

## **Euroopa tuleviku majanduslik mõõde ittalaienemise taustal**

Janno Reiljan (RiTo 3), Riigikogu liige, Eestimaa Rahvaliid, Tartu Ülikooli välismajanduse erakorraline professor

Liina Kulu (RiTo 5), Tartu Ülikooli Euroopa Kolledži teadur

**Euroopa tulevik sõltub nii integratsiooni laienemise kui ka süvenemise korral majanduslikest teguritest. Ka mittemajanduslike valdkondade, nt julgeoleku- ja sotsiaalpoliitika arendamine nõuab adekvaatset majanduslikku baasi ja majanduse kandevõimele vastavat maksukoormust.**

Seoses Euroopa Liidu (EL) riikide arvu suurenemisega ja liikmeskonna mitmekesisetumisega pärast liidu laienemist itta, samuti globaalse konkurentsi tugevnemisega on tõstatunud teravalt probleem EL-i funktsioneerimise ja arengu kontseptuaalsete aluspõhimõtete vastavusest muutunud olukorrale. Süsteemsete muutuste lähtepunktiks on uueneva EL-i tulevikuvisiooni määramine, võttes vaatluse alla EL-i olemuse kõik olulised aspektid. Komplekssuse saavutamiseks on vaja pöörata tähelepanu EL-i tulevikuvisiooni majanduslikule mõõtmele, sest majandusliku võimsuse suurendamist rõhutatakse globaalse konkurentsi tugevnemise tingimustes EL-i arengu lõppeesmärgina üha rohkem. Samal ajal määrab majanduslik võimsus mittemajanduslike eesmärkide saavutamise võimalused.

EL-i ittalaienemine suurendab oluliselt tulevikuvisiooni majandusliku mõõtme tähtsust, sest uute liikmesriikide lisandumine muudab EL-i just majanduslikust aspektist oluliselt heterogeensemaks. Ittalaienemisest tingitud süvenev majandusliku arengu ebaühtlus raskendab EL-i ühtse tulevikuvisiooni ja arengustrateegia väljatöötamist. Liidu laiendamine madalama majandusliku arengutasemega riikide ühinemise teel muudab raskemaks integratsiooni süvenemise EL-is, sest uute liikmesriikide majandus ei suuda kanda täiendavat sotsiaalset, keskkonnaalast või sõjalis-poliitilist koormust, vanad liikmesriigid aga ei taha kahjustada uute eest makstes oma majanduse konkurentsivõimet. Seda vastuolu lahendamata jäävad EL-i kavandatavad arengustrateegiad majandusliku baasita ja manduvad reaalse katteta poliitilisteks deklaratsioonideks.

EL-i liikmesriikide võimaluste ja huvide heterogeensusest tulenevalt on nende vaated arengule väga erinevad. Välja on pakutud Euroopa integratsiooni alternatiivseid arengustsenaariume. Ühtse visioonini jõudmiseks tuleb eelkõige lahendada arengu majandusliku baasi konsolideerimisega seotud probleemid.

Eeltoodust tulenevalt on käesoleva artikli eesmärk analüüsida Euroopa integratsiooni eri tulevikuvisioone majanduslikust aspektist, arvestades ittalaienemisest tingitud arengutaseme heterogeensuse süvenemist. Eesmärgi saavutamine eeldab järgmiste uurimisülesannete lahendamist:

- EL-i integratsiooni olemuse väljatoomine ja hinnangu andmine senisele integratsiooniprotsessile;
- EL-i integratsiooni süvendamise ja laiendamise vastuolu ning liidu ittalaienemise eelduste analüüs;

- EL-i tulevikuvisioonide majanduslike aspektide analüüs.

## Hinnang integratsioonile

Mõistet "integratsioon" on laialt kasutatud mitmes valdkonnas – riigiteoreetilised ja õiguslikud käsitlused, majanduslikud integratsiooniteoreetilised kontseptsioonid. Nende käsitluste sünteesimisel võib integratsiooni iseloomustada autonoomsete üksuste kaasamisena ühtsesse süsteemi. Käesoleva artikli autorid lähtuvad W. Wallace´i esitatud määratlusest, mis vaatab integratsiooni kui varasemalt autonoomsete üksuste seas intensiivse ja mitmekesise koostöömise institutsioonide loomist ja säilitamist (Wallace 1990, 9). Need institutsioonid on suunatud koostöö tagamisele majanduses, sotsiaalsfääris, kultuuris või mingis muus valdkonnas. EL-i integratsiooni tulevikuvisioon peab seega kajastama koostööd tagavate institutsioonide arengut.

Erinevalt Wallace´ist rõhutavad Laffan ja Pinder integratsiooni puhul mitte niivõrd seda teostavaid vahendeid (institutsioone), kuivõrd liikumist tulemuse suunas – iseseisvatest üksustest ühtse süsteemi kujunemist: integratsioon on protsess, mille käigus toimub varasemalt eraldatud üksuste ümberkujundamine koherentse süsteemi komponentideks (Laffan 1992, 3); integratsioon on protsess, mille käigus saavutatakse liidu seisund üksikute osade tervikuks kombineerimise läbi (Pinder 1969).

