

ET

ET

ET



EUROOPA ÜHENDUSTE KOMISJON

Brüssel 20.2.2009
KOM(2009) 79 lõplik

**KOMISJONI TEATIS EUROOPA PARLAMENDILE, NÕUKOGULE, EUROOPA
MAJANDUS- JA SOTSIAALKOMITEELE, REGIOONIDE KOMITEELE NING
EUROOPA KESKPANGALE**

**Viis aastat ELi laienemisest
– majandussaavutused ja väljakutsed –**

{SEK(2009) 177}

VIIS AASTAT ELi LAIENEMISEST – AJALOOLINE VERSTAPOST

Kaksteist riiki Kesk- ja Ida-Euroopast ning Vahemere maadest ühinesid Euroopa Liiduga kahes laines vastavalt 2004. ja 2007. aastal. See oli ELi kõige suurem laienemine ja ajalooline samm Euroopa ühendamise suunas pärast külmast sõjast tingitud aastakümnetepikkust eraldatust. Viis aastat pärast 2004. aasta ühinemisi ilmneb, et laienemine on EL ja selle elanike jaoks olnud edukas ning on saavutatud üks Euroopa integratsiooni algne eesmärk.

Uued liikmesriigid on tänu ainuüksi oma suurele arvule ja dünaamilisusele muutnud ELi tugevamaks ja kultuuriliselt mitmekesisemaks. Laienemine on aidanud arendada ja tugevdada demokraatiat pärast kommunistlike režiimide kokkukukkumist. See on suurendanud julgeolekut Euroopas ja olnud oluline stabiilsuse tagamisel ajal, mil Euroopas ja sellest väljaspool leiavad aset konfliktid ja murrangulised sündmused. Laienemine on elavdanud riikide majandust ja tõstnud elatustaset uutes liikmesriikides ning see on toonud kasu ka vanadele liikmesriikidele eelkõige tänu uutele ekspordi- ja investeerimisvõimalustele. See on tugevdanud kogu liidu majandust, kuna suurema integreeritud siseturuga kaasnevad eelised.

Laienemine on kiirendanud struktuurireforme ja tänu sellele on Euroopa paremini valmis üleilmastumisest kasu saama ja sellega kaasnevaid probleeme lahendama, sest Euroopa konkurentsivõime maailmas on suurenenud. Laienenud ELil on rohkem mõjujõudu selliste ülemaailmsete probleemide lahendamisel nagu kliimamuutus või rahvusvaheline finantskriis. Üldiselt on 12 uue liikmesriigi ühinemine ELiga suurendanud ELi mõjujõudu maailmas ja muutnud ELi arvestatavamaks rahvusvaheliseks partneriks nii majanduslikus kui ka poliitilises mõttes.

Nagu ka kaasasolevas analüüsiaruandes,¹ keskendutakse käesolevas teatises laienemise majanduslikele külgedele, hinnatakse seniseid majandussaavutusi ning tehakse kindlaks lahendada tulevad probleemid. Laienemisest on saanud kasu nii uued kui ka vanad liikmesriigid ja EL tervikuna. Kuigi kardeti, et laienemine kõigutab vanade liikmesriikide majandus- ja sotsiaalstruktuure, ei osutunud sellised mustad prognoosid põhjendatuks.

Samas eeldab suurem mitmekesisus paremat koordineerimist ja sügavam integreerimist. Lissaboni lepingus käsitletakse järjestikuste laienemiste institutsioonilist mõju. ELi laiendamine ja sügavam integreerimine on alati üksteist täiendanud ja see on nii ka edaspidi. Loomulikult tekib tulevikus probleeme (sh tulevased laienemised), kuid Euroopal on vahendid nende lahendamiseks.

Euroopa Liidu viimased laienemised on parandanud kõigi ELi elanike majanduslikku heaolu ja suurendanud Euroopa mõjujõudu maailmamajanduses. Laienemine aitas tänu majandusliku integreerimise süvendamisele ja konkurentsivõime edendamisele luua täiendavat kasvupotentsiaali ja suurendada Euroopa majanduse vastupanuvõimet. Laienenud EL on praegu maailma suurim integreeritud majanduspiirkond, kus toodetakse üle 30 % maailma SKPst ja toimub rohkem kui 17 % maailmakaubandusest (v.a ELi-sisene kaubandus).

¹ "Five years of an enlarged EU – Economic achievements and challenges", European Economy, No. 1/2009.

ELi ühiste poliitikavaldkondade institutsioonilistel ja õiguslikel raamistikel oli oluline osa kõnealuse edu tagamisel. Ühinemisprotsessi raames stabiliseeriti makromajandust, loodi institutsioone, lähendati õigusakte, täiustati valitsemist, integreeriti kaubandust ja tagati kapitali vaba liikumine, nii et paljud eelised avaldusid juba enne 2004. ja 2007. aastat. ELiga ühinemine tugevdas riikide majanduspoliitikat, lõi stabiilse ja konkurentsivõimelise majanduskeskkonna, soodustas avaliku sektori investeeringuid inimkapitali ja infrastruktuuri ning lõi seega palju võimalusi eraalgatusteks. Vanade liikmesriikide ja kogu maailma investorid haarasid kiiresti nendest võimalustest kinni ning see soodustas erakapitali enneolematut sissevoolu uutesse liikmesriikidesse. Seda protsessi toetas eelkõige euro kasutuselevõtt või kasutuselevõtu väljavaadetest tingitud finantsintegratsiooni kiirenemine ja üleilmastumise kiire tempo. Samuti tuleks rõhutada uute liikmesriikide poliitika täielikku ja edukat integreerimist ELi tööhõive- ja sotsiaalpoliitikaga. Kõnealused muljetavaldavad tulemused näitavad seda, et tõsised reformimispingutused koos ELi poliitilise raamistikuga on püsivalt tähtsad.

