



EUROOPA ÜHENDUSTE KOMISJON

Brüssel 26.10.2004
KOM(2004) 723 lõplik

KOMISJONI TEATIS

**Euroopa Liidu majandus: 2004. aasta ülevaade
– Kokkuvõte ja peamised järeldused –**

{SEK(2004) 1368}

1. SISSEJUHATUS

1. mail 2004. aastal toimunud Euroopa Liidu laienemine kujutab endast ajaloolist saavutust. Euroopa Liidu liikmeks saamine on veelgi tugevdanud juba liitumiseelsel etapil alguse saanud uute liikmesriikide majandusintegratsiooni protsessi. See toob nii vana EL-15 kui ka uue EL-25 jaoks kaasa uusi väljakutseid, kuid eeskätt uusi võimalusi.

Euroopa Liidu laienemine ja Lissaboni strateegia vahearuanne toovad tähelepanu keskmesse Lissaboni tegevuskava majandusküsimused

2004. aasta kevadel toimunud Euroopa Ülemkogul paluti Wim Koki juhitud kõrgetasemelisel töörühmal koostada Lissaboni strateegia vahekokkuvõtte jaoks sõltumatu ülevaade. See annab eeskätt võimaluse teha seniste kogemuste põhjal järeldusi ja tugevdada 2000. aasta märtsis Lissabonis Euroopa Ülemkogus käesolevaks aastakümneks kokkulepitud strateegiliste sihtide saavutamiseks ette nähtud poliitikastrateegiat ning vahendeid. Koostatav vahekokkuvõtte on olnud määravaks teguriks ka Euroopa Liidu 2004. aasta majandusülevaate sünnil. Ülevaade algab eurotsooni viimastele makromajanduslikele ja poliitilistele arengutele pühendatud peatükiga, seejärel analüüsitakse nelja konkreetset teemat, mille valiku põhjuseks on olnud nende keskne tähtsus Lissaboni tegevuskavas: liikmesriikide lähenemine, tööhõive, tootlikkus ja keskkond. Viimases peatükis käsitletakse majandusjärelvalve küsimusi.

2. MAJANDUSARENGUD: HILINENUD TOIBUMINE TEKITAB KÜSIMUSI TAASTUMISVÕIME OSAS

Kolm aastat kestnud nõrga majanduskasvu järel on eurotsooni majandus nüüd toibumas

Soodsa rahvusvahelise majanduskeskkonna taustal paranesid 2004. aastal majanduse väljavaated. Majanduskasvu peamiseks mootoriks oli tugev eksport, samas kui sisenõudlus eurotsoonis kasvas küll aeglaselt, kuid pidevalt. Sisenõudluse kahe põhikomponendi, eratarbimise ja investeringute panus jäi majanduskasvu liialt ebakindlaks, et võiks rääkida majanduse tõepoolest kindlast toibumisest. Väite toetuseks, nagu oleks viimaste aastate nõrgas majanduskasvus süüdi makromajanduspoliitika, on vähe tõendeid. Ajalooliselt madalate lühi- ja pikaajaliste intressimääradega rahaturul jäid tingimused vastuvõetavaks ja rahanduspoliitikat iseloomustas automaatsete stabilisaatorite leevendav mõju. Seetõttu lõi poliitikate koosmõju kindla, sisenõudluse taastumist soodustava makromajanduskeskkonna.

Hilinenud ja loiid toibumine tõstab tähelepanu keskmesse piirkonna majanduse taastumisvõime