Selles määratluses seatakse esiplaanile integratsiooni käsitlus dünaamilise protsessina. Samas täiendab integratsiooni kui dünaamilise protsessi kontseptsiooni integratsiooni staatiline määratlemine mingi süsteemi elementide vastastikuste seoste ning suhete seisundina. Sel juhul käsitletakse integratsiooni eri vorme mitte ainult etappidena üldise ühinemiseesmärgi saavutamiseks, vaid iseseisvate arengueesmärkidena (Beutler et al 1993, 70). Seega avaldub integratsioon nii staatilise seisundi kui ka dünaamilise protsessina. Arengu tulevikuvisiooni seisukohalt on seega tegemist eelkõige süsteemi uue soovitava seisundi hindamisega. Visioonist tuletatud arengustrateegia peab aga samas kirjeldama liikumist süsteemi lähteseisundist visiooniga määratud lõppseisundisse.

Integratsiooni olemuse komplitseeritusest annavad tunnistust integratsiooni eri vormid. Üldjoontes eristatakse majanduslikku ja poliitilist integratsiooni. Majanduslik integratsioon hõlmab endas ühelaadse sotsiaal-majandusliku korraldusega regioonide majanduspoliitika koostöökäitumist (vabakaubanduspiirkonna, tolliliidu, siseturu, rahaliidu või majandusliiduna), kõrvaldades selleks kaubavahetust diskrimineerivad majanduspoliitilised regulatsioonid ja viies sisse koostööks vajalikke kindlaid elemente (El-Agraa 1994, 1). Just selline integratsiooni vormide eristamine võimaldab välja tuua integratsiooni olulist aspekti – integratsiooniga kaasneb ühiste või koordineeritud poliitika väljakujundamine ja rakendamine. Seejuures võib majanduslik integratsioon avalduda nii üksikutes majandussektorites (sektoraalne integratsioon) kui ka kogu majanduses tervikuna kõikide majandussektorite unifikatsioonina (üldine integratsioon) (Hansen, Nielsen 1997, 4).

Majandusliku integratsiooniga seostatakse positiivse ja negatiivse integratsiooni kontseptsioone. Negatiivse integratsioonina vaadeldakse ühistegevuses osalevate riikide vahel kaubavahetustõkete kaotamist. Positiivne integratsioon seondub olemasolevate

institutsioonide ja ühistegevuse instrumentide muutmise või uute loomisega, et saavutada teatud spetsiifilisi ühiseesmärke (El-Agraa 1994, 2). Seega võib negatiivse integratsiooni puhtaks vormiks lugeda vabakaubanduspiirkonda. Ehkki tolliliit, ühtne siseturg ja ühisturg kujutavad endast süsteeme, mis on moodustatud piirangute kaotamiseks kaupade, teenuste, tööjõu ja kapitali liikumiselt, sisaldavad nad ka positiivse integratsiooni elemente (eelkõige ühtset väliskaubanduspoliitikat kolmandate riikide suhtes). Valuutaliidu ning majandusliidu puhul valdavad selgelt positiivse integratsiooni elemendid.

### **Poliitiline integratsioon**

Poliitiline integratsioon väljendub poliitilise iseloomuga ühenduse loomises, mis võib avalduda neljas vormis (Laffan 1992, 5–7):

1. Institutsionaalse integratsiooni (institutional integration) korral suureneb riikide grupis kollektiivne otsustamine, seejuures eeldab ühistegevuseks vajalike regulatsioonide väljatöötamine ja rakendamine ühiste institutsioonide olemasolu. Probleemaatiline on, millises ulatuses peaksid ühised institutsioonid omama supranatsionaalset iseloomu – langetama otsuseid liikmesriikide tahtest sõltumatult või isegi vastandudes nende huvidele.
2. Poliitikate integratsiooni (policy integration) korral kandub vastutus teatud poliitikavaldkondade osas rahvusriigi tasandilt üle kõrgemale ühisele valitsustasandile või toimub poliitikate koordineerimine rohkem kui ühe võimutasandi poolt. Poliitikate integratsiooni ulatus on keskne küsimus majandusliku integratsiooni arenenud vormide korral, mil konkreetsed majanduspoliitilised vahendid ei osutu edasise arengu tagamise seisukohalt piisavaks.
3. Hoiakute integratsioon (attitudinal integration) toetab institutsionaalse ja poliitikate integratsiooni arengut, tegeldes integratsioonile toetuspinna leidmisega avalikkuse ning poliitilise ja majanduseliidi seas.
4. Julgeoleku integratsioon (security integration) kujutab endast turvalise riikide ühenduse loomist, mida iseloomustab riikidevaheline koostöö rahumeelsete suhete arendamisel ja julgeoleku tagamisel.

Regionaalset integratsiooni võib vaadelda ka ühistegevuse algatusest lähtuvalt, eristades seejuures mitteformaalset ja formaalset integratsiooni. Esimesel juhul ei põhine ühistegevus võimuorganite initsiatiivil ega poliitilistel otsustel, vaid tuleneb turgude, tehnoloogia, kommunikatsioonivõrkude ja sotsiaalsete muutuste dünaamikast. Teisel juhul on tegemist sihipäraste muutustega institutsioonides, reeglites ja regulatsioonides, mis suunavad mitteformaalset integratsiooni (Wallace 1990, 9).