Kogu laienenud ELi ettevõtjad ja elanikud on saanud selget kasu. Vanades liikmesriikides asuvad ekspordile suunatud ettevõtted said konkurentsivõimest tulenevat olulist kasu ja töajuranne leevendas kitsaskohti nendes riikides, kes avasid oma tööturud. Uutes liikmesriikides suurenes tootlikkuse kasv, vähenes töötus ja sissetulekud lähenesid kiiresti. Neli uut liikmesriiki, kes ühinesid pärast laienemist euroalaga, on saanud veelgi rohkem kasu, sest neil puudub vahetuskursirisk, nende tehingukulud on väiksemad ja neil on juurdepääs madalama intressimääraga kapitalile.

Kiire integreerimine soodustas kasvu, kuid muutis ka mõned uued liikmesriigid haavatavaks, ja seda haavatavust on praegune majandus- ja finantskriis veelgi suurendanud. Välisinvesteeringud kasvasid uutes liikmesriikides kiiresti ja soodustasid majanduse ümberkorraldamist, majanduskasvu ning tööhõivet. Samas kaasnes riigisiseste laenude kiire ja kontrollimatu kasvuga, mida toetas välislaenamine, majanduse ülekuumenemine ja suur väline tasakaalustamatus, töajukulude järsk kasv, mis ületas tootlikkuse kasvu, ning kinnisvarahindade tõus. Selle tulemusel kasutati mõnes riigis väliskapitali järjest rohkem mittetootlikeks eesmärkideks. Arvestades ülemaailmsest finantskriisist tingitud kapitalikulude suurenemist, on suure välise tasakaalustamatusega riikidel nüüd suured kohanemisprobleemid. Samas ei ole kõnealused probleemid ainuomased uutele liikmesriikidele, vaid ka mõnedel vanadel liikmesriikidel on samasugused probleemid.

Laienenud EL on praegu paremini valmis lahendama juba ilmnunud ja tulevikus ilmnevaid probleeme. Reformitud stabiilsuse ja kasvu pakt tagab usaldusväärse eelarvepoliitika keskpikas perioodis, pakkudes samal ajal piisavalt paindlikkust lühikeses perspektiivis. Samal ajal aitab uuendatud Lissaboni strateegia teha kindlaks struktuurireformid, mida on vaja läbi viia, et veelgi suurendada kasvupotentsiaali ja vastupanuvõimet, ning aitab ka reformidele keskenduda. Lissaboni strateegiat on toetanud ühtekuuluvuspoliitika, mille raames on Lissaboni strateegia eesmärgid seotud piirkondliku järelejäudmise ja arengu strateegiatega. Ühtekuuluvuspoliitika raames anti ELi liikmesriikidele märkimisväärset abi (nii olulist finantsabi kui ka vajalikku eksperditeavet), mille andmist toetas Euroopa Investeeringupank ja vajaduse korral Euroopa Rekonstruktsiooni- ja Arengupank. Maksebilantsi toetav täiustatud vahend võimaldab ELil pakkuda sobivat finantsabi nendele euroalasse mitte kuuluvatele liikmesriikidele, kellel on vaja ajutist abi kohanemise hõlbustamiseks. Kõnealune toetusmehhanism on nüüd kättesaadav uutele liikmesriikidele ja see võib aidata edendada vajalikku kohanemist.

ESIMESE VIIIE AASTA SAAVUTUSED

Ühinemine on aidanud oluliselt tõsta elatustaset uutes liikmesriikides ning edendanud majanduslikku ja sotsiaalset ühtekuuluvust kogu ELis. Sissetulek elaniku kohta suurenes vanade liikmesriikide keskmiselt näitajalt 40 %-lt 1999. aastal 52 %-le 2008. aastal. Prognoositakse, et ühinemine suurendas aastatel 2000–2008 uute liikmesriikide majanduskasvu ligikaudu 1,75 protsendipunkti aastas: keskmiselt suurenes majanduskasv 3,5 %-lt 1999.–2003. aastal 5,5 %-le 2004.–2008. aastal. Laienemine elavdas ka vanade liikmesriikide majanduskasvu (toodang kasvas kumulatiivselt ligikaudu 0,5 % samas ajavahemikus), eelkõige nendes riikides, kes suurendasid kauplemist uute liikmesriikidega ja sinna tehtavaid investeeringuid. Uute liikmesriikide majanduskasvu toetasid peamiselt kapitali akumulatsioon ja tootlikkuse kasv, mis mõlemad suurendasid majanduskasvu rohkem kui 2 protsendipunkti aastas 1999.–2008. aastal. Ettevõtete ümberkorraldamise tõttu oli hõive kasvu panus negatiivne aastatel 1999.–2003. Alates 2004. aastast kasvas uute liikmesriikide majandus jõudsalt, ligikaudu 1,5% aastas, ja samal ajal kasvas vanades liikmesriikides töökohtade arv märkimisväärselt (ligikaudu 1 % aastas alates laienemisest).