Euroopa Liidu majanduse arengusuuna pöördumine on olnud teiste suuremate majandustega võrreldes suhteliselt loiid ja hilinenud. See on tekitanud küsimusi eurotsooni majanduse taastumisvõime ja täpsemalt selle kohta, kas eurotsoon pole mitte teiste majanduspiirkondadega võrreldes negatiivsete majandusvapustuste suhtes tundlikum või kas tema majandusstruktuurid pole uue majandustõusu jaoks ebasoodsamad. Analüüsist nähtub, et kuigi majanduslikult ebasoodsad sündmused on majanduse usaldatavuse näitajaid mõjutanud, on nende mõju tööstustoodangule lühiajaline ja mitte eriti tugev. Eurotsooni hilinenud ja loius tsüklilises kohanemises näib suuremat osa olevat etendanud pigem struktuurne jäikus. Simulatsioonmudelitest nähtub, et struktuurne jäikus mõjutab peamiselt investeerimistegevust. Seega sõltub potentsiaalse toodangutaseme juurde tagasipöördumise kiirus

sellest, kui suurel määral see jäikus mõjutab jätkuvalt investeringuid pärast seda, kui ühelt poolt nõudluse puudumise tsükliline mõju ja teiselt poolt investeringute kasvu tõestanud rahalised piirangud on kadunud. Palgasüsteemi jäikus ja puudulik konkurents, eriti teenindussfääris, on eurotsooni hindade aeglasel reageerimise peapõhjused. Eurotsoonis kohanduvad suhtelised hinnad aeglaselt, mis toob kaasa kulukama koguselise kohandamise vajaduse toodangu ja seega ka tööhõive piiramise näol. On ka võimalik, et liigvähene otsusekindlus eelarve tugevdamisel ja struktuursete reformide ning pensionireformide läbiviimisel on suurendanud ebakindlust ja seeläbi tarbijate usaldust ning kulutusi negatiivselt mõjutanud. Selliste oluliste poliitikaküsimuste otsustav lahendamine võiks majandustõusu ajal tarbimist toetada.

3. LISSABONI STRATEEGIA MAJANDUSLIKUD ALUSED

Lähenedamise, tööturu toimimise, tootlikkuse ja keskkonna majanduslike aluste lähem vaatlus

2000. aasta märtsis Lissabonis peetud Euroopa Ülemkogu kohtumisel kuulutasid Euroopa maade riigipead ja valitsusjuhid välja eesmärgi muuta Euroopa "maailma kõige dünaamilisemaks ja konkurentsivõimelisemaks teadmispõhiseks majanduseks, mis suudab tagada jätkusuutliku majanduskasvu koos arvukamate ja paremate töökohtade loomise ning senisest suurema sotsiaalse ühtekuuluvusega." Euroopa Liidu 2004. aasta majandusülevaates, mis aitab kaasa Lissaboni strateegia vahekokkuvõtte valmimisele, keskendutakse strateegia majanduslikele alustele neljas valdkonnas. Esmalt analüüsitakse seoses ühtekuuluvusega teistele järelejõudmiseks vajaliku majanduskasvu ja lähenedamise perspektiive uutes liikmesriikides. Teiseks käsitletakse lähemalt tööturu toimimise majanduslike aspekte. Eelmises aastaülevaates esitatud tootlikkuse osas toimunud arengute ülevaadet laiendatakse, pöörates eelkõige tähelepanu info- ja sidetehnoloogiate ning kaubaturu reformi rollile. Neljandas peatükis vaadeldakse keskkonna ja majanduskasvu seoseid ning viimane peatükk annab ülevaate valitud majandusjärelvalve küsimustest.

3.1. Järelejõudmiseks vajalik majanduskasv ja lähenedamine uutes liikmesriikides

Laienedamine on tõstnud esiplaanile ühtekuuluvuse küsimuse

Et uute liikmesriikide sissetulekute tasemed jäävad Euroopa Liidu keskmisele tublisti alla, on asjakohane tuua siinkohal välja peamised jätkuva järelejõudmisprotsessi toetamisele suunatud poliitilised hoovad. Kuid Euroopa Liidu senised kogemused näitavad, et sissetulekute taseme ühtlustumine ei pruugi olla kiire, pidev ega automaatne protsess. Pealegi valitseb järelejõudmise esimestel etappidel tendents kasvu kiirenemiseks eelkõige linnades, mitte aga maapiirkondades, mistõttu koos riigi majanduskasvu kiirenemisega võivad eri piirkondade sissetulekute erinevused esialgu suurenedada.

