

MAJANDUSLIKE JA RAHALISTE STRUKTUURIDE REFORM EUROOPA LIIDUS

Sissejuhatavaid mõtteid hetkeolukorrast

Euroopa Ühenduse riigi- ja valitsusjuhtide konverentsil 9.-10.12.1991 Maastrichtis otsustati riikide vääringuid ühtlustada. Sellega pandi alus Euroopa Majandus- ja Valuutaliidule. Ameerika Ühendriikide eeskujul oli ja on see ette nähtud kui eelaste Euroopa poliitilise ühenduse – *Euroopa Ühendriikide* – loomiseks.

Eelkõige USA rahvamajandusteadlased suhtusid sellesse projekti skeptiliselt, sest mõlemat liitu võrreldes tulevad ilmsiks vägagi suured erisused riikide vahel. Erilist tähelepanu leidis 1976. aasta Nobeli majanduspreemia laureaadi Milton Friedmani (1912 – 2006) arvamus. Ta viitas sellele, et USA kogemusi ei saa niisama lihtsalt Euroopale üle kanda, kuna Euroopa riigid eraldi võetuna – vastupidi USA-le – on majanduslikult ja sotsioloogiliselt väga erinevad. USA-s on määrav osa kõigest avalikest kulutustest keskvalitsuse kanda, nii et majanduslike lahknevuste puhul on suhteliselt kerge ümber suunata piisavalt abivahendeid kriisiregioonide kasuks. Töölised ja ametnikud on ühise keele, põhimõtteliselt ühtsena tunnetatud kultuuri ja suhteliselt vähese isikliku seotuse põhjal oma koduosariikidega regioonidevaheliselt tunduvalt mobiilsemad. Lisaks sellele on tööturud tunduvalt vähem reglementeeritud kui Euroopas. Selle kõige põhjal kohandatakse töötasusid kergemini majandusregioonide erinevate arengutega. Sama kehtib ka kapitali kohta, mille voogude liikumisele osariikide vahel pole seatud barjääre, Euroopas seevastu aga kehtivad diferentseeritud regulatsioonid.

Kui 1997. aasta augustis hakkas valuutaliit pärast pädevate komisjonide pikki nõupidamisi sisulises mõttes selgemaid kontuure omandama, esines Milton Friedman ühes artiklis arvamusega, et Euroopa riigid ei tohiks loobuda paindlike valuutakurside ja iseseisvate rahapoliitikate tasakaalustavast mõjust. Ta avaldas kartust, et euro kasutuselevõtt tõstab poliitilisi pingeid ja viib lõhestavate tülüküsimuste tekkimiseni. See osutuks siis takistuseks väljakuulutatud poliitilise ühtsuse teel.¹

Praegune kriis näib Miltoni väite õigsust kinnitavat. Vähemalt on tee Euroopa Majandus- ja Rahaliiduni (EMU) ja lõppeesmärgina poliitilise liiduni väga erinevate lähteolukordade ja vahepealsete arengute tõttu üksikutes euroala riikides kujunenud raskemaks kui algselt arvati. On selgunud, et siiani arenenud liidu institutsionaalsed struktuurid on ebapiisavad ja neil on puudusi. Ära hoidmaks Euroopale poliitiliselt nii tähtsa projekti äpardumist, tuleb seda reformida. Täna eksisteeriv süsteem, mille puhul iga liikmesriigil on veel suures osas oma fiskaal- ja majanduspoliitika, peab edasi arenema ühisuseks, kus otsustus- ja kontrolliõigused fiskaal- ja majandustegevuse üle ja samuti vastutus selle tegevuse tagajärgede eest on üle läinud Euroopa Liidu

¹ "I believe that the introduction of the Euro will have the opposite effect. It will exacerbate political tensions, in which it makes divergent shocks, which easily would have can be mitigated by changes in exchange rates, on controversial political topics. ... Monetary unit which is introduced under adverse conditions will prove as an obstacle to the political unit." (Project Syndicate, 28.09.1997: The Euro: Monetary Unity To Political Disunity?).

institutsioonide pädevusse. Selleks tuleb läbi viia EL lepingu reform koos Euroopa Tulevikukonvendiga. Selle eesmärgi poole liikudes saab selgeks, kas mõningates riikides tekivad siiani kehtinud õiguslike regulatsioonide ja Euroopa tasemel vajalike kohandamiste, paranduste ja täienduste vahel niisugused lahknevused, mis nõuavad mitmete rahvahääletuste läbiviimist. See on eriti tähtis silmas pidades püüdlusi poliitilise liidu moodustamiseks, mis teevad vajalikuks muudatused riikide põhiseadustes ja seega absoluutse enamuse saavutamise nende riikide parlamentides või isegi rahvahääletusi. Kas valijad nõustuvad üha enamate pädevuste delegeerimisega EL institutsioonidele, on täiesti ebakindel.²

Selgitamaks viisi, kuidas liikuda eesmärgiks seatud poliitilise liidu poole, koostas EL Komisjoni president Jean-Claude Juncker tihedas koostöös ülejäänud nelja EL institutsiooni³ presidendiga vastava memorandumi. Selles skitseeritakse, milliste meetmetega võiks nimetatud presidentide ettekujutuste kohaselt ületada kriisi veel puudustega koormatud, ebaküpses Euroopa Majandus- ja Rahaliidus ja kuidas selle liidu loomine 2025. aastaks lõpule viia.

