

4. EUROOPA LIIDU TÖÖSTUSPOLIITIKA RAKENDUSI

4.1. Vertikaalne tööstuspoliitika

4.1.1. Kaitsev struktuuripoliitika

Vaatamata Euroopa tööstuspoliitilises kontseptsioonis rõhutatud horisontaalsele käsitlusele on siiski laialt kasutusel ka vertikaalselt selektiivsed meetmed üksikute tööstusharude toetuseks ehk lühidalt — tööstuslik struktuuripoliitika. Siin saab rääkida kahest põhisuunast:

- vanade kriisiharude kaitsmine;
- uute tulevikuharude edendamine.

Kriisiharudeks on vanemad, kuid Euroopas traditsioonilised tööstusharud, mis on aja jooksul oma konkurentsivõime kaotanud. Siia kuuluvad eriti raua- ja terasetööstus, tekstiili- ja rõivatööstus, autotööstus ja laevaehitus. Sektoraalse tööstuspoliitika peamine eesmärk on luua konkurentsivõimelisi struktuure ja leevendada kohanemisprotsessi sotsiaalseid probleeme.

Sektoraalset tööstuspoliitikat teostab EÜ peamiselt tema käsutuses olevate konkurentsi- ja kaubanduspoliitiliste instrumentidega. Raua- ja terasetööstuses lisanduvad eelmainitutele veel erivahendid, mis sunnivad seda sektorit teistest kriisiharudest eraldi käsitlema.

Raua- ja terasetööstuses on Komisjoni käsutuses erilepingu alusel sellised imporditõkked ja riigiabi võimalused, mis kriiside korral ei jäta ettevõtlusvabadusele ja -riskile mingit ruumi. Siia kuuluvad kriisikartellide loomine, võimsuste piiramise kord, tootmis- ja tarnelimiitide kehtestamine igale ettevõttele, hinnapiiride määramine ning ulatuslik infokohustus oluliste ettevõtlusotsuste kohta.

Pärast seda kui Euroopa teraseturg sattus 1970. aastate keskel tõsisesse kriisi, mille põhjustasid nõudluse langus maailmaturul ning väliskonkurentide agressiivsus, rakendaski Komisjon kõiki olemasolevaid võimalusi. Lisaks loobuti 1980. aastate alguses korduvalt ka riigiabi keelust liikmesriikide suhtes. Alles 1980. aastate lõpus see keeld taastati, sest Euroopa ettevõtete olukord maailmaturul oli kohanemismeetmete tõttu paranenud. Samal ajal on kaubanduspoliitiline kaitse endiselt tugev.

Teistes kriisiharudes on samuti kasutusel nii kaubanduspoliitilised kaitsemeetmed kui ka selektiivne riigiabipoliitika. Kaubanduspoliitiliselt on tähtsaim impordipiirangute kasutamine kolmandate maade suhtes kas üksikute liikmesriikide kaupa või ühenduses tervikuna ning erinevad tollimaksud.

Impordipiiranguid ühenduses tervikuna võib EÜ lepingu art 133 (endine 113) alusel kehtestada Ministrite Nõukogu oma määrusega autonoomselt.⁶⁹ Tavaliselt tuginevad need piirangud aga rahvusvahelistele lepingutele. Näiteks kokkuleppele Jaapaniga autode impordi vabatahtliku piiramise kohta. Ühenduseülesed piirangud impordile kehtivadki eriti autotööstuses ning tekstiilija rõivaturul neile toodetele, mis pole hõlmatud juba maailma tekstiilileppega. Selles vallas on nad suunatud eelkõige odava Aasia toodangu vastu. Autotööstuses rakendatakse nn *local-content*-eeskirja, s.t kvoodi täitmisel võetakse arvesse ka välisriigi toodangut ühenduse piires, kui sel puhul ei ole ületatud kindlat väärtusloome piiri ühenduse sees. Selline reegel on eriti proteksionistlik. Eriti pärast Jaapani autode impordi piiramist USAsse 1980. aastate alguses vabatahtliku kokkuleppe alusel suurenes nende eksport Euroopasse. Siingi rakendati kaubanduspoliitilisi

⁶⁹ Täpsemalt on nn turvameetmed (*safeguards*) reguleeritud EÜ määrustes 3285/94 WTO liikmete ja 519/94 mitteliikmete suhtes. Vastumeetmeid kaubandustöketele reguleerivad EÜ määrused 3286/94 ja 356/95. Lisaks saab subsiidiumidevastaseid tolle kehtestada EÜ määruse 2026/97 alusel. Rakendamist vt lähemalt: Toming 2001, 47–60.

kaitsemeetmeid, mis 1990. aastate alguseks olid levinud praktiliselt kõigisse liikmesriikidesse. Prantsuse valitsus piiras Jaapani autode turuosa 10%ga. Limiidi tagamiseks rakendati näiteks pikendatud tollimismenetlust jt bürokraatlikke meetmeid. Suurbritannias aga piirati Jaapani osa 11%ga kahe riigi autotootjate liitude kokkuleppel. Veelgi piiravamad olid kaubandustingimused Itaalias, Hispaanias ja Portugalis, kus Jaapani autode turuosa jäi paari protsendi piiresse. Seevastu seal, kus piiranguid ei olnud, oli Jaapani autode turuosa oluliselt suurem (15% Saksamaal ja 27% ülejäänud riikides) (Simons 1997, 105–106).

Impordipiirangud üksikutesse liikmesriikidesse tuginevad erandile art 134 kohaselt. Komisjon võib kindlatel juhtudel liigendada kogupiirangu liikmesriikide vahel. 1990. a oli selliseid riikide kvoote veel üle 2000 (Brösse 1999, 319). Lisaks eksisteerib hulgaliselt piiranguid üksikutes liikmesriikides vabatahtlike bilateraalsete kokkulepete alusel. Sisuliselt on tegemist jäänukitega ühise kaubanduspoliitika eelsest ajast, milleks annab aluse art 134.

Kriisiharudes piiratakse importi ka ühise tollitariifi ja dumpinguvastaste meetmetega. Ühine tollitariif hõlmab umbes 10 000 positsiooni (Toming 2001, 34). 1990. aastatel langes ta küll keskmiselt alla 5%, kuid jääb mitmetes tööstusharudes ka oluliselt kõrgemaks (nt autotööstuses). Sageli kohtab ka dumpinguvastasteid tolle.⁷⁰ Hea ülevaate Euroopa Liidu protektsionismi tagajärgedest annab väliskaubanduslike liitumismõjude analüüs Eestis (Toming 2001), mille detailsem käsitlemine väljub siiski käesoleva raamatu ülesannetest.

Riigiabi valdkonnas avanevad sekkumisvõimalused eriti seoses riigiabi järelevalve selektiivse kasutamisega, samuti abiga ühenduse enda vahenditest. Riigiabi on EÜ lepingu art 88 alusel ül-

⁷⁰ 1980. aastatel algatati ca 400 dumpingumenetlust, millest veerand lõppes dumpinguvastase tolli kehtestamisega (Brösse 1999, 320).

diselt keelatud, kuid Komisjon võib mõnedel asjaoludel seda ka lubada. Niisugust võimalust on Komisjon ka kriisiharude kaitseks korduvalt kasutanud. Üheks näiteks on siin Saksamaa riigiabi oma kivisöetööstusele, mida põhjendatakse varustuskindluse argumentidega. Kuigi Saksa kivisöe hind on 4–5 korda kõrgem maailmaturu omast, kasutatakse seal elektri tootmiseks põhiliselt (80%) kodumaist kivisütt. See tagatakse kivisöe subsideerimisega elektritootjatele. 1965–1974 tulid subsiidiumid föderaalelarvest, 1975–1995 aga spetsiaalsest fondist, mille vahendid laekusid tarbimismaksust (“söepennist”). Maksumäär ulatus kuni 8,5%ni elektrihinnast. Subsiidiumide kogumaht tõusis 780 mln-lt margalt 1975. a 6,1 miljardini 1995. a. Pärast 1995. a makstakse subsiidiume vastavalt konstitutsioonikohtu otsusele taas riigielarvest (argument: varustuskindluse eest ei pea maksma mitte üksnes elektritarbijad). Hinnanguliselt on subsiidiumi aastamaht 3–4 mld € ehk 40 000 €iga kaevuri töökoha kohta (Simons 1997, 110–117). See on sobiv näide kontsentreeritud huvigruppide mõjukusest majanduspoliitikas.