Nii majanduslik kui ka poliitiline integratsioon võivad areneda süvenemise või laienemise suunas. Süvenemisele suunatud integratsioon tähendab täiendavate valdkondade kaasamist ühise kooskõlastamise alla või juba ühisotsustuse all olevate valdkondade regulatsioonide edasiarendamist. Integratsioon laienemise kaudu hõlmab endas geograafilist ekspansiooni, kaasates koostööprotsessi uusi regionaalseid piirkondi (Hansen, Nielsen 1997, 10).

## **Majanduslik integratsioon eelkõige**

EL-i senine integratsiooniprotsess tugineb majandusliku integratsiooni vormidele ja siseturu ühtsuse tugevdamisele. Et mitmeid poliitikavaldkondi reguleeritakse liidu tasandil ning ühisraha kasutuselevõtuga on kaasnenud tihedam makromajanduspoliitika koordineerimine, on EL-il vaieldamatult majandusliidu iseloom. Seega on EL oma arengus jõudnud positiivse iseloomuga majandusliku integratsioonini, kus ühistegevus on suunatud spetsiifiliste ühiseesmärkide saavutamisele.

Euroopa senist integratsiooniprotsessi iseloomustab ka formaalse integratsiooni tugevnemine, millest annavad tunnistust eeskätt Euroopa Ühenduse institutsioonide areng ning EL-i asutamisel fikseeritud peaesmärk – ever closer union. Viimasel aastakümnel on üha aktuaalsemaks muutunud ka Euroopa integratsioon laienemise teel – Kesk- ja Ida-Euroopa (KIE) siirderiikide aktiivne lülitumine maailmamajandusse ja püüdlused saada EL-i täisliikmeks on vallandanud liidu ittalaienemise protsessi.

Ühise välis- ja julgeolekupoliitika järjest suurem roll Euroopa integratsiooniprotsessis, muutused Euroopa Ühenduse institutsioonides, järjest uute valdkondade kaasamine ühisesse otsustusprotsessi ning ulatuslik diskussioon EL-i tuleviku üle on selge märk poliitilise integratsiooni tugevnemisest EL-is. Just majandusliku integratsiooni jõudmine lõppfaasi on tõstatanud Euroopas küsimuse ulatuslikuma poliitilise integratsiooni vajalikkusest ja võimalikkusest. Laekeni tippkohtumisel 14.–15. mail 2001 rõhutati põhimõtteliselt nelja momenti (The Future... 2001):

EL-i pädevuse senisest parem defineerimine ja jaotus; EL-i pädevuses olevate instrumentide lihtsustamine; demokraatlik, läbipaistvam ja efektiivsem EL; Euroopa ühtse konstitutsiooni loomine.

Nendele küsimustele keskendumine lahendab aga EL-i ette lähiajal seoses ittalaienemisega esilekerkivad probleemid üksnes osaliselt. Pigem on küsimus selles, millised on EL-i praeguse toimimise kitsaskohad ning kuidas võib areng poliitilise integratsiooni suunas olukorda muuta, kui liitu kuuluvad ka Kesk- ja Ida-Euroopa siirderiigid.

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

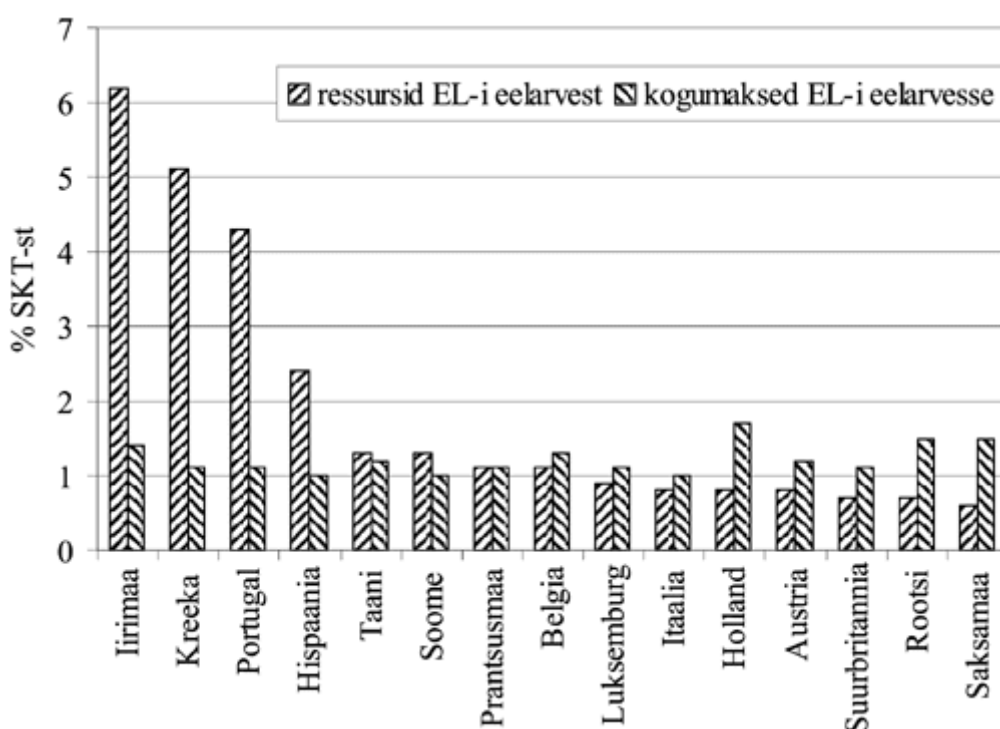
Hoolimata tihedatest vastastikustest suhetest KIE riikidega on EL-i laienemine itta võimalik üksnes juhul, kui see ei sea ohtu integratsiooni edasist süvendamist. Ehkki lõunasse laienemise näol on EL-il vaesemate riikide integratsiooni kogemus juba olemas, tõstatub probleem madalast majanduslikust ja sotsiaalsest arengutasemest KIE riikide puhul siiski tunduvalt teravamalt.