Presidentiderühma arusaamise kohaselt tuleb 'sügavutimineva, tõelise ja ausa' Euroopa Majandus- ja Rahaliidu ellukutsumiseks arendada struktuurseid ja institutsioonilisi raamtingimusi kolmes suunas: '*tõelise*', *ehtsa majandusliidu loomine*, *rahandusliidu rajamine* pankadeliidu lõpuleviimise ja kapitaliturgude liidu kiirendatud loomise abil ja *fiskaalliidu moodustamine* ühise eelarvepoliitika ja kaugeleulatava suveräänsusest loobumise baasil. Edusammud nendel kolmel suunal loovsid *uno actu* ka hädavajalikud raamid *poliitilise liidu* tekkimiseks, kuna kõigi nelja nimetatud liidu moodustamise eeltingimuseks on ülejäänud liitude olemasolu. Nii näiteks oleks ilma tegeliku poliitilise ühinemiseta fiskaalpoliitiliste pädevuste ülekandmine EL instantsidele ilmselt võimatu.

Eriti tähtsaks tingimuseks tõeliselt funktsioneeriva majandusliidu tekkimiseks tuleb pida seda, et vastavad riigid kohe algstaadiumis mitme aasta jooksul reformeeriksid olemasolevaid struktuure, ja seda nimelt võrreldavate, kaasaegsete ja kriisikindlate süsteemide suunas. Mis aga tegelikult toimus? Poliitilised instantsid ignoreerisid niisugust hädavajalikkust. Neile oli algusest peale esmaoluline võimalikult kiire rahaliidu moodustamine. Niisiis võeti rahaühikuna kasutusele euro, ilma et selleks oleks loodud stabiilsed eeltingimused. Seega oli praegune kestev kriis juba tookord ette programmeeritud.

Et Ameerika Ühendriikide eeskujul saaksid tekkida *Euroopa Ühendriigid* arengutasemete ühtlustumise, majanduskasvu ja tööhõive baasil ning ilma kestvate kriisideta, selleks tuleb euroalal struktuursed ja institutsionaalsed tingimised sarnastada USA omadega. See tähendab eelkõige järgmist:

- rohkem finantspädevust keskvalitsusele;
- finantsjärelevalve tsentraliseerimist;

² "Euro on midagi rohkemat kui lihtsalt üks väering. Euro on poliitiline ja majanduslik projekt." (Europäische Kommission, Nachricht 22/06/2015, Fünf-Präsidenten-Bericht: Die Wirtschaft- und Währungsunion Europas vollenden, S.4 (*Euroopa Komisjon, uudis 22/06/2015, viie presidendi raport: Euroopa Majandus- ja Rahaliit rajamine tuleb lõpule viia, lk 4*)

³ EL Nõukogu, Euroopa Keskpank, Eurogrupp, EL parlament.

- vabu finantsturge, niisiis kapitalivoogude dereguleerimist, et kapital leiaks kõike efektiivsemat kasutamist;
- suuremat tööjõu mobiilsust euroala tööturgudel;
- riiklike instantside mõju vähendamist majandusele.

Plaanitud arengutasemete *ühtlustamise*, integratiivse ja jätkusuutliku *majanduskasvu*, *hinnastabiilsuse* ja stabiilse *tööhõive* strateegia koosneb põhiliselt kolmest elemendist:

→ Riigi mõju vähendamine majandusele liberaliseerimisagenda abil. Majandus- ja rahaliidu riikide valitsustele on tulevikus keelatud edasine laenukoorma suurendamine. Selle asemel nõutakse neilt jooksvatest sissetulekutest riigivõlgade kustutamist. Pangad võivad üksnes piiratud koguses riigi võlakirju omada.

→ Vältimaks tulevikus taas olukorda, kui esialgselt pangakriisist tekiks riigivõlgade kriis – nagu see toimus 2007. aastale järgnevatel aastatel – näeb uus finantsturgude kord ette pankade ja riikide lahutamist. Euroopa ühtse kriisilahendamismehhanismi (*Single Resolution Mechanism, SRM*) ja Euroopa ühtse pankade järelevalvemehhanismi (*Single Supervisory Mechanism, SSM*) abil peavad tulevikus pankade likvideerimisest tulenevaid kahjusid kõigepealt kandma võlausaldajad (*bail-in*) ja sellele järgnevalt üleeuroopalise pangakriiside lahendamise fond (*Single Resolution Fund, SRF*). Liikmesriigid ise vastutavad üksnes subsidiaarsuse – lähimuse – põhimõtet arvestades.