Siiski on riigiabipoliitika muutunud viimastel aastatel rangemaks. Ehkki keelatakse vaid *ca* 5% riigiabi juhtumitest, pole valdav osa riigiabist enam vertikaalselt tööstuspoliitiline. Erandiks on jäänud vaid laevaehitus, kus maailmaturg on sedavõrd riiklikult moonutatud, et ka EL aktsepteerib riigiabi ka oma liikmete puhul.

Omapoolset abi võib Komisjon anda tõukefondidest. Seda on tehtud laevaehituse ja tekstiilitööstuse huvides. Kriisiharude toetamine saab siiski toimuda vaid rangelt regionaal- või sotsiaalabi sildi all vastavalt fondide sihitusele. Näiteks on Euroopa regionaalfondist võimalik toetada vaid neid kriisiharusid, mis paiknevad kriitilistes regioonides.

4.1.2. Arendav struktuuripoliitika

Üha enam võidab alates 1980. aastate keskpaigast toetust riiklik sektoraalne tööstuspoliitika tulevikuharude arendamiseks. Tulevikuharudeks on need tööstusharud, millele ennustatakse kiiret arengut ja kõrget konkurentsivõimet. Üldiselt on siin tegemist teadus- ja tehnoloogiamahuka tootmisega. Kohati räägitakse ka võtmeharudest, millest lähtuvad innovatsioonid peaksid kaasa tooma positiivseid välismõjusid kogu majanduses. Sellisteks tulevikuharudeks peetakse tavaliselt elektroonika- ja informaatika-tööstust, ravimi- ja keskkonnakaitsetööstust, lennuki- ja kosmosetööstust ning mõningaid teisi keemia- ja masinatööstuse harusid. Viimaste näiteks on biotehnoloogiat ja materjaliteaduse saavutusi kasutavad tööstusharud. Tulevikuharude puhul on esiplaanil arengut tagavate investeeringute toetamine, millega ettevõtted oma jõul üldse või vähemalt piisavalt hakkama ei saa. Põhjenduseks tuuakse ka loodetavad positiivsed arengud sidusharudes. Tulevikuharude selektiivset toetamist vaatleb EÜ seega kogu tööstuse konkurentsivõime toetamise instrumendina.

Ka siin on kasutusel impordikvoodid ja -tollid ning riigiabi ise ja selle järelevalve. Tööstuspoliitika tuuma moodustab antud juhul siiski tehnoloogiapoliitika sektoraalselt orienteeritud osa. Ka on siin tihedalt põimunud konkurentsi- ja arenduspoliitiline instrumentarium. Enamuse riigiabist moodustavad just uurimistoetused ning enamuse Komisjoni järelevalve alla kuuluvast koostööst teaduskooperatsioon.

Uurimistoetused on tulevikuharude toetamise peamine instrument EÜs. Eelarve kaudu mõõdetuna on enamuse uurimisprogramme sektoraalsed ja suunatud kas informatsiooni- ja kommunikatsioonitehnoloogiatele (ESPRIT, RACE jt), biotehnoloogiale (BRIDGE, ECLAIR jt) või materjaliteadusele (BRITE/EURAM). Selle kontsentreerituse tõttu on ühenduse programmidel tulevikutööstuse arendamiseks oluline osa liikmesriikide vas-

tavate kulutustega võrreldes. Ühenduse programmidele on iseloomulik, et toetatakse eelkõige konkurentsieelset uurimistegevust. See tähendab, et toetatakse uurimisprotsessi algstaadiume, mis ei vii veel turustatava valmistooteeni. Lisaks toetab ühendus vähemal määral ka EUREKA-projektide (JESSI, HDTV) kaasfinantseerimise kaudu mõningaid eriti uusi elektroonika- ja informaatikatehnoloogiaid. Sellist kontsentreerumist üksikutele suundadele põhjendatakse nende oodatava innovatiivse mõjuga ka teistele tööstusharudele.⁷¹

Elektroonikatööstuse toetamine on õpetlik selles mõttes, et on tõestanud paljude arendava tööstuspoliitika argumentide paikapidamatust (vt ka lisa 1). Esmalt (1990. aastate alguses) nähti suurt ohtu Jaapani turuosa suurenemises mikroprotsessorite tootmises (ca 40%). Tänapäevaks on selgunud, et see pole kuidagi takistanud rakendusharude arengut Euroopas. Teine õppetund näitas, et võimatu on kindlaks määrata täpseid tulevikutrende. JESSI (*Joint European Submikron Silicon*) raames nähti ette toetus konkreetsete protsessorite arendamiseks, kuid tehnoloogia areng läks teist rada. Toetus oli mõeldud Euroopa firmade koostööks, kuid näiteks Siemens valis siiski partneri USAst (Simons 1997, 158–171).

Veel üks ühenduse tööstuspoliitiliselt oluline instrument on ühisuuringute (eriti piireületavate) toetamine. Tulemuseks võib olla vastuolu EÜ lepingus sisalduva kartellikeeluga (art. 81). Selline lähenemine on soodus ka tulevikutööstuse ettevõtetele, kes saavad koostöökasutajate vahenditest. Elektroonikatööstuses pakkus Komisjon Philipsile, SGS-Thomsonile ja Siemensile TA-koostöö korral 7 mld € kusjuures TA tulemuste realiseerimisel ja turustamisel pidi siiski konkurents säilima (Simons 1997, 168).

⁷¹ Vt Komisjoni seisukohavõtt 1991. a "Euroopa elektroonika- ja informaatikatööstus: olukord, võimalused ja ohud, ettepanekud".

Ka liikmesriikides läheb riigiabi tulevikutööstustele peamiselt teadus-arendustoetustena. EÜ on kehtestanud selleks eriti soodsad raamid. Eriti positiivne on suhtumine fundamentaaluuringute toetamisele. Seega on reeglid siin oluliselt leebemad kui teiste riigiabi suundade puhul ning võib isegi rääkida tulevikuharude vabastamisest riigiabi üldise keelu (art 88) alt tehnoloogiapoliitika kaudu.

Lisaks on Komisjon hakanud ka muid toetusi tulevikutööstusele vaatama läbi sõrmede. Nii oli see näiteks Airbus'ile antud intressitoetuste ja vahetuskursigarantiide puhul. Kui algul tugines leebus tärkava tööstusharu (*infant-industry*) argumendile (Euroopa lennukitööstuse rajamine), siis hiljem on sellest saanud miljarditesse ulatuv püsisubsiidium. Lubades katta TA kulud, suutsid Saksamaa ja Prantsusmaa valitsused 1970. a ahvatleda kohalikke tootjaid sisenema seni USA firmade poolt valitsetavasse lennukitööstusse. Esimesed Airbus-tüüpi lennukid valmisid 1972. a. Konkurentsivõimeliseks osutusid nad oma suhtelise ökonoomsusega siiski alles 1980. aastatel pärast naftakriise. Selles mõttes osutus Euroopa strateegiline tööstuspoliitika edukaks. Küsitav on aga selle hind. Kuigi puuduvad ametlikud andmed kogu riigiabi kohta, pakutakse üldsummaks üle 20 mld € Prantsuse allikad pakuvad siiski "vaid" 7 mld dollarit, millest ettevõtte olevat pealegi ligi 3 mld juba tagastanud. Ka on viimased mudelid välja arendatud juba ilma riigi abita. Otsetoetused ei olnud siiski ainuke tööstuspoliitika instrument. Valitsused sekkusid varjatult ka tarnetesse oma tootjate kasuks, mis viis 1992. a EL ja USA lennundustarnetesse mittesekkumise lepinguni. Ka eksporditoetuste osas jõudsid USA ja EL kokkuleppelise tagasitõmbuseni alles pärast pikka toetusvõistlust. Kokkuvõttes võib väita, et arvestades tehtud avalikke kulutusi, ei saa Airbus-projekti pidada majanduslikuks eduks (Simons 1997, 142–155).