Uutes liikmesriikides veab majanduskasvu investeringute ja tootlikkuse kasv

Uute liikmesriikide pikk järelejõudmisprotsess sai alguse juba ammu enne nende Euroopa Liiduga ühinemist, 1990. aastate alguse üleminekuajajärgul, olgugi et selle tempo oli siis enamasti tagasihoidlik. Sellise majanduste lähenedamisprotsessi mootoriks on

siiani olnud ainult investeeringud ja tootmistegurite kogutootlikkus. Põhiküsimus on siin, kuidas muuta seda protsessi laiapõhjalisemaks alakasutatud tööjõuresursside kaasamise ja seeläbi enamiku uute liikmesriikide suhteliselt madala tööhõive suurendamise ning kodumajapidamiste säästude üha täielikuma mobiliseerimisega paralleelselt siiani suuremat tähtsust omanud otseste välisinvesteeringutega.

Järelejõudmise edendamiseks vajatakse laiahaardelist poliitilist lähenemist

Üks oluline küsimus on, kuidas saavutada poliitika toel tugevamat ja laiapõhjalisemat kasvu. Kaubanduse liberaliseerimine on 1990. aastate algusest saadik juba palju kasu toonud. Keskne prioriteet on makromajandusliku stabiilsuse süvendamine, kusjuures enamikul juhtudel on riigivõlg endiselt liiga kõrge ja mõnes liikmesriigis püsib inflatsioon mõneti liiga suur ning muutlik. Jätkuva lähenemise seisukohalt on tähtis ka institutsioonide reformimine ja nüüd, kus Euroopa Liidu liikmeks saamise perspektiiv ei toimi enam välise toetuspunktina, mis aitaks muutustele poliitilist toetust mobiliseerida, seisneb küsimus selles, kuidas säilitada liikumishoogu ja toetust edasistele siseriiklikele reformidele.

Mitmete tingimuste täitmise korral võib Euroopa Liidu ühtekuuluvuspoliitika mõju olla märkimisväärne

Lähenemise tulemuslikul toetamisel etendavad oma osa ka struktuurifondid, selleks peab aga olema täidetud kolm tingimust: suurem geograafiline keskendumine enim abi vajavatele piirkondadele ja liikmesriikidele, suurem temaatiline keskendus ja raha senisest tulemuslikum kasutamine Lissaboni eesmärkide täitmiseks. Euroopa Liidu ühtekuuluvuspoliitika panus riikide tegelikku lähenemisse sõltub eelkõige poliitikakujundajate pühendumusest ühtsetele riiklikele ja regionaalpoliitikatele, tagades struktuurifondide kasutamiskeskonna makromajandusliku stabiilsuse, struktuursete reformide jätkumise ja head valitsemistavad.

3.2. Tööturg Euroopa Liidus: hiljutiste tulemusnäitajate ja tulevikuperspektiivide majanduslik analüüs

Lissabonis tööhõive osas seatud sihi saavutamine tundub raske ja on ilmselt võimatu

Nüüd, kus Lissaboni strateegia esimene kümnend on poole peale jõudnud, on 2010. aastaks tööhõive osas seatud sihtide saavutamisse raske uskuda, seda osalt majanduskasvu aeglustumise, kuid peamiselt siiski struktuursete reformide aegluse ja ebapiisavuse tõttu. Samas leidub positiivse poole pealt tõendeid sellest, et 1990. aastatel toimunud tööturu tulemusnäitajate paranemises etendasid suurt osa struktuursed põhjused ja mõne valdkonna, näiteks naiste tööhõive osas on mõjus edasimineku jätkunud.