→ Keskne ülesanne on rahvusvahelise konkurentsivõime parandamine. See kehtib iga üksiku liikmesriigi kohta, vältimaks liidusisesid probleeme tulenevalt erinevatest lähteolukordadest konkurentsi alal. Kuna töötasul pole kesket tähtsust ei nõudluse allika ega heaolu baasina, vaid kulude tekitajana, siis peab selle tõstmist piirama tootlikkuse progressiga. Mis puudutab pensionimakseid, tuleb kasvavat eluiga arvestades kaaluda tööea pikendamist. Kapitalikulused pikema perspektiivi koostamisel arvesse ei võeta.

→ Toetades ametialast väljaõpet, täienduskoolitust ja edasiõpet, samuti mobiilsust tööturgudel, tuleb kõikehõlmava aktiivse kaasamise poliitika raamides kõikidel tasanditel võidelda tööpuuduse vastu. Seal, kus need meetmed isikliku olukorra tõttu pole edukad, peaks võimaldama edasist korraliku suurusega rahalist kindlustatust. Siiski peaks see toimuma vaid siis, kui inimesel on ilmne tahe edasi töötada. Teisest küljest tuleks vallandamiskaitset piirata. Madala kvalifikatsiooniga tööjõu jaoks tuleks luua stiimuleid tööleasumiseks, nagu näiteks USA-s rakendatav *Earned Income Tax Credit*⁴, mille puhul madalamate sissetulekute saajatele makstakse lisatoetust.

→ Plaanis on Euroopa töötuskindlustuse sisseviimisega tasandada asümmeetrilisi konjunktuuriarenguid üksikutes liikmesriikides. Vältimaks olukorda, et seeläbi hakatakse kriisiriikidele pikemajalisi toetusmakseid tegema, kuna tööpuudus pole alati eranditult konjunktuurist põhjustatud, vaid tingitud ka struktuurilistest teguritest, mõeldakse ka piirangute püstitamisele. Nii peaksid ühtlustavad ühenduse-sisesed maksevood piirduma ainult töökohtade järsu kadumise juhtudega ja kestma maksimaalselt kuni kaheist kuud. Peale selle tuleb abisaajariikidel toetusi poole ulatuses kaasfinantseerida.⁵

⁴ EITC, maksusoodustus madalate kuni keskmiste sissetulekute suhtes, rakendatakse astmeliselt vastavalt laste arvule perekonnas.

⁵ Aga ometigi: nii kauaks, kuni tööturupoliitika jääb täielikult üksikute liikmesriikide kompetentsi, pole võimalik välistada, et Euroopa töötuskindlustus kujuneb ikkagi abimaksete jagamise liiduks.

→ Euroopas Liidus kehtiv kohustuste enda peale võtmise klausel (*no bail out clause*) tuleb põhimõtteliselt säilitada. Erandeid peab mittemuudetavate tingimuste abil selgelt reguleerima ja need ei tohi olla erinevalt tõlgendatavad.⁶ Kui reegleid saab painutada, siis võib sellest tekkida tõsine integreerumistakistus. Senised kogemused on näidanud, et niisugused vajaduste rahuldamise jaoks kavandatud *bail-out*-meetmed tekitavad abisaajariikides rahvusegotsentrilist käitumist (*moral hazard*) ja provotseerivad abiandjariikides vastuhakku.

→ On kavas siiani arvukateks rahvuslikeks üksikosadeks killustunud EL finantsturg suureks kapitalituru liiduks ühendada ja üldiselt sellele juurdepääsu kergendada. Et väiksemad ja keskmise suurusega ettevõtted üksnes pangalaenudest ei sõltuks, vaid saaksid ise endale lihtsamani otse rahaturgudelt finantseerimist otsida, nähakse ette direktiive muuta ja nii börsiprospettide koostamist hõlbustada, tehes need lühemateks, kergemini mõistetavateks ja individuaalsemateks. Edaspidi tuleb võlakirjade turu bürokraatliku külge vähendada, raamatupidamise ja aastaaruannete kohustusliku auditi menetlusi sarnastada ja riskikapitali voolu *start-up*-firmadesse soodustada.

→ Investeermistakistuste kõrvaldamiseks, investeeringute soodustamiseks võtmevaldkondades nagu infrastruktuur, haridus, teaduslik uurimistöö ja innovatsioon, samuti uute ettevõtete rajamise algatamiseks on loodud Euroopa Strateegiliste Investeeringute Fond (EFSI). Fondi rahastamine toimub EL eelarvest ja Euroopa Investeeringuspanga (EIB) vahenditest.