Ühendus on tulevikutööstuste kaitseks rakendanud ka kaubanduspoliitilisi meetmeid, eriti dumpinguvastaseid tolle ja enesepii-

ranguleppeid. Enamasti on need sihitud Kaug-Ida riikide vastu. Sektoraalselt on see puudutanud eelkõige elektroonika ja informaatikatööstust. Konkreetselt kaitsti pooljuhtide, olmeelektronika ja perifeeriaseadmete (printerite, kopeerimismasinade) tootmist, mille puhul Euroopa ettevõtted ei osutunud muidu konkurentsivõimeliseks. Alates 1995. a rakendab EL dumpinguvastaseid tolle näiteks värviteleritele, mis pärinevad Malaisiast, Hiinast, Lõuna-Koreast, Singapurist või Taist. Tollid on vastavalt päritolumaale ja teleri tüübile diferentseeritud. Üle 42 cm diagonaaliga teleritel on tollimäär Hiina ja Lõuna-Korea jaoks vastavalt 25,6% ja 17,9%. Teiste riikide puhul algab kaitsetoll juba alates 15,5 cm diagonaalist: Malaisiale 23,4%, Singapurile 23,6%, Taile 29,8%. Samas suutis rida firmasid (Goldstar, Orion, Philips jt) ennast dumpingusüüdistusest osaliselt vabastada ning saavutada oma toodetele madalamad tollid. Dumpinguvastane toll lisandub tavatollile, mis värviteleritele on 14%. Seega ulatub kogu tollimaks ebasoodsaimal juhul 43,8%ni (Simons 1997, 94–96).

Juba nimetatud tehnoloogia-, konkurentsi- ja kaubanduspoliitiliste meetmete kõrval on teisigi vahendeid oma tulevikutööstuste toetamiseks. Oma roll on siin patendiõiguse arendamisel geeni-tehniliste toodete ja tehnoloogiate kaitseks, telekommunikatsioonituru liberaliseerimisel ja üleeuroopalise telekommunikatsioonivõrgu rajamisel ning tehniliste normide täiustamisel.

Lõpuks tuleb öelda, et vertikaalselt sektoraalne tööstuspoliitika pole sageli talle pandud lootusi õigustanud (lisa 2). Ka Komisjon peab haruspetsiifilist poliitikat problemaatiliseks, sest see tekitab sageli põhimõttelisi korrapoliitilisi vastuolusid ning on seotud olulise majandusliku riskiga. Korrapoliitilised probleemid tulenevad tõsiasiast, et iga selektiivne toetus tähendab samal ajal teiste harude diskrimineerimist. Majanduslik risk on kriisiharude toetamisel seotud ohuga, et elujõuetu tööstus konserveeritakse ning takistatakse selle õigeaegset kohanemist muutunud oludega.

Tulevikuharude puhul on aga oht, et napid ressursid suunatakse valdkondadesse, mis tegelikult ei osutu tasuvaks ja toovad kaasa püsisubsidiidumide vajaduse. Siiski ei ole Komisjon valmis selektiivsest tööstuspoliitikast täiesti loobuma. Sektoraalsed meetmeid tahetakse siiski senisest rohkem suunata kriisiharudest tuleviku-tööstusse.

4.2. Horisontaalne tööstuspoliitika

4.2.1. Väikeettevõtluspoliitika

Eriliseks horisontaalse poliitika sektoraalseks vormiks on ettevõtlikkuse ja ettevõtluse arendamine Euroopas. EL näeb ettevõtlikkuses innovatsiooni, konkurentsivõime ja majanduskasvu mootorit (vt Audretsch 2002). Enamasti seisneb see poliitika väike- ja keskmiste ettevõtete (VKE)⁷² toetamises neid puudutavate turutõrgete ületamiseks (vt ülevaadet Foundation). VKEdel on EÜ tööstuspoliitika kontseptsioonis ja praktikas oluline koht. Juba alates 1992. a koostab Komisjon iga paari aasta tagant aruandeid VKEde olukorra ja poliitika kohta (seni viimane märtsis 2001). VKE-poliitika tihedat seost tööstuspoliitikaga näitab asjaolu, et 2000. aastast ühendati senised kolm eraldi peadirektoraati (VKE, tööstus, innovatsioon) üheks ettevõtluse peadirektoraadiks.

EL poliitika spetsiaalse tugisüsteemi loomiseks sai alguse esimesest vastavast tugiprogrammist 1983. a., mis kaasnes nn VKEde ja käsitööettevõtete Euroopa aastaga. Amsterdami lepinguga kaasnes juba kolmas mitmeaastane VKE-programm aastateks

⁷² VKE piirideks on Komisjon alates 1996. a soovitanud 250 töötajat, 40 mln € aastakäivet ja 27 mln € bilansimahtu. Seejuures ei tohi üle 25% kapitalist või hääleõigustest kuuluda ettevõtetele, mis pole VKE. VKEde raames eristatakse veel mikroettevõtteid (alla 10 töötaja) ja väikeettevõtteid (alla 50 töötaja, 7 mln € käive ja 5 mln € bilansimaht) (KOM (2001) 98, 15).

1997–2000 (eelarve 127 mln €).⁷³ Sellele järgnes neljas mitmeaastane programm ettevõtetele ja ettevõtluse arendamiseks (2001–2005).⁷⁴ See programm tugineb otseselt Euroopa Ühenduste Nõukogu poolt 20.6.2000 kinnitatud “VKEd Euroopa hartale”.⁷⁵ Uue programmi iseärasuseks on laiem rakendusala. Meetmed laienevad 30 Euroopa riigile, sh EL kandidaatriikidele ja ning Euroopa majandusruumile. Programmi üldiseks eesmärgiks on VKEd huvide arvestamine EL kõigis poliitikates.

VKEd suhteline paindlikkus kohanemisel uute turutingimustega, nende operatiivsus turuniššide leidmisel ja olulisus suurtööstuse allhankijatena annavad neile olulise rolli kogu tööstuse konkurentsivõime tõstmisel. VKEd moodustavad 99% kõigist Euroopa 18 miljonist mittepõllumajandusettevõtetest, hõlmavad 66% erasektori töötajatest ja annavad 55% kogukäibest (KOM (2001) 98, 16).

Tulenevalt oma väiksusest on VKEdel aga ka oma spetsiifilised probleemid, mis nende arengut pidurdavad. Neil on raske saada vajalikku ülevaadet turutingimustest ja olemasolevatest tugiprogrammidest. Ikka veel suur bürokraatia ja piirikontrollid takistavad nende ligipääsu uutele turgudele ja tehnoloogiatele rohkem kui suurettevõtete puhul. VKEdel on suuremad probleemid oluliste investeeringute rahastamisega, eriti TA osas.

Seepärast püüab EL kõigis oma poliitikavaldkondades arvestada VKEd spetsiifilisi, väiksusest tulenevaid probleeme. Sellega on aga tekitatud ka äärmiselt ulatuslik ja heterogeenne meetmete arsenal VKEd toetuseks. Loomulikult tegelevad väikeettevõtluspoliitikaga ka liikmesriigid ise. Siin on üks jõulisemaid näiteid Saksamaa (lisa 2). Põhiliselt on VKE-poliitikal kaks suunda: et-

⁷³ Nõukogu otsus 97/15/EC.

⁷⁴ Nõukogu otsus 2000/819/EC.

⁷⁵ Analoogilise harta on vastu võtnud ka OECD Bolognas 15.6.2000.

tevõtluse raamtingimuste (ettevõtluskeskkonna) parandamine, sh infotoetus ning finantsabi erinevad vormid (vt KOM (2002) 345).

1. Ettevõtluskeskkonna parandamine

EL protseduurireeglite hulka kuulub kõigi normdokumentide eelanalüüs nende mõju seisukohalt VKEdele. VKEde tegevuskeskkonnale tulevad eriti kasuks ühtse siseturu edasiarendamise meetmed, mis vähendavad bürokraatiat, kutsehariduse ja ümberõppe arendamine ning ettevõtete koostöö mitmesugused toetusvormid. Viimaste hulka kuulub ka grupierand kartellikeelust VKEde koostööle konkurentsipoliitikas. Oma roll on ka transaktsioonikulude alandamisel ühise valuuta kasutamisega.