Kaubanduse kiire integreerimine on soodustanud tõhusamat tööjaotust ja suurendanud ELi konkurentsivõimet. Uute liikmesriikide kaubanduse avatuse tase on juba väga kõrge. Uutes liikmesriikides on ekspordi ja impordi osakaal SKPst nüüd ligikaudu 56 %, võrreldes 47 %ga enne laienemist. See on oluliselt kõrgem võrreldes vanade liikmesriikidega, kus kõnealune näitaja on 38 %. Kiiresti on hoogustunud integreerumine nii vanade liikmesriikidega kui ka eelkõige uute liikmesriikide endi vahel. Aastal 2007 suundus peaaegu 80 % uute liikmesriikide koguekspordist ülejäänud ELi, kusjuures 19,5 % ekspordist oli suunatud teistele uutele liikmesriikidele (võrreldes 13,25 %ga 1999. aastal). Praegu läheb vanade liikmesriikide ekspordist uutesse liikmesriikidesse 7,5 %, võrreldes 4,75 %ga kümme aastat tagasi. Uute liikmesriikide turuosa on suurenenud tänu sellele, et nad on muutnud oma ekspordi kapitali- ja tehnoloogiamahukamaks, mis on suures osas vanade liikmesriikide investeeringute tulemus. Kõrgtehnoloogilised tooted moodustasid 2006. aastal uute liikmesriikide koguekspordist 14 %, võrreldes 11 %ga 1999. aastal, ja see on ligikaudu samal tasemel vanade liikmesriikide näitajaga (16 %). Edusammud selles valdkonnas rohkem kui tasakaalustavad vahetuskursi reaalsest tugevnemisest (see suundumus on viimasel ajal teataval määral muutunud) tingitud hinnakonkurentsi vähenemise. ELi kaubanduse suurem integreeritus annab suhtelise eelise ja seega suurendab kasvupotentsiaali ja konkurentsivõimet kogu ELis. Uute liikmesriikide osakaal maailmakaubanduses kokku on kahekordistunud alates 1999. aastast ja moodustab 4 %, mis aitab ELil tervikuna piirata oma turuosa vähenemist (vähenes 3 protsendipunkti võrra 38,25 %-le 2007. aastal), mis on tingitud tähtsava turumajandusega riikide osakaalu suurenemisest maailmakaubanduses.

Uued liikmesriigid on oma majandust kiiresti ajakohastanud. Nad on loonud toimiva turumajanduse ning suudavad ühtsel turul tulla toime konkurentsipurve ja turujõududega. Samuti on nad järjest rohkem ühildanud oma tootmisstruktuure vanade liikmesriikide vastavate struktuuridega. Põllumajandusel ja tööstusel on olulisem osa uutes liikmesriikides (vastavalt 4,5 % ja 21,25 % SKPst 2006. aastal, võrreldes 0,5 %ga ja 16,75 %ga vanades liikmesriikides). Sellest hoolimata on teenuste- ja teadmispõhine majandus viimastel aastatel kasvanud. Teenuste osakaal suurenes 56 %-lt SKPst 1995. aastal 63 %-le 2006. aastal, võrreldes vanade liikmesriikide näitajaga 72 % SKPst. Tehnoloogiamahuka ekspordi ja teadmispõhise sektori tööjõu (3,5 % kogu tööhõivest, võrreldes ligikaudu 5 %ga vanades liikmesriikides) osakaalu suurenemine ning hariduse parem tase osutavad ka majanduse kiirele ajakohastamisele uutes liikmesriikides, mis on majanduse sujuva järelejäädumise

aluseks. Lisaks on uued liikmesriigid viinud läbi reforme ja nad peavad seda jätkuvalt tegema, et tugevdada õigusriiki ja ajakohastada oma õigussüsteeme.

Peamiselt vanade liikmesriikide investeeringud on toetanud uute liikmesriikide majanduse ümberkorraldamist. Ühinemiseks valmistumisel tegid uued liikmesriigid suuri edusamme makromajanduse stabiliseerimisel ning võtsid kiiresti üle ELi õiguslikud ja institutsioonilised raamistikud. Kõnealuse protsessi soodustamisel oli oluline osa ühinemiseelse abi rahastamisvahenditel. Selle tulemusena suurenesid välisinvesteeringud, mis soodustasid majanduse ja tööhõive kasvu. Sama oluline oli see, et kasvupotentsiaali mõjutasid pikas perspektiivis positiivselt teadmiste edasiandmine, tootlikkuse ülekandefeekt, konkurentsivõime paranemine ja rangem majanduspoliitika. Välisinvesteeringud olid suured eelkõige finantssektoris. Selle tulemusel varieerub välisosalus uute liikmesriikide pangandussektoris praegu ligikaudu 100 %st Eestis ja Slovakkias kuni umbes 30 %ni Sloveenias (võrreldes keskmiselt alla 20 %ga euroalal). Vanade liikmesriikide kindlustusandjate konsolideerimisgrupid on uutes liikmesriikides tugevalt esindatud. Uute ja vanade liikmesriikide finantssektorite suur vastastikune sõltuvus näitab, kui oluline on tugevdada ELis koostööd finantssektori reguleerimise ja järelevalve valdkonnas.