Strateegia on selge, kuid teha tuleb veel palju

Seejuures on hästi teada peamised tööturu tulemusnäitajaid määravad tegurid ja meetmed, mida liikmesriikidel tuleb Lissaboni eesmärgi (rohkem ja paremaid töökohti) saavutamiseks võtta, ning need kajastuvad Euroopa tööhõivestrateegia põhjalikus lähenemisviisis. Siia kuuluvad näiteks reformid, mis võimaldavad palku vastavalt tootlikkusele ja kohaliku tööturu tingimustele diferentseerida, maksude ja soodustuste reformimine koos samaaegse aktiivse ning eesmärgipärase tööturupoliitikaga, töökohtade loomist soodustav tööturu reguleerimine ning eelkõige madala kvalifikatsiooniga ja eakamate töötajate hariduse ja koolituse täiustamisele suunatud poliitikad. Üksikasjalikud reformistrateegiad peavad olema igale riigile

spetsiifilised, pidama silmas nii tööturгу kui sotsiaalkaitse institutsioone. Samas toob Euroopa Liidu tööhõivesoovitustes ja majanduspoliitika üldsuunistes määratletud riigispetsiifiliste prioriteetide võrdlemine viimastel aastatel saavutatuga ilmsiks need valdkonnad, kus tuleb liikmesriikide tasandil kiireid meetmeid võtta.

Suurem tööhõive võib tootlikkuse kasvu ajutiselt pidurdada, kuid eeldatavalt jääb selle mõju tagasihoidlikuks

On väljendatud kahtlusi selles osas, kas Lissaboni strateegia tööhõive ja tootlikkuse üheaegse suurendamise eesmärgid on omavahel ühildatavad. Kuid analüüsides nähtub, et ainult väikest osa 1990. aastate keskpaigast toimunud tootlikkuse kasvu aeglustumisest saab kanda tööhõive kasvu arvele. Tegelikult on vähe põhjust uskuda, nagu võiks kõrgem tööhõive avaldada mingit negatiivset mõju tootlikkuse pikaajalisele kasvule, millest Euroopa Liidu majanduse konkurentsivõime ja dünaamika tegelikult sõltub.

3.3. Tootlikkus, uute tehnoloogiate ja kaubaturu reformide mõju

Tootlikkuse kasv on Lissaboni strateegiliste eesmärkide realiseerimise alus

Lisaks tööjõusisendi suurenemisele peab Euroopa Liidu majanduses suurenema ka tootlikkuse kasv. Nii makro- kui ka sektorianalüüsid näitavad seda, et 1995. aastast saadik toimunud tootlikkuse kasvu aeglustumise on suurel määral põhjustanud struktuursed tegurid, selles kajastuvad üheaegselt suure osa ELi keskmise tehnoloogilise tasemega tööstusharude tootlikkuse aeglane kasv, ELi info- ja sidetehnoloogia tootmisharu suhteline väikus ja info- ja sidetehnoloogiat kasutavate sektorite tootmistegurite kogutootlikkuse kasvu probleemid. Kapitalitootlusele võib survet avaldada ka suurem tulu, mida on globaliseerumise ja rahvusvahelise kapitali suurenenud mobiilsuse tingimustest võimalik teenida väljaspool Euroopat. Sellised arengud võivad osaliselt selgitada, miks tööjõu asendamine kapitaliga ja sellest tulenev tööviljakuse kasv on aeglustunud.

Teadmiste loomine ja omandamine toetavad vastastikku teineteist, need on iga eduka pikaajalise tootlikkusstrateegia koostisosad

Tootmistegurite kogutootlikkus sõltub eelkõige sellest, kui tõhusalt töötajate pädevuse kasv organisatsiooni ja selle tootmisvahendite tehnoloogilise taseme heaks tööle rakendatakse. Teadmiste põhise majanduse positsioonid ei ole ELis veel lõplikult kindlustunud. ELi ja USA vahel valitseb suur erinevus nii uurimistööks eraldatavate vahendite hulga kui ka uuringute tõhususe osas. USA eesrindlikum innovatsioonisüsteem on oluliselt soodustanud USA majanduse nihet uute, kõrgetoote ja kiirekasvuliste tööstusharude, eelkõige info- ja sidetehnoloogia toodangut andvate tootmissektorite ning info- ja sidetehnoloogiat kasutavate teenindussektorite suunas. Selle tulemusena on sealne majandus alates 1980. aastate keskpaigast globaliseerumisest ajendatud konkurentsi- ja tehnoloogiliste survete karmistumise järel palju paremas seisus. Iseäranis vajalikud on reformid, mis võimaldavad tekkida ja kasvada uutel innovatiivsetel ettevõtetel. See rõhutab vajadust suurendada investeeringuid inimkapitali, mis aitaks senisest enam edendada teadmiste loomist ja levitamist. Investeeringud haridusse, koolitusse ja elukestvasse õppesse on olulised seoses Euroopa Liidu rahvusvahelise konkurentsivõimega teadmismahukates innovatiivsetes sektorites ja jätkusuutliku kasvu ning tööhõivega. Tähtis on ka parandada täiendavate teadus- ja arendustegevuse investeeringute "võimendumist" tootlikkuse kasvuks, mida võiks siduda eesmärgiga suurendada teadus- ja arenduskulusid