Samal ajal toetab EL VKEsid ka infoga euroinfokeskuste (EIC) ja nende virtuaalvõrgustiku⁷⁶ kaudu, aidates leida sobivaid koostööpartnereid ja vahendades muud vajalikku teavet. EIC baasil on kujundatud ka tagasisidemehhanism poliitika tulemuslikkuse hindamiseks.

Ettevõtluskeskkonna (eriti õigus- ja halduspraktika) analüüsiks ja parandamiseks moodustas Komisjon 1997. a töögrupi (*task force*) BEST. Selle aruande alusel avaldas Komisjon teatise "Ettevõtlusiniitsiitivi ja konkurentsivõime toetamine" (KOM (98) 550) ja koostas samanimelise tegevusplaani, mille Nõukogu 1999. a ka heaks kiitis. See tegevusplaan koondas esmakordselt kõik VKEde toetusmeetmed, olles seega ühenduslülilik teiste EL poliitikatega, eriti Luksemburgi protsessi tööhõivedirektiivide ja Cardiffi protsessi reformidega kauba-, tööjõu ja finantsturgude efektiivistamiseks. Peaesmärgiks oli ettevõtete ja ettevõtluse toetamine majanduse konkurentsivõime ja jätkusuutliku kasvu saavutamiseks. Plaan keskendus just VKEde jaoks olulisimatele aspektidele: üld- ja kutseharidus, ligipääs finantseerimisvõima-

⁷⁶ 2001. a tegutses 273 EICd 38 riigis ja 14 täiendavat korrespondentkeskust (Kommission 2001, 19). Üks EIC tegutseb ka Tartu Ülikooli ruumides.

lustele, innovatsioonid ning avaliku halduse parandamine. Komisjon avaldas 2000. a aruande (SEK (2000) 1825) tegevusplaani täitmisest ning koostas spetsiaalse ülevaate ELs rakendatavatest meetmetest.⁷⁷

Nn kontsentreeritud aktsiooni raames, mis tugineb VKEde ja käsitöö arendamise integreeritud programmile (1994 ja 1996), toimub liikmesriikide VKE-poliitika võrdlev analüüs ja parimate kogemuste levitamine. Lisaks kontsentreeritud aktsioonile on see kasutusel ka konkurentsikeskkonna ja innovatsioonitoetuse uurimisel. Väljatöötamisel on transnatsionaalne parima kogemuse (*benchmarking*) andmepank VKEde jaoks (KOM (2001) 98, 26–27).

Oluline koht VKE-poliitikas on ka uue IT-majanduse võimaluste ärakasutamisel. Siin annab raamid 1999. a komisjoni algatatud e-Euroopa initsiatiiv. 2000. a sai sellest konkreetne tegevusplan.⁷⁸ Viimane hõlmab 11 tegevussuunda, millest VKEde jaoks on olulisemad:

- e-äri toetamine õiguslike raamide ja turvalisuse tagamisega;
- kiirem ja odavam internet;
- töö teadmispõhises majanduses (töövõtjate IT-kvalifikatsiooni tõstmine).

Lõpuks kuulub ettevõtluskeskkonna juurde ka õiguslikult eriliste ettevõtlusvormide võimaldamine VKEdele. Selle näiteks on supranatsionaalse äriühingu ehk nn Euroopa äriühingu loomise võimaldamine. Ühenduse õigus reguleerib selle asutamislepingu ja põhikirja küsimusi ning kohustusi avalikkuse ees. Näiteks kapitalinõue on vähemalt 120 000 €⁷⁹.

⁷⁷ http://europa.eu.int/comm/enterprise/enterprise_policy/best-directory/index_de.htm

⁷⁸ http://europa.eu.int/information_society/eeurope/2002/action_plan/mid-term_review/index_en.htm

⁷⁹ EÜ määrus 2157/2001, mis jõustus alles 8.10.2004.

2. Finantstugi

Finantsabi võivad VKEd saada nii tõukefondidest kui ka sooduskrediitidena ja tagatistena Euroopa Investeerimispannast (EIP) ja Euroopa investeerimisfondist (EIF) eriprogrammide alusel. Ka tehnoloogiapoliitika raames eelistatakse sageli projekte, kuhu on kaasatud VKEd. Teisalt toetab EL VKEsid kaudselt väga liberaalse suhtumisega vastavasse riigiabisse liikmesriikides. Isegi majanduslikult arenenud regioonides, kus riigiabi on üldiselt üsna piiratud, on VKEde toetus põhimõtteliselt lubatud.

Tõukefondide kasutamise analüüs näitab, et 1994.–1999. a said nendest kasu 800 000 VKEd kokku 21 mld €ulatuses, mis moodustas 18% tõukefondide vahenditest. Ka käimasolevas plaaniperioodis (2000–2006) on VKEd siin oluliseks toetuse objektiks. Tehnoloogiapoliitika raames suurenes VKEde osa 4. raamprogrammis kahekordseks kolmandaga võrreldes. Kokku said toetust ligi 15 000 ettevõtet, mis moodustas 18,5% kõigist partneritest ja hõlmas viiendiku eelarvest. Kasvu soodustas nii projektide menetlemise lihtsustamine kui ka eriprojektid VKEdele (sondeerimistoetused ja CRAFT-projektid). Ka 5. raamprogrammis peaks VKEde osa suurenema, sest selle raames toimib horisontaalne eriprogramm “Innovatsioonitoetus ja VKEde kaasamine”. Kutsehariduse edendamisel on keskseks finantsinstrumendiks sotsiaalfond. Siin puudub küll täpne statistika, kuid hinnanguliselt oli VKEde osa üksikprojektides aastatel 1994–1999 40–90%. Leonardo programmi raames on VKEde osa 20%. Et uuel plaaniperioodil toimivate tööhõivedirektiivide üheks sambaks on ettevõtlusvaimu arendamine, võib siingi oodata VKEde osa suurenemist. (Kommission 2001, 153–154).

Eriti asutamis- ja arendusfaasis on VKEdele probleemiks omakapitali vähesus, mis piirab omakorda laenukapitali kaasamise võimalusi. Väljapääsuks võib olla riskikapitali kasutamine. Riskikapital (ka *Venture Capital* ja osaluskapital) on omakapitali (vastutava kapitali) vorm. Riskikapital paigutatakse ettevõttesse

tähtajaliselt, riskikapitali pakkujad saavad ettevõtte ajutisteks kaasomanikeks. Üldjuhul kaasneb sellega ettevõtlusrisk, mida peab kompenseerima veenev äriidee ja oodatav kõrge tulusus. Riskikapitali pakkujate hulgas on kaks äärmust:

- arendavad pakkujad, kes ei taotle kasumit (nt avalikud institutsioonid);
- osaluse väärtuse kasvule orienteeritud pakkujad, kes loodavad saada põhitulu oma osaluse müügist ettevõttest väljumisel ega ole huvitatud jooksvatest dividendidest; sageli sekkutakse aktiivselt ka ettevõtte juhtimisse.

Nende vahele jäävad mitmesugused finantsinstitutsioonid ning ka nn äriinglid. Viimaste puhul on tegemist eraisikutega kas oma firmast või üha enam ka väljastpoolt (erinevate riskikapitalistide võrdlust vt Klandt/Hakansson/Motte 2001, 13–21).

ELs kuulub oluline roll selle probleemi lahendamisel Euroopa Investeerimispankale (EIP) ja Euroopa investeerimisfondile (EIF). EIF tegevus on kahesuunaline:

- riskikapitali vahendamine,
- garantiide andmine investeerimisfondidele, mis omakorda toetavad VKEsid.

EIF ei investeeritud otse ettevõtetesse, vaid finantsvahendajatesse, et tugevdada nende krediteerimis- ja garanteerimisvõimet. Seejuures kontsentreerutakse just riskikapitalifondidele, mis on orienteeritud VKEde toetamisele nende algstaadiumis.