Juba enne võimalikku ittalaienemist on EL-ile küllaltki problemaatiline järgida oma funktsioneerimise põhiprintsiipe, eelkõige põllumajandus- ja regionaalpoliitika valdkonnas. Riigid, kes kuuluvad EL-i eelarve finantseerimisel nn netomaksjate hulka (Saksamaa, Rootsi, Austria jt), tunnetavad liiga suurt koormust oma eelarvetele (vt joonist). Suurima netomaksjana oli erinevus EL-i eelarvesse sisse maksetes ja saadavates ülekannetes nt

Saksamaa puhul 0,9% SKT-st, mis rahaliselt väljendatuna tähendas 1996. aastal 1,1 miljardit eküüd (Financing the... 1998).

EL-i võimaliku ittalaaienemise järel on probleem veelgi tõsisem, sest madala sissetulekute tasemega KIE riigid täidaksid EL-i liikmetena täiel määral regionaalse arengu ja põllumajanduse toetamise fondidest abisaajaile esitatavaid tingimusi. Nende fondide mahu suurendamine, et saada vahendeid KIE riikide toetamiseks, põrkub EL-i rikkamate doonorriikide soovimatusele oma eraldisi (s.t maksukoormust) suurendada. Vastavate fondide mahu stabiliseerimine ja vahendite ümberjagamine KIE riikide kasuks ei leia aga seniste abisaajate (eelkõige Kreeka, Portugali, Hispaania) toetust.

**Joonis. EL-i eelarvesse nn netomaksjate ja -saajate vaheline tasakaalustamatus (maksed %-na SKT-st) aastail 1995-1997**



ALLIKAS: Financing the European Union. 1998, 18.

Kuigi liidu ittalaaienemine pole "nullsummaline mäng" ja kaugemas perspektiivis saavad sellest kasu mõlemad pooled, avaldub KIE riikide kasu kiiremini ja otsesemalt ning EL-i liikmete kasu aeglasemalt ja kaudsemalt. Seejuures on nii praegustes kui ka tulevastes liikmesriikides kasusaavate huvirühmade kõrval ka kahjukannatajaid – eelkõige liidusisese konkurentsivõime tugevnemise tõttu. Nii ohustab KIE-riikide integreerimine Euroopasse kindlasti ka liidu peamise eesmärgi saavutamist keskpikas perspektiivis: muutuda 10 aasta jooksul maailmas kõige konkurentsivõimelisemaks majandusblokkiks. Integratsiooni süvendades võtab EL ühelt poolt ette samme, et liikuda selle eesmärgi saavutamisele lähemale, teisest küljest aga integratsiooni vähemarenenud riike kaasates võib sellest hoopiski kaugemale liikuda. Eeltoodu tõttu saab EL-i ittalaaienemine toimuda ainult teatud eeldustel.

Üldjoontes hinnatakse, et siirdeprotsessi edukuse tõttu pole KIE riikidel raskusi kahe esimese EL-iga ühinemise tingimuse (demokraatliku õigusriigi ülesehitamine, üleminek turumajandusele) täitmisega ning probleeme on üksnes kolmandale tingimusele (võime vastu pidada EL-i siseturu konkurentsivalvele) vastamisega (vt Euroopa Komisjoni... 2001, 15–33).

Tegelikkuses on olukord keerulisem ja tingimuste täitmine mitmeti tõlgendatav. Demokraatliku õigusriigi ülesehitamiseks ei piisa üksnes liidus kehtivate sarnaste seaduste vastuvõtmisest ja institutsioonide loomisest, vaid tuleb tagada ka seaduste järgimine ja õiguskaitse-institutsioonide tõhus töö. Vormilise poole pealt (seaduste ja institutsioonide kohandamine EL-i nõuetega) areneb õigusriigi ülesehitamine KIE riikides kiiresti. Samas näitab kuritegevuse jätkuv kasv siirdemaades, et õiguskaitse-süsteemide toimimise tõhusus ning kodanike õigusteadvus ja -kuulekus on puudulikud. Veelgi madalamal tasemel on kandidaatriikides rahva poliitiline teadlikkus, aktiivsus ja organiseerumisvõime. Nii võivad hinnangud demokraatliku õigusriigi ülesehitamise eeldusele vastavuse osas kujuneda vastandlikeks.