3%ni SKTst. See tähendab vajalike raamtingimuste loomist ning teaduse ja tööstuse sidemete edasist parandamist.

Kaubaturu reformidel on Lissaboni strateegias keskne koht, sest need parandavad ettevõtete tegutsemise raamtingimus

Tootlikkuse kasvu suurendamise püüdluste teiseks mõõtmeks on kaubaturu reformid. Kaubaturgude reguleerimisviisid avaldavad olulist mõju turukonkurentsi tasemele ja turu mahtudele ning ulatusele ja seeläbi ka majandustegevuse mahule ning struktuurile. Nende vahetu mõju äritegevuse kulude kahanemisele ja uutele tootlikele turgudele sisenemise tõkete kõrvaldamisele on reeglina väike. Nagu empiirilistest uuringutest nähtub, avaldavad need tootlikkusele peamiselt kaudset mõju: see väljendub väiksemas kasumimarginaalis ja piiratud ressursside ümberpaigutamises (paigutuslik tõhusus); tootmistegurite paremas kasutamises ettevõtete poolt (tootmistõhusus); on stiimul ettevõtetele innovatsiooniga tegelemiseks ning nüüdistehnoloogia piiride laiendamiseks (dünaamiline tõhusus). Kõige rohkem alandavad majandustegevuses ilmneva majandusrendi keskmist taset sellised kaubaturu reformid, mis hõlbustavad turule sisenemist, alandavad tariifimäärasid, kaotavad regulatiivsed kaubandustõkked ja hinnakontrolli ning vähendavad avaliku sektori sekkumist tootmisse. Kõrgtehnoloogia sektorites, kus tootlikkusele avalduv mõju on kõige suurem, annavad tootlikkuse kasvu suurima panuse uued ettevõtted. Konkurentsi mõju dünaamilisele tõhususele näib täiel määral avalduvat pika viitaja järel ja kirjanduses rõhutatakse asjaolu, et sõltuvalt sellest, kui kaugel tehnoloogilisest piirist ollakse, avaldab innovatsioon tootlikkuse kasvule erinevat mõju.

Edasiste reformide eesmärk peaks olema eelkõige soodustada uute ettevõtete turule tulekut ja ühendusesisest integratsiooni

Euroopa Liidus toimuvad juba praegu põhjalikud reformid, eeskätt seoses siseturu loomisega. EL on rahvusvahelisele konkurentstile avatud ja siinsed võrgumajandusharud on USAga võrdsel või koguni sellest suuremal määral liberaliseeritud. Samas näib EL ettevõtete turule sisenemist ja sealt lahkumist soodustavate meetmete osas ikkagi viimasest maha jäävat. ELi sisese kaubanduse integratsiooniastet on võimalik veelgi tõsta. Eeskirjade täitmise kulud osutuvad siin samuti USAga võrreldes kõrgemaks, mis näitab, et selles osas on Euroopa Liidul veel palju teha.