Ühtekuuluvuspoliitika raames rahastatud investeeringud ja meetmed olid ka olulised uute liikmesriikide struktuuride ümberkorraldamisel, suurendades majanduslikku ja sotsiaalset ühtekuuluvust kogu ELis. Ühtekuuluvuspoliitika toetas oluliselt uute liikmesriikide integreerimist maailma kaubandussüsteemi ja Euroopa ühtsesse turgu ning soodustas täiendavaid majandussidemeid, mis aitas luua märkimisväärseid välismaiseid otseinvesteeringuid ja uusi töökohti ning tõsta elatustaset. Territoriaalse koostöö programmid aitasid ka süvendatult integreerida ELi regioone ja soodustada teadmiste vahetamist. Lisaks aitas ühtekuuluvuspoliitika suurendada uute liikmesriikide kohalikku kasvupotentsiaali, tõsta tootlikkust ja muuta majandust konkurentsivõimelisemaks. Ühtekuuluvuspoliitika aitas hõlbustada töötajate suundumist traditsioonilistest sektoritest uutesse majandussektoritesse, mis on paratamatu kiire ümberkorraldamise ajal, soodustades seega jätkusuutlikku ja tasakaalustatud majanduskasvu.

ELiga ühinemise tulemusel võeti uutes liikmesriikides kasutusele ka toodeteturgu reguleeriv uus raamistik, mis hõlmas muu hulgas konkurentsipoliitikat ja riigiabi. Uutes liikmesriikides on avaldatud riigihangete osakaal suurem (5,75 % SKPst, võrreldes 3,25 %ga SKPst ELis tervikuna 2007. aastal). Eurobaromeetri 2007. aasta uuring näitas, et 71 % väikestest ja keskmise suurusega ettevõtjatest (võrreldes 63 %ga vanades liikmesriikides) tajub, et konkurents on tunduvalt suurenenud. Olemasolevad tõendid osutavad ka sellele, et konkurents on märgatavalt suurenenud side- ja postiteenuste sektorites, mis on hõlmatud sektoripõhise reguleeriva raamistikuga. Riigiabi osa uute liikmesriikide SKPs vähenes 1,5 %-lt SKPst 2000. aastal 0,5 %ni SKPst 2006. aastal (veidi üle vanade liikmesriikide kõnealuse näitaja). Hoolimata paranenud tulemustest, mis on oluliselt aidanud elavdada ettevõtlust, on konkurentsivõime jõustamine jätkuvalt probleem mõnes uues liikmesriigis. Lisaks tajuvad väikesed ja keskmise suurusega ettevõtjad endiselt, et nende valikuvõimalused on üsna piiratud sellistes valdkondades nagu juurdepääs rahalistele vahenditele, oskustööjõu värbamine, uute tehnoloogiate kasutuselevõtmine ning infrastruktuuri olemasolu.

Uute liikmesriikide põllumajandusturud ja maapiirkondade majandus integreeriti ELi ilma suurte majanduslike või sotsiaalsete riigisiseste probleemideta. Hoolikalt kavandatud ühinemisstrateegia, mis ühinemiseelisel perioodil hõlmas kandidaatriikides olulisi investeeringuid ja abiprogramme, andis tulemusi. Kõnealune strateegia koos jätkusuutlike ja tasakaalustatud tulemustega, mida andsid ühinemisläbirääkimised, kus keskenduti eelkõige

maaelu arengule ja üleminekule turutoetuselt otsesele sissetulekutoetusele, võimaldas uutel liikmesriikidel sujuvalt integreeruda põllumajandusliku toidutööstuse siseturuga ja ühise põllumajanduspoliitikaga. Laienenud ELi turg on loonud kõikide liikmesriikide põllumajandustootjatele ja põllumajanduslikele toidutööstustele palju võimalusi ning soodustanud ühendusesisest kaubandust ja välismaiseid otseinvesteeringuid. Samuti on laienemine tugevdanud ELi positsiooni rahvusvahelisel põllumajandustoodete turul.

Laienemine lõi uusi investeerimisvõimalusi, mis aitasid vanade liikmesriikide ettevõtjatel suurendada konkurentsivõimet maailmas ja kindlustada töökohti oma liikmesriigis. Laienemine on avanud vanade liikmesriikide ettevõtjatele uusi turge ekspordiks ja välisinvesteeringuteks. See on teinud võimalikuks tõhususe ja konkurentsivõime suurendamise. Haritud tööjõud ja sarnane õiguslik, institutsiooniline ja regulatiivne keskkond pakuvad selleks palju võimalusi. Kuigi ümberkorraldamisega võivad lühiajaliselt kaasneda märkimisväärsed kohandamiskulud, aitab ümberkorraldamine suurendada ELi ettevõtjate konkurentsivõimet ja seega kindlustada töökohti ja elavdada majanduskavu kogu ELis. Mitmes sektoris (masinad, mööbel, meditsiiniseadmed, kemikaalid ja puit) kaasnes uutesse liikmesriikidesse tehtavate investeeringutega tööhõive vanades liikmesriikides.