Turumajandusele üleminekuks nõutakse kauba- ja finantsturgude liberaliseerimist, enamiku riiklike ettevõtete erastamist, turumajanduslike tehingute turvalisust tagava institutsionaalse ja õigusliku raamistiku loomist. Liberaliseerimise ja erastamise nõue on KIE riikides valdavalt täidetud. Probleeme on turvalisust tagava institutsionaalse ja õiguskorra nõudega. Ilma õigusriigita ei saa rääkida tsiviliseeritud turumajandusest, s.t turumajandusest EL-i kontekstis.

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

Seetõttu sõltub hinnang EL-iga integreerumise tingimuste täidetusele ka KIE riikide maksimaalsete jõupingutuste korral ennekõike liidu liikmesriikide poliitilisest positsioonist (perspektiivitundest) ja valmisolekust võtta enda kanda liidu ittalaienemisega paratamatult kaasnevaid majanduslike koormisi ja ühiskondlikke riske. EL-i ittalaienemise edukuse esimese eeldusena tulebki välja tuua EL-i riikide ühist poliitilist tahet selle sammu astumiseks.

On tõsiasi, et liitumisläbirääkimistel ei määra EL-i positsiooni mitte ainult EL-i kui terviku, vaid ka iga liikmesriigi huvid. Liidusisene konfliktiallikas on olemas ja see muudab nii läbirääkimisprotsessi kui ka lõpliku otsuse langetamise ittalaienemise osas raskesti prognoositavaks.

KIE riigid ei pruugi oma olemuselt vastata EL-i sotsiaal-majanduslikele eesmärkidele ka siis, kui formaalselt on kandidaatriigis EL-iga sarnased institutsioonid üles ehitatud ja seadused vastu võetud. Liidu ittalaienemise edukuse teine eeldus on EL-i kandidaatriikide ühiskondlik

küpsemine EL-i astumiseks vajaliku tasemeni. Ka Eesti näitel võib väita, et ühiskondliku hoiaku kujundamine EL-iga integreerumise osas on suhteliselt puudulik. Ehkki EL-i Infosekretariaadi andmeil toetas 2002. aasta veebruaris Eesti ühinemist EL-iga 59% uuringu käigus küsitletuist ning täielikult või osaliselt oli ühinemise vastu 35% küsitletuist (vt Euroopa Liidu ... 2002), on Eesti liitumist EL-iga nimetatud tihti üksnes poliitikute sooviks saada endale kõrgepalgalisi töökohti. Ka on integreerumist EL-i koosseisu interpreteeritud kui "astumist järjekordsesse liitu", rõhudes inimestes juurdunud vastumeelsusele kunagise NSV Liidu anneksiooni ja totalitaarse riigi võimutsemise suhtes.

Sellise ühiskondliku hoiaku süvenemine KIE maades seab EL-i ittalaienemise rohkem ohtu kui majandusliku arengu mahajäämus. Probleemi on tunnetatud ka EL-is – analüütikud peavad võimalikuks, et EL-iga ühinemise küsimuses korraldatavate referendumite tulemus võib mõnes Balti riigis või ka Kesk-Euroopa riigis olla negatiivne (O`Rourke 2001).

EL-i ittalaienemise edukuse kolmas eeldus oleks oskus leida EL-i sotsiaalsete põhiprintsiipide täitmise hindamiseks kompromisskriteeriumid, mis konkurentsitingimuste absoluuttaseme võrdsustamise nõude asemel võrdsustaksid eri riikide ettevõtetele avaldatava konkurentsikurve. Nõudes mitu korda madalama sissetulekute tasemega KIE riikidelt sotsiaalsete ja keskkonnaalaste standardite viimist EL-i tasemele (nn harmoneerimise nõue), tähendaks nõuda neilt integratsiooni eeldusena majandusliku arengu lähendamist EL-i riikide keskmisele tasemele. Selline nõue muudaks liitu astumise enamikule KIE riikidest võimatuks. Seega tuleks sotsiaalse turvalisuse, tervishoiu, keskkonnakaitse jt nõuete EL-i tasemele viimise asemel leppida kokku vastavate kulutuste osatähtsuse SKT-s viimises liidu (keskmisele) tasemele. Juba see tähendaks murrangulist pööret EL-i poliitikas KIE riikide suhtes, sest seni on liidu välismajanduspoliitika (eksporditoetused ja impordipiirangud) suunatud oma ettevõtetele keskmisest paremate konkurentsitingimuste loomisele. Halvemaid konkurentsitingimusi ei lase liidu praegused riigid oma ettevõtetele aga kindlasti peale suruda. KIE riikidel pole mõtet loota, et arenenud tööstusriikide seltskonda astudes lubatakse neil maksu-, eelarve-, keskkonna- ja sotsiaalpoliitikas käituda vaese arengumaana.