1994. a rajatud EIFil on kolm omanikku. Aastast 2000 on enamusomanikuks EIP (60,75%). Komisjoni käes on 30%. Ülejäänud 9,25% kuulub mitmetele Euroopa pankadele ja finantsinstitutsioonidele. EIF alustas oma tegevust riskikapitaliturul 1997. a seoses Komisjoni kavandatud "Kasvu ja tööhõive initsiatiiviga". Praeguseks on EIFist saanud EIP ainuke instrument riskikapitali pakkumisel. Alates 2000. a on EIP uuendatud põhikirja kohaselt EIP-grupi osa. See oli reaktsioon Lissaboni tippkohtumise tule-

mustele 2000. a märtsis, mis nõudsid täiendavaid jõupingutusi VKEde varustamiseks riskikapitaliga. Euroopa Ühenduste Nõukogu rõhutas 2001. a märtsis Stockholmis veel kord innovatsiooni ja riskikapitali otsest seost.

Luksemburgis paiknev EIP loodi juba EÜ Rooma lepinguga 1958. a autonoomse institutsioonina. Analoogiliselt EIFiga on ka EIP põhiülesandeks EL poliitikate teostamine. EIP liikmeteks on EL liikmesriigid.

Olulisemaks riskikapitali instrumendiks on ETF-stardikapital.⁸⁰ See võeti kasutusele kolmanda mitmeaastase VKE-programmi (1997–2000) raames. Seda kasutatakse ka uues, neljandas programmis (2001–2005). Toetuse saajateks on erakapitalil rajanevad riskikapitali pakkujad innovatiivsetele VKEdele. Eesmärgiks on kergendada VKEde turulejõudmist. Kuigi otseselt on vaadeldav instrument suunatud finantsvahendajatele, on lõppsihiks ikkagi VKEd. Üldiselt toetatakse riskikapitali pakkujaid kuni veerandiga nende omakapitalist, erandjuhtudel ka 50%. Iga riskikapitalifond võib toetusena saada kuni 10 mln € erijuhtudel kuni 15 mln € Stardikapitali programmi finantseerijaks on EIP EIF kaudu. Toetatavad riskikapitalifondid peavad olema viimase poolt tunnustatud. Peaesmärgiks on lõppkokkuvõttes selliste VKEde toetamine, mille innovatiivsus ja tehnoloogiline kompetentsus parandavad tööhõivet.

Täiendavaks instrumendiks on nn stardikapitali aktsioon (*seed capital action*), mis käivitati uue mitmeaastase programmi raames. Eesmärgiks on stardikapitali pakkujatele täiendavate stiimulite loomine. Juunis 2000 algatati pilootprojekt (mahuga 17 mln €) ligipääsu kergendamiseks erainstitutsioonide pakutavatele innovatsioonide finantseerimisvõimalustele. Projektide ühendusepoolne rahastamine võib olla kuni 50% projekti maksumusest.

⁸⁰ ETF — European Technology Facility. Vt <http://www.cordis.lu/finance/src/etf.htm>.

Spetsiaalne VKEde finantseerimisinstrument on loodud IKE riikide⁸¹ pankadele ja investeerimisfondidele. Toetuse objektiks on nende finantsinstitutsioonide tegevus VKEde krediteerimisel ja kapitalis osalemisel. Projekt käivitus 1999. a aprillis mahuga 1 mld € Üksikute finantsvahendajate toetus võib olla 5–15 mln € Raha peab lõpuks jõudma konkreetsete VKEedeni. Individuaalsed laenud ettevõtetele ulatuvad 250 000 €ni. Seda projekti rahastab Euroopa Ülesehituse ja Arengu Pank. Viimane on loodud just siirde toetamiseks 1991. a. Missiooniks on olla siirde katalüsaator. Koostööpartneriteks on veel *Kreditanstalt für Wiederaufbau* ja Euroopa Investeerimispank. Ajaliselt oli projekt mõeldud meie sajandi esimese kümnendi jaoks, mis võimaldab selle tegevuse jätkumist ka pärast EL idalaienduse teostumist. Euroopa sotsiaalfondi direktiivide läbivaatamise järel 2000. a tekkis võimalus kasutada ka selle fondi vahendeid asutatavate ettevõtete varustamiseks riskikapitaliga.

Et kergendada finantsinstitutsioonide tegevust VKEde heaks, algatas EL kolmanda mitmeaastase VKE-programmi raames spetsiaalse VKE-garantii instrumendi. Aluseks sai Nõukogu 19.5.1998. a otsus meetmetest innovatiivsete ja tööhõivet loovate VKEde finantsilisel toetamisel. Neljandas mitmeaastases programmis jätkatakse instrumendi kasutamist. Seejuures on aga senine projekt jagatud erineva sihiga nn akendeks:

- kasvupotentsiaaliga alla 100 töötajaga ettevõtete laenugarantiid;
- laenugarantiid mikroettevõtte heaks (kuni 10 töötajat);
- VKEdele (kuni 250 töötajat) omakapitali pakkujate garanteerimine;
- garantiid moodsa ja innovatiivse büroosisustuse soetamiseks IT valdkonnas, internetikasutuse soodustamine ja e-äri (*E-Commerce*) edendamine alla 50 töötajaga ettevõtetes.

⁸¹ Mõeldud on riike, kellele laieneb PHARE programm.

Instrumenti haldab EIF. Eesmärgiks on soodustada VKEde krediteerimist, mis muidu tundub liiga riskantsena. Konkreetsemalt tähendab see järel- või kaasgarantiide andmist institutsioonidele, mis EL liikmesriikides tegelevad VKE-garantiidega. Seega toimub riskide jaotamine EL ja riikide garantiisüsteemide vahel. Lõppkokkuvõttes saavad kasu muidugi VKEd, kusjuures eelistatumad on alla 100 töötajaga ettevõtted. Garantiisid antakse tähtajaga 5–10 aastat. Toetatavad garantiisüsteemid peavad asuma ELs, Norras, Islandil või Liechtensteinis.

Projekt käivitati 1998. a kasvu ja tööhõive initsiatiivi raames mahuga 199 mln € Uues mitmeaastases VKE-programmis (2001–2005) on eraldatud 181 mln € Juunis 2001 analüüsi spetsiaalsel konverentsil Luksemburgis saavutatud edu ja hinnang oli positiivne.

Et arendada diskussiooni ettevõtluse arendamise võimaluste üle, avaldas komisjon 2003. a roheline raamatu “Ettevõtlusvaim Euroopas” (KOM (2003) 27). Selles püstitati kaks põhiküsimust.

- Rohkem ettevõtjaid – kuidas see eesmärk saavutada?
- Mida teha, et rohkem Euroopa ettevõtjaid tõuseks maailmas esile?

Euroopa Nõukogu saadud ülesande alusel arendas Komisjon sellest tegevuskava “Ettevõtlusiniitsiatiivi Euroopa agenda” (KOM (2004) 70). See dokument sisaldab ettevõtlikkuse arendamise strateegiat, mis tugineb konsultatsioonidele sotsiaalpartneritega roheline raamatu alusel. Tegevuskava on täienduseks juba nimetatud mitmeaastasele programmile. Arutelu üks tulemusi oli arusaam, et pole olemas valmisretsepti ettevõtlusvaimu ja -iniitsiatiivi arendamiseks. Euroopa mahajäämus⁸² Ameerikast on terve

⁸² Eurobaromeeter näitas 2003. a, et Euroopas on ettevõtlusega tegelikult viimase kolme aasta jooksul alustanud 4%, USAs seevastu 11% inimestest.

rea põhjuste koostoime tulemus. Arvesse tulevad nii raamtingimuste, hoiakute⁸³ kui ka võimete erinevused.

Siiski sõnastab Komisjon viis strateegilist tegevusvaldkonda positiivsete nihete saavutamiseks.