Uute liikmesriikide töötajad on saanud kasu paranenud töövõimalustest oma liikmesriigis ja välismaal, kuigi tööjõuränne tekitas majanduslikke ja sotsiaalseid probleeme mõnes uues liikmesriigis. Pärast rohkem kui kümme aastat kestnud majanduslikke ümberkorraldusi elavnesid uute liikmesriikide tööturud laialatuslikult eelkõige alates 2003. aastast ja selle tulemusel loodi 2003.–2007. aastal 3 miljonit uut töökohta. Tänu sellele on töötus vähenenud tasemeni, mis on võrreldav ülejäänud ELi tasemega (ligikaudu 7 % aastal 2007), samal ajal kui tööga hõivatuse määr on suurenenud ligikaudu 60 %-ni. Sellest hoolimata osutab pikaajalise töötuse pidevalt kõrge määr (ligikaudu 56 % aastal 2006, mis on 13 protsendipunkti üle vanade liikmesriikide keskmise näitaja) oskuste märkimisväärsele sobimatusele. Lisaks on palk mitmes riigis suurenenud tootlikkusest kiiremini ja seega vähendanud konkurentsivõimet. Tööjõu väljaränne on süvendanud kõnealuseid probleeme mõnes uues liikmesriigis (eriti Küprosel, Leedus, Poolas ja Rumeenias). Tööjõuränne on ka tõstatanud küsimuse kõrgkvalifitseeritud töötajate väljarände ja sellega seotud raiskamise ning tööjõupuudumise kohta teatavate sektorite ja elukutsete puhul, kuigi kõrgelt haritud inimeste osakaal on suurenenud ning majandustingimuste paranemine on vähendanud stiimulit töötada välismaal. Peale selle toovad tagasipöörduvad töötajad tihtipeale kaasa uusi oskusi, millest on kasu nende liikmesriigi majandusele. Töötajate märkimisväärne väljaränne on tinginud ka välismaalt tulevad olulised rahaülekanded (ligikaudu 5,5 % SKPst Bulgaarias ja 1,5 % SKPst Poolas), mis toetavad kodumaist majandust.

Enne laienemist vanades liikmesriikides levinud kartused tööjõu massilise sisserände pärast ei ole tõeks osutunud. Uutest liikmesriikidest vanadesse liikmesriikidesse sisse rännanud inimeste arv on üldiselt piiratud (ligikaudu 3,6 miljonit, võrreldes 1,6 miljoniga 2003. aasta lõpus) ja prognoositakse, et nende arv ei suurene oluliselt isegi pärast seda, kui kaotatakse mõnes liikmesriigis ikka veel kehtivad üleminekupiirangud. Sisserändajate suhteline osakaal iga riigi tööealistest elanikest on väike (ligikaudu 1 % või alla selle), v.a Iirimaa, kus uutest liikmesriikidest pärit sisserändajate osakaal on 5 % tööealisest elanikkonnast. Absoluutarvestuses on peamised sihtriigid olnud Ühendkuningriik (on vastu võtnud ligikaudu 1/3 sisserändajatest alates ühinemisest), Hispaania (18 %) ja Iirimaa (10 %), kuigi finantskriisi tõttu võib oluline osa nendest töötajatest pöörduda tagasi oma päritoluriiki. Kuigi mõned rändevood on tekitanud tõrkeid tööturu teatavates segmentides ja nendega on kaasnenud sotsiaalne mõju, on rände üldine mõju positiivne. Olemasolevad tõendid osutavad,

et pärast laienemist ei ole ELi-sisene liikuvus tekitanud olulisi tõrkeid tööturul. Tööjõu vaba liikumine on oluline eelis, mida ühendatud Euroopa pakub oma elanikele ja ettevõtjatele. ELi-sisese tööjõu liikuvuse hiljutise taseme juures on sellest saadav hinnanguline kasu 0,3 % kogu ELi SKPst keskpikas perspektiivis. Uutest liikmesriikidest pärit sisserändajad teevad tihti madalat kvalifikatsiooni nõudvat tööd (1/3 sisserändajatest, võrreldes 10 %ga kohalikest töötajatest), kuigi neil on üsna kõrge kvalifikatsioon (40 % sisserändajatest on kõrgelt kvalifitseeritud, võrreldes 25 %ga vanade liikmesriikide tööjõust). Sisserännanud töötajad on aidanud täita tööturu nõudmisi ja vähendanud kitsaskohti (nt ehitus- ja teenindussektoris), ilma et see oleks tekitanud märkimisväärseid tööturu tõrkeid. Samuti tundub, et sellisele rändele on iseloomulik ajutus: Ühendkuningriigis on 50 % hiljutistest sisserändajatest juba pöördunud tagasi oma päritoluriiki. Seetõttu on komisjon kutsunud liikmesriike üles kaaluma, kas neil on oma tööturu olukorda arvestades vaja jätkata piirangute kohaldamist, ilma et see piiraks ühinemislepingutes sätestatud õigusi seoses üleminekusätetega².

LAHENDADA TULEVAD PROBLEEMID, MIDA ÜLEMAAILMNE KRIIS ON VÕIMENDANUD

Praeguse tõsise ülemaailmse majanduskriisi tõttu on tuleb liikmesriikidel lahendada olulised uued poliitilised probleemid. Kriis mõjutab kõiki liikmesriike: kaubandus väheneb, juurdepääs rahastamisele väheneb, majapidamiste heaolu ja usaldus vähenevad. Kuigi ELi ja eriti euroala liikmesriikides pakuvad kaitset ja tagavad stabiilsuse, mis suurendab investorite mugavustsooni, on kriisi ajal liikmesriikide usaldusväärset poliitikal suur roll. Kõikidel laenubumi kogunud liikmesriikidel on sarnased nõrgad kohad, nt suur sõltuvus välissäästudest ning maksebilansi probleemid ettevõtete ja majapidamiste osas. EL teeb jõupingutusi, et taastada finantssektori stabiilsus, läbipaistvus ja usaldusväärsus, mis hõlmab mitte ainult suurimate puudujääkide kõrvaldamist, vaid ka vajadust põhjalikult reformida õiguslikku raamistikku ja järelevalvet.