KIE riikide (ka Eesti) majandusliku arengu tagamiseks on tähtis kaupade, teenuste, kapitali ja isikute vaba liikumise põhimõtte rakendumine täies ulatuses. Siinkohal on silmas peetud eelkõige nn liidu välismajanduslike barjääride (tollid, kvoodid jms) kaotamist ning isikute piiranguteta liikumist. Lääne poliitikud ja majandusteadlased on aga avalikult tunnistanud, et EL-ile tähendab KIE riikide vaba turulepääs tundlikele majandusharudele paratamatut krahhi. Neid majandusharusid esindavate huvirühmade mõju (nii majandusharuti kui ka regiooniti) on sedavõrd tugev, et radikaalne läbimurre nimetatud küsimustes on ebareaalne. Seega ei saa rääkida enam konkurentsitingimuste võrdsusest kui EL-i ühest põhiprintsiibist. Pigem soovitataks üksnes välismajanduspoliitika kujundamisel KIE riikide huvisid enam (mitte võrdsel määral) arvestada. Lähtepunktina pakub Euroopa Liit KIE riikidele ebavõrdseil tingimustel liitumise varianti? KIE riikidele ei laiene täiel määral EL-is kasutatavad toetuskeemid, eelkõige puudutab see põllumajandustoetusi. Eesti näitel võib väita, et põllumajandusele pakutavad tootmiskvoodid ei võimalda täielikult rahuldada üldjuhul isegi siseturu nõudlust.

Majandushuvide vastuolulisuse tõttu on esiplaanile nihutatud poliitilise integratsiooni küsimused. Seni ongi EL-i ja KIE riikide integratsioonis toimunud valdavalt poliitiline lähenemine. Selles valdkonnas ei esinenud suuri huvide lahknevusi ja integratsioon süvenes kiiresti. Tunduvalt raskem on saavutada protsessis murrang KIE riikidele väga olulise majandusliku integratsiooni arendamise suunas. Selles osas on EL ittalaienemiseks majanduslikult vähem valmis kui KIE riigid.

### **Mitmekiiruseline Euroopa**

EL-i laiendumine on problemaatiline ka paralleelselt toimuva integratsiooni kiire süvendamise tõttu. Seni puudub selge nägemus, milline on EL tulevikus poliitilises plaanis: kas konföderatsioon, föderatiivne liit, kahekiiruseline Euroopa, Euroopa à la carte või midagi muud. Majanduslikust küljest tuleks selgeks teha, kas eesmärgiks on nn Euroopa superriik, konkureeriv Euroopa vms. Eri arengustsenaariumide korral kujuneb erinevaks ka KIE riikide positsioon ja võimalused EL-is. Kindla visiooni puudumine Euroopa tuleviku suhtes enne praeguste kandidaatriikide ühinemist raskendab KIE maade olukorda liitumise üle otsustamisel ning ohustab vaieldamatult ka eelmises peatükis nimetatud liidu ittalaienemise eelduste täitumist.

Arenguvisionidest on enim käsitlemist leidnud Euroopa parlamentaarse föderatsiooni kontseptsioon. Juba tegevusse asunud Euroopa Liidu Tuleviku Konvent ning ka poliitilise integratsiooni tugevdamine tulevikus, idee Euroopa konstitutsiooni loomisest ja kahekojalise Euroopa Parlamendi moodustamisest on vaid mõned seda strateegiat iseloomustavad ettepanekud (Fischer 2000). Föderatiivse liidu idee on Euroopa integratsiooni vältel omandanud järjest laiemat kaalu, leides käsitlemist ka Nice'i ja Laekeni tippkohtumistel (Wessels 2001; The Future... 2001).

Samal ajal on keeruline mõista, mida sisaldab EL-i kui föderatsiooni idee. Eelkõige peaks see tähendama suunda EL-i kui riigi ja selle toimimiseks vajaliku institutsionaalse korralduse loomisele. EL-i tervikliku ja ühtse riigina ette kujutada on aga parimagi tahtmise juures võimatu. Pigem saab integratsioon Euroopas põhineda ainult supranatsionaalsuse ideel, mis hõlmab liikmesriikide suveräänsuse teatud komponentide vabatahtlikku üleandmist EL-i kesksetele institutsioonidele. Selles mõttes ei saa euroliidu puhul eeskujuks võtta Ameerika Ühendriike kui föderatsiooni etaloni. Euroopas kujunesid aastatuhandete jooksul välja riigid, mis kannavad ajalooliselt kinnistunud rahvuslikku identiteeti. USA-s kui suhteliselt noores migrantide ühiskonnas ei saanud osariikidel selline identiteet küllaldase tugevusega välja areneda ja osariigid tähistavad esmajoones siiski vaid ühtse riigi territooriumihalduslikke üksusi.

Euroopa föderatsiooni kontseptsioon edastab eelkõige poliitilise integratsiooni võimalikku suunda. Kuid sellel kontseptsioonil on ka tähtsad majanduslikud aspektid. Väidetavalt on enamikus Euroopa riikides käibel oleva ühisraha stabiilsuse ainus garantii liikmesriikide sotsiaal-majandusliku poliitika senisest ulatuslikum harmoneerimine (Verhofstadt 2001). Seetõttu suureneb tõenäosus, et EL-i konstitutsioon kujuneb lähtepunktiks liidu pädevuse laiendamisele ka majandusvaldkonnas, eelkõige eelarve- ja maksupoliitikaga seonduvas. Samas ei pruugi liikmesriigid olla huvitatud ühtse fiskaalpoliitika sisseviimisest (Iirimaa



näitel) või ei suuda seda finantsiliselt välja kanda (Saksamaa näitel). Ühtse eelarve- ja maksupoliitika rakendamine seaks raskesse olukorda EL-i keskmisest tasemest majanduslikult ja sotsiaalselt maha jäänud KIE riigid, kellele EL-iga ühinemine tähendab niigi konkurentsiturve suurenemist tootmisele esitatavate tervise- ja töökaitse, hügieeni- jm nõuete täitmiseks vajalike kulutuste märgatava suurenemise tõttu.