→ Vaieldav on küsimus, kas maksejõuetuse regulatsioon mõjuks stabiliseerivalt maksejõuetuks jäänud riikide menetlemisel ning järelikult tuleks see siis sisse võtta EMU õiguslikku raami. Taolise regulatsiooni vastu räägib aga kartus, et riigid hakkavad seda taktikaliselt kasutama ja – lootes korrapärase maksejõuetuse menetluse peale – kergekäeliselt laenu võtma. Seeläbi ohustatakse finantsturgude stabiilsust. Lisaks sellele tekib oht, et võimaliku maksejõuetuse esimeste märkide ilmnemisel ja ähvardava maksejõuetuse menetluse korral tõusevad intresside riskitasud sellisel määral, et riik aetakse pankrotti, kuigi riik tegelikult ülemäära suurtes võlgades polegi.

Teisest küljest tuleb ebasoliidselt majandaval riigil arvestada krediidiintresside riskitasudega. Niisiis võiks maksejõuetuse regulatsiooni kehtestamine mõjuda pelutavalt ja sunniks euroala riike eelarvedistsipliini kinni pidama. Peale selle võimaldab kirjeldatud kord paremini hinnata riigivõlgade sissenõudmise riske, nii et võlausaldajatel oleks võimalik koheselt tekkiva maksejõuetuse korral ratsionaalmajanduslike kaalutluste alusel kergemini võlgade sissenõudmisest loobuda. Maksejõuetuse menetlemise mehhanism võib seega olla tähtis instrument kriiside ennetamisel.

Kas riigi eelarve on tegelikult niisuguses hädaolukorras, mis teeb võlgade kustutamise mõõdapääsmatuks, on Euroopa päästefondi (ESM) kontrollida? Lõppude lõpuks peab olema võimalik ka liikmesriigi euroalast väljaastumine kui *ultima ratio*.

→ Euroopas on enamuse euroala riikide pangahoiused 100 000 euro ulatuses iga hoiustaja ja panga kohta garanteeritud antud riigi hoiuste tagamise skeemide abil. Selliste siseriiklike regulatsioonide tulemuseks on, et üksikute garantiide kvaliteet

⁶ Erandite puhul kohustuste enda peale võtmise klauslist tuleb lisaks nimetatule eriliselt rõhutada struktuuriliste nõrkuste kõrvaldamise vajadust, samuti tuleb erandite lubamine sõltuvusse seada kohustusest edaspidi kinni pidada soliidsest eelarvepoliitikast.

sõltub selle euroala riigi rahalisest võimekusest, kus pank parajasti asub. See aga räägib üldises mõttes vastu ühtse raharuumi printsiipidele. Sel põhjusel arutatakse praegu ühtse garantiisüsteemi sisseviimist (*European deposit insurance scheme*), seda enam, et selline süsteem oleks Euroopa vaatevinklist kuludelt soodsam. Nii tekiks fond, kuhu kõik liidu maad sisse makseid teeksid ja kust kahju korral saaks pangakliente teenindada. Selline Euroopa ühine hoiuste garanteerimine moodustaks 2014. aasta lõpul sisse viidud ühtse, sõltumatu euroala pankade järelevalve-mehhanismi (*Single Supervisory Mechanism, SSM*) ja jaanuarist 2015 kehtiva Euroopa ühtse kriisilahendusmehhanismi (*Single Resolution Mechanism, SRM*) kõrval kavandatava pankade liidu kolmanda samba.

→ Kuna euroalal pole finantsmaailmal praktiliselt enam mingeid riikidevahelisi piire, oli loogiline pankade järelevalve tsentraliseerida. Asjakohane oleks aga olnud anda pankade kontrollimine mõne neutraalse institutsiooni kätte. See omakorda aga nõudnuks vastavat täiendust EL lepingus. Kas see kõik oleks nii lühikese aja jooksul võimalikuks osutunud, on muidugi küsitav. Selle asemel tehti see kiiruga ülesandeks Euroopa Keskpangale. Taoline topelfunktsioon rahapoliitilise ja samaaegselt kontrolliva instantsina tekitab ohu, et huvide konflikt võib rahapoliitikas toimuvale halvasti mõjuda. Muidugi ei kao ka nüüd kuhugi vajadus nii-öelda puhta lahenduse järele. Praegu visalt püsiv Euroopa Majandus- ja Rahaliidu kriis sunnib üha tungivamalt jätkusuutliku reformi läbi viima. Seepärast on tähtis, et asjaga tegelevad ühisorganid nii kiiresti kui võimalik ka tulemusteni jõuaksid.

Märts 2016

Manfred O. E. Hennies
Kiel/Warder
Saksamaa

Matti Raudjärv
Tallinn/Pirita-Kose ja Pärnu
Eesti