Finantskriis on paljastanud ka muid nõrku kohti. Mitmes uues liikmesriigis on liiga optimistlikud ootused ettevõtete kasumi ja majapidamiste sissetulekute osas tinginud kapitali sissevoolu ja laenukasvu tasakaalust väljas. Paljudel juhtudel on selle tagajärjeks mittejätakuusutlik jooksevkonto puudujääk. Laenukasvu osas on majapidamiste laenude ja eriti hüpoteeklaenude areng olnud kõige dünaamilisem ja see on tihti tinginud kinnisvarahindade mittejätakuusutliku arengu. Välisvaluutas vääringustatud laenude osa on ka märkimisväärselt suurenenud. Seepärast on vääringu odavnemisel suurem mõju majapidamistele ja ettevõtjatele. Lisaks on uutes liikmesriikides laenukasvu toetunud suures osas piiriülese laenamise suurendamisele, mille tulemusel sõltub kodumaine pangandussektor väga suurel määral välismaiste emapankade rahastamisest.

Sellised hiljutised sündmused osutavad, et kõikidel uutel liikmesriikidel tuleb teha täiendavalt suuri jõupingutusi, et kaitsta ELi viimaste laienemiste saavutusi, eriti sissetulekute lähenemist, finantsintegratsiooni ja lähenevatesse liikmesriikidesse tehtavaid otseseid välisinvesteeringuid. ELi poliitiline raamistik aitab kõnealuseid probleeme lahendada ja võimaldab uutel liikmesriikidel muuta oma majandust dünaamilisemaks keskpikas ja pikas perspektiivis. Samas sõltuvad saavutused peamiselt liikmesriikide usaldusväärsest poliitikast ja sobivast institutsioonilisest raamistikust. Liikmesriikide poliitika ja institutsioonid ei ole minevikus alati olnud sobivad ja selles osas on tihti kaldunud kõrvale ELi soovitud suundest.

² Töötajate vaba liikumise mõju ELi laienemise taustal – Üleminekusätete esimest etappi (1. jaanuar 2007.–31. detsember 2008) käsitlev aruanne, KOM(2008) 765, 18.11.2008.

Eelkõige eelarvepoliitika oleks võinud rohkem aidata kindlustada makromajanduslikku ja finantsstabiilsust, kui õigel ajal oleks tasakaalustatud erasektori kiirest kasvust tingitud ekspansiivset arengut.

Ühtse turu väljaarendamine ja majandust veelgi ajakohastavate reformide teostamine on pidevalt vajalik, et maksimeerida laienemisest saadav kasu. Laienemine on suurendanud ELi konkurentsivõimet ja atraktiivsust investorite hulgas, mis võimaldab üleilmastumisest saada varasemaga võrreldes rohkem kasu. Samas on ühtse turu laiendamisest saadavaid eeliseid võimalik paremini ära kasutada, eriti väikestel ja keskmise suurusega ettevõtjatel, kui kauba-, teenuse-, tööjõu- ja finantsturud integreeritakse tihedamalt. Sellistest reformidest saadakse topeltkasu: need elavdavad majanduskasvu ja töökohtade loomist ning soodustavad makromajanduslikku stabiilsust, kuna hõlbustavad palkade ja hindade paremat kohanemist šokkidega. Seni on ühtset turgu reguleerivaid õigusakte uutes liikmesriikides hästi rakendatud, kuid on täheldatav teatav reformiväsimus. Õigusriigi tugevdamine, avaliku halduse tõhustamine ja kohtureformid on jätkuvalt väljakutsed, mis mõjutavad ettevõtluskeskkonda, konkurentsivõimet ja täiendavat majanduskasvu ning integreerimist ELi. Laienemise käigus saadud kogemused on näidanud, et avaliku halduse ja eelkõige konkurentsi- ja järelevalveasutuste ja reguleerivate asutuste, kohtute ning finantskontrolli tõhusus on võtmeküsimus ja see võib märkimisväärselt kiirendada investeringute tegemist. Jätkuvate jõupingutuste tegemine nendes valdkondades on ka oluline, et saada ühtsest turust täielikku kasu.

Euroala järjestikused laienemised aitavad samuti saada ühtsest turust täielikku kasu, kuid selleks on vaja viia ellu täiendavaid reforme. Euroala liikmesusel on palju eeliseid, nt vahetuskursiriski puudumine, väiksemad tehingukulud, elavam kaubandus ja rohkem otseseid välisinvesteeringuid, suurem konkurentsivõime ja tõhusam finantsintegratsioon. Kõigil uutel liikmesriikidel on kohustus võtta kasutusele euro, kuid nad järgivad eri strateegiaid. Küpros, Malta, Sloveenia ja Slovakkia on juba euro kasutusele võtnud, samas kui teised uued liikmesriigid on teinud vähem edusamme nominaalse lähenemise suunas ja mõnes liikmesriigis on toimunud isegi ajutine tagasimineku. Euro kasutuselevõtu eesmärk on stiimuliks järgida poliitikat, mis soodustab kiiret nominaalset ja tegelikku lähenemist, ja aitab vältida reformiväsimusega.