KIE riikidele oleks sisuliselt ebasobiv ka 2000. aastal Joschka Fischeri kõnes "Konföderatsioonist föderatsiooni" välja pakutud idee moodustada vajadusel nn gravitatsioonikeskus riikidest, kes soovivad poliitilist integratsiooni, ja jätta teised (kes suudavad, aga ei taha, või kes tahavad, aga ei suuda) sellest välja. Kava edendada Euroopa integratsiooni eri tasandil pole uus idee. Eri vormides (tuumikriigid, kontsentrilised ringid, paindlik areng) on see leidnud kajastamist juba 1970. aastail. Taani, Suurbritannia ja Rootsi kõrvalejäämine ühisraha kasutuselevõtust on esimene reaalne märk mitmekiiruselise Euroopa idee elluviimisest.

Siiski avaldaks selle arenguvõimooni – tihendada integratsiooni nn kahekiiruselise Euroopa vormis – rakendamine otseselt negatiivset mõju nii liidu praegustele liikmesmaadele kui ka tulevastele liikmetele. Ekspertide hinnangul pole selline killustatud EL "... enam võimeline kujundama poliitilist tahet või mehhanisme, mis oleksid vajalikud tihedama sotsiaalse, majandusliku ning välis- ja julgeolekupoliitika teostamiseks". (Grant 2001.) Mainida tuleks nii tehnilisi kui ka juriidilisi probleeme: vaja oleks kas uusi institutsioone või muutusi vanades. Mitmekiiruseline integratsioon ei vastaks ka integratsiooniprotsessi aluslepingutele. KIE riikidele kannab mitmekiiruselise Euroopa idee endas aga tagamõtet: siirderiigid võivad küll liituda, kuid pärast liitumist ei kuuluks nad ikkagi integratsiooni tuumikusse, kes langetab otsuseid ning saab ühistegevusest suuremat kasu.

Eriti problemaatiline on idee moodustada ajaloolisi traditsioone järgides Saksamaa ja Prantsusmaa tuumik. Pidades silmas integratsiooni üldisemalt (nt ühist välis- ja julgeolekupoliitikat), ei ole tihedam integratsioon nt Suurbritannia osaluseta üldsegi mõeldav. Väikeriikidele oleks aga üldjoontes ohtlik, kui suurriigid integratsiooniprotsessis neist erinevate kiiruste tõttu tegelikult irduvad.

### **Erinevad arenguvõimoonid**

Majanduslikust aspektist on Euroopa arenguvõimoonide hulgas huvitavaimad nn konkureeriva Euroopa (Competitive Europe) ja nn Golden Triangle'i stsenaariumid, mille kohaselt pärast liidu laienemist itta tagavad EL-is jätkuva ja stabiilse majanduskasvu avanevad turud, ranged konkurentsi järelevalvet teostavad institutsioonid ning tehnoloogilised uuendused (Towards a Common... 2000; Waving or... 1999). Vaieldamatult oleks majanduspoliitiliste konkurentsitingimuste võrdsustumine siirderiikide huvides. Arvestades aga KIE riikide kaubandusbilansi defitsiidi võimalikke põhjusi (ebapiisav nõudlus EL-is siirderiikide toodetele, eurostandardite ülevõtmisega kaasnevad probleemid, informatsioonilised ja infrastruktuursed barjäärid), ei pruugi selline areng tagada siirderiikidele ühinemisest EL-iga otsest majanduslikku kasu. Kuivõrd nimetatud stsenaariumid prognoosivad liikmesriikide vaheliste regionaalsete majanduslike erinevuste jätkuvat suurenemist, on integratsioonis kande roll hoopiski regionaalpoliitikal – ülekanded põllumajandus- ja struktuurifondidest.

Kui EL-i toetus ei laiene mõnes valdkonnas KIE kandidaatriikidele täies ulatuses, tähendaks see ikkagi konkurentsitingimuste mittevõrdsustumist ja arenguerinevuste säilimist (halvimal juhul koguni suurenemist).

Triumfeeriva turu (triumphant markets) stsenaariumi kohaselt oleks EL-i positsioon tulevikus maailmamajanduses tugev, kuid pideva ja stabiilse majanduskasvu saavutamiseks fikseeritakse madalamal tasemel sotsiaalsed ja keskkonnaalased standardid (Bertrand, Gibbons 1999). Selline variant oleks siirderiikidele mõnes mõttes soodne, sest mahajäämus EL-i standarditest hinnatakse väiksemaks. Seeläbi kaotaks siirdemaade ühinemisel EL-iga oluliselt teravust sotsiaalse dumpingu probleem. Selle stsenaariumi realiseerumine on aga vähetõenäoline suurte huvirühmade vastuseisu tõttu.

Euroopa superrriigi (Superstate Europa) visioon lähtub föderaalsete liidu ideest ja majandusintegratsiooni süvenemisest Euroopas ühtse konstitutsiooni loomise teel (Duff, Williams 2001, 68–73). Selle stsenaariumi järgi areneb majanduslik koostöö aastaks 2020 edasi üksnes Lääne-Euroopas (liitu kuuluvad praegused liikmesriigid ning Island, Norra ja Šveits) ning siirderiigid jäävad referendumite negatiivse tulemuse tõttu EL-ist välja (ibid, 68). Majanduslikus mõttes on selline variant üleminekumaadele halvim, pärssides eeskätt regiooni tehtavaid otseseid välisinvesteeringuid.

Euroopa tulevik sõltub nii integratsiooni laienemise kui ka süvenemise korral majanduslikest teguritest. Nii julgeoleku- kui ka sotsiaalpoliitika arendamine nõuab adekvaatset majanduslikku baasi ja maksukoormuse vastavust majanduse kandevõimele. EL-i ittalaienemine raskendab riikide arengutaseme erinevuste suurenemise tõttu EL-i majandusprobleemide lahendamist. Majandusliku mõõtme sobitamine integratsiooniprotsessidesse vajab uusi lähenemisviise ja lahendusi.

### Kasutatud kirjandus

**Bertrand, J. Gibbons, H. (1999).** How Flexible Should Europe Be? Centre for European Reform. [http://www.cer.org.uk/wp/n\\_327.html](http://www.cer.org.uk/wp/n_327.html).

**Beutler, B., Bieber, R., Pipkorn, J., Streil, J. (1993).** Die Europäische Union. Rechtsordnung und Politik. 4. Aufl. Baden-Baden: Nomos.

**Duff, A., Williams, S. (2001).** European Futures 2020. The Federal Trust. London: Pinter.

**El-Agraa, A. M. (1994).** The Economics of the European Community. 4th ed. New York [etc]: Harvester Wheatsheaf.

Euroopa Komisjoni korraline aruanne Eesti edusammude kohta Euroopa Liiduga liitumisel. Eesti 2001 (2001). Euroopa Komisjoni Delegatsioon Eestis ja Euroopa Liidu Infokeskus.

Euroopa Liidu Infosekretariaadi uuringud (2002). [http://www.elis.ee/uuring/Emor\\_EL\\_02.jpg](http://www.elis.ee/uuring/Emor_EL_02.jpg).

Financing the European Union (1998). Commission Report on the Operation of the Own Resources System. European Commission: Directorate General XIX Budgets. Brussels, 7. Oct.

**Fischer, J. (2000).** Vom Staatenverbund zur Föderation – Gedanken über die Finalität der europäischen Integration. <http://www.auswaertiges-mt.de/www/de/infoservice/download/pdf/reden/2000/r000512a.pdf>

**Grant, C. (2001).** France, Germany and a "Hard-core" Europe. CER Bulletin, Aug–Sept, No 19. [http://www.cer.org.uk/articles/n\\_19\\_grant.html](http://www.cer.org.uk/articles/n_19_grant.html).

**Hansen, J. D., Nielsen, J. U.–M. (1997).** An Economic Analysis of the EU. 2nd ed. London: McGraw–Hill International Ltd.

**Laffan, B. (1992).** Integration and Co–operation in Europe. London: Mackays of Chatham PLC.

**O`Rourke, B. (2001).** EU: Debate on Union`s Future Continues. <http://www.rferl.org/nca/features/2001/08/13082001121327.asp>.

Pinder, J. (1969). Problems of European Integration. – Economic Integration in Europe. Ed G. R. Denton. London: Weidenfeld and Nicolson. El–Agraa (1994) vahendusel.

The Future of the European Union – Laeken Declaration (2001). [http://www.europa.eu.int/futurum/documents/offtext/doc151201\\_en.htm](http://www.europa.eu.int/futurum/documents/offtext/doc151201_en.htm).

Towards a Common Future (2000). Ed by Andersen Consulting. [http://www.accenture.com/xdoc/en/ideas/perspect/Towards\\_a\\_Common\\_Future.pdf](http://www.accenture.com/xdoc/en/ideas/perspect/Towards_a_Common_Future.pdf).

**Wallace, W. (ed) (1990).** The Dynamics of European Integration. London: Pinter.

Waving or drowning? Four Scenarios for New Europe to 2010 (1999).

PricewaterhouseCoopers. [http://www.pwcglobal.com/gx/eng/ins-sol/spec-int/eo/pwc\\_waving\\_or\\_drowning.pdf](http://www.pwcglobal.com/gx/eng/ins-sol/spec-int/eo/pwc_waving_or_drowning.pdf).

**Verhofstadt, G. (2001).** What Kind of Future for What Kind of Europe? Speech held in Brussels, 24.06. [http://premier.fgov.be/topics/speeches/e\\_speech75.html](http://premier.fgov.be/topics/speeches/e_speech75.html).

**Wessels, W. (2001).** Nice Results: The Millennium IGC in the EU`s Evolution. – Journal of Common Market Studies, No 2, June, pp 197–219.