3.4. Keskkonnakaitse: kasvu pidur või kasvu tugevdav struktuurne kohanemine?

Euroopas on viimastel aastakümnetel saavutatud kasvu saasteintensiivsuse mõningane vähenemine ilma seejuures ettevõtteid turult välja tõrjumata

Keskkonnasäästlikkus kuulub küll lahutamatu osana Lissaboni strateegiasse, kuid seejuures peetakse keskkonnakaitset ja majanduskasvu tihtipeale konkureerivateks eesmärkideks. Vastuolu keskmes on vee, õhu ja pinnase saastamine ning sellised globaalsed ühisväärtused nagu kliima ja osoonikiht. Kõik need on suuremal või vähemal määral taastuvad loodusvarad, mille nappus (või üleekspluateerimine) on viimastel aastakümnetel järsult kasvanud. Jõustatavate omandiõiguste puudumine pole selle tendentsi vääramisele just kasuks tulnud. Keskkonnapoliitika eesmärk on muuta need ressursid ühisvaraks ja kehtestada nende kasutamiseks täitmisele kuuluvad reeglid. Keskkonnapoliitika vahenditeks on peamiselt mitmesuguste ohtlike või keskkonda kahjustavate tegevuste piirangud.

Keskonnapoliitikat, millega tahetakse heaolu suurendavaid struktuurilisi kohandamisi stimuleerida, tuleb kavandada tasuvate, järkjärguliste ja prognoositavaten

Koos majanduskasvuga on suurenenud nõudlus keskkonnakaitse järele ning avalikkuse tegutsemine ja turujõud on Euroopa Liidus andnud tõuke majandustegevuse reostusintensiivsuse vähendamiseks. Sellele on kaasa aidanud ka teenussektori dünaamiline kasv ja osakaalu suurenemine. Ei ole tõendeid, mis toetaksid väiteid, nagu oleks selline saastetasemete ja majandustegevuse tasemete lahutamine saavutatud tänu ulatusliku delokaliseerimise läbi toimuvale saaste ekspordile, olgugi et keskkonnakaitsekulude kasv on muutnud tootmise reguleeritavates majandusharudes senisest kulukamaks. Usaldusväärsete keskkonnakaitseõuete ja -püüdluste pikaajaline karmistamine aitab kaasa uute turgude rajamisele keskkonnatehnoloogiate tarvis, spetsialiseerunud tööstusharude tekkele ja võimalike uute töökohtade loomisele.

Majandusstruktuuride heaolu suurendavat kohandamist stimuleerivad keskkonnapoliitikat tuleb kavandada tasuvatena

Keskonnapoliitikat põhjustavad majandusstruktuuride kohandamist, seda peamiselt loodusressursside omandiõiguse osas, et võtta arvesse nende suurenevat nappust ja uusi teadusandmeid. Seeläbi peaks loodusvarade kasutamise ja avalikkuse tervise ohustamise hind lähenema vastavatele sotsiaalsetele kuludele. Tänu sellele toimib turg paremini, mis toob omakorda kaasa tõhusama ressursside eraldamise ning kaasneva heaolu. Seepärast peavad heaolu suurendavad keskkonnapoliitikat olema majanduslikult tasuvad ja neis tuleb arvestada kohandamisel ilmnevate vastuolude, kohandamisvajaduste dünaamilise olemuse ning hästitoimiva turu puudumise tingimustes tehtud tulu- ja kuluprognoside ebakindlusega.

3.5. Majandusjärelevalve jätkuvalt aktuaalsed küsimused

Majandusjärelevalve eeldab tulevikus tähtsate teemavaldkondade määramist

Üheks praegusajal esiplaanile kerkivaks küsimuseks, mida käsitletakse selle aasta ülevaates, on Euroopa põhiseaduse lepingu eelnõu, mille kohaselt majanduse juhtimine Euroopa Liidus mitmeski mõttes tugevneb. Teiseks teemaks on haridus, mis avaldab lähikümneanditel eeldatavalt muutuvat, kuid olulist mõju majanduskasvule, sest muutub töötajate hariduse profiil. Majandusjärelevalve tulemuslikkuse ja läbipaistvuse seisukohalt on eriti tähtsad Euroopa Liidu statistika ning struktuursed näitajad.