PROBLEEMIDE LAHENDAMINE

Range eelarvepoliitika on oluline makromajandusliku finantsstabiilsuse säilitamisel ja integratsiooni soodustamisel ning sissetulekute lähendamisel. Uute liikmesriikide suhtes hakkas stabiilsuse ja kasvu pakt kehtima ühinemisel ja kuus neist hõlmati ülemäärase eelarvepuudujäägi menetlusega 2004. aastal. 2008. aasta keskpaigaks tühistati ülemäärane eelarvepuudujäägi menetlus kõigi liikmesriikide puhul (v.a Ungari) tänu suurele majanduskasvule, madalamatele intressimääradele ja ELi abi suurenemisele laienemise kontekstis. Samas hakkab finantskriis avaldama mõju riikide rahandusele. Tulevikus võivad uued liikmesriigid vältida kompromisside tegemist konservatiivse eelarvepoliitika ja selliste piisavate rahaliste vahendite kättesaadavaks tegemise vahel, mida on vaja majanduskasvu soodustavateks avaliku sektori kulutusteks, kui nad järgivad eelarve haldamise parimaid tavasid (sh läbipaistev ja usaldusväärne keskpika perioodi eelarveraamistik) ja parandavad riigi rahanduse kvaliteeti. Tervishoiu-, pensioni- ja haridussüsteemide reformimine on samuti oluline, et tagada eelarve jätkusuutlikkus pikas perspektiivis ja tõhustada majandust. Reformitud stabiilsuse ja kasvu pakt pakub majanduslikult lähenevatele liikmesriikidele vajalikku paindlikkust, et leevendada eelarveseisundi halvenemist kriisi ajal, kui enne kriisi tehakse piisavalt jõupingutusi tugeva eelarveseisundi saavutamiseks. Ambitsioonikad

eesmärgid eelarve konsolideerimisel ja nende aluseks oleva eelarveseisundi õige hindamine majanduslikult headel aegadel on seega eelarve jälgimise kesksed eesmärgid, et poliitikakujundajad saaksid kõnealust paindlikkust täiel määral ära kasutada.

Majanduskasvu ja tööhõivet käsitlev uuendatud Lissaboni strateegia on andnud tugeva tõuke struktuurireformide teostamiseks, millel on keskne osa integreerimise ja sissetulekute lähendamise soodustamisel. Tootlikkuse kasv jääb endiselt selgelt ELi peamiseks pikaajaliseks probleemiks konkurentsi valdkonnas. Seoses selliste struktuurireformidega, mis potentsiaalselt soodustavad kasvu ja tööhõivet, on minevikus tehtud liiga vähe edusamme teadus- ja arendustegevuse ning innovatsiooni valdkonnas. Jätkuvad jõupingutused avaliku halduse tõhustamiseks ja bürokraatia vähendamiseks mõnes liikmesriigis on samuti olulised, et saada ühtsest turust täielikku kasu. ELis tervikuna on tõendeid, et tööturu toimimises on märgata struktuurset paranemist. Kuigi üldpilt on üsna positiivne, on mõnel liikmesriigil märkimisväärselt arenguruumi, eriti seoses piirkondlike erinevuste ja oskuste sobimatusega.

Stabiilsuse ja kasvu pakti ning Lissaboni strateegia raames Euroopa Komisjoni ja nõukogu poolt teostatav riikide tõhustatud jälgimine aitab tagada õige poliitika kujundamise lühikeses ja pikas perspektiivis. Selleks peaks jälgimine keskenduma makromajanduslikule tasakaalutusele, sh varade turgudel, poliitilistele valikuvõimalustele sellise tasakaalutuse vähendamiseks, vajalikele struktuurireformidele stabiilse ja tõrgeteta toimiva finantsturu tagamiseks, õigusriigi toimimisele ja kohanemisvõime parandamisele, eriti selliste riikide puhul, kellel on palju nõrku kohti.

Ühtekuuluvuspoliitika ja ELi maaelu arengu poliitika, mis keskenduvad pikaajalistele eesmärkidele, aitavad luua tingimused jätkusuutlikuks kasvuks. Nagu varasemate laienemiste puhul, said uued liikmesriigid palju kasu ELi abist juba enne ühinemist. Uued liikmesriigid said ELi eelarvest abi kokku ligikaudu 2 % nende SKPst 2007. aastal ja see näitaja peaks aastaks 2013 suurenema hinnanguliselt 3 %ni SKPst. Kõnealune abi moodustas 2007. aastal 0,2 % vanade liikmesriikide SKPst ja 2013. aastaks suureneb see 0,3 %ni SKPst. Ühtekuuluvuspoliitika on aidanud soodustada kohalikku kasvupotentsiaali, kuna sekkutud on prioriteetsetesse valdkondadesse, nt teadustegevus ja innovatsioon, info- ja sidetehnoloogia, transpordiinfrastruktuur, ettevõtluskeskkond ja inimkapital. Vanad liikmesriigid said kasu ka sellest, et kõnealune abi soodustas nõudlust kaupade ja teenuste järele. Ühtekuuluvuspoliitika on ka aidanud luua riigi rahanduse haldamiseks vajalikke stabiilseid, osalevaid, läbipaistvaid ja vastutustundlikke institutsioone ja seega soodustanud kodanikuühiskonna heakskiitu ning tõhustanud üldiselt avaliku sektori kulutusi. Usaldusväärne haldamine ja tõhus finantskontroll on täiendavate erainvesteeringute soodustamise eelduseks. Seoses ühinemisega on ELi maaelu arengu poliitikat laiendatud kõigile uutele liikmesriikidele, mis on suurendanud põllumajandussektori konkurentsivõimet ja aidanud mitmekesistada sissetulekuid maapiirkondades. Lisaks on hädavajalik edukalt rakendada stabiilsus- ja lähenemisprogramme ning riiklikke reformikavasid, et tagada stabiilsusele keskenduv makromajanduslik poliitika, luua soodne ettevõtluskeskkond ja paindlik toote- ja tööturg ning piisav haldussuutlikkus abi vastuvõtmiseks, et saavutada peaesmärk: jõuda järele ja suurendada konkurentsivõimet.