- Ettevõtliku suhtumise soodustamine. Inimesed peavad saama rohkem infot ettevõtlikkuse tähtsuse kohta ning omandama haridussüsteemi ja toetusmeetmete abil ettevõtjavõimeid.
- Inimeste julgustamine ettevõtjaks hakkamisel, mis eeldab soodsat keskkonda ettevõtlusriskide võtmiseks ning firma loomiseks või ülevõtmiseks.
- Ettevõtjate toetamine kasvu ja konkurentsivõime saavutamiseks. Eriti oluline on abi rahvusvahelistumiseks ja innovatsiooniks.
- Rahastamisvõimaluste parandamine ka uute Baseli omakapitalitingimuste (Basel II) raames⁸⁴ ning maksusüsteemide neutraalsuse tagamine erinevate finantseerimisskeemide suhtes.
- VKE-sõbraliku reguleerimis- ja halduskeskkonna loomine.

Oluliseks eduteguriks peetakse ka koostööd liikmesriikidega ja ettevõtlusorganisatsioonidega. Iga suuna all keskendutakse seejuures mõnedele põhimeetmetele.⁸⁵

Rakendatavate meetmete tulemuslikkuse hindamisel kasutatakse indikaatoreid kolmest valdkonnast.

- Rohkem ettevõtlikku mõtlemist: rohkem inimesi toetab ettevõtlust, rohkem uusi ettevõtteid ka riskigruppides ja -regi-

⁸³ 44% eurooplastest arvab, et ettevõtet ei peaks asutama, kui on ebaõnnestumise oht, USAs vaid 29%.

⁸⁴ Silmas peetakse rangemaid nõudeid pankadele jt finantsinstitutsioonidele sidumaks krediidi tingimusi kliendi riskitasemega, mis omakorda seostub viimase omakapitali suurusega.

⁸⁵ Näiteks rahastamisel keskendutakse riskikapitali pakkumisele ning taotletakse riigiabireeglite liberaliseerimist.

oonides, rohkem noorettevõtjaid, kes võtavad üle olemasolevaid ettevõtteid ning rohkem taasalusustamisi pärast pankrotti.

- Ettevõtete suurem potentsiaal tagab suurema konkurentsivõime ja kasvu: tugevam omakapitalibaas, rohkem innovatsioone erasektoris, rohkem rahvusvaheliselt tegevaid VKEsid, rohkem töökohti ja kiiresti kasvavaid ettevõtteid.
- Parem ettevõtluskliima: väiksem aja- ja rahakulu olemasolevate eeskirjade ja haldusnõuete täitmiseks.

Seniste tulemuste analüüsi ja avaliku diskussiooni alusel valmistab Komisjon veel 2004. a ette uue mitmeaastase programmi projekti, mis peaks keskenduma reaalsele lahendamata probleemidele. Selle põhisuunad on juba vaadeldavas tegevuskavas järgmised:

- positiivse hoiaku kujundamine ettevõtlusiniitsiatiivi suhtes ühiskonnas;
- kiiresti kasvavate uusettevõtete osatähtsuse suurendamine;
- ettevõtluse arendamine sotsiaalsetes sektorites;
- mikroettevõtete toetamine tööandjana;
- lihtsustada VKEde ligipääsu riigihangetele.

4.2.2. Kvaliteedipoliitika

Turumehhanismil on kahtlemata keskne roll toodangu kvaliteedi suunamisel. Paraku on siin nagu väikeettevõtluse puhulgi turutõrgete tõttu põhjust rääkida riigi ülesannetest nii teoreetiliselt kui ka EL tööstuspoliitika praktikat silmas pidades.

Alates Ronald Coase'i töödest on teada, et ka turumehhanism ei ole tasuta hüvis (vt ülevaadet Sepp 1996, 34–35). Selle kasutamine põhjustab tehingukuluseid. Eelkõige on tegemist informatsiooni kogumise, töötlemise ja kasutamise kuludega tehingute ettevalmistamisel, sõlmimisel ja tagamisel. Mõnikord võivad need kulud osutuda sedavõrd kõrgeks, et ohtu satuvad iseenesest kasulikud tehingud. Siis on tegemist tõkestavate tehingukuludega.

Selle tõsiasja teadvustamine õigustab majanduse alternatiivsete ja/või täiendavate koordineerimismehhanismide otsinguid ning mõnikord ka kasutamist. Et kvaliteediinfo valdamine on majandussubjektidele eriti keeruline ja kulukas, siis on just selles valdkonnas suuri lootusi pandud riiklikule koordineerimisele. Siiski tuleb meenutada, et

- ka riigi tegevus põhjustab otseseid ja kaudseid transaktsioonikulusid;
- majandussubjektid võivad ka ise leida võimalusi tehingukulude alandamiseks.

Viimase näiteks on eraviisilised lepingulised kokkulepped kvaliteediprobleemide ja -vaidluste lahendamiseks.

Siiski loodetakse sageli, et riik saab sobivate institutsioonide ja reeglite kujundamisega tehingukulusid alandada. Üheks näiteks on siin kvaliteedinormide kehtestamine ja -kontrolli organiseerimine. Eriti oluline on see rahvusvaheliste tehingute seisukohalt, sest seal on usaldusväärse teabe küsimus eriti aktuaalne. Kvaliteediinfoga seotud tehingukulud on Euroopas eriti suured seetõttu, et liikmesriikides eksisteerivad erinevad kvaliteedinormid, mida teised riigid ei tunnista või ei tunnegi. Ent isegi kui kaht nimetatud probleemi ei ole, võivad erinevad kvaliteedimastaabid takistada ühise turu kujunemist. Siit tuleneb oluline ülesanne Euroopa tööstuspoliitikale: vähendada oma kvaliteedipoliitikaga tehingukulusid ühisturul, ilma et poliitika enda kulud seda positiivset efekti "ära ei sööks". Järgnevalt käsitletaksegi sellel taustal EL poliitikat tehniliste kaubandustõkete kõrvaldamiseks ühisturul ning selle mõju tööstustoodangu kvaliteedile.⁸⁶

Tehniliste kaubandustõkete kõrvaldamine võib toimuda nii riikliku reguleerimisega kui ka eraalgatuslike meetmetega. EÜ poliitika oli pikka aega suunatud tehniliste detailnormide harmo-

⁸⁶ Standardiseerimisega seotut vt lähemalt http://europa.eu.int/comm/enterprise/standards_policy/

seerimisele. See nõudis mitte üksnes vastavat erialast kompetentsust, vaid ka liikmesriikide konsensust. Mõlemat oli aga just pikisüsimustes raske saavutada (nt kruvide kaugus mingis masinas). Seetõttu arendas Nõukogu välja uue harmoniseerimiskontseptsiooni (*New Approach*) (AB⁸⁷ C 136, 4.6.1985).⁸⁸ Selle kohaselt peavad harmoniseerimisdirektiivid keskenduma avalike huvide, eriti tervise ja turvalisuse ning keskkonna olulistele eesmärkidele ja nõuetele. Seevastu detailid peaksid jääma Euroopa normide ja standardite reguleerida. Viimased omakorda peaksid jääma põhiliselt eramajanduse kompetentsi. Selles mõttes oli tegemist Euroopa tööstuspoliitika teatava dereguleerimisega. Osaliselt nihutati see Euroopa bürokraatialt ettevõtjate liitudele.

Tagajärjeks pidi olema Euroopa normide osakaalu tõus võrreldes riikide omadega. Euroopa harmoniseeritud normide väljatöötamisega tegelevad Komisjoni ülesandel spetsiaalsed Euroopa normimisorganisatsioonid.⁸⁹ Ülesanded on täpsustatud spetsiaalsetes direktiivides. Normeerimise efektiivsust ja selle tõhustamise võimalusi on Komisjon käsitlenud oma kahes teatises (KOM (1998) 291, KOM (2001) 527).

Siiski eksisteerivad veel valdkonnad, kus kehtivad liikmesriikide nõuded või mis üldse ei allu riiklikule reguleerimisele. Tegelikult saab ka seal kas riiklikes eeskirjades või eralepingutes viidata Euroopa normidele.

Vaatamata tehtud tööle, säilivad endiselt mitmed tehnilised kaubandustökked (Brösse 1999, 330):

⁸⁷ Siin ja edaspidi *Amtsblatt der EG*.

⁸⁸ Vt. põhjalikumalt <http://www.newapproach.org> ja <http://europa.eu.int/comm/enterprise/newapproach/>

⁸⁹ Euroopa Normimiskomitee (CEN), Euroopa elektrotehnilise normimise komitee (Cenelec) ja Euroopa telekommunikatsiooninormide instituut (ETSI). Eesti rahvuslik standardiorganisatsioon Eesti Standardikeskus taotleb praegu CEN ja CENELEC liikmestaatust.

- vastastikuse tunnustatuse puudumine asutustele, mis tegelevad normidele vastavuse kontrolliga;
- erinevad tunnustamistingimused neile asutustele;
- teabe puudumine nendest asutustest.

Et neid puudusi kõrvaldada, on Komisjon välja töötanud sertifitseerimise üldkontseptsiooni (*Global Approach*) tööstustoodete kvaliteedi tagamiseks (AB C 267/3, 19.10.1989).⁹⁰ See tegeleb nii toodete, nende kontrolli kui ka valmistamisprotsessiga. Eesmärgiks on testide ja sertifikaatide vastastikuse tunnustamise lihtsustamine Euroopas. Esmalt kehtib see juba harmoniseeritud valdkondade kohta, mille jaoks miinimumnõuded on kehtestatud direktiividega. Seal, kus sellised direktiivid on olemas, viidatakse vastavatele Euroopa normidele. Lisaks peab iga liikmesriik nimetama asutused, mis on volitatud tegema toodete ja protsesside nimetatud normidele vastavuse teste. Teistelt liikmesriikidelt nõutakse nende testide tunnustamist. Loomulikult ei ole sel puhul veel tagatud kontrollivate asutuste võimekuse ja ka testitulemuste täielik võrreldavus. Seepärast on globaalses kontseptsioonis taotletud ka nende tingimuste ühtlustamist ja üldist tunnustamist, mida kontrollasutused peavad täitma. 2002.a. oli Euroopa Liidus notifitseeritud kokku 997 volitatud asutust. Enim oli neid Itaalias ja Suurbritannias (vastavalt 227 ja 224), vähim Iirimaal ja Luksemburgis (4 ja 5) (KOM (2003) 240, 32).

Kontseptsioon kehtib ka harmoniseerimata valdkondades, kus on olemas liikmesriikide (seni) ühtlustamata eeskirjad. Kui impordi puhul hakataks nõudma veel täiendavat vastavustesti, takistaks see oluliselt ühisturu toimimist lisanduvate transaktsioonikulude tõttu. Selle probleemi lahendas Euroopa Kohtu otsus, mille kohaselt mingis liikmesriigis kohalike reeglite järgi tunnustatud toode

⁹⁰ Nii uus kui ka üldkontseptsioon on avatud ulatuslikus juhendis: <http://europa.eu.int/comm/enterprise/newapproach/legislation/guide/legislation.htm>.

peab põhimõtteliselt pääsema ka teiste riikide turgudele.⁹¹ Iseasi on muidugi importööri usaldus kauba päritolumaa kontrolliorganitesse ja nende väljastatavatesse sertifikaatidesse. Üsna probleemitu on olukord lihtsate toodetega (jalgrattad, konteinerid jms). Seevastu komplitseeritud toodete puhul (bussid, veoautod jne) ei taha printsiip veel hästi toimida. Komisjon tahab siingi panustada just kohalike kontrollide usaldusväärsusesse ja tunnustamisse.

Kolmandaks puudutab kontseptsioon ka üldse reguleerimata kvaliteediga turge, kus puuduvad nii riiklikud kui ka ühenduse normid. Siin võivad tehingukulud kasvada seetõttu, et importöör uurib ikkagi ise toote vastavust kokkulepitud kvaliteedile, ehkki eksportöör on seda juba teinud. Kontseptsioonis püütakse võidelda selliste lisatestide vajaduse vastu jällegi kontrolliasutuste usaldusväärse suurendamise kaudu.

Peamised kontseptsioonis pakutavad meetmed on järgmised:

- Euroopa normide rakendamine;
- akrediteerimissüsteemi loomine;
- sertifitseerimise ja kvaliteedikontrolli Euroopa infrastruktuuri rajamine ning normikujunduslik koostöö.

Nõukogu kiitis selle kontseptsiooni põhiliselt heaks ja avas tee selle teostamiseks (AB C 10, 16.1.1990).

Sertifikaat on kinnitus, et mingi toode, kvaliteedi juhtimise süsteem või personal on kooskõlas nõuetega, mille on kehtestanud

⁹¹ Aluseks on Komisjoni teatis KOM (1999) 299, mille Nõukogu ka heaks kiitis. Vastastikuse tunnustamise objektiks olevate kaupade kogukäivet hinnatakse teises aruandes 430 mld €le (KOM (2002) 419, 2). Eesti jaoks jõustus see printsiip alates 1. augustist 2003 Euroopa lepingu tööstustoodete vastavushindamise ja tunnustamise protokolliga PECA, mis avas EL ühisturu Eesti toodetele juba enne liitumist. Protokoll on sõlmitud neljas sektoris — madalpingeseadmed, elektromagnetiline ühilduvus, liftid ja mänuasjad.

norm või mõni muu dokument. Sertifitseerimine on seega vastavustest. Siinjuures eristatakse õiguslikult reguleeritud ja reguleerimata valdkonda. Esimesel juhul võib toote ja teenuse turule tuua vaid kindlate nõuete täitmisel, mistõttu testid ja sertifikaadid on riigi poolt tervise, turvalisuse ja keskkonna huvides ette kirjutatud. Euroopa tasandil on näiteks vastavate direktiivide alusel kehtestatud normid üle 20 tootevaldkonna jaoks, alates trüki-seadmetest ja lõpetades mänguasjadega. Kui tooted täidavad direktiivide ja nende riiklike rakendusaktide nõudeid, saavad nad endale vastavuse märgi CE. Üleminekuperioodi järel saavadki siis Euroopa turul olla vaid CE-märgiga tooted.⁹²

Seadusega reguleerimata valdkondades muidugi sertifitseerimiseeskirju pole. Lepingupartnerid võivad aga selles ise kokku leppida. *De facto* on mitmed kaubad paremini turustatavad, kui nad on sertifitseeritud või kannavad mitteriiklikku kvaliteedimärki.

Sertifitseerimise vajadus tuleneb tehingukulude alandamise taotlusest ning tarbijate soovist saada toodete ja tehnoloogiate kvaliteedist adekvaatne ettekujutus. Muidugi pole toodete kvaliteedi hindamine ja sertifitseerimine iseenesest midagi uut. Küll on seda tootmisprotsessi kvaliteedi hindamine. Mõnes mõttes taotletakse siin ettevõtte kvaliteedivõime hindamist. Seejuures kontrollitakse töö ning kogu planeerimis- ja tootmisprotsessi vastavust normidele. Sellised normid kujundati esmalt kaitse-, lennuki- ja kosmosetööstuses ning energeetikas, kus vajadus stabiilse kvaliteedi järele oli eriti suur (Schwickert/Beemelmann 1995, 130). 1980. aastate alguses algasid riikide kvaliteedinormide harmoneerimise katsed. Otsustav samm oli siin normiseeria ISO 9000 kujundamine, mis andis aluse kvaliteedikindlustuse rahvusvahelisele standardile. Euroopas kehtestati selle alusel seeria EN 29000.

⁹² Seisuga 1. september 2003 oli näiteks Eesti üle võtnud 8183 (92%) CEN standardit ja 3654 (80%) CENELEC standardit (Eesti Vabariik 2003, 11).

Normeerimise käigus loodi ka vastavad sertifitseerimisasutused. Näiteks Saksamaal on selleks eelkõige majanduse omavalitsuslik Kvaliteedikindlustamissüsteemide Sertifitseerimise Saksa Osaühing (DQS), samuti mitmed teised ettevõtjate eraalgatusel loodud organisatsioonid, mis võivad olla tegevad ka muudes kontrollivaldkondades (TÜV, DEKRA). Toimub ka sertifitseerimisturu rahvusvahelistumine — sertifitseerimisasutused pakuvad oma teenuseid välismaal.

Sertifitseerimine on seda edukam, s.t tulemused on seda usaldusväärsemad, mida kompetentsemad, sõltumatamad, läbipaistvamad ja tuntumad on vastavad asutused. Seetõttu on üldsuse (tehingukulude alandamise) huvides, kui sertifitseerimisasutused saavad tegutseda vaid kindlatel tingimustel. Seda tingimustele vastavuse kontrolli nimetatakse akrediteerimiseks. Akrediteerimine on kinnitus selle kohta, et asutus on oma tööks kompetentne. Akrediteerida võidakse katse- ja kalibreerimislaboratooriume ning sertifitseerimisasutusi. Iseenesest ulatub ka akrediteerimisajalugu üsna kaugele minevikku, ehkki see toimus teiste nimede all ja teistes vormides (Mittmann/Steffen/Wloka 1993, 46).

Akrediteerimissüsteemide areng on Euroopas läinud kahte erinevat teed mööda. Paljudes riikides teostavad akrediteerimist riigiasutused (nt Suurbritannias). Saksamaal oli eramajandus sellele aga otsustavalt vastu. Peamiseks argumendiks oli akrediteerimise erialane, mitte poliitiline sisu. Akrediteerimine eeldab vaid erialast kompetentsust. Omaette küsimuseks on muidugi akrediteeritud sertifitseerimisasutuste funktsioonid ja õigused. Kui palju võimu neile antakse, sõltub küll juba riigist. Nii ongi näiteks osadel sertifitseerimisasutustel avalik-õiguslikke ülesandeid, teistel aga mitte.

Erialakompetentsust on aga tööstusel endal kindlasti rohkem kui riigil. Seetõttu valitigi Saksamaal akrediteerimissüsteemile nn erialane lähenemine (Brösse 1999, 334). See tähendab akrediteerimisasutuste ülesehitamist majandusharude kaupa. Akrediteeri-

misasutuste rajamisel osalevad nii vastava haruga tegelevad riigiasutused kui ka erainstitutsioonid, eelkõige ettevõtjate liidud. Seega võib Saksa mudelit nimetada duaalseks süsteemiks, kus riik ja majandus töötavad valdkonniti koos. Samal ajal on see detsentraalne süsteem, erinedes sellepoolest enamusest teistest liikmesriikidest.

Seadusega reguleeritud ja harmoniseeritud valdkondades on ametlikult akrediteeritud sertifitseerimisasutused kohustuslikud. Reguleerimata aladel sunnib turg ise arendama kvaliteedikontrolli süsteemi oma vastavustestidega. EÜ direktiivid nõuavad selliste testide tegemist ametlikult tunnustatud asutuste poolt, mille kohta liikmesriigid peavad andma Komisjonile teavet. Need asutused peavad olema akrediteeritud vastavalt Euroopa normidele. Ametliku tunnustuse annavad välja kas vastavad riigiasutused või nende volitatud akrediteerimisasutused. Viimased võivad olla ka eraõiguslikud institutsioonid ilma riigi osaluseta. Alles pärast seda, kui liikmesriigi valitsus on mingi akrediteeritud sertifitseerimisasutuse Komisjonile ja teistele liikmesriikidele teatavaks teinud (notifitseerinud), võib see asutus teha vastavusteste, mida kõik liikmesriigid peavad tunnustama.

Reguleerimata valdkonnas on näiteks Saksamaal majandus omalgatuslikult samuti rajanud akrediteerimissüsteemi. See süsteem peab tagama, et siingi toimuks sertifitseerimine ühtsetel põhimõtetel ja kujuneks välja usaldus vastavustestide suhtes. Eraalgatuslike akrediteerimisasutuste tegevust koordineerib *Trägergemeinschaft für Akkreditierung GmbH* (TGA). Riiklike ja eraasutusi ühendab omakorda Saksa akrediteerimise nõukogu (DAR).

Euroopa tasandil on tekkinud ja tekkimas liikmesriikide akrediteerimisasutuste ühendused. See kehtib ka katselaboratooriumide ja sertifitseerimisasutuste kohta. Komisjon on näiteks ellu kutsunud Euroopa Kontrolli ja Sertifitseerimise Organisatsiooni (*European Organization for Testing and Certification*, EOTC). Selle eesmärgiks on moodustada Euroopas ümarlaud, mis tege-

leks vastavustestide kõigi probleemidega. Tulemuseks peaks olema selline kvaliteediinfo, mille järgi saaksid orienteeruda nii Euroopa tootjad kui ka tarbijad. Üldiselt taotleavad Euroopa ühendused ühtseid akrediteerimistingimusi ning kvaliteedikontrolli- ja sertifitseerimismeetodite harmoniseerimist. Euroopa Komisjoni edasised sammud kajastuvad teatises “Uue kontseptsiooni direktiivide parem rakendamine” (KOM (2003) 240, 36-40).

Kirjeldataud kvaliteedipoliitikal on nii positiivseid kui ka negatiivseid külgi, mille kvantitatiivne võrdlemine on paraku raske. On selge, et tulemuseks on tehingukulude alanemine mitmest aspektist. Turg muutub kvaliteedi suhtes oluliselt läbipaistvamaks. See suurendab usaldust ja lihtsustab nii tehingute ettevalmistamist, sõlmimist kui ka tagamist. Kvaliteedikontroll võib ettevõtetele anda ka lisaimpulse arendustegevuses ja suurendada nende konkurentsivõimet. Kvaliteedimärkidest võivad saada turundusinstrumendid. Peaks lihtsustuma ka tegevus finantsturgudel. Ettevõtted võivad arvestada madalamate kindlustuspreemiatega. Sotsiaalsed efektid on seotud tarbija- ja keskkonnakaitse arenguga.

Kõigile neile eelistele vastanduvad aga lisakulud, mis nõuavad ka kriitilist analüüsi (vt Brösse 1999, 337–339). Kõigepealt ei kujunda rahvusvahelise kaubanduse mahtu ja intensiivsust normid. Järelikult ei tohi ka vastavat poliitikat ülehinnata. Nende arendamisel tuleb silmas pidada eelkõige erialase kompetentsuse olemasolu. Saksamaal on see tagatud näiteks tööstuse enda suure rolliga. Üldiselt on aga normeerimisel oht ületada inimliku kompetentsuse piirid.

Tuleb püstitada küsimus ka kogu kvaliteedijuhtimise süsteemi tegelikust mõjust turuosaliste informeeritusele, käitumisele ning lõpptulemusele — kvaliteedile endale. Lõppude lõpuks näitavad kvaliteedimärgid vaid seda, et tootja on toiminud vastavalt seadustele. Lahtine on ka, kuidas mõjutavad pikaajalised stabiilsed

normid tehnilist progressi ja turgude arengut. Kas nad pidurdavad seda või jätavad arenguks piisavalt ruumi?

Igal juhul on Euroopas tekkimas uus bürokraatiakiht, mille tegevuse tulud ja kulud on raskesti mõõdetavad. Et selles osalevad ettevõtted ise, siis võib loota tasuvusprintsipi arvestamist. Siiski ei saa alahinnata Komisjoni mõju süsteemide loomisele. Ka tuleb arvestada bürokraatiale omast isekasvu tendentsi. Viimasele võiks vastu toimida akrediteerimis- ja sertifitseerimisasutuste omavaheline konkurents. Paraku eeldab see süsteemi detsentraliseeritud ülesehitust, mis ei ole aga kasutusel kõigis liikmesriikides.

Kokkuvõttes võib öelda, et Euroopas juurutatud kvaliteedinormistik on rajatud kavatsusega vähendada ühisturul tehingukulusid, samal ajal kui lisanduvaid rahva- ja eramajanduskulusid pole võrdlevalt uuritud. Seetõttu on saldo kohta veel vara midagi lõplikku öelda. Kindel on vaid see, et kvaliteedijuhtimise süsteemide juurutamise kõrval ei tohi tähelepanuta jääda jõupingutused nende efektiivsuse tõstmiseks ja majanduspoliitilise rolli optimeerimiseks.