastikuse diskrimineerimiseni, küll aga võib loota efektiivse tööstuspoliitilise kontseptsiooni võidulepääsu institutsionaalses konkurentsisis.

Kõrvuti detsentraalse lahendusega, mis tugineb Hayeki arusaamale konkurentsist kui avastamismeetodist, on kogu kompetentsi täielik tsentraliseerimine teine alternatiiv ühtse tööstuspoliitika kujundamiseks.

EL poliitika on teatavasti suunatud riikide huvide vastastikusele rahuldamisele. See soodustab poliitika tsentraliseerimist, sest subsidiaarsusprintsip on oma nõrga operatsionaliseeritavuse tõttu sageli liiga nõrk tõke. Tsentraalse eelarve tugevnemist on selgitatud kolme asjaoluga (Vaubel 1992, 38 jj).

- Esiteks on EL keskorganite bürokraatlik erihuvi suunatud oma kompetentsi suurendamisele liikmesriikide arvel. Seega on nemad üheks tsentraliseerimistendentsi kandjaks.
- Teiseks on just väiksemate riikide valitsused ja huvigrupid tsentraliseeritud majanduspoliitika poolt, sest väikeriikide regulatsioonid pakuvad üldiselt väiksemaid regulatsioonikasumeid huvigruppidele kui ühtsed üleeuroopalised.
- Kolmandaks on kõigi liikmesriikide poliitikud huvitatud oma valijate teatud huvide rahuldamise tsentraliseerimisest. Nii loodetakse neid vajadusi rahuldada, jättes sellega kaasnevad

kulud riigisisese valija silmis keskse institutsiooni ehk EL kanda.

Tsentraliseerimine on ka üleeuroopaliste suurte ja homogeensete huvigruppide võimaluste avardamine.

Seega lahendab subsidiaarsusprintsip vaid osaliselt ühenduse ja liikmesriikide kompetentsi jaotuse probleemi. Tulemuseks on alaline konfliktsituatsioon, mida aitab leevendada vastastikune kompromissivalmidus ja kokkulepped. See aga tähendab, et tsentraalne tööstuspoliitiline kontseptsioon on teostatav vaid osaliselt. Nii võivad tekkida ka sisemised vastuolud, mis tulenevad riikide erihuvide arvestamisest. Lisaks on sellise poliitilise protsessi tagajärjel karta, et püstitatud eesmärki, tööstuse konkurentsivõime tugevdamist hakatakse taotlema vahenditega, mis ei ole ei süsteemi- ega eesmärgipärased.

Vaadeldes ühenduse enda institutsioonide suhteid, tõusetub eelkõige demokraatliku kontrolli probleem. Komisjoni ja ka Nõukogu liikmeid ei valita demokraatlikult. Euroopa Parlamendi ja Euroopa Kohtu kontrollivõimalused nende üle on samuti piiratud. Kaudne kontroll toimib muidugi liikmesriikide valimiste kaudu. Lisaks kaasneb vähese kontrolliga kompetentsi ja vastutuse hajutatus. Tööstuspoliitika ja sellega seotud ülesanded on ära jagatud erinevate volinike ja peadirektoraatide vahel. See takistab tööstuspoliitilise kontseptsiooni sihipärast elluviimist (Starbatty/Vetterlein 1998, 42).<sup>97</sup> Pealegi on huvide jaotus Komisjonis ja Nõukogus erinev. Nõukogus domineerivad suurte liikmesriikide poliitilised huvid. Komisjon elab seevastu oma elu, kuid arvestab pigem tugevaid majandusjõudusid (Vaubel 1992, 39).

---

<sup>97</sup> Positiivseks sammuks oli siin tööstuse ja ettevõtluse peadirektoraatide ühendamise Komisjonis, nagu ka konkurentsivõime (integreeritud) formatiooni loomine Nõukogus.

Tööstuspoliitika pädevuse seisukohalt on oluline huvigruppide mõju mõistlik kanaliseerimine. Tingimustes, kus demokraatliku kontrolli võimalused poliitika üle selle tsentraliseerimise tõttu ahenevad (suurenevad transaktsioonikulud, väheneb läbipaistvus), avanevad tugevamatele huvigruppidele uued perspektiivid. Homogeensete huvide kontsentreerimine ei nõua palju lisakulusid ning nad suudavad ühenduse organites probleemideta lobi teha. Valijate tundlikkus erapoolikute otsustega kaasnevate lisakulude suhtes seevastu alaneb, sest kesksete otsuste puhul hajub koormus rohkem.

Ühenduseüleste huvigruppide huvi on kõige enam suunatud ühenduse täitevvõimule. Erinevatel tasanditel paiknevad konsultatiivorganid lubavad neil otseselt kaasa rääkida poliitika kõigis faasides nii eesmärkide kui ka meetmete kujundamisel. Seetõttu võib pidada tõenäoliseks, et mitmed TA-programmid on algatatud otseselt huvigruppide poolt ja leidnud ühenduse organites vaid toetust. Ka kontseptualiseerimise ja teostamise faasis saavad huvigrupid kaasa rääkida.

Loomulikult saavad rahvuslikul põhimõttel kujunenud huvigrupid teha end kuuldavaks liikmesriikide valitsustes ja sedapidi ühenduste otsustele mõju avaldada. Kui palju see lõpuks edu toob, sõltub teiste liikmesriikide huvistruktuurist ning nn häältevahetuse (*log rolling*) võimalustest (vt Sepp 2001b, 154–156).

Kokkuvõttes võib nõustuda järeldusega, et “ühendus on spetsialiseerunud huvigruppide rahuldamisele” (Vaubel 1992, 39) või et see on vähemalt nähtav tendents. Kui see on aga nii, siis ei saa poliitika süsteemi- ja eesmärgipärasusest rääkida. Pigem on huvigruppide taotluseks just enda konkurentsipositsioonide parandamine turgude isoleerimise, koostöö, subsiidiumide ja muude soodsate regulatsioonide abil. Tagajärjeks on aga konkurentse käitumise (*profit seeking*) vähenemine tavaturgudel ja ümberjootamistulude otsimine reguleerimisturult (*rent seeking*) kas siis vä-

lismaiste või ka potentsiaalsete kodumaiste konkurentide ning muude huvigruppide arvel.

Seega ei saa praegu rahul olla ühenduse institutsionaalse korraldusega ei liikmeriikide ja ühenduse kompetentsi jaotuse, ühenduse enda organite suhete ega ka huvigruppide mõju osas. Uus poliitiline ökonomia on näidanud, et majanduspoliitika ei saa tugineda üksnes majandusseoste arvestamisele. Efektiivne majanduspoliitika peab alati sisaldama poliitilist komponenti just tegusate institutsioonide kujundamise mõttes. Vastasel korral ei pruugi esialgsest ilusast majandusteoreetilisest kontseptsioonist huvigruppide mõjul palju alles jääda. Seetõttu on mitmed autorid püüdnud ühendada majandusteooriat ja poliitika majanduslikku teooriat (Luckenbach 2000, Frey/Kirchgässner 2002).

Poliitilised institutsioonid peavad olema sellised, et nad oleksid immuunsed erihuvide suhtes. Euroopa keskorganite puuduliku demokraatliku kontrolli tõttu, mis suuresti taandub valijate suurtele poliitilistele transaktsioonikuludele, peaks kompetentsi jaotus ELi ja liikmesriikide vahel olema selgelt piiritletud subsidiaarsusprintsipi alusel. ELi keskorganid peaksid tegelema vaid ülesannetega, millega liikmesriigid ise sama hästi hakkama ei saa. Ülesannete arvu piiramine ja liikmesriikide süsteemikonkurentsi kasutamine vähendab organiseeritud huvigruppide mõju ning võimaldab kasutada mittediskrimineerivaid poliitikainstrumente (vt Sepp 2001b, 190–201).

Süsteemikonkurentsi eelduseks on majandussubjektide võimalus valida nii hüvise- kui ka ressursiturgudel erinevate riiklike regulatsioonide vahel. Siit tuleneb ühendusele konkreetne ülesanne. Euroopa tööstuse konkurentsivõime tõstmiseks ja liikmesriikide süsteemikonkurentsi võimaldamiseks tuleb lõpule viia siseturu kujundamine ühtseks majandusruumiks, milles hüvised ja ressursid saaksid takistusteta liikuda. Et mitte piirata süsteemikonkurentsi ruumi (instrumentide ringi), tuleb loobuda ulatuslikust

tsentraalsest harmoniseerimisest ja tugineda hoopis järjekindlalt riikide õigusnormide vastastikuse tunnustamise printsiibile.