ELi poliitika ning finantsinstitutsioonid ja –instrumendid toetavad lähenemist märkimisväärselt. Kuigi suur osa vahenditest tehakse kättesaadavaks ühtekuuluvuspoliitika raames, pakub ka Euroopa Investeeringuspank abi ja kavatseb 2009. aastal märkimisväärselt suurendada laenamist uutele liikmesriikidele, et rahastada väikeseid ja keskmise suurusega ettevõtjaid ja projekte prioriteetsetes valdkondades, eriti keskkonna ja transpordi valdkonnas. Peale selle on Euroopa Rekonstruktsiooni- ja Arengupank, kes vähendas pärast laienemist

järk-järgult oma tegevust uutes liikmesriikides, hakanud uuesti keskenduma sellele piirkonnale ning pakub olulist eksperditeavet on seoses finantssektori projektidega, sh riskikapitali pakkumisega.

Hiljutised püüded päästa riike, kellel on rahastamisega raskusi, näitavad, et ohud laienemise saavutustele on selgelt olemas. Ungari ja Läti haavatavus jõudis sellisele tasemele, et neil tuli paluda rahalist välisabi. Maksebilansiga seotud rahalisi võimalusi suurendati algselt 12 miljardilt eurolt 25 miljardile eurole 2008. aasta lõpus, et vahendid oleksid piisavad, ning kõnealustele riikidele anti märkimisväärset abi, mida toetasid laiaulatuslikud poliitikaprogrammid, et aidata vajaliku kohanemise käigus hoida ära SKP ja töökohtade liigset vähenemist. ELi abi ei ole aidanud mitte ainult konkreetseid hädas olevaid riike, vaid ka piiranud mõju võimalikku ülekandumist teistesse uutesse ja vanadesse liikmesriikidesse.

KOKKUVÕTE

ELi hiljutised laienemised olid ajalooliseks verstapostiks Euroopa ühendamisel ja see on olnud kasulik kõigile elanikele kogu ELis. Tõhusama tööjaotuse edendamise ning õigusliku, reguleeriva ja institutsioonilise keskkonna parandamise kaudu on laienemine suurendanud konkurentsivõimet ja kogu ELi vastupanuvõimet. Pärast viit aastat on EL nüüd paremas olukorras, et olla edukas maailmas suurenenud konkurentsi tingimustes ja võtta endale juhtroll maailmamajanduses ja selle juhtimises. ELi mõjujõud rahvusvahelistel läbirääkimistel on suurenenud ja EL suudab kiiresti reageerida, nagu näitas hiljutine gaasikriis, mis mõjutas mõnda uut liikmesriiki üsna tõsiselt. Gaasikriisi ajal osutas Euroopa koordineeritud lähenemisel põhinev kiire tegutsemine solidaarsusele ELis ja see aitas taastada olulised energiaühendused.

Samas on ikka veel vaja saavutada liikmesriikide majanduse täielik integreeritus ja sissetulekute lähenemine. Selleks et liikmesriigid ja sealhulgas uued liikmesriigid saaksid täielikku kasu ühtsest turust, tuleb ELi õigusaktid täielikult üle võtta siseriiklikusse õigusesse ning toote- ja teenuseturget tuleb veelgi integreerida. Arvestades mitmeid eeliseid, tuleb veelgi edendada finantsintegratsiooni ELis, kõrvaldades samal ajal reguleerimise ja järelevalvega seotud probleemid, mis tulid ilmseks finantskriisi käigus. Integratsiooniprotsessi raames on ühtekuuluvuspoliitikal jätkuvalt keskne osa uute liikmesriikide majanduse ümberkorraldamise toetamisel.

Kõnealused reformid on eriti olulised praegu ülemaailmse finantskriisi ajal, mis võib aeglustada lähenemisprotsessi. Kuid selline suur kriis võimaldab võtta meetmeid selle sotsiaalse ja majandusliku mõju leevendamiseks ning viia läbi põhjalikke struktuurireforme, et toetada kiiret ja jätkusuutlikku taastumist, mis võimaldab Euroopa riikide majandusel saada täiel määral kasu kriisi järel tekkivatest kasvuvõimalustest. Tulevikus peab stabiilsuse ja kasvu pakti ning Lissaboni strateegia raames toimuval riikide tõhustatud jälgimisel olema võtmeroll, et määrata varakult kindlaks teemad, millele liikmesriikide majanduspoliitika peab keskenduma, ja teha kindlaks meetmed, mida on vaja võtta ilmnevate probleemide lahendamiseks. Struktuurireformide aktiivne rakendamine ja usaldusväärne makromajanduslik juhtimine on olulised, et vähendada suure finantskriisi tekkimise tõenäosust tulevikus.

Aastatepikkuse põhjaliku ettevalmistuse ja majanduse jätkuva jälgimise tulemusel toimib EL pärast laienemist endiselt sujuvalt. Tänu laienemisele suurenes nii uute kui ka vanade

liikmesriikide konkurentsivõime ja leidis aset täiendav majanduskasv. Samas on olulised täiendavad reformid ja nende rakendamine, et tagada jätkuv integreerimine ja sissetulekute lähenemine ELis ning säilitada ELi roll maailmamajanduse juhtimisel. Samuti on edasimineks selles suunas vajalik, et luua keskkond, mis aitab ELi laienemiskava veelgi edendada, mis omakorda suurendab kasvupotentsiaali ja ELi majanduse vastupanuvõimet.

Edu praeguse kriisi lahendamisel ja ELi viimaste laienemiste saavutuste säilitamisel on oluline. Nagu kogemused on näidanud, annab ELi tegevuskava edendamine rohkem kui üksnes majanduslikku